



N° 2860

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2010

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2011** (n° 2824),

TOME XII VILLE ET LOGEMENT

LOGEMENT

PAR M. JEAN-PIERRE ABELIN,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
<i>Le secteur de la construction résidentielle</i>	7
<i>Le secteur de la construction non résidentielle</i>	9
<i>Les prévisions pour 2010</i>	9
<i>Bilan au premier trimestre 2010 pour le logement neuf</i>	10
<i>Le secteur non-résidentiel en 2010</i>	10
 PREMIÈRE PARTIE : LE BUDGET DU LOGEMENT EN 2011	 13
I.— LE PROGRAMME « AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT » : PRINCIPALE DÉPENSE BUDGÉTAIRE	14
II.— LE PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT » : UN PROGRAMME EN ÉVOLUTION	15
III.— LES DÉPENSES FISCALES EN FAVEUR DU LOGEMENT : UN POIDS BEAUCOUP PLUS IMPORTANT QUE LES DÉPENSES BUDGÉTAIRES	20
A.— UNE DÉPENSE DE PLUS DE 12 MILLIARDS D'EUROS.....	20
B.— LA RÉFORME DE L'ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ.....	20
1. Le droit en vigueur : des dispositifs trop nombreux, coûteux et complexes	20
<i>a) Des dispositifs trop nombreux</i>	20
<i>b) Un taux de propriétaires qui progresse trop lentement</i>	21
<i>c) La répartition géographique de la propriété reste trop inégale</i>	21
<i>d) Des dispositifs qui ne prennent pas suffisamment en compte la spécificité des territoires</i>	21
2. Les objectifs poursuivis par le Gouvernement dans le cadre de la réforme.....	24
<i>a) Une réforme « sur mesure » qui s'adapte à la réalité des marchés du logement</i>	24
<i>b) Une réforme pragmatique pour tendre vers la moyenne européenne</i>	24

<i>c) La volonté de maîtriser les dépenses publiques et d'assurer l'efficacité économique.....</i>	25
<i>d) Une réforme visant à favoriser les parcours résidentiels et la redynamisation de l'espace urbain.....</i>	25
3. Les caractéristiques du nouveau PTZ+	26
<i>a) Le montant du prêt</i>	26
<i>b) Des plafonds d'opération fortement majorés</i>	27
<i>c) Un remboursement « sur-mesure »</i>	28
DEUXIÈME PARTIE : LE RECENTRAGE DES AIDES DE L'ANAH	30
A.— LES TROIS AXES DE LA RÉFORME DES AIDES DE L'ANAH	30
B.— UNE MODIFICATION EN PROFONDEUR DES MODALITÉS D'INTERVENTION DE L'AGENCE.....	31
1. Un objectif de maîtrise des charges liées à la consommation d'énergie dans l'habitat	31
2. Une réorientation qui vient conforter les mesures en faveur de l'accession à la propriété.....	31
C.— LES PROPRIÉTAIRES OCCUPANTS : UNE NOUVELLE PRIORITÉ	32
1. Les taux de subvention de base	32
2. Une aide plus incitative, des plafonds réévalués	33
<i>a) Une meilleure prise en charge des travaux lourds pour lutter plus efficacement contre l'habitat indigne</i>	33
<i>b) Une meilleure articulation des aides de l'ANAH avec les aides existantes pour garantir l'efficacité sociale des subventions.....</i>	33
<i>c) Une priorité à l'amélioration de la performance énergétique des logements</i>	33
D.— UNE AIDE PLUS CIBLÉE AUX PROPRIÉTAIRES BAILLEURS	33
<i>a) Un recentrage sur les situations où l'aide de l'ANAH a un réel effet de levier</i>	34
<i>b) Une priorité donnée aux travaux les plus rentables énergétiquement</i>	34
<i>c) Un conventionnement du loyer systématique</i>	34
<i>d) La promotion du conventionnement sans travaux.....</i>	35
<i>e) Des règles spécifiques pour le logement d'insertion géré par des organismes associatifs agréés</i>	35
E.— DES AIDES À L'INGÉNIERIE RENFORCÉES ET SIMPLIFIÉES	35
1. En opérations programmées.....	36
<i>a) Des aides simplifiées et unifiées.....</i>	36
<i>b) Viser une logique de résultat</i>	36
2. Hors opération programmée : renforcer l'accompagnement des propriétaires par une assistance à maîtrise d'ouvrage	36

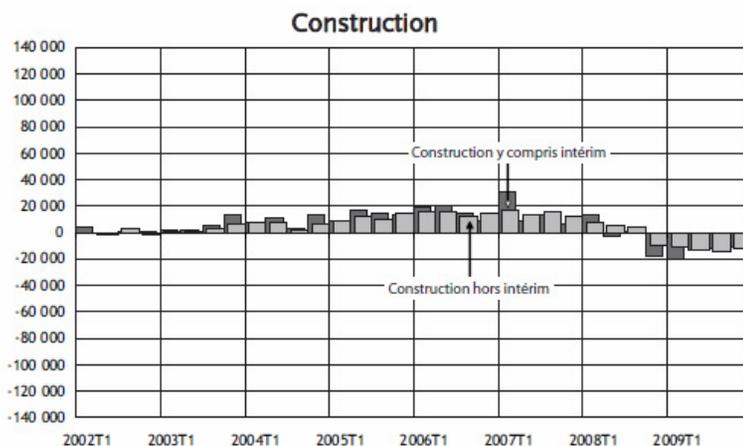
EXAMEN EN COMMISSION	39
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	65

MESDAMES, MESSIEURS,

En 2009, la poursuite de la dégradation de la situation économique a entraîné une diminution d'activité de 7,8 % dans le secteur de la construction par rapport à 2008 (contre 4 % prévus initialement). Dans le secteur de la construction neuve, la baisse s'est stabilisée à - 12,5 % en volume et dans le secteur de l'entretien-amélioration, à - 2,9 %.

Après avoir augmenté sans interruption pendant 11 ans, les effectifs salariés n'ont commencé à baisser qu'au premier trimestre 2009. Au troisième trimestre, le rythme de suppressions d'emplois était plus soutenu que dans le reste de l'économie (- 1,1 % contre - 0,6 %) et sur un an – de septembre 2008 à septembre 2009 – l'emploi du BTP a diminué de 3,3 % contre - 2,7 % en moyenne dans l'ensemble des secteurs économiques. Il se solde, pour l'année 2009, par la suppression de 44 300 emplois, dont 27 300 emplois salariés et 17 000 emplois d'intérimaires.

VARIATIONS TRIMESTRIELLES DES EFFECTIFS SALARIÉS ⁽¹⁾



Le secteur de la construction résidentielle

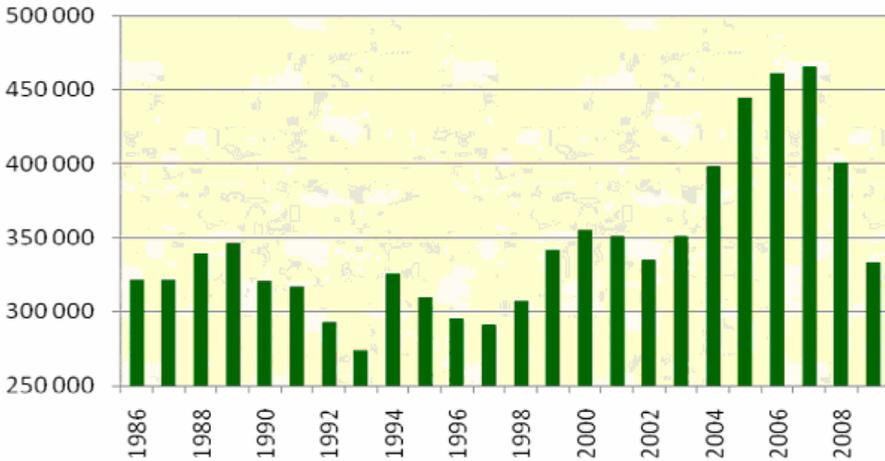
Après plusieurs années de forte croissance, la baisse d'activité est particulièrement marquée dans la construction de logements. Elle correspond à un

(1) Sources : Dares, Insee, Pôle emploi.

ralentissement cyclique attendu, mais renforcé par la crise financière et la dégradation concomitante des conditions de financement.

Sur l'ensemble de l'année 2009, plus de 397 000 logements ont été autorisés à la construction en France. Ce chiffre est inférieur de 17,8 % à celui relevé en 2008. Il faut remonter à novembre 2003 pour observer un cumul sur douze mois inférieur à 400 000 logements autorisés.

PRODUCTION DE LOGEMENTS NEUFS



De janvier à décembre 2009, la construction neuve de logements a baissé de 21,8 %. Le secteur des logements collectifs marque un recul plus prononcé (- 27,1 %) que celui des logements individuels (- 12,8 %). Sur ce dernier segment, le logement individuel « pur » recule de 18 % tandis que l'individuel groupé est stable (- 0,1 %). Avec plus de 33 000 logements, le secteur de la construction de logements en résidence fait preuve de dynamisme, il est en progression de 7,7 % par rapport à 2008.

Près de 110 000 logements ont été autorisés au dernier trimestre de l'année 2009, ce qui représente une baisse de 7,3 % par rapport à la même période en 2008. Le repli est de 18,7 % dans le logement collectif. À l'inverse, le segment du logement individuel progresse de 1,1 %. Avec plus de 9 000 logements, le secteur de la construction de logements résidentiels est en hausse de 4,3 % par rapport au dernier trimestre de l'année 2008.

La production d'entretien-rénovation a connu pour la première fois un recul de - 3,2 % en volume (soit - 2,8 % en valeur), mais montre des signes de lente relance au quatrième trimestre.

Le secteur de la construction non résidentielle

Sur l'ensemble de l'année 2009, les autorisations de locaux non-résidentiels se sont élevées à près de 36 millions de mètres carrés sur l'ensemble du territoire français. Ce chiffre est en repli de 10,7 % par rapport à l'année 2008.

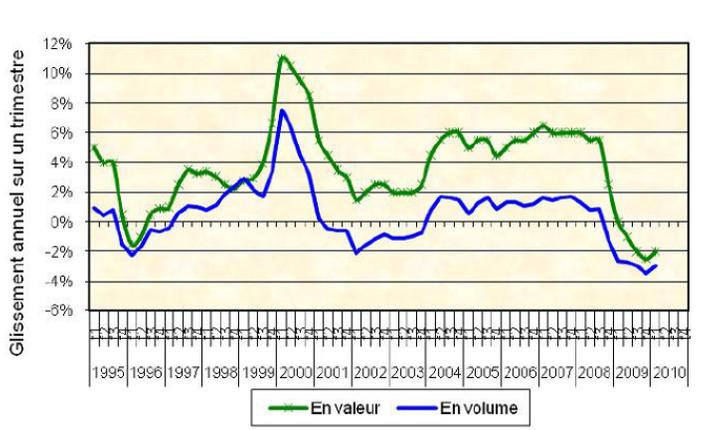
En 2009, le recul le plus sensible est observé pour les bâtiments industriels (- 47,4 %). Les autorisations de construire des bureaux sont également en repli ainsi que celles des entrepôts mais dans une moindre mesure avec des baisses de 18,8 % et 7,3 %. A l'inverse, les secteurs de l'hébergement hôtelier et des équipements de services publics font preuve de dynamisme avec une progression de 14,5 % et 9,9 %. Ce dernier secteur représente près du quart des surfaces autorisées dans l'année. Les autorisations à construire des commerces sont en légère croissance (+ 1,4 %).

9 millions de mètres carrés de locaux non résidentiels ont été autorisés au cours du dernier trimestre 2009. Cela représente une baisse de 14 % par rapport à la même période en 2008. À l'exception des équipements de services publics (+ 17,8%) et de l'hébergement hôtelier (+ 1,5%), tous les secteurs sont en recul. Celui-ci est le plus fort pour les bâtiments industriels (- 43,2 %) et pour les bureaux (- 33,7 %). Le repli est de 21,3 % pour les entrepôts et de 18,4 % pour les commerces.

Les prévisions pour 2010

L'activité en 2010 devait encore enregistrer une baisse de 3,1 % en volume par rapport à 2009, se répartissant de la manière suivante : + 0,5 % pour l'entretien-rénovation et - 7,2 % pour le neuf. En 2010, 29 800 emplois supplémentaires pourraient être perdus, dont 27 900 emplois salariés, tandis que pourraient être créés 100 emplois intérimaires.

ÉVOLUTION DE LA PRODUCTION EN ENTRETIEN-RÉNOVATION (SOURCE INSEE)



Bilan au premier trimestre 2010 pour le logement neuf

Près de 107 000 logements ont été autorisés au premier trimestre de l'année 2010, ce qui représente une progression de 11,1 % par rapport à la même période en 2009. La hausse concerne les logements individuels (+20,3%) et dans une moindre mesure les logements collectifs (+3%). Avec moins de 7 500 logements, le secteur de la construction de logements en résidence est en recul de 3,3 % par rapport au premier trimestre de 2009.

Au premier trimestre 2010, près de 26 700 logements ont été vendus, soit 5,3 % de plus qu'au premier trimestre 2009. Les ventes de logements en immeubles collectifs ont augmenté de 3,9 %, et celles de maisons, de 15,5 % par rapport au premier trimestre 2009. Du deuxième trimestre 2009 au premier trimestre 2010, le nombre de ventes s'élève à 108 000 soit 38,3 % de plus qu'au cours des quatre trimestres précédents.

Au cours du premier trimestre 2010, 26 100 logements ont été mis en vente, soit 67,5% de plus qu'au premier trimestre 2009 où le niveau des mises en vente avait été l'un des deux plus bas depuis 1996. Les mises en vente de logements en immeubles collectifs ont progressé de 74,6 % et celles de maisons de 34,2 % par rapport au premier trimestre 2009. Du deuxième trimestre 2009 au premier trimestre 2010, ce sont 88 300 logements neufs qui ont été mis sur le marché, soit 10,6 % de plus qu'au cours des quatre trimestres précédents.

L'encours de logements neufs proposés à la vente continue de baisser, les mises en vente et les annulations de réservation étant inférieures aux ventes et aux abandons de logements commercialisés. Au 31 mars 2010, l'encours de logements neufs proposés à la vente est de 67 500 logements.

En un an, le délai moyen d'écoulement passe de plus de 14 mois à 7 mois et demi pour le logement collectif et de plus de 16 mois à 8 mois et demi pour l'individuel.

Au premier trimestre 2010, le prix moyen au mètre carré des logements en immeubles collectifs a augmenté de 6,8 % par rapport au premier trimestre 2009. Dans le logement individuel, le prix moyen du lot a progressé de 1,8 %.

La production dans le secteur de l'entretien-amélioration est en baisse de 3 % en volume (-2 % en valeur), ce qui constitue une légère amélioration par rapport à 2009.

Le secteur non-résidentiel en 2010

7,7 millions de mètres carrés de locaux non-résidentiels ont été autorisés à la construction au cours du premier trimestre 2010. Cela représente une baisse de 17,1 % par rapport à la même période en 2009. À l'exception de l'hébergement hôtelier (+ 21,4 %) et des exploitations agricoles ou forestières (+ 4,0 %), tous les secteurs sont en recul. Celui-ci est le plus fort pour les entrepôts (- 38,0 %), pour

les bureaux (- 30,7 %) et les bâtiments industriels (- 22,1 %). Le repli est de 14,2 % pour les commerces et de 15,2% pour les équipements de services publics.

Sur les douze derniers mois, d'avril 2009 à mars 2010, les autorisations de locaux non-résidentiels se sont élevées à près de 34 millions de mètres carrés sur l'ensemble du territoire français. Ce chiffre est en repli de 14,8 % par rapport à celui enregistré entre avril 2008 et mars 2009.

Au cours des douze derniers mois, d'avril 2009 à mars 2010, le recul le plus sensible est observé dans le secteur des bâtiments industriels (- 43,7 %). Les autorisations de construire des bureaux et celles portant sur les entrepôts sont aussi en repli avec des baisses de 27,1 % et 24,4 %. Les autorisations de construire des commerces reculent de 6,4 %. A l'inverse, le secteur de l'hébergement hôtelier fait preuve de dynamisme avec une progression de 12,5% tandis que le secteur des équipements de services publics, en hausse de 1,7 %, résiste. Ce dernier secteur représente un peu moins du quart des surfaces autorisées d'avril 2009 à mars 2010.

*

* *

Dans ce contexte incertain pour le secteur de la construction, le budget de la mission « Ville et Logement » participe de l'effort national de diminution de la dépense publique. Ainsi, le budget des aides à la pierre progresse en autorisations d'engagement (+9,32 %) mais diminue en crédits de paiement (- 17,67 %). En outre, ce programme fait l'objet d'un changement de périmètre, avec la création d'une nouvelle action consacrée à la garantie des risques locatifs. Le budget des aides au logement enregistre une très légère baisse.

Il convient toutefois de nuancer cette diminution puisque le poids de la dépense fiscale demeure important, notamment avec la TVA à taux réduit sur les travaux, qui représente une dépense fiscale de 5,05 milliards d'euros en 2011. Au total, les dépenses fiscales consacrées à la politique de la construction et du logement s'élève à 12 milliards d'euros.

Il convient en outre de saluer la réforme de l'aide fiscale à l'accession à la propriété, avec la création d'un nouveau prêt à taux zéro. Ce dispositif vient se substituer à toute une série de dispositifs qui se sont empilés au fil du temps. Il concrétise la volonté d'une plus grande efficacité des moyens engagés.

Par ailleurs, l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) connaît une réforme importante caractérisée par un recentrage des aides qu'elle distribue. Cette réforme fait l'objet d'une présentation en dernière partie de ce rapport.

L'une des mesures controversées du projet de loi de finances pour 2011 est la mise en place d'un mécanisme dit de « péréquation » entre bailleurs sociaux alimenté par la suppression de l'exonération de contribution sur les revenus locatifs. Nous sommes nombreux à nous interroger sur la réalité de la péréquation parce que dans le texte proposé, la contribution touche tous les organismes de la même façon, ceux qui investissent comme ceux qui ne le font pas. Le rapporteur souhaite que puisse se concrétiser une vraie péréquation, tout en émettant des doutes sur le montant total espéré de cette contribution, pourtant nécessaire au financement de la « bosse » de l'ANRU.

Le rapporteur propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits des deux programmes « aide à l'accès au logement » et « développement et amélioration de l'offre de logement ».

PREMIÈRE PARTIE : LE BUDGET DU LOGEMENT EN 2011

Le présent rapport pour avis présente les crédits des programmes 109 (« Aide à l'accès au logement ») et 135 (« Développement et amélioration de l'offre de logement ») de la mission Ville et Logement. Les deux autres programmes de cette mission (le programme 147 « Politique de la Ville » et le programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables ») font l'objet d'un autre rapport pour avis. Le projet de loi de finances pour 2011 prévoit que :

– le programme *Aide à l'accès au logement* diminue de 1,57 % pour atteindre 5,29 milliards d'euros en autorisations d'engagements et crédits de paiement ;

– le programme *Développement et amélioration de l'offre de logement* représente 558,4 millions d'euros d'autorisations d'engagement, en progression de + 9,32 % par rapport à 2010, mais en diminution de - 17,67 % s'agissant des crédits de paiement avec 518,4 millions d'euros.

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2010	PLF 2011	2010/2011 (en %)	LFI 2010	PLF 2011	2010/2011 (en %)
Aide à l'accès au logement	5 369,8	5 285,4	- 1,57%	5 369,8	5 285,4	- 1,57%
Aides personnelles	5 361	5 277	- 1,57%	5 361	5 277	- 1,57%
Information relative au logement et accompagnement des publics en difficultés	8,8	8,4	- 4,9%	8,8	8,4	- 4,9%
Développement et amélioration de l'offre de logement	510,8	558,4	+ 9,32%	629,6	518,4	- 17,67%
Construction locative et amélioration du parc	485,5	509	+ 4,84%	604,3	469	- 22,39%
Soutien à l'accession à la propriété	4,7	4,7	=	4,7	4,7	=
Lutte contre l'habitat indigne	0	-	-	0	-	-
Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction	7,7	16,8	+ 118,45%	7,7	16,8	+ 118,45%
Soutien	12,9	11,9	- 7,99%	12,9	11,9	- 7,99%
Garantie des risques locatifs (nouveau)	-	16	-	-	16	-

I.— LE PROGRAMME « AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT » : PRINCIPALE DÉPENSE BUDGÉTAIRE

Le programme 109 de la mission « Ville et logement » rassemble les aides au logement accordées directement ou indirectement aux ménages. Il devrait être doté en 2011 de 5,29 milliards d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement (soit une baisse de - 1,57 % par rapport à 2010).

Sur le total, 5,28 milliards d'euros correspondent à la contribution de l'État au financement des aides personnelles au logement par le biais du fonds national d'aide au logement (FNAL), en baisse de - 1,57 % par rapport à 2010.

Cette baisse s'explique notamment par une réforme inscrite dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale. Ce texte prévoit la suppression du versement rétroactif des aides personnelles entre la date potentielle d'ouverture du droit et celle de la demande d'aide. Actuellement, cette rétroactivité est possible jusqu'à trois mois.

En outre, l'harmonisation des taux de contribution des employeurs au fonds national d'aide au logement devrait apporter une recette de 86 millions d'euros. L'article 98 du PLF prévoit en effet cette harmonisation au taux de 0,5 %. La contribution concerne les entreprises de plus de vingt salariés hors régime agricole. Selon l'exposé des motifs de l'article 98, cette mesure « *permet d'augmenter le produit de la contribution sociale destinée à couvrir la dépense d'allocation de logement à caractère social (ALS) financée par le FNAL. Cette disposition a pour conséquence de limiter à due concurrence la subvention d'équilibre versée par l'Etat au FNAL* ».

Ce programme comprend aussi les subventions accordées annuellement aux associations spécialisées dans le domaine du logement : elles devraient représenter en 2011 un total de 8,35 millions d'euros (en diminution de - 4,9 % par rapport à 2010).

II.— LE PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT » : UN PROGRAMME EN ÉVOLUTION

Ce programme regroupe les aides à la pierre qui « visent à favoriser la mise sur le marché d'une offre diversifiée, adaptée aux besoins et aux attentes des Français ». Ces aides sont réservées aux seuls projets réalisés en métropole, hors périmètre d'intervention de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

En 2011, le programme « Développement et amélioration de l'offre de logement » sera doté de 558,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 518,4 millions d'euros en crédits de paiement. Par rapport à 2010, cela correspond à une hausse de 9,32 % pour les autorisations d'engagement et à une baisse de 17,67 % pour les crédits de paiement.

Cependant, le programme 135 est marqué par un changement de périmètre, avec la création d'une nouvelle action « Garantie des risques locatifs ». Elle sera dotée de 16 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement pour permettre le financement, conjoint avec Action logement ⁽¹⁾, de cette garantie.

La réforme de la garantie des risques locatifs (GRL)

La GRL a été créée dans le but de faciliter l'accès à un logement locatif. Elle repose sur la souscription facultative par les bailleurs d'un contrat d'assurance garantissant le risque d'impayés de loyers et les dégradations locatives auprès de l'un des assureurs adhérent au dispositif.

Initialement instaurée par une convention signée par l'État et l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL) le 20 décembre 2006, la GRL constitue désormais une des catégories d'emploi d'Action logement.

Le premier dispositif de GRL a fait l'objet d'une refonte à la suite du rapport Baïetto-Beysson-Béguin de mars 2008, qui préconisait la mise en place d'un système d'assurances contre les risques d'impayés permettant l'accès au logement du plus grand nombre, tout en assurant la sécurisation des rapports entre les bailleurs et les locataires. Les aménagements apportés visent notamment à éviter toute distorsion vis-à-vis du marché privé de l'assurance et à favoriser une meilleure diffusion du dispositif de la GRL.

La GRL est proposée aux bailleurs par les entreprises d'assurance proposant un contrat d'assurance contre les impayés de loyers qui respecte le cahier des charges sociales fixé par le décret n° 2009-1621 du 23 décembre 2009. Ce cahier des charges permet d'accepter tout locataire dès lors qu'il présente un taux d'effort inférieur ou égal à 50 %, indépendamment de son profil. Le surcroît de risque généré par l'élargissement du public des locataires couverts par rapport à la norme constatée dans le secteur concurrentiel en matière de taux d'effort est intégralement financé, soit par Action Logement, soit par l'État.

(1) « Action logement » est le nouveau nom du « 1 % logement ».

À périmètre constant, c'est-à-dire, en dehors de l'action « Garantie des risques locatifs », les crédits du programme 135 devraient n'augmenter que de 6,18 % pour les autorisations d'engagement et baisser de 20,21 % pour les crédits de paiement.

L'action « Construction locative et amélioration du parc » 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'ANRU. Cette action inclut également l'ensemble des subventions de l'État 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.

En ce qui concerne le parc locatif social, le PLF 2011 prévoit le financement de 120 000 logements locatifs sociaux, grâce à une dotation de 500 millions d'euros en autorisations d'engagement (soit une hausse de 4,17 % par rapport à 2010) et de 530 millions d'euros en crédits de paiement (soit une baisse de 6,03 %).

Hors plan de relance, les objectifs et moyens en faveur du développement de l'offre nouvelle sont en augmentation par rapport à l'objectif initial de 110 000 logements locatifs sociaux en 2010.

PROGRAMME DE FINANCEMENT DE LOGEMENTS SOCIAUX EN 2011

	Nombre de logements	Coût total (en millions d'euros)
PLUS	55 500	44,4
PLAI	22 500	242,1
PLS	42 000	
<i>dont PLS foncière</i>	<i>1 000</i>	
Surcharge foncière		203,1
Sous total : offre nouvelle	120 000	489,6
Démolition	1 360	3,4
Actions d'accompagnement		7
Total		500

PRÉSENTATION DU BUDGET AVEC LE PLAN DE RELANCE

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	PLF	Plan de relance	Total	PLF	Plan de relance	Total
2007	476,9	(+ loi DALO)	681,9	458	(+ loi DALO)	468
2008	644,6	-	644,6	433	-	433
2009	530	170	700	547	102	649
2010	480	150	630	564	131	695
2011	500	-	500	530	-	530

L'article 99 du projet de loi de finances prévoit une nouvelle contribution sur les ressources financières des organismes HLM pour mutualiser les disponibilités non mobilisées dans de nouvelles opérations locatives sociales des organismes et pour les redistribuer, via un fonds dédié au sein de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS). Le projet de loi de finances prévoit que ce prélèvement résulterait de la suppression de l'exonération de la contribution sur les revenus locatifs (CRL). La recette est estimée par le Gouvernement à 340 millions d'euros en 2011.

En ce qui concerne l'ANAH, l'agence indique que « le budget 2011 s'inscrit dans une optique de meilleure efficacité des aides de l'agence au regard de l'objectif d'amélioration de l'habitat, [avec une] priorité accordée aux situations les plus difficiles, et de l'efficacité sociale des aides, [grâce à un] effort accru en faveur des propriétaires occupants modestes et [à une] amélioration des conditions de logement des locataires les plus pauvres, sur-représentés dans l'habitat dégradé ».

Le budget de l'agence est caractérisé par :

– une prise en compte du contexte de rigueur budgétaire, avec une baisse de 5 % des charges courantes et des charges de personnel, et une diminution de 15 % du budget d'intervention de l'agence, qui passe de 568 à 471 millions d'euros ; cependant, l'agence maintient sa capacité globale d'engagement, hors plan de relance, si l'on prend en compte le fonds d'aide à la rénovation thermique (FART) ;

– la réforme en profondeur du régime des aides de l'agence ⁽¹⁾ et la mise en place du programme de lutte contre la précarité énergétique, dans le cadre du Grand Emprunt, afin d'aider 300 000 propriétaires occupants modestes, sur 7 ans, à améliorer la performance énergétique de leur logement ;

– un budget d'intervention qui traduit la forte réorientation de l'agence autour de trois axes : la lutte contre l'habitat indigne et très dégradé, le rééquilibrage en faveur des propriétaires occupants et la mise en application du nouveau régime d'aides s'agissant des propriétaires bailleurs, avec un recentrage sur les logements dégradés.

Les autres postes de dépenses concernent :

– la montée en charge, de 11 à 25 millions d'euros, de l'ingénierie pour mieux accompagner les propriétaires occupants modestes ;

(1) Cette réforme est présentée en dernière partie du présent rapport.

– la poursuite de l'aide aux copropriétés en difficulté à même hauteur qu'en 2010 (48 millions d'euros) ;

– et la mise en œuvre des nouvelles missions confiées à l'agence en 2009 (résorption de l'habitat insalubre et « humanisation » des centres d'hébergement).

Action Logement (1 % logement) devrait contribuer au financement de l'agence à hauteur de 480 millions d'euros. Le budget de l'État est censé verser une subvention pour charges de service public de 4 millions d'euros. Cependant, selon les informations fournies au rapporteur par l'agence, depuis 2009, l'État ne verse pas cette subvention. Le produit de la taxe sur les logements vacants (TLV) en 2011 est estimé à 17 millions d'euros. L'ensemble de ces ressources couvrira un budget d'intervention de 471 millions d'euros et de fonctionnement de 20 millions d'euros en 2011.

PROGRAMME PRÉVISIONNEL DE L'ANAH EN 2011

	Nombre de logements	Coût total (en millions d'euros)
Lutte contre l'habitat indigne (LHI) hors RHI	28 000	269
Opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI)	-	15
Aide aux propriétaires bailleurs : logements privés conventionnés (loyers maîtrisés)	16 500	-
Aides aux propriétaires occupants modestes (hors HI)	39 000	107
<i>dont précarité énergétique et autres</i>	<i>30 000</i>	<i>78</i>
<i>...dont handicap et vieillissement</i>	<i>9 000</i>	<i>29</i>
Copropriétés en difficulté	17 500	35
Humanisation des centres d'hébergement	-	20
Ingénierie (dont MOUS insalubrité)	-	25
Fonctionnement	-	20
Total		491

L'action soutien à l'accession à la propriété sera dotée de 4,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement en 2011, comme en 2010 (le soutien à l'accession étant désormais assuré par le biais de dépenses fiscales).

L'action réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction sera dotée de 16,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement en 2011. Cela représente 9,1 millions d'euros de plus qu'en

2010, pour couvrir les condamnations pécuniaires de l'État au titre de la mise en œuvre du DALO.

L'action soutien sera dotée de 11,9 millions d'euros en 2011 en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, en baisse de 8 %. Elle ne comprendra plus les frais de personnel de la mission Ville et logement, qui sont désormais inscrits sur le programme 217.

III.— LES DÉPENSES FISCALES EN FAVEUR DU LOGEMENT : UN POIDS BEAUCOUP PLUS IMPORTANT QUE LES DÉPENSES BUDGÉTAIRES

A.— UNE DÉPENSE DE PLUS DE 12 MILLIARDS D'EUROS

Les dépenses fiscales en faveur de la politique du logement devraient représenter 12,2 milliards d'euros en 2011 (contre 11,5 milliards d'euros en 2010). Il s'agit notamment :

– de la TVA à taux réduit sur les travaux d'amélioration (5,05 milliards d'euros prévus en 2011) ;

– du crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt (dont le poids fiscal devrait encore progresser à 1,9 milliard d'euros contre 1,5 milliard d'euros en 2010, malgré sa suppression en 2011) ;

– du prêt à taux zéro (PTZ) représentant 1,06 milliard d'euros ;

– et des dispositifs d'incitation à l'investissement locatif privé, à hauteur de 900 millions d'euros.

B.— LA RÉFORME DE L'ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ

1. Le droit en vigueur : des dispositifs trop nombreux, coûteux et complexes

a) Des dispositifs trop nombreux

Il existe actuellement douze mesures d'aides directes ou indirectes pour soutenir l'accession à la propriété, dont les cinq principales sont les suivantes :

– le PTZ,

– l'épargne logement,

– le Pass-foncier,

– le crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt immobilier,

– les aides personnelles au logement Accession.

Selon le Gouvernement, ces dispositifs remplissent de moins en moins leur rôle de solvabilisation des ménages.

b) Un taux de propriétaires qui progresse trop lentement

En 2005, on comptait 57 % de propriétaires. Jusqu'en 2007, le nombre de primo-accédants a progressé mais pas assez au regard de la démographie pour faire rapidement progresser le taux de propriétaires. Il n'a augmenté que de 1,2 point entre 2002 et 2006 : à ce rythme, il faudrait 40 ans pour rejoindre la moyenne européenne.

Depuis 2007, le renforcement des dispositifs (déductibilité des intérêts d'emprunt, doublement du PTZ, ...) a permis de maintenir un cap positif et de porter le taux de propriétaires à 58 % en 2009, ce qui reste insuffisant. Le Gouvernement considère donc que les dispositifs existants peinent à accélérer la dynamique d'accession à la propriété.

c) La répartition géographique de la propriété reste trop inégale

La France rurale est déjà largement une France de propriétaires : en 2006, 22 départements présentaient déjà un taux de propriétaires supérieur à 65 %, et 58 départements un taux supérieur à 60 %. Les aides actuelles à l'accession entretiennent ce déséquilibre entre zones tendues et détendues. En zone C, on obtient par exemple un taux de propriétaires de près de 70 %, majoritairement en maisons individuelles. Les dispositifs actuels ont privilégié la construction de logements neufs en zone C entraînant ainsi deux dérives : des centres bourgs dévitalisés, un étalement urbain contraire au développement durable des territoires.

d) Des dispositifs qui ne prennent pas suffisamment en compte la spécificité des territoires

Le Gouvernement considère que les outils actuels ne prennent pas en compte les déséquilibres territoriaux. Il rappelle à cet égard que le différentiel du montant du prêt est de 30 % entre la zone A et la zone C alors que l'écart de prix peut atteindre 300 % dans certaines zones tendues.

Le zonage du PTZ

Issu de l'arrêté du 29 avril 2009 relatif au classement des communes par zone, le zonage ABC (zonage de l'investissement locatif) est notamment utilisé pour les barèmes applicables aux aides relatives à l'investissement locatif, l'accession à la propriété, ainsi qu'au PLI. Le zonage retenu est le suivant :

Zone A : agglomération de Paris ; Côte d'Azur (bande littorale Hyères-Menton) ; Genevois français.

Zone B - Zone B : Certaines agglomérations grandes ou chères (Aix-en-Provence - Marseille, Lyon, Lille, Toulouse, Bordeaux, Nantes, Toulon, Douai, Strasbourg, Grenoble, Rouen, Valenciennes, Nancy, Metz, Tours, Saint-Étienne, Montpellier, Rennes, Orléans, Béthune, Clermont-Ferrand, Avignon), villes-

centres de certaines grandes agglomérations, grande couronne autour de Paris, certaines communes chères, îles, départements et territoires d'Outre-Mer, pourtour de la Côte d'Azur.

Zone B2 : autres agglomérations de plus de 50 000 habitants, autres communes chères situées en zones littorales ou frontalières, pourtour de l'Île-de-France et de la zone B1 en PACA, agglomérations des autres villes classées en zone B1.

Zone C : reste du territoire

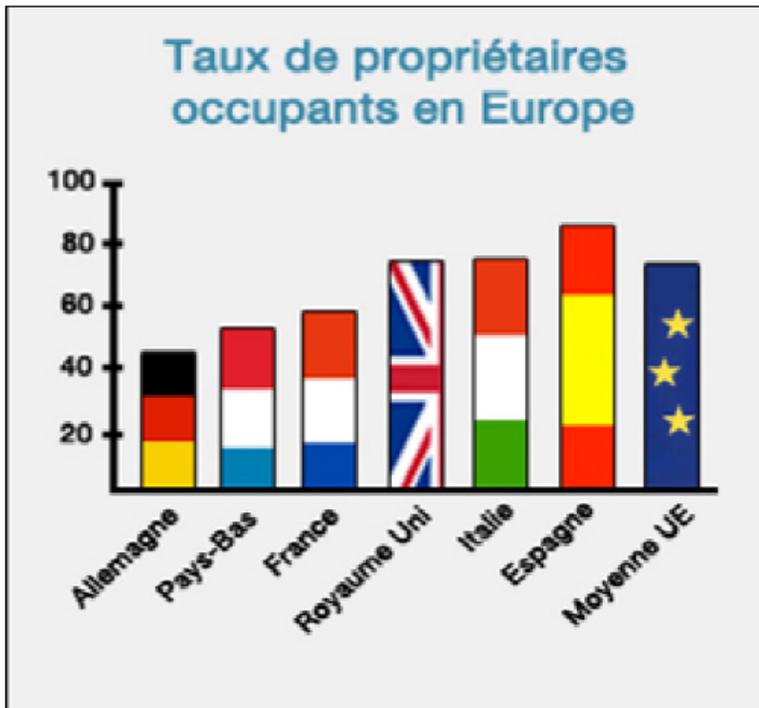
2. Les objectifs poursuivis par le Gouvernement dans le cadre de la réforme

a) Une réforme « sur mesure » qui s'adapte à la réalité des marchés du logement

Le Gouvernement vise à mettre en place des outils qui prennent mieux en compte les différences entre certaines régions où le prix au mètre carré ne dépasse pas 1 500 euros, et les métropoles où il dépasse 4 000 euros.

b) Une réforme pragmatique pour tendre vers la moyenne européenne

Entre les 58 % de propriétaires en France et les 83 % en Espagne, le Gouvernement estime qu'il y a une marge de progrès qui se situe dans la moyenne européenne, autour de 70 %. D'autres pays européens notamment le Royaume Uni ont déjà mené une réforme ambitieuse en 2003 qui a permis d'augmenter de 10 % le nombre de primo-accédants.



c) La volonté de maîtriser les dépenses publiques et d'assurer l'efficacité économique

Selon le Gouvernement, il s'agit de rendre plus de Français propriétaires tout en accroissant l'efficacité de la dépense publique. Le logement, comme l'ensemble des champs d'activité ministériels, participe en effet à l'effort de réduction des dépenses publiques.

d) Une réforme visant à favoriser les parcours résidentiels et la redynamisation de l'espace urbain

La réforme retient trois dispositifs existants tout en les modifiant. Chaque dispositif correspond à une étape de l'accession.

La première étape consiste à inciter à la préparation. L'outil utilisé est le plan épargne logement (PEL) qui encourage la démarche d'épargne, préalable nécessaire à l'accession à la propriété.

La deuxième étape consiste à favoriser l'acte d'achat, grâce au prêt à taux zéro, rebaptisé « PTZ + ». Un nouveau dispositif est créé sur la base du Pass-Foncier, du PTZ, et du crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt. Selon le Gouvernement, « *cette mutualisation financière permettra d'optimiser et de proposer des montants de prêts très largement supérieurs aux montants actuels.* »

La dernière étape consiste à sécuriser la solvabilité des ménages : les aides personnelles au Logement (APL Accession) sont maintenues pour sécuriser les familles face aux accidents de la vie.

Le Gouvernement souhaite également :

– encourager l'acquisition de logements à basse consommation (BBC) et inciter à l'amélioration des performances énergétiques des logements anciens. La quotité du prêt sera réduite si, pour les logements neufs, ils ne sont pas BBC et pour les logements anciens, s'ils appartiennent à une catégorie énergétique E, F ou G ;

– cibler son action sur les zones de tensions du marché, en incitant à l'acquisition en zone A dans le neuf, dans des territoires où le déficit de logements est important. Il s'agit aussi d'opérer un « rééquilibrage » au profit de l'acquisition de logements anciens en zone C, pour revitaliser les centres bourgs.

– mettre en place un dispositif universel, accessible aux classes moyennes (par exemple les familles dont les revenus sont compris entre 2 et 4 fois le SMIC qui sont insuffisamment aidées par les dispositifs actuels). Il prévoit ainsi l'arrivée de 15 000 primo-accédants supplémentaires soit une augmentation de 4 % par an, concentrés sur le neuf en zone tendue.

Le coût du nouveau dispositif est évalué à 2,6 milliards d'euros de dépenses fiscales, contre 1,2 milliard d'euros pour le PTZ actuel. L'économie

réalisée (du fait de la suppression des autres dispositifs, tels le Pass Foncier et le crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt) serait en 2018, de 200 millions d'euros, par rapport à 2010.

Le nouveau dispositif est présenté comme ayant une plus faible sensibilité à l'évolution des taux d'intérêt puisque si les taux d'intérêt augmentaient, le coût fiscal du PTZ renforcé augmenterait deux fois moins que celui du crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt (de 13 % au lieu de 25 %).

3. Les caractéristiques du nouveau PTZ+

a) Le montant du prêt

Le montant du prêt est égal à un pourcentage du montant de l'opération, dans la limite d'un plafond. Les pourcentages et les plafonds sont différents en fonction :

- de la localisation ;
- de la performance énergétique du logement ;
- du statut du logement : neuf ou ancien.

Neuf			
	PTZ	PTZ +	
		BBC	Non BBC
Zone A	20 %	40 %	30 %
Zone B1	20 %	35 %	25 %
Zone B2	20 %	30 %	20 %
Zone C	20 %	20 %	15 %

Ancien			
	PTZ	PTZ + *	
		Performance énergétique	Hors performance énergétique
Toutes zones	20 %	20 %	10 %

Une majoration de 5 points est également prévue dans le PTZ+ pour les ventes de logements HLM. Le Gouvernement a prévu un zonage plus fin par la scission de la zone B en B1 et B2.

b) Des plafonds d'opération fortement majorés

Les plafonds d'opération sont fortement majorés et sont fondés sur des prix de marché. En outre, la différenciation par zone est accrue. En outre, le PTZ + ne peut pas représenter plus de la moitié du total des prêts de l'opération.

APRÈS LA RÉFORME – PLAFONDS D'OPÉRATION DANS LE NEUF

PTZ +	Neuf			
	Zone A	Zone B1	Zone B2	Zone C
1 pers	156 000	117 000	86 000	79 000
2 pers	218 000	164 000	120 000	111 000
3 pers	265 000	199 000	146 000	134 000
4 pers	312 000	234 000	172 000	158 000
5 pers et +	359 000	269 000	198 000	182 000

AVANT LA RÉFORME – PLAFONDS D'OPÉRATION DANS LE NEUF

PTZ	Neuf			
	Zone A	Zone B1	Zone B2	Zone C
1 pers	80 000	55 000	55 000	55 000
2 pers	112 500	82 500	82 500	82 500
3 pers	125 000	95 000	95 000	95 000
4 pers	137 500	107 500	107 500	107 500
5 pers	150 000	120 000	120 000	120 000
6 pers et +	162 500	132 500	132 500	132 500

AVEC LA RÉFORME - PLAFONDS D'OPÉRATION DANS L'ANCIEN

► Des plafonds identiques neuf / ancien en zones B2 et C pour y encourager l'ancien

PTZ +	Ancien			
	Zone A	Zone B1	Zone B2	Zone C
1 pers	124 000	93 000	86 000	79 000
2 pers	174 000	130 000	120 000	111 000
3 pers	211 000	158 000	146 000	134 000
4 pers	248 000	186 000	172 000	158 000
5 pers et +	285 000	214 000	198 000	182 000

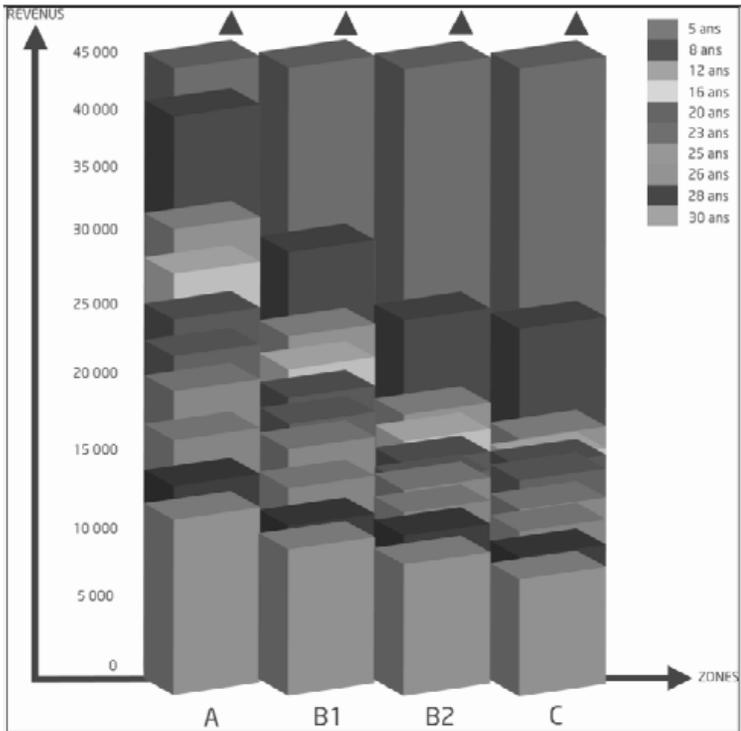
AVANT LA RÉFORME - PLAFONDS D'OPÉRATION DANS L'ANCIEN

PTZ +	Ancien			
	Zone A	Zone B1	Zone B2	Zone C
1 pers	72 000	44 000	44 000	41 250
2 pers	101 250	66 000	66 000	61 875
3 pers	112 500	76 000	76 000	71 250
4 pers	123 750	86 000	86 000	80 625

c) Un remboursement « sur-mesure »

Plus l'accédant est modeste, plus la durée de remboursement possible est importante : elle varie de 5 ans pour les ménages les plus aisés à 30 ans pour les ménages les plus modestes.

Le dispositif est fondé sur la définition de 10 « tranches » de revenus au lieu de 5, pour « lisser » la diminution des durées et éviter les effets de seuils. Par ailleurs, ces tranches prennent en compte la composition de la famille (ce qui n'était pas le cas pour l'ancien PTZ).



Les revenus pris en compte pour définir la tranche sont multipliés par le coefficient familial.

Coefficient familial du PTZ +	
1 pers	1
2 pers	1,4
3 pers	1,7
4 pers	2
5 pers	2,3

DEUXIÈME PARTIE : LE RECENTRAGE DES AIDES DE L'ANAH

La loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion crée les conditions de changements importants pour l'action et l'organisation de l'ANAH, notamment :

- une extension des compétences de l'agence aux dispositifs de lutte contre l'habitat indigne et à l'amélioration des structures d'hébergement ;

- la participation de l'agence au programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) et la création de fonds locaux de réhabilitation de l'habitat privé : l'activité de l'agence se développera, au-delà de ses interventions traditionnelles, dans ces deux cadres ;

- une évolution de son financement : la loi a posé le principe de la contribution de l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL) dans le financement de l'ANAH et le décret du 22 juin 2009 relatif aux enveloppes correspondant aux emplois de la participation à l'effort de construction pris en application de l'article L. 313-3 du code de la construction et de l'habitation fait bénéficier l'agence d'un versement annuel de 480 millions d'euros sur la période 2009-2011 ;

- une évolution de la gouvernance de l'agence : le conseil d'administration comprend désormais trois collèges de nombre égal composés de représentants de l'État et de ses établissements publics pour le premier collège, de parlementaires et d'élus locaux pour le deuxième collège, de personnalités qualifiées, dont deux représentants de l'UESL pour le troisième collège ;

- les préfets de région et de département sont désormais les délégués locaux de l'agence.

A.— LES TROIS AXES DE LA RÉFORME DES AIDES DE L'ANAH

Comme cela a été évoqué en première partie du rapport, la réforme des aides de l'ANAH repose sur trois axes :

- une priorité donnée à la lutte contre l'habitat indigne et très dégradé : l'action de l'ANAH sera rendue plus efficace grâce à l'amélioration de l'aide aux propriétaires occupants et au recentrage de l'aide aux propriétaires bailleurs sur les logements présentant un état de dégradation significative, dans une optique de prévention de l'insalubrité, ou à des fins curatives dans certains cas ;

- le rééquilibrage de l'aide de l'ANAH en faveur des propriétaires occupants aux ressources modestes, tant en montant unitaire qu'en nombre de

logements, avec une intervention forte sur la lutte contre la précarité énergétique et une prise en compte des besoins d'adaptation liés à la perte d'autonomie ;

– un plus grand ciblage de l'aide aux propriétaires bailleurs avec un recentrage sur les situations où l'aide de l'ANAH présente un réel effet de levier. Pour les « petits travaux », l'aide fiscale sera privilégiée.

L'intervention mettra l'accent sur le diagnostic et le traitement de l'habitat dégradé. En outre, l'agence voit son action recentrée sur sa vocation sociale : la réponse aux besoins de la personne qui occupe son propre logement devient première (d'où une place plus importante à l'ingénierie pour aller vers le propriétaire occupant, identifier ses besoins et l'accompagner tout au long de sa démarche de travaux) ; l'aide aux propriétaires bailleurs a pour contrepartie systématique un loyer maîtrisé.

B.— UNE MODIFICATION EN PROFONDEUR DES MODALITÉS D'INTERVENTION DE L'AGENCE

L'ANAH sort définitivement de la logique de « guichet » puisque l'aide sera désormais attribuée systématiquement sur la base d'un diagnostic de l'état de dégradation du logement ou d'une évaluation des besoins pour les propriétaires occupants.

L'ANAH évolue vers un positionnement d'« ensablé » des différents outils d'intervention en faveur du parc privé, au service des politiques locales de l'habitat : il s'agit de mieux combiner les aides de l'Agence avec l'ensemble des aides existantes.

1. Un objectif de maîtrise des charges liées à la consommation d'énergie dans l'habitat

En cohérence avec les objectifs du Grenelle de l'environnement, l'aide aux propriétaires bailleurs sera attribuée sous réserve d'atteindre l'étiquette Energie ; l'amélioration de la performance énergétique de leurs logements permettra de donner aux propriétaires occupants les plus modestes un gain de pouvoir d'achat et une amélioration de leurs conditions de vie.

2. Une réorientation qui vient conforter les mesures en faveur de l'accession à la propriété

Une meilleure réponse sera apportée aux difficultés auxquelles peut se retrouver confronté l'accédant (acquisition d'un logement ancien en mauvais état, parfois seul moyen pour les ménages modestes d'accéder à la propriété ; incapacité à faire face à des charges de copropriété ou d'entretien sous évaluées au moment de l'accession ; difficulté à assumer des dépenses d'adaptation du logement liées au vieillissement...).

Dans cette optique, il est prévu que les aides de l'ANAH pourront se cumuler dans certaines conditions avec le nouveau prêt à taux zéro.

C.— LES PROPRIÉTAIRES OCCUPANTS : UNE NOUVELLE PRIORITÉ

Le régime des aides applicable aux propriétaires occupants a été largement remanié et revu à la hausse. L'objectif de l'ANAH est d'améliorer l'efficacité des aides pour l'autonomie de la personne.

1. Les taux de subvention de base

Ils restent différenciés en fonction des ressources des ménages : les taux maximums applicables sont de 35 % pour les ménages aux ressources très modestes et de 20 % pour les autres ménages éligibles.

PLAFONDS DE RESSOURCES ÎLE-DE-FRANCE

Nbre de personnes composant le ménage	Ménages aux ressources modestes (€)	Ménages aux ressources très modestes (€)	Ménages ressources modestes/plafonds majorés (€)
1	16 157	10 771	21 544
2	23 716	15 810	31 619
3	28 482	18 988	37 975
4	33 257	22 171	44 342
5	38 048	25 364	50 729
Par personne supplémentaire	4 779	3 188	6 375

Conditions au 1^{er} janvier 2010

PLAFONDS DE RESSOURCES AUTRES RÉGIONS

Nbre de personnes composant le ménage	Ménages aux ressources modestes (€)	Ménages aux ressources très modestes (€)	Ménages ressources modestes/plafonds majorés (€)
1	11 187	8 606	17 211
2	16 362	12 586	25 172
3	19 679	15 136	30 271
4	22 989	17 684	35 366
5	26 314	20 241	40 482
Par personne supplémentaire	3 315	2 548	5 098

Conditions au 1^{er} janvier 2010

2. Une aide plus incitative, des plafonds réévalués

La réforme prévoit une hausse générale des plafonds de travaux subventionnables en privilégiant une approche ciblée, centrée sur le diagnostic et la prise en charge des besoins réels des ménages. Les plafonds de travaux sont revalorisés jusqu'à plus de 65 %. Ils passent de 8 000 ou 13 000 euros hors taxes selon les types d'intervention à 20 000 euros hors taxes en général sauf pour les projets de travaux lourds.

a) Une meilleure prise en charge des travaux lourds pour lutter plus efficacement contre l'habitat indigne

Si l'ampleur et le coût des travaux à réaliser le justifient, le projet bénéficie d'un plafond de subvention majoré à 50 000 euros hors taxes.

b) Une meilleure articulation des aides de l'ANAH avec les aides existantes pour garantir l'efficacité sociale des subventions

Les aides accordées sont conditionnées à la présentation d'un justificatif de handicap ou de perte d'autonomie, doublé d'un diagnostic faisant état des difficultés rencontrées par les propriétaires occupants et permettant de vérifier l'adéquation des travaux envisagés.

c) Une priorité à l'amélioration de la performance énergétique des logements

Les aides de l'Agence se cumuleront avec l'aide de solidarité écologique financée par l'État dans le cadre des « Investissements d'avenir » lorsque les travaux permettront d'améliorer la performance énergétique des logements avec un gain de 25 %. Cette aide portera à la fois sur l'ingénierie et sur les travaux. Elle pourra être majorée en cas de participation d'une collectivité locale.

Avec ces nouvelles règles, l'aide moyenne aux propriétaires occupants (hors aide de solidarité écologique) devrait passer de 2 700 euros actuellement à près de 3 500 euros. Dès 2011, grâce au Fonds d'aide à la rénovation thermique, le montant global des aides aux propriétaires occupants représentera plus de la moitié des aides accordées aux propriétaires (contre le tiers en 2009).

D.— UNE AIDE PLUS CIBLÉE AUX PROPRIÉTAIRES BAILLEURS

L'ANAH opère un recentrage qualitatif de ses aides à destination des propriétaires bailleurs. L'accent est mis sur le diagnostic, les opérations de réhabilitation lourde et le traitement des logements dégradés. La mission sociale de l'Agence est réaffirmée avec le conventionnement systématique des loyers. L'accès au parc privé conventionné des salariés est facilité.

a) Un recentrage sur les situations où l'aide de l'ANAH a un réel effet de levier

Les projets de travaux lourds sont privilégiés, en cohérence avec l'ensemble des actions développées sur tout le territoire pour lutter contre l'habitat indigne ou très dégradé. Les taux maxima de subventions sont unifiés.

Désormais l'aide n'est accordée qu'aux travaux visant à répondre à des situations qui auront été diagnostiquées (l'Agence n'est plus seulement dans une logique de liste de travaux subventionnables).

Le plafond de travaux subventionnables est majoré – 1 000 euros hors taxes par mètre carré – pour les projets de travaux lourds de réhabilitation d'un logement indigne ou très dégradé. Le taux de financement maximum applicable est égal à 35 %.

Pour les autres projets de travaux d'amélioration, le plafond s'élève à 500 euros hors taxes par mètre carré, les taux variant entre 35 % et 25 %.

b) Une priorité donnée aux travaux les plus rentables énergétiquement

L'aide est assortie d'une écoconditionnalité, avec comme corollaire l'atteinte d'un niveau de performance énergétique correspondant au moins à l'étiquette E, soit une consommation d'énergie annuelle inférieure à 330 kwhep/m² par an.

Les dossiers de demande de subvention devront donc s'accompagner d'une évaluation de la situation initiale du logement et du résultat escompté après travaux.

L'ANAH prévoit en outre :

– une meilleure articulation avec les autres outils d'intervention sur le parc privé ;

– la recherche d'une convergence des différentes aides publiques au parc privé, notamment par la mise en avant des dispositifs fiscaux complémentaires à l'action de l'Agence (le crédit d'impôt développement durable, l'éco-prêt à taux zéro...);

– la mise en place d'un régime national qui s'affranchira des zones et permettra une meilleure territorialisation des aides, les ajustements liés à la tension du marché locatif se faisant désormais au niveau local.

c) Un conventionnement du loyer systématique

Les subventions accordées par l'Agence sont désormais assorties d'un conventionnement du loyer systématique.

Une prime de « réduction du loyer » est prévue pour les logements sociaux ou très sociaux nouvellement conventionnés dans les secteurs les plus tendus, sous réserve d'une participation d'autres co-financeurs. Il est également prévu une prime en cas de « réservation » au profit d'Action logement pour faciliter l'accès des salariés au parc conventionné ou au profit du préfet dans le cadre de l'accès au logement des personnes les plus défavorisées.

d) La promotion du conventionnement sans travaux

L'objectif de maîtrise du niveau de loyer ne passe pas systématiquement par une aide aux travaux. Le conventionnement sans travaux sera favorisé afin de développer notamment le parc de logements privés à loyer intermédiaire en zones tendues.

Le conventionnement sans travaux peut aussi être un moyen de concourir à une offre d'insertion pour les familles en quête de logement, en se combinant à d'autres aides. Ainsi, le dispositif d'intermédiation locative « Solibail » a d'ores et déjà permis, en un peu plus d'un an et demi, de couvrir en Ile-de-France 1 329 logements privés destinés à des ménages en difficulté. Ce chiffre représente 6 à 7 ans de production de logements privés à loyer très social dans la même région en contrepartie d'aides aux travaux.

e) Des règles spécifiques pour le logement d'insertion géré par des organismes associatifs agréés

Un régime de financement plus favorable est prévu pour les logements qui accueillent, dans la durée, des ménages en difficultés.

Ainsi recentrée sur les logements dégradés, l'aide aux propriétaires bailleurs dans une optique de loyer maîtrisé permet d'affirmer le rôle du parc privé « social » :

– dans les zones les plus tendues en complément du parc public : comme un élément de la chaîne du logement pour dégager une offre intermédiaire pour les salariés qui n'ont pas accès au parc HLM ou qui souhaitent en sortir ; mais aussi comme éléments ponctuels d'un parcours d'insertion pour des familles en situation d'hébergement (comme dans le dispositif SOLIBAIL) ou pour accueillir des ménages qui ne trouvent pas à se loger dans le parc social (grandes familles...).

– dans les zones non tendues pour dégager une offre locative pour des personnes à revenus modestes, par exemple par la remise sur le marché de logements dégradés.

E.— DES AIDES À L'INGÉNIERIE RENFORCÉES ET SIMPLIFIÉES

Les aides à l'ingénierie de l'ANAH s'adressent aux collectivités dans le cadre des opérations programmées (Opérations programmées d'amélioration de

l'habitat – OPAH – ou Programmes d'intérêt général – PIG) ou directement aux propriétaires dans les autres situations (assistance à maîtrise d'ouvrage).

Le nouveau régime des aides, induit des dépenses d'ingénierie plus importantes. Il est davantage fondé sur le diagnostic et l'accompagnement des propriétaires occupants les plus modestes.

1. En opérations programmées

a) Des aides simplifiées et unifiées

- Pour mieux cerner les problématiques locales grâce aux études préalables et repérages, un taux unique de 50 % est fixé ainsi qu'un plafond harmonisé et réévalué à 100 000 euros ;
- Pour préparer les stratégies d'intervention, le taux de subvention est fixé à 50 % pour un montant de dépenses plafonné à 200 000 euros.

b) Viser une logique de résultat

En phase opérationnelle, l'ANAH finance l'ensemble des prestations accompagnant la mise en œuvre de l'opération. Pour favoriser la réalisation de ses nouvelles priorités et allouer la ressource là où c'est le plus nécessaire, l'Agence introduit un principe de part variable sous forme de primes, attribuées aux opérations de lutte contre l'habitat indigne ou concernant des propriétaires occupants très fragiles. Les taux de base des subventions sont unifiés.

2. Hors opération programmée : renforcer l'accompagnement des propriétaires par une assistance à maîtrise d'ouvrage

Un complément de subvention pourra être accordé aux propriétaires de logements situés en dehors du périmètre d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) ou d'un projet d'intérêt général (PIG). Son objet est de financer des prestations d'assistance à la maîtrise d'ouvrage : information sur les dispositifs d'aides et travaux envisageables, diagnostics (dégradation, autonomie, énergie), conception du projet, montage du dossier de financement et aide au montage du dossier de paiement des subventions.

Ce complément de subvention peut atteindre un montant de 430 euros pour aider les cas prioritaires. Une subvention de base de 130 euros est maintenue pour les autres cas étant susceptibles de bénéficier d'une assistance à maîtrise d'ouvrage.

Le renforcement de l'assistance à maîtrise d'ouvrage pour les propriétaires occupants s'inscrit dans la priorité que constitue la mise en œuvre du plan d'aide à la rénovation thermique des logements privés. Il s'agit d'accompagner au mieux les propriétaires occupants dans toutes les étapes dans leur projet de travaux afin

de les encourager à passer à l'acte et à réaliser les travaux de rénovation énergétique les plus efficaces.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 27 octobre 2010, la Commission a procédé à l'audition, lors d'une réunion ouverte à la presse, de **M. Benoist Apparu, secrétaire d'État, chargé du logement et de l'urbanisme**, auprès du ministre d'État, ministre de l'écologie et du développement durable, sur les crédits de la mission « Ville et logement » pour le projet de loi de finances pour 2011 (n° 2824).

M. le président Patrick Ollier. Nous sommes réunis pour examiner les crédits des quatre programmes de la mission « Ville et logement » du projet de loi de finances pour 2011. Les crédits des programmes « prévention et lutte contre l'exclusion et « politique de la ville » sont suivis par M. Michel Piron. Ceux du programme « aide à l'accès au logement » et « développement et amélioration de l'offre de logement » par M. Jean-Pierre Abelin.

Monsieur le secrétaire d'État, l'examen de ce budget est aussi pour nous l'occasion, sinon de faire un bilan d'étape, du moins d'avoir des informations sur la politique que vous conduisez dans le cadre de vos responsabilités, laquelle ne se réduit pas à son budget.

Je souhaiterais rappeler que notre commission a eu une activité très importante dans le domaine du logement et de l'urbanisme.

En premier lieu, nous nous sommes substitués au Gouvernement qui n'avait pas respecté les engagements de la LME sur l'urbanisme commercial. Je tiens d'ailleurs à vous rendre hommage pour l'attitude que vous avez eue à l'égard de la proposition de loi que nous avons déposée, qui visait à transférer dans le code général de l'urbanisme les dispositions relatives à l'urbanisme commercial. M. Piron, qui en était le brillant rapporteur, et moi-même attendons l'inscription de ce texte à l'ordre du jour du Sénat. J'espère que la date du 6 décembre sera confirmée, pour un vote définitif avant la fin de l'année.

En second lieu, nous sommes intervenus à l'occasion du Grenelle de l'environnement, qui comportait un volet « bâtiment et urbanisme ». Ce fut pour nous une longue lutte et la Commission, majorité et opposition confondue, a fait un travail considérable.

Dans le cadre du budget, vous proposez des réformes importantes. Ainsi, la fiscalité de l'accession sociale à la propriété a été entièrement revue. Je souhaite que vous nous en parliez, car nous suivons de très près ce sujet, et à titre personnel, j'y suis très sensible.

De même, je souhaiterais que vous nous parliez du mécanisme que vous proposez de « péréquation » entre bailleurs sociaux, alimenté par la suppression de l'exonération de contribution sur les revenus locatifs pour les organismes HLM.

Les budgets de la ville et de la lutte contre l'exclusion se caractérisent par leur stabilité, ce qui traduit un réel effort, en ces temps de rigueur budgétaire. Il n'en demeure pas moins que certains éléments extrabudgétaires interpellent notre Commission : les zones franches doivent s'éteindre progressivement à partir de 2011, pour disparaître en 2016. J'aimerais que nous puissions, après la discussion budgétaire, débattre avec le Gouvernement du dispositif qui pourra éventuellement leur succéder ; le financement du PNRU, pour les années 2012 et 2013 est subordonné à la signature d'un accord pluriannuel entre l'État et Action logement, qui a récemment révélé ses difficultés financières. Il n'est pas menacé, mais nous aimerions avoir des précisions sur le circuit de financement auquel le Gouvernement travaille.

Voilà quelques questions d'ordre général qui nous intéressent et qui m'intéressent tout particulièrement en tant que président de cette Commission.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet. En préalable, je m'étonne, monsieur le président, que nous n'ayons pas également le plaisir de recevoir Mme Amara : dans notre esprit, les deux ministres compétents devaient intervenir sur chacun des deux aspects de cette mission.

M. François Brottes. Mme Amara est en charge de la politique de la ville. Il nous semble impossible de débattre de cette question hors de sa présence.

M. le président Patrick Ollier. Même si nous ne sommes pas cette année dans le cadre d'une commission élargie, vous avez raison et le fait que Mme Amara n'ait pas été convoquée est une erreur, que j'assume en tant que président de la Commission et que nous allons faire en sorte de réparer. Dans cette attente, je vous propose de procéder néanmoins dès à présent à l'étude des crédits qui relèvent de la responsabilité de monsieur le secrétaire d'État.

M. Benoist Apparu, secrétaire d'État chargé du logement et de l'urbanisme, auprès du ministre d'État, ministre de l'écologie et du développement durable. Je vous propose d'insister sur les points principaux du budget et de la politique que nous menons et, bien évidemment, de répondre aux premières questions du Président.

Je souhaite d'abord appeler votre attention sur la refondation de la politique de l'hébergement de notre pays que nous avons engagée l'année dernière avec l'ensemble de nos partenaires associatifs. Au mois de novembre 2009, nous avons signé à cette fin un accord avec les trente et une associations qui représentent l'ensemble du secteur de l'hébergement.

Ces dernières années, le monde associatif a multiplié les coups de boutoir, notamment médiatiques, qui ont poussé les gouvernements successifs, de droite comme de gauche, à créer un certain nombre d'outils visant à organiser ce secteur. Nous avons décidé, à sa demande – plus exactement à la demande des trente et une associations, qui s'étaient organisées en collectif à la suite de la « crise » des Don Quichotte et travaillaient sur le sujet depuis trois ans – d'inverser

complètement la logique et de refonder notre politique pour aboutir à un véritable service public de l'hébergement et de l'accès au logement.

Cette refondation repose sur trois outils principaux :

Premièrement, une véritable planification de l'offre départementale d'hébergement et d'accès au logement, que nous avons fait établir l'année dernière par nos services déconcentrés et par les associations, afin de regarder la réalité des besoins de chacun de nos territoires.

Deuxièmement, les SIAO – systèmes intégrés d'accueil et d'orientation – des publics à la rue ou des publics hébergés. A partir du moment où une personne entre dans un hébergement, quelle que soit sa nature, y compris en gymnase pour une nuit, il faut pouvoir la prendre en charge individuellement et immédiatement pour lui proposer une orientation et un parcours d'insertion. L'ensemble de ces SIAO est en place depuis le 15 octobre, et leur installation sera finalisée le 1^{er} novembre, en relation étroite entre les partenaires associatifs et l'État.

Troisièmement, la réorganisation complète du pilotage et du financement des structures associatives.

Depuis une quinzaine d'années, la loi de finances présentée devant le Parlement sur ce secteur d'activité n'est ni transparente ni sincère. Ce qui est inscrit en loi de finances initiale ne correspond pas à la réalité des dépenses qui seront engagées dans l'année en cours. Chaque année, un, deux, trois, voire quatre décrets d'avance sont nécessaires pour financer cette politique de l'hébergement. Cette année n'a pas fait exception : nous savions, dès le vote de la LFI, que les sommes inscrites n'étaient pas suffisantes, et nous avons pris un décret d'avance de 110 millions d'euros, un autre intervenant peut-être d'ici à la fin de l'année.

Dans le cadre de l'accord global que nous avons passé avec le secteur associatif, l'État s'est, notamment, engagé à faire voter une loi de finances initiale transparente, sincère, qui reflète la réalité des sommes qui seront dépensées en cours d'année. C'est chose faite : ce budget reprend intégralement l'ensemble des sommes qui ont été dépensées en 2010 : loi de finances, plus décret d'avance. Il augmente d'environ 8 %, passant de 1,1 milliard à 1,2 milliard, augmentation qui correspond en fait à l'addition du décret d'avance aux crédits inscrits en loi de finance initiale.

L'avantage de cette transparence et de cette sincérité budgétaire est de pouvoir contractualiser sur le long terme avec l'ensemble du monde associatif, de sécuriser les financements et de donner de la visibilité aux politiques d'hébergement et d'accès au logement, *via* les contrats de performances et d'objectifs, qui courent sur trois ans.

J'en viens à un autre point important de ce budget, que le président a évoqué dans son introduction : la refonte complète de nos dispositifs d'accession à la propriété. Cette réforme, qui a été présentée par le Président de la République à

Thiais il y a quelques semaines, se traduit concrètement dans ce budget, puisqu'il s'agit d'une dépense fiscale pour l'État, dans le cadre de cette loi de finances.

A l'occasion de la campagne présidentielle, le Président de la République avait souhaité mettre en avant ce qu'il avait appelé lui-même la « France des propriétaires ». Ce n'est pas qu'un slogan, mais un véritable projet de société pour notre majorité. Nous considérons que l'accès à la propriété est l'aboutissement naturel d'un parcours résidentiel. C'est le rêve de la plupart de nos compatriotes, qui correspond à un besoin de sécurité. L'accession sociale contribue également à la mixité dans les quartiers. C'est un élément de responsabilité. Elle répond enfin à la volonté de tout un chacun de se constituer un patrimoine. Bref, nous considérons que notre devoir est de transformer en réalité cette ambition naturelle de nos compatriotes, et pas simplement pour les plus riches d'entre nous. En effet, force est de constater que, depuis une quinzaine d'années, le pouvoir d'achat immobilier, notamment celui des classes moyennes, s'est fortement érodé : entre 1995 et aujourd'hui, les prix de l'immobilier ont été multipliés par 2,5 tandis que les revenus de nos compatriotes ont été multipliés par 1,6. Le résultat est que le taux de propriétaires dans notre pays a peu augmenté même s'il n'a pas régressé en raison de la faiblesse des taux d'intérêt et de l'allongement de la durée moyenne des prêts.

Le Président de la République nous a demandé d'imaginer et de présenter une réforme globale de l'ensemble des outils d'accession à la propriété, visant à résoudre, notamment, les classes moyennes et modestes. C'est ce que nous avons fait.

Aujourd'hui, il existe près de douze outils d'accession à la propriété, répartis en cinq grandes familles : le PEL, pour 1,8 milliard ; l'APL à l'accession, pour 1,1 milliard ; l'actuel prêt à taux zéro, pour 1,2 milliard ; le crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt qui coûterait 3 milliards par génération ; enfin le Pass foncier qui coûte 300 millions à l'État en taux de TVA réduit, et 1 milliard aux partenaires sociaux.

Nous avons décidé de réorganiser l'ensemble de ces outils dans une logique de simplification, en en conservant trois.

Le premier est le PEL, outil un peu atypique qui aide nos compatriotes à préparer leur accession, c'est-à-dire à épargner pour constituer l'apport personnel pour devenir propriétaire. Ce produit coûte à l'État 1,8 milliard d'euros, ainsi répartis : 1,3 milliard au titre de la prime qui est versée à celui qui l'a souscrit lorsqu'il sort de son PEL et accède à la propriété ; 500 millions d'euros de fiscalité au titre de la non imposition sur le revenu des intérêts générés par le PEL. Objectivement, ce 1,8 milliard d'euros ne déclenche pas, en tant que tel, de l'accession à la propriété. Si nous maintenons ce produit, c'est parce que retirer la prime d'État engendrerait un départ massif de l'épargne des Français de ce produit, qui représente pas moins de 140 milliards d'euros dans les comptes des banques. Dans la situation actuelle, ce ne serait guère opportun...

Le deuxième outil est constitué de ce qui déclenche, en tant que tel, de la propriété, c'est-à-dire l'accession, sur laquelle je reviendrai.

Le troisième est l'APL accession. Une fois l'accession préparée et le logement acheté, il faut sécuriser cette accession, notamment celle des plus modestes. Là encore, c'est un outil un peu atypique, le seul qui s'adapte aux évolutions de revenus des accédants. Même si vous n'en bénéficiez pas quand vous entrez dans votre propriété, vous pouvez en bénéficier par la suite en cas de baisse de revenus. Son montant – en moyenne, 150 euros par mois – n'est pas négligeable. C'est donc un outil solvabilisateur, pris en compte par les banques, qui sécurise l'accession. D'ailleurs, si nous n'avons pas eu de « sursinistralité » dans l'accession à la propriété pendant la crise, c'est notamment en raison du rôle de régulation de l'APL accession en cas de baisse de revenus des accédants.

J'en viens au cœur du dispositif : l'accession elle-même. En la matière, nous fusionnons les trois produits principaux : le PTZ (prêt à taux zéro) actuel, le crédit d'impôt TEPA et le Pass foncier, en les remplaçant par un nouveau produit : le Prêt à taux zéro Plus.

Ce produit est réservé aux primo-accédants. C'est un produit universel, largement « verdi » et beaucoup plus efficace que le PTZ actuel : dans le neuf, par exemple, son montant pourra être quadruplé. Par ailleurs, l'investissement de l'État passera d'1,2 à 2,6 milliards d'euro. C'est surtout un produit qui épousera la réalité des prix du marché.

Aujourd'hui, l'écart entre un PTZ dans une zone où les prix de l'immobilier sont peu élevés et dans une zone où ils sont très élevés, est de 30 %. Or, dans la réalité, les prix du marché peuvent quadrupler – entre 7 000 euros au mètre carré à Paris et 1 900 euros au mètre carré dans ma ville de Châlons-en-Champagne, par exemple. Si on ne prend pas en compte ce différentiel des prix de l'immobilier, on interdit l'accession à la propriété dans les zones les plus tendues, là où les prix sont les plus élevés. Nous y reviendrons, mais je précise tout de suite que l'investissement de l'État dans les zones dites les moins tendues, c'est-à-dire la zone C, sera supérieure avec le nouveau PTZ : 800 millions contre 600 avec l'ancien.

Cela dit, nous devons faire attention. Avec ce nouveau PTZ, comme avec tout produit logement, il y a un risque d'impact sur les prix. Si résolvabiliser les publics en aidant les gens à devenir propriétaires se traduit par une augmentation à due concurrence des prix de l'immobilier, nous n'aurons pas réussi notre pari, et même fait exactement l'inverse, à savoir alimenté la spéculation immobilière. Nous reviendrons, si vous le souhaitez, sur les façons de l'éviter.

Je terminerai sur un point qui, j'imagine, fera débat au sein de votre Commission : les moyens consacrés au logement social, notamment la contribution dite « de péréquation » sur le monde HLM.

Je vous rappelle quelques chiffres importants : en 2008, le potentiel financier du monde HLM s'élevait à 6,5 milliards d'euros et sa marge d'autofinancement à 12,5 %. Pour avoir quelques éléments de comparaison, la marge d'autofinancement d'un groupe comme La Poste est de moins de 5 % et celle d'ACCOR, qui est là pour réaliser des bénéfices, est de 15 %. Cette moyenne, en tant que telle, n'a aucun sens, mais elle reflète une diversité totale sur le territoire, la marge d'autofinancement de certains bailleurs sociaux dépassant 22 % – plus qu'un groupe de promotion immobilière purement privé comme Nexity, qui doit plafonner la sienne à 19 %.

L'idée de cette contribution est d'organiser une péréquation au sein du monde HLM entre ceux qui ont une marge d'autofinancement, donc un potentiel financier important, et ceux qui ont un potentiel financier moins important et qui doivent construire beaucoup.

Nous avons prévu une contribution de 340 millions d'euros, avec une assiette basée sur les loyers. La contribution des revenus locatifs, c'est-à-dire la suppression d'une dépense fiscale dont bénéficiait le monde HLM ...

M. Marcel Rogement. Non !

M. le secrétaire d'État. Je n'ai pas parlé de « niche », mais de dépense fiscale : une contribution qui touche l'ensemble des bailleurs personnes morales, mais dont certains sont exonérés.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet. C'est plutôt une moindre recette !

M. le secrétaire d'État. Appelez cela comme vous voulez...

Nous avons prévu de supprimer cette exonération d'impôt. Des membres des commissions des affaires économiques et des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat nous ont interpellés. S'ils étaient d'accord sur le principe de cette contribution, ils en critiquaient l'assiette et faisaient remarquer que prélever 2,5 % sur le chiffre d'affaires ne permettait pas d'organiser une réelle péréquation. C'est la raison pour laquelle, ce matin même, en Commission des finances de l'Assemblée, le Gouvernement a donné un avis favorable à un amendement visant à modifier l'assiette prévue.

Cette contribution serait assise sur le potentiel financier du monde HLM, lequel est aujourd'hui en moyenne de 1 800 euros par logement. La contribution que nous préconisons serait la suivante : pas de contribution de zéro à 1 000 euros de potentiel financier – 25 % des bailleurs sociaux seraient ainsi exonérés – ; puis une contribution progressive : de 1 000 à 2 000 euros – 0,2 pour 1 000 – puis de 2 000 à 3 000 euros, de 3 000 à 4 000 euros, etc. La taxe augmente en fonction du potentiel financier dégagé pour chaque logement par le bailleur social. Voilà la nouvelle assiette qui est proposée. Elle a été calibrée pour générer les 340 millions d'euros que j'ai évoqués tout à l'heure.

M. Jean-Pierre Abelin, rapporteur pour avis pour le logement. Le budget de la mission « ville et logement » participe de l'effort national de diminution de la dépense publique dans un contexte incertain pour le secteur de la construction. Ainsi, à périmètre constant, le budget des aides à la pierre progresse de 9,32 % en autorisations d'engagement, mais diminue de 17,67 % en crédits de paiement. Le budget des aides au logement enregistre une très légère baisse. Il convient toutefois de nuancer cette diminution, puisque le poids de la dépense fiscale demeure important, notamment avec la TVA à taux réduit sur les travaux, qui représente à elle seule une dépense fiscale de 5,05 milliards d'euros en 2011.

Il convient de saluer la réforme de l'aide fiscale à l'accession à la propriété – création d'un nouveau prêt à taux zéro et simplification du dispositif – et la réforme des aides de l'ANAH, dont j'ai reçu ce matin le président, le sénateur Braye. L'action de l'ANAH se trouve ainsi recentrée sur les propriétaires occupants et sur l'habitat indigne. Pour autant, nous sommes plusieurs à nous interroger à propos des besoins en zones peu tendues et des apports des collectivités locales.

Je ne reviendrai pas sur le mécanisme de la péréquation évoquée par M. le secrétaire d'État. La taxe initialement prévue touchait tous les offices d'HLM et toutes les SEM, les sociétés d'économie mixte, quelle que soit leur politique d'investissement. La nouvelle base est certainement plus intéressante. Reste que l'on se demande si l'on pourra atteindre la production de 120 000 logements sociaux, dans une période où les aides du plan de relance se terminent et où les taux d'emprunt remontent légèrement.

On constate par ailleurs des changements de périmètre au sein du programme « développement et amélioration de l'offre de logement », avec la création d'une nouvelle action consacrée à la garantie des risques locatifs.

J'ai quelques questions plus directes à vous poser, monsieur le secrétaire d'État.

Dans le PLFSS, il est prévu de supprimer le versement rétroactif de trois mois d'aide personnelle entre la date d'ouverture du droit et celle de la demande d'aide sur les aides personnelles. Pouvez-vous nous éclairer sur ce point ?

S'agissant de la politique de production de logements sociaux, nous avons connu trois années importantes. Le mouvement HLM a contribué à jouer son rôle de stabilisateur dans la crise que nous avons connue. Au Congrès national du mouvement HLM, vous avez appelé à une nouvelle économie. Pouvez-vous nous en dire davantage ? Que deviendrait, dans ce cadre, la stratégie de la production de logements sociaux en France ?

Pouvez-vous nous éclairer sur la pérennité du financement du 1 % ? L'ANAH recevra à ce titre, en 2011, une contribution de 480 millions d'euros. Mais nous nous interrogeons sur le long terme. Notamment, comment l'ANAH sera-t-elle financée dans les années qui viennent ?

Une convention, passée avec le mouvement HLM, fixait comme objectif la vente de 40 000 logements sociaux par an, c'est-à-dire 1 %. Aujourd'hui, avec 5 000 à 6 000 logements vendus, on en est loin – entre 0,1 et 0,15 %. Comment « booster » cette vente HLM qui représente un potentiel de fonds propres extrêmement important et permettrait de réinjecter des crédits dans la production de nouveaux logements ?

Quel bilan peut-on tirer de la loi DALO ? Le dispositif sera universel à compter de 2012. Sera-t-on prêt à relever ce défi ?

Je terminerai par deux questions très précises, qui m'ont été suggérées ce matin par le président de l'ANAH. Celui-ci s'étonnait que la subvention pour charges de service public n'ait pas été versée à l'Agence depuis 2009. Comment l'expliquez-vous et comment comptez-vous y remédier ? Par ailleurs, les travaux d'office pour la résorption de l'habitat insalubre relèvent de la compétence régaliennne de l'État. Dès lors, pourquoi créer un fonds de concours alimenté par l'ANAH ?

M. Michel Piron, rapporteur pour avis pour la ville. La Commission m'a confié la tâche d'examiner les crédits du programme « prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables ». La lutte contre le phénomène du « sans-abrisme », au même titre que les efforts à destination des habitants de quartiers prioritaires, relèvent de la politique du logement au sens large. En effet, la solution au problème du « sans-abrisme » se trouve dans le développement d'une offre de logement durable à destination des personnes les plus vulnérables. Votre présence, monsieur le secrétaire d'État, lors de l'examen des crédits du programme 177, est l'occasion d'aller au-delà de la simple discussion budgétaire et de réfléchir à l'orientation que nous souhaitons donner à la politique du logement dans notre pays.

L'ambition qui guide ce programme semble élevée. La prise en charge des personnes sans abri a été érigée par le gouvernement actuel au rang de priorité. Suite au rapport Pinte du 29 janvier 2008, le Premier ministre a déclaré l'hébergement et l'accès au logement « Chantier national prioritaire 2008-2012 ». L'effort budgétaire qui lui est consacré est-il à la hauteur des ambitions proclamées ? Ce programme n'a pas subi de diminution significative de crédits dans un contexte budgétaire pourtant extraordinairement contraint. Le budget consacré par l'État à la lutte contre les exclusions a augmenté de 40 % entre 2006 et 2010. Pour 2011, le programme 177 augmentera de 90 millions d'euros, soit de près de 8 %. Votre rapporteur ne peut qu'exprimer sa satisfaction.

Il convient néanmoins de ne pas se limiter à une vue d'ensemble trop lointaine. Ce n'est qu'en s'intéressant au détail des programmes que l'on pourra s'assurer du maintien de l'ambition de la puissance publique, qui est incontestable.

Je commencerai par le programme « politique de la ville » pour ce qui vous concerne, en ne vous interrogeant que sur les points qui recourent votre plan d'action ministérielle.

Le PLF ne rend pas compte de la totalité de l'effort financier à destination des quartiers. Dans le cadre du Plan national de rénovation urbaine pour l'exercice 2009, les paiements de l'ANRU s'élèvent à 956 millions d'euros, soit davantage que l'ensemble du programme « politique de la ville ». Le financement du PNRU à hauteur de 12 milliards d'euros est garanti par la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion et n'est donc pas menacé. Toutefois, les difficultés financières que semble rencontrer Action au logement soulèvent au moins deux séries de questions.

Premièrement, quel sera le contenu de l'accord pluriannuel entre l'État et Action au logement ? Comment sera financé le PNRU pour les années 2012 et 2013 ? Je rappelle que le niveau des paiements annuel de l'ANRU devrait rester supérieur au milliard d'euros jusqu'en 2015, avec un pic en 2012 de l'ordre de 1,5 milliard d'euros.

Deuxièmement, les effets dans le temps de la rénovation urbaine ont leurs limites. Si ce PNRU 1 n'est pas suivi d'un PNRU 2, ces effets risquent fort d'être fragilisés. Compte tenu des difficultés présentes à dégager des financements, je suis quelque peu inquiet. Le PNRU 2 verra-t-il le jour ?

Par ailleurs, vous êtes plus directement en charge du programme intitulé « prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables ».

Ces trois dernières années, le montant des crédits accordés en lois de finances initiales a toujours été inférieur à l'exécution constatée l'année précédente, comme vous le souligniez tout à l'heure, ce qui a conduit systématiquement à un abondement du programme 177 en cours de gestion. Les acteurs de la politique de l'hébergement et de l'accès au logement réclamaient donc avec insistance une inscription des crédits sur la base de leur exécution constatée l'année précédente. Le projet de loi de finances pour 2011 devrait enfin procéder à ce que l'on peut qualifier de « rebasage » et mettre fin à l'utilisation des décrets d'avance, ce dont on ne peut que se réjouir. Je ferai simplement deux remarques à ce sujet.

D'une part, on se félicitera sans doute du retour à cette sincérité budgétaire, mais sans excès, car on aurait pu imaginer qu'elle puisse avoir lieu quelques années auparavant. Quoiqu'il en soit, les crédits inscrits au PLF 2011 sont supérieurs de 8 % à ceux ouverts par la loi de finances 2010. Mais on sait que ceux-ci étaient sous-évalués. Ainsi, les crédits inscrits au PLF 2011 seront légèrement inférieurs à l'exécution constatée pour 2010. Parler, dans ces conditions, d'une hausse des crédits relève sans doute d'une curieuse « coquetterie budgétaire ».

Au-delà de cette critique de forme, je ne peux que saluer le fond. Je me réjouis de mesures comme l'intermédiation locative, dédiée au développement de

l'offre de logement à destination des personnes les plus démunies. Quand et comment comptez-vous procéder à une montée en régime des différents dispositifs ?

Enfin, monsieur le secrétaire d'État, je vous adresserai deux dernières questions transversales.

D'abord, au cours des auditions budgétaires que j'ai pu mener, j'ai constaté à quel point les acteurs de terrain regrettaient l'affaiblissement de certains services déconcentrés de l'État suite à la RGPP, notamment celui des services opérationnels, alors que les services conceptuels semblent se protéger plus facilement. Cet état de fait sera-t-il passager ou durable ?

Ensuite, dans les deux domaines sur lesquels je me suis penché, l'action publique est confrontée à un manque de données statistiques ou à leur inadaptation, qui demeure. Comment comptez-vous remédier à un tel manque, que vous avez vous-même relevé à plusieurs reprises ? Plus généralement, je note l'absence récurrente de cohérence entre ingénierie publique et prise de décision politique. C'est un problème central lorsque l'on parle d'efficacité de l'action publique.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet. Monsieur le secrétaire d'État, vous êtes en train de porter la quasi ultime étape d'une politique visant à ce qu'il n'y ait plus de budget du logement... Je fais ce constat avec regret.

Peut-on encore parler d'un budget du logement quand on sait que, depuis 2002, l'État conduit ses stratégies par des prélèvements hors budget ? On a tout vécu : les SACI (sociétés anonymes de crédit immobilier), le 1 %, la tentative visant l'an dernier les organismes d'HLM dans le cadre de la loi de mobilisation et de lutte contre l'exclusion, dite loi MOLLE ; mais cette année, c'est le paroxysme ! Nous avons raison lorsque nous annoncions que l'État finirait par ne plus concourir à la construction du logement social : vous n'en finanziaz déjà plus qu'une infime partie et vous êtes encore en train de la réduire !

Cette politique a tout cassé : les crédits immobiliers ont été ravagés ; le 1 % est dans une situation catastrophique, au point que demain, il ne pourra plus remplir sa mission, c'est-à-dire le logement des salariés. Les gestionnaires du logement social, et pas seulement ceux de l'opposition, s'inquiètent du sort qui est réservé aux organismes HLM.

L'État pourrait parler vrai, de temps en temps, au lieu de tenter de justifier le prélèvement sur les HLM par la suppression de la contribution sur les revenus locatifs : il serait devenu tout à coup scandaleux que l'Union des HLM ne soit pas concernée par ce dispositif fiscal. Au moins ne parle-t-on plus de niche fiscale, et je vous en remercie. Cela vous aurait peut-être d'ailleurs épargné quelques brouhahas intempestifs, mais fondés, au Congrès des HLM ...

Autre problème : le prélèvement sur les organismes constitue, pour une grande partie d'entre eux, un prélèvement sur les loyers, c'est-à-dire sur les locataires. Moi qui suis président d'un organisme, je peux vous dire que nous n'avons aucun fonds disponible pour éviter d'augmenter les loyers de plus de 2 %. Ma collectivité verse chaque année une subvention à mon office. Et, lorsqu'il est opérateur, elle l'aide davantage que l'État en cas de surcharge foncière. Il y a là un vice fondamental.

Il est inacceptable de vouloir, en définitive, faire payer les organismes pour que l'État continue un peu à subventionner le logement social. Ce n'est pas une politique d'État et cela ne peut en être une, quel que soit par ailleurs ce que vous faites contre ceux qui ont de l'argent de côté.

Bien évidemment, l'aide au logement continue à baisser, en particulier l'aide à la pierre baisse : 10 760 euros par logement pour un PLAI – prêt locatif aidé à l'intégration ; 800 euros pour un PLUS – prêt locatif à usage social – contre 2 000 euros il y a deux ans. Cela signifie que la participation de l'État à chaque construction de logement diminue. Par ailleurs je vous demande une nouvelle fois, monsieur le secrétaire d'État, de nous indiquer la répartition des PLAI entre les collectifs, les foyers et ce qui appartient aux familles.

Vous réduisez en fait d'un milliard d'euros la participation de l'État au financement global du PTZ : alors que les trois opérations représentaient plus de 3 milliards vous revenez, par un tour de passe-passe, à 2 milliards. En outre, et contrairement à ce que vous aviez annoncé, vous ne travaillez pas sur l'accession sociale à la propriété. Depuis 2002, la vraie accession sociale a baissé, de telle sorte que l'ensemble des dispositifs d'accession sociale n'a pas servi à la population la plus en difficulté. Ce qui veut dire qu'il n'y a pas d'accession sociale légitime.

Je terminerai par l'insupportable suppression du versement rétroactif dans le cadre du PLFSS. Vous tapez sur ceux qui auront le plus de mal à établir rapidement leur dossier d'APL, soit ceux qui seront dans la situation sociale la plus difficile. Si vous avez des économies à trouver, faites-les ailleurs que sur cette catégorie de population.

Je vous assure, monsieur le président, que la nuit ne serait pas suffisante pour exposer toutes les critiques que nous faisons à ce budget du logement, qui est une véritable catastrophe.

M. le président Patrick Ollier. Je viens de contacter Mme Amara, qui a accepté de venir le mardi 2 novembre, à 21 heures 30. Nous pourrions ainsi reprendre alors la discussion sur la politique de la ville.

M. Bernard Gérard. Les enjeux de la mission « Ville et logement » sont considérables. Le logement est l'une des principales préoccupations de nos concitoyens, qui y consacrent une part non négligeable de leur budget. Quant à la

politique de la ville et à la rénovation urbaine, elles constituent des problématiques essentielles pour l'avenir et pour la cohésion de notre société.

La mission traduit la mobilisation du Gouvernement en faveur de l'accès des Français au logement en proposant une offre diversifiée et accessible et en solvabilisant les ménages grâce aux aides personnelles. Elle a également pour objectifs de renforcer la lutte contre l'habitat indigne et de favoriser le développement des solutions d'hébergement pour les personnes en très grande difficulté. Enfin, elle regroupe les crédits alloués par l'État aux quartiers prioritaires dans le cadre de la politique de la ville.

Ces thématiques sont souvent au cœur des travaux de notre commission et on trouve dans de récents rapports, notamment celui de MM. Goulard et Pupponi, outre une évaluation des effets et résultats des politiques de la ville, ont émis des recommandations pertinentes à même d'alimenter ou d'impulser de prochaines réformes.

Le Gouvernement a conscience des enjeux et poursuit sa mobilisation en faveur de ces deux missions divisées en quatre programmes – trois pour le logement, un pour la politique de la ville. Si les crédits de paiement et les autorisations d'engagement demeurent importants, ce budget n'en participe pas moins à l'objectif de réduction des déficits publics.

Les objectifs des différents programmes sont renforcés, notamment en ce qui concerne le développement et l'amélioration de l'offre de logement du parc locatif social, avec un objectif de 120 000 logements sociaux nouveaux contre 110 000 en 2010, l'objectivité conduisant toutefois à rappeler que 30 000 logements supplémentaires ont été construits au titre du plan de relance. Concernant le parc privé, le budget 2011 voit la continuation du dispositif Scellier qui soutient la construction et l'emploi.

Le budget est également marqué par un objectif de rationalisation, d'efficacité et de plus grande lisibilité des politiques publiques. Les mécanismes sont souvent complexes et peu compréhensibles pour des non-initiés. La réforme de l'accession à la propriété annoncée début octobre et qui se traduit dans ce projet de loi de finances permettra la fusion de plusieurs dispositifs en un outil renforcé, sur-mesure, avec une importante visée environnementale. Cet outil, le PTZ Plus, marque un effort sans précédent en la matière.

Euvrer à une mobilisation forte des acteurs concernés vise à rendre les politiques publiques plus équitables et plus efficaces, en concentrant les moyens sur les besoins les plus importants. Cet esprit rejoint les réflexions menées sur la géographie prioritaire de la politique de la ville et sur les limites de la logique de zonage. À ce titre, il convient de saluer la réforme annoncée de la géographie prioritaire de la politique de la ville, qui permettra dès 2011 de renforcer l'effort des politiques publiques.

On ne peut traiter de la politique de la ville sans souligner le rôle de l'ANRU dans la mise en œuvre du plan national de rénovation urbaine, le PNRU. Devant les inquiétudes suscitées par son financement dans un avenir proche, je vous saurais gré, monsieur le secrétaire d'État, de bien vouloir préciser les solutions envisagées. Chaque jour l'actualité montre combien il est fondamental de mobiliser nos efforts en faveur des quartiers et de leurs habitants. La dynamique Espoir banlieues est un outil essentiel pour ces quartiers qui sont confrontés à des problèmes majeurs de sécurité, d'éducation, d'emploi ou de transports. Aucun levier n'est à négliger.

Vous me permettez, en tant que président de l'EPARECA, (Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux) de citer le rôle important qu'il joue dans la rénovation commerciale et artisanale et le dynamisme économique de certaines zones urbaines. Qu'en sera-t-il à l'avenir de son financement ? Le rapport de MM. Pupponi et Goulard montre qu'il ne bénéficie d'aucune subvention du programme 147 « Politique de la ville » alors qu'il est tourné en très grande partie vers les quartiers prioritaires. Il n'émerge qu'au FISAC pour un montant de 10,5 millions d'euros sur un budget très modeste de 42 millions d'euros, alors même que son efficacité est incontestable.

Fruit d'une réflexion moderne, réaliste et pragmatique, ce budget poursuit les efforts du Gouvernement en faveur du logement, tout en prenant en considération nos concitoyens les plus vulnérables. Il confirme la mobilisation en faveur de l'amélioration des conditions de vie dans les quartiers prioritaires.

C'est pourquoi le groupe UMP votera ce budget.

M. François Pupponi. Monsieur le secrétaire d'État, sachant que la bosse devrait atteindre 1 milliard d'euros, nous attendons avec impatience de savoir comment l'ANRU sera financée cette année. Il convient de rappeler que l'article 99 du PLF, qui instaure une ponction sur les organismes d'HLM, devait participer au financement de l'ANRU en 2011. Si l'Assemblée suit le Sénat et si ce prélèvement disparaît, l'amendement Scellier suffira-t-il à récupérer 340 millions d'euros sur les « dodus dormants » ?

Michel Piron a eu raison d'évoquer la nécessité d'un PNRU 2. On sait en effet que l'ANRU n'a pas pu rénover la totalité de certains quartiers, notamment en Île-de-France. Que deviendront ces quartiers à demi rénovés ? Par ailleurs, certaines communes, qui ont bénéficié de l'ANRU, seront dans l'incapacité d'entretenir les quartiers rénovés, ce qui ramène au débat sur la péréquation horizontale.

S'agissant de la loi DALO, tous les ministres chargés du logement nous ont assurés depuis trois ans qu'ils demanderaient aux préfets de ne pas attribuer de logements DALO dans les ZUS ni dans les quartiers ANRU. Or tel n'est pas le

cas : les préfets le font tous les jours, ce qui renforce les ghettos urbains. On court ainsi allégrement à la catastrophe.

M. Jean-Pierre Nicolas. L'examen de la mission « Politique de la ville » est d'autant plus important que le logement peut être facteur de discrimination ou d'ascension sociales. Le budget est contraint en raison de la crise économique et financière et de trente années de déficits cumulés, tous bords politiques confondus.

Je me réjouis que l'accession à la propriété ait été simplifiée, ce qui permettra notamment aux primo-accédants d'y voir plus clair.

S'agissant de l'autofinancement des organismes HLM, vous avez raison d'instaurer une péréquation financière. Les moyens consacrés à la politique de la ville, dans le cadre notamment de la dynamique Espoir banlieues, permettront de trouver des solutions ciblées sur les communes et les EPCI les plus défavorisés. L'État a raison de continuer de donner des moyens financiers aux communes les moins riches qui rencontrent de grandes difficultés. Quels critères seront pris en compte pour l'attribution de la dotation de solidarité urbaine et pour celle de la nouvelle dotation de développement urbain ?

Enfin, je souhaite que notre objectif de 120 000 logements sociaux soit atteint.

M. Daniel Goldberg. Le secrétaire d'État nous a rappelé la ligne de conduite de la majorité depuis huit ans : la France du « tous propriétaires ».

M. le secrétaire d'État. Ce n'est pas vrai !

M. Daniel Goldberg. Nous sommes, quant à nous, partisans de la France du « tous logés », ce qui n'est pas exactement la même chose.

De plus, pour vous, le logement social doit être destiné aux plus pauvres de nos concitoyens alors que nous considérons qu'il a vocation à loger les deux tiers des Français, s'ils le souhaitent.

Je tiens par ailleurs à noter, monsieur le président, que le « bleu » budgétaire n'a été disponible, sous sa version papier, que vendredi dernier dans l'après-midi, ce qui ne facilite pas l'examen d'un budget aussi important. Quant à l'amendement qui a été examiné ce matin en commission des finances, nous avons dû aller le chercher nous-mêmes. Or les chiffres que M. le secrétaire d'État nous a donnés ne sont pas exacts.

Il est clair que vous financez la politique du logement par le biais d'un double racket : sur le 1 % logement depuis plusieurs années et, à partir de l'année prochaine, un racket sur les organismes HLM. En quoi ces pratiques augmentent-elles la contribution de l'État au budget du logement ? Combien l'État verse-t-il, notamment pour le locatif social, au titre de la solidarité nationale ?

Alors que l'État accorde 1 milliard d'euros d'exonération fiscale au titre de l'investissement locatif, dans la plupart des cas sans condition de ressources, quelles sommes investit-il dans le locatif social ? Il serait intéressant d'en comparer le montant avec celui de l'investissement des collectivités locales en la matière, d'autant que le nombre de logements sociaux financés dans le cadre du budget 2011 sera en baisse de quelque 20 000 par rapport à 2010.

Pourriez-vous également nous préciser quelle est la part des vrais PLAI – les PLAI individuels – par rapport aux prêts collectifs ?

Enfin, comment le projet de budget permet-il, d'encourager la production de PLAI dans des zones où le logement social est déficitaire par rapport à des PLS construits dans des quartiers populaires ?

M. François Brottes. Monsieur le secrétaire d'État, vous avez écrit la fable des petits cochons à l'envers : l'histoire part de la maison en paille et passe par la maison en bois pour aboutir à la maison en pierre. Avec ce projet de budget qui coupe les vivres des organismes HLM, ceux-ci se verront contraints de passer de la maison en pierre à la maison en bois, avant de revenir à la maison en paille...

Connaissez-vous le coût de la construction d'un logement social T3 en norme BBC – bâtiment basse consommation –, ainsi que celui de la réhabilitation d'un T3 vieux de vingt ans ? Savez-vous combien les organismes HLM versent de leurs fonds propres dans ces opérations et à quelle hauteur les collectivités locales se voient contraintes de combler la différence ?

Où avez-vous trouvé ces 12 %, voire 15 % qu'il serait possible de ponctionner sur les fonds propres des HLM, comme si leurs organismes avaient trop d'argent ? Ces chiffres sont à nos yeux incompréhensibles.

Par ailleurs, combien de ménages seront concernés par la suppression de la rétroactivité sur trois mois du versement de l'aide au logement ? Cette suppression freinera la construction de logements sociaux, ce qui est une énorme bêtise en période de relance.

M. Louis Cosyns. M. Abelin a évoqué la réforme des crédits de l'ANAH.

Le report des crédits affectés aux propriétaires bailleurs vers l'habitat indigne ne risque-t-il pas de compromettre les engagements signés par les collectivités locales dans le cadre des OPH ?

Je préside un OPH depuis trois ans. Or je remarque que si nos objectifs sont atteints pour l'habitat des propriétaires bailleurs, il n'en est pas de même de l'habitat indigne, les habitants souvent âgés refusant de libérer leur logement pour réaliser les travaux.

Pourrez-vous maintenir les conventions jusqu'à leur terme ? Par ailleurs, financerez-vous une éventuelle révision des objectifs des conventions que nous avons signées avec les PACT dans le cadre de l'animation ?

M. Marcel Rogemont. Monsieur le secrétaire d'État, vous avez évoqué les « dodus dormants » : je veux des noms ! Il n'est pas acceptable d'accuser les organismes HLM dans leur ensemble.

Par ailleurs, je tiens à rappeler que la taxe additionnelle sur le droit de bail concernait tous les propriétaires sauf les organismes d'HLM avant 2005, année où les propriétaires personnes physiques ont été également exonérés de contribution sur les revenus locatifs – nouveau nom de cette taxe. À combien s'élève cette « dépense fiscale » – c'est ainsi que vous l'appelez – dont bénéficient ces propriétaires depuis 2005 et que le projet de loi de finances prévoit de supprimer pour les HLM cette année ?

L'amendement voté ce matin en commission des finances préfère évoquer un prélèvement fondé sur le « potentiel financier par logement examiné sur les cinq derniers exercices ». En tant que président d'un organisme d'HLM, je reconnais disposer de fonds propres – entre 40 et 45 millions d'euros. Toutefois, chaque année, une fois soustraits les 7 millions que nous dépensons pour la construction de 400 à 500 logements et les 20 millions du plan patrimoine, il reste seulement de quoi renouveler le patrimoine sur dix ans.

Est-il normal que vous vouliez taxer ces fonds propres, qui sont simplement le signe d'une gestion prévisionnelle ? Car il s'agit bien d'une ponction et non d'une péréquation : au lieu de conduire une politique du logement financée par l'État, vous préférez ponctionner l'argent des organismes HLM. N'oublions pas que les 340 millions d'euros que le Gouvernement souhaite obtenir de cette manière visent essentiellement à combler le déficit de financement des opérations de rénovation urbaine, qui ne devraient pas être à la charge des propriétaires bailleurs mais relever du seul budget de l'État.

Enfin, la fongibilité des indus des caisses d'allocations familiales pénalise les organismes d'HLM : en effet les erreurs de la CAF sont systématiquement répercutées sur les APL.

Mme Frédérique Massat. Monsieur le secrétaire d'État, même les territoires ruraux souffriront de la ponction que vous voulez opérer sur les organismes HLM car elle pèsera sur les projets de construction et de réhabilitation. Elle se traduira par la hausse des loyers de publics déjà très précarisés et par une baisse des investissements préjudiciable aux entreprises du BTP, au plan national comme local.

Par ailleurs, le rapport Attali, qui a été présenté il y a quelques jours, juge l'actuelle politique du logement « inefficace » car « face à la hausse des prix immobiliers alimentée par la rareté du foncier en zones urbaines, la puissance publique solvabilise la demande les ménages accédants et celle des investisseurs.

Les aides publiques sont donc « captées par les logeurs » et non plus par les locataires ; « injuste » car « la part, parmi les propriétaires, des ménages accédants à la propriété a décliné (32 % en 2008) en particulier pour les ménages dont les revenus sont inférieurs à deux SMIC (22 %) » ; « néfaste pour l'environnement » car elle entretient l'« étalement urbain », qui exige la création de voies, de transports et de réseaux nouveaux. Quelles sont vos réactions, monsieur le secrétaire d'État ?

Enfin, les crédits liés à l'allocation logement temporaire – ALT – sont en baisse de 41 millions d'euros à 38,8. Or l'ALT permet de favoriser les transitions dans les parcours. Les associations gestionnaires de logements transitoires demandent donc une réactualisation de ce barème, d'autant plus nécessaire que les loyers ont augmenté sans compensation à ce jour. Je rappelle que les logements temporaires, donc les aides qui y sont liées, concernent surtout des femmes seules ou avec enfants.

Mme Marie-Lou Marcel. Le PLFSS prévoit une mesure privant les ménages de trois mois d'aide au logement, puisqu'il supprime le caractère rétroactif du versement de ces aides. C'est une mesure d'économie préjudiciable aux populations vulnérables : elle risque de laisser à la rue bien des personnes.

Je regrette que les mesures les plus injustes ne touchent, une fois de plus, que les plus faibles, et ce au moment où le nouveau dispositif du prêt à taux zéro ne prévoit plus aucun plafond de ressources. Affirmer qu'on veut faire de la France un pays de propriétaires quand on étrangle les ménages, c'est de l'entêtement, d'autant que les banques sont frileuses. Les efforts budgétaires ne doivent pas porter sur le parc HLM, qui ne constitue pas une niche fiscale : au contraire, il contribue à atténuer les conséquences sociales de la crise en jouant un rôle d'amortisseur.

Il vous appartient donc de mettre d'autant moins en œuvre des mesures aussi coûteuses sur le plan social, que la ponction que vous effectuerez sur les HLM, qui ne sera pas sans conséquences sur leurs fonds propres, s'ajoutera au coût des normes environnementales auxquelles les organismes doivent déjà faire face. Cette mesure se traduira par des loyers d'équilibre élevés et un ralentissement de l'investissement au détriment du bâtiment.

Enfin, je tiens à souligner que la commission des finances du Sénat a adopté ce matin un amendement de suppression de l'article 99, estimant que « ce dispositif, abusivement qualifié de suppression d'une niche fiscale, ne constituait pas un outil adéquat de péréquation. [...] Le comblement du déficit de financement des opérations de rénovation urbaine ne devait pas être mis à la charge des bailleurs sociaux mais relevait bien du budget général de l'État ».

M. Patrick Lebretton. Monsieur le secrétaire d'État, qu'en est-il de la politique du logement dans les DOM, alors que votre document fait apparaître qu'il s'agit bien d'une mission transversale ?

Il y a deux jours, les sénateurs Marc Massion et Éric Doligé ont rendu dans le cadre du projet de loi de finances pour 2011 un rapport sur le logement outre-mer : il en ressort que seuls 6 200 logements sociaux neufs ont été financés en 2009 pour un besoin de 45 000 dans l'ensemble des DOM. Nos deux collègues estiment qu'il conviendrait de permettre le cumul entre la nouvelle mesure de défiscalisation sur le logement social outre-mer née de la loi de développement de l'outre-mer et la ligne budgétaire unique. Or telle ne semble pas être la position défendue par Mme Penchard, ministre de l'outre-mer. Par ailleurs la remise en cause de la défiscalisation sur l'investissement locatif n'améliorera pas la situation du logement outre-mer.

Monsieur le secrétaire d'État, quelles initiatives fortes et novatrices pourriez-vous prendre dans un très proche avenir pour répondre à une situation aussi alarmante ? La position défendue par la quasi-unanimité des élus des DOM est le cumul de la défiscalisation et de la ligne budgétaire unique jusqu'à ce qu'on aboutisse à un rythme de croisière soutenu en matière de logement social.

Mme Jacqueline Maquet. Monsieur le secrétaire d'État, en 2009, 56 % des personnes modestes pouvaient bénéficier du PTZ. En 2011, le PTZ Plus sera ouvert à toutes les catégories de population, sans plafond de ressources, dans le neuf et dans l'ancien.

Pensez-vous que ce soit la meilleure solution pour lutter contre la pénurie de logements sociaux ? Ce sont en effet les revenus modestes primo-accédants qui libèrent du locatif social, ce qui permet d'augmenter l'offre de logements accessibles à tous.

Par ailleurs, la mesure d'économie, en matière d'aide à la personne, inscrite dans le PLFSS pour 2011, est un nouveau coup dur porté plus particulièrement aux étudiants et aux ménages modestes habitant dans le privé, notamment aux ménages qui changent de situation ou se séparent. Comment arrivez-vous à estimer cette mesure injuste à 240 millions d'euros ?

M. Jean-Michel Villaumé. Monsieur le secrétaire d'État, que pensez-vous de la proposition de l'Union sociale de l'habitat de supprimer les deux tranches supérieures du barème du nouveau PTZ ? Elle concerne des ménages dont le revenu imposable est supérieur à 36 000 euros annuels.

Par ailleurs, confirmez-vous la mesure, inscrite dans le PLFSS, visant à supprimer le versement rétroactif sur trois mois de l'APL, qui risque de mettre à mal les ménages les plus défavorisés ?

M. Louis-Joseph Manscour. Monsieur le secrétaire d'État, la durée d'attente moyenne pour obtenir un logement social aux Antilles est de cinq à six ans. En 2007 et en 2008, seuls 250 logements ont été construits en Martinique, alors qu'il faudrait en construire entre 2 500 à 3 000 par an pour satisfaire les besoins de la population.

La récession imposée au budget du logement, principalement pour l'outre-mer, nous inquiète car, loin d'être de nature à permettre de nouvelles réalisations, elle aggravera la situation. Force est de constater que l'outre-mer ne sera pas épargné par la politique d'austérité du Gouvernement. Comme l'a rappelé M. Lebreton, les rapporteurs spéciaux de la commission des finances du Sénat reconnaissent eux-mêmes que les résultats outre-mer en matière de logement ne sont pas à la hauteur des besoins des populations.

De plus, privilégier le dispositif de défiscalisation outre-mer masque la volonté du Gouvernement de réduire, voire de supprimer à terme, la ligne budgétaire unique qui rassemble les aides spécifiques à la construction de logements outre-mer.

Les bailleurs sociaux sont du reste très inquiets car ils constatent déjà une forte augmentation des impayés de loyers et des retards de paiement dus à la situation économique et sociale des ultramarins. Compte tenu de la baisse des aides au logement et à la personne, ne craignez pas qu'un nombre toujours plus grand de familles modestes, notamment outre-mer, soit jeté à la rue tout en étant dans l'incapacité de bénéficier de logements ?

M. Serge Poignant, vice-président de la Commission, remplace M. Patrick Ollier au fauteuil présidentiel.

M. William Dumas. En Languedoc-Roussillon, 70 % des familles répondent aux critères d'accès à un logement HLM. Or, plus de 55 000 demandes restent sans réponse alors que le rythme de la construction est passé de 2 000 logements en 2004 à 6 000 en 2009, l'objectif étant de 10 000 logements par an, l'INSEE prévoyant une augmentation de la population de 800 000 personnes à l'horizon 2030.

Compte tenu de l'instauration d'une taxe sur les organismes HLM, comment les bailleurs sociaux poursuivront-ils leurs efforts de construction et de rénovation du parc, en matière de travaux de performance énergétique, lesquels permettent de réduire les charges locatives ? Il ne leur restera que la possibilité d'augmenter les loyers, qui sont déjà supérieurs de 33 % au plafond conseillé.

Comme les collectivités territoriales, qui ont déjà fourni des efforts très importants pour se substituer aux aides de l'État en voie de disparition, n'ont plus de marges budgétaires, je suis très inquiet pour l'avenir du logement social. Comment ferons-nous pour loger les familles modestes de nos départements ?

M. le secrétaire d'État. M. le rapporteur pour avis Jean-Pierre Abelin a fait un tour d'horizon très large.

S'agissant de l'ANAH, nous avons constaté que 80 % des aides allaient à des propriétaires bailleurs et les 20 % restants à des propriétaires occupants. L'État aide donc davantage les propriétaires qui réalisent un investissement locatif que les autres. Or la proportion de revenus modestes est plus importante chez les

propriétaires occupants que chez les propriétaires bailleurs. C'est la raison pour laquelle nous avons décidé de procéder, à enveloppe constante, à un rééquilibrage des aides – 50 % pour les propriétaires bailleurs et 50 % pour les propriétaires occupants – et non à une suppression des aides destinées aux bailleurs. Il convient de savoir que l'État aide actuellement à hauteur de 15 000 euros les propriétaires bailleurs contre seulement 2 000 euros pour les propriétaires occupants.

Ce rééquilibrage sera intéressant surtout pour les zones peu tendues : la proportion de propriétaires occupants modestes est plus importante en milieu rural. C'est pourquoi nous avons développé, via le grand emprunt, un produit particulier, permettant d'investir 500 millions d'euros dans la lutte contre la précarité énergétique, à destination notamment des propriétaires occupants modestes en zone rurale.

On affirme, par ailleurs, que la péréquation visant les organismes HLM constituera un frein à la construction de logements.

MM. François Brottes, Jean-Yves Le Bouillonec et Marcel Rogemont. Il ne s'agit pas d'une péréquation, mais d'une ponction !

M. le secrétaire d'État. Chacun a le droit d'utiliser le vocabulaire qui lui convient !

D'aucuns affirment que la péréquation, en dégageant 340 millions d'euros, coûtera la construction de 20 000 logements. Telle est la cote mal taillée établie par le président de l'USH et porte-parole du groupe socialiste du Sénat, M. Thierry Repentin. La vraie question est tout autre. En matière de politique de logement social, de nombreux spécialistes ou commentateurs refusent d'admettre que nos besoins de construction ne sont pas également répartis sur tout le territoire. Le lundi précédant le congrès des organismes HLM de Strasbourg, une étude sur deux sites internet immobiliers – SeLoger et PAP – m'a permis d'y repérer 300 offres de logements sociaux, pour lesquels les bailleurs sociaux ne trouvent pas preneurs. Dans certains territoires, la vacance des logements HLM atteint 10 %. M. Thierry Repentin a lui-même reconnu au Sénat que 165 000 logements HLM étaient vacants. De plus, les délais d'obtention peuvent varier selon les territoires de quatre jours à huit ans. Tant qu'on continuera de financer 75 % du logement social dans les zones B et C et à peine 25 % dans les zones A, nous ne remplirons pas notre rôle qui est de produire des logements sociaux là où c'est nécessaire. C'est la raison pour laquelle il convient de réaliser une péréquation.

Si, dans le quart nord-est de la France, le taux de fonds propres par logement social est le double de ce qu'il est dans le reste du pays, c'est que le logement social a une histoire : le quart nord-est correspondait au bassin industriel. Le logement social y étant plus important et plus ancien, il est amorti et dégage des fonds propres considérables. La démographie s'étant aujourd'hui

déplacée, il se révèle nécessaire d'organiser une péréquation interne au monde HLM.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet. Ce n'est pas à vous de la faire.

M. le secrétaire d'État. J'ai demandé aux organismes HLM d'organiser une péréquation interne par groupes : ils m'ont répondu par la négative.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet. C'est faux !

M. le secrétaire d'État. Ils acceptent uniquement de faire des prêts participatifs. En revanche les partenaires sociaux qui s'occupent du 1 % logement, de la CGT au MEDEF, partagent mon analyse.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet. C'est faux. C'est de la manipulation.

M. le secrétaire d'État. Pour le savoir, il vous suffira, monsieur Le Bouillonnet, de lire le livre blanc que les partenaires sociaux ont présenté et adopté au congrès de Roubaix, à la fin du mois de mars dernier. C'est vous qui manipulez la réalité !

De plus, vous affirmez que la péréquation, portant sur 340 millions d'euros, se traduira par 20 000 logements construits de moins. Or la convention signée entre l'État et l'USH n'a pas pour objectif la mise en vente mais, à terme, la vente effective de 40 000 logements sociaux.

Si la convention signée par M. Delebarre, alors président de l'USH, était respectée, elle dégagerait 2 milliards de fonds propres. Du fait que l'USH ne respecte pas ses engagements en la matière, ce sont donc, selon votre propre équation, plus de 100 000 logements sociaux qui ne sont pas construits.

S'agissant de la rétroactivité sur trois mois de l'APL vous n'évoquez pas la mesure visant à relever le taux de cotisation pour les revenus élevés, laquelle permet d'abonder l'APL.

Au total, l'APL, versée aux plus fragiles de nos compatriotes, s'élève à 15 milliards d'euros par an – 5 milliards sur le budget de l'État et 10 milliards en provenance des partenaires sociaux par le biais de la CAF. Nous avons considéré que le régime de l'APL devait être aligné sur celui des autres prestations sociales, pour lesquelles aucune rétroactivité n'est prévue. Quant à l'économie budgétaire sur le triennal, elle est dégressive, en vue d'anticiper les comportements des bénéficiaires actuels de la rétroactivité. Votre argument selon lequel nous pénalisons les pauvres est politicien : la réalité budgétaire vous contredit.

Par ailleurs, il est vrai que si le décret d'emploi des fonds du 1 % logement, qui concerne les années 2009, 2010 et 2011, était reconduit à l'identique, le 1 % logement serait dans une situation financière catastrophique proche du dépôt de bilan. En effet, il repose sur un taux de participation des employeurs à hauteur de 0,45 %, et sur les retours de prêts, qui génèrent quelque

deux milliards d'euros. Or nous avons demandé au 1 % logement de financer l'ANAH et l'ANRU et de transformer une partie de ses prêts en quasi-subsidies – à savoir des prêts sur trente-cinq ans. Le modèle économique fondé sur les retours de prêts se trouvait donc mécaniquement en voie d'assèchement. Nous avons décidé de maintenir dans le cadre du triennal budgétaire les subsidies versées par le 1 % logement à l'ANRU et à l'ANAH à la même hauteur. En revanche, dans le cadre des négociations que nous ouvrirons en 2011 pour les trois années suivantes, nous retransformerons, via la suppression du Pass foncier et pour 1 milliard d'euros, ces quasi-subsidies en prêts à court terme, ce qui permettra, de nouveau, de générer des retours de prêts. L'équilibre économique du 1 % logement sera donc préservé jusqu'en 2014.

S'agissant des ventes de logements HLM, je le répète, la convention signée par l'USH n'est malheureusement pas respectée. Quant aux partenaires sociaux, ils se sont engagés, au congrès de Roubaix, à vendre chaque année 1 % de leur patrimoine afin de dégager des fonds propres. Cette mesure fait partie de leurs cinq priorités. Je rappelle que leur patrimoine couvre 700 000 des 4,2 millions logements sociaux existants.

En ce qui concerne le dispositif DALO, chacun sait qu'il sera élargi en 2012 aux délais anormalement longs. Je ne suis pas convaincu que la production actuelle de logements soit suffisante. Je rappelle que, s'il est vrai que nous avons doublé ces dernières années la production de logements sociaux, les collectivités locales financent à la fois des offres nouvelles et des acquisitions-réhabilitations déjà occupées par des publics qui ne sont pas des publics sociaux de fait. Or ces acquisitions-réhabilitations ne deviendront des offres nouvelles que dans quinze ou vingt ans. Cette politique est pratiquée, malheureusement, aussi bien par la gauche que par la droite, Paris et les Hauts-de-Seine fonctionnant en la matière de la même façon.

Enfin, je souligne que le fonds de péréquation permettra de franchir la « bosse » de l'ANRU.

M. Daniel Goldberg. Les HLM financeront donc l'ANRU.

M. le secrétaire d'État. Il me paraît logique que le monde HLM paie une partie de la rénovation urbaine. Aujourd'hui, le 1 % logement y contribue à hauteur de 770 millions d'euros. La « bosse » de l'ANRU nécessitant 1 milliard d'euros pour les années 2012, 2013 et 2014 – l'année 2012 connaîtra même une « surbosse » –, le financement complémentaire sera assuré par la CGLLS – Caisse de garantie du logement locatif social – et par la péréquation.

Je ne me prononcerai pas sur l'éventuelle nécessité d'un PNRU 2, puisque la question concerne le secrétariat d'État à la ville et que vous auditionnerez Mme Fadela Amara le 2 novembre prochain.

Quant à l'intermédiation locative, il s'agit d'une expérimentation que nous avons lancée en 2010 et qui portera sur 5 000 logements. Nous procéderons à un

bilan au début de l'année 2011 en vue de développer ce dispositif qui est d'une grande efficacité.

Je partage, monsieur Piron, votre analyse sur le manque de données statistiques affinées. L'ingénierie publique en a effectivement besoin pour prendre des décisions adéquates. J'en veux pour preuve les prix au mètre carré publiés dans les magazines au début du mois de septembre dans leur numéro spécial immobilier : la même semaine, pour les mêmes quartiers de Paris, les prix variaient de 1 000 euros.

Je ne reviendrai pas sur certains propos excessifs. Convient-il de se focaliser sur le budget de l'aide à la pierre – 500 millions d'euros – pour oublier les 9 milliards d'euros investis chaque année par l'État – 1 milliard d'aides circuit, 5 milliards pour l'APL et quelque 3 milliards de dépenses fiscales et d'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties, laquelle est une dépense budgétaire ? Tel est l'ensemble des dépenses consacrées par l'État au logement social.

J'observe que lorsque nous supprimons une dépense fiscale, en l'occurrence celle qui porte sur la CRL, chacun se met à protester !

M. Jean-Yves Le Bouillonec. Ce n'est pas une dépense fiscale...

M. le secrétaire d'État. Si !

M. Jean-Yves Le Bouillonec. Je peux vous donner la liste de tous ceux qui sont exemptés de CRL.

M. le secrétaire d'État. Vous assénez des contrevérités, monsieur Le Bouillonec. De plus, vous ne contestez les dépenses fiscales que lorsqu'elles bénéficient au dispositif Scellier et à l'accession à la propriété, alors que le logement social en bénéficie également, ce que vous refusez d'admettre. Les différents dispositifs se complètent : arrêtez de les opposer. Une bonne politique du logement ne consiste pas à ponctionner l'accession à la propriété au bénéfice du logement social. Il faut prendre en considération l'ensemble du parcours locatif, lequel doit, à nos yeux, déboucher sur l'accession à la propriété – tel est le souhait de nos compatriotes.

En ce qui concerne le contingent préfectoral DALO, je tiens à noter que je n'ai pu signer qu'avec un tiers seulement des bailleurs sociaux d'Île-de-France une convention visant expressément à ne pas reloger les bénéficiaires du DALO dans les zones urbaines sensibles, ce qui signifie que les deux tiers des bailleurs sociaux d'Île-de-France ont refusé de signer la convention. Je le regrette parce que je partage votre analyse en la matière, monsieur Brottes : si nous logeons les bénéficiaires du DALO dans les ZUS, nous créerons de nouveaux ghettos. J'espère que l'ensemble des bailleurs sociaux d'Île-de-France finiront par signer cette convention sur le contingent préfectoral du DALO.

Enfin, l'outre-mer a un budget spécifique : les crédits pour le logement n'apparaissent donc pas dans la mission que nous examinons aujourd'hui mais dans la LBU.

M. Victorin Lurel. Monsieur le secrétaire d'État, les Eco-PTZ ne sont pas appliqués outre-mer du fait qu'ils n'y sont pas adaptés. C'est pourquoi le PTZ Plus risque, comme l'a souligné le président de la commission des affaires sociales, M. Pierre Méhaignerie, de se transformer outre-mer en « PTZ Moins », en raison notamment de l'inadaptation de la réglementation thermique. Dois-je rappeler qu'on a supprimé la déduction des intérêts pour les primo-accédants pour le remplacer par un PTZ qui ne s'applique pas chez nous ?

M. le secrétaire d'État. Avant d'asséner des contrevérités, monsieur le député, peut-être pourriez-vous vérifier le bien-fondé de vos affirmations. Aujourd'hui l'outre-mer en matière de PTZ Plus nouvelle formule est éligible sur la zone B 1 : les prix au mètre carré outre-mer ne correspondant pas à cette zone, ils ont été surclassés pour créer un avantage comparatif.

Il est vrai que la réglementation thermique n'est pas la même outre-mer et en métropole. C'est la raison pour laquelle nous avons décidé d'appliquer la réglementation bâtiment basse consommation à tous les logements outre-mer.

Nous appliquerons à tous les logements outre-mer le meilleur taux existant.

Article 99

La Commission est saisie de l'amendement CE 1 de M. Jean-Yves Le Bouillonnet, tendant à supprimer l'article 99.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet. Nous proposons la suppression de l'article 99 qui organise non pas une péréquation, comme l'a affirmé le secrétaire d'État, mais bien une ponction de 340 millions d'euros sur les organismes HLM. En effet, l'État ne cherche pas à organiser une répartition solidaire entre les organismes HLM mais à régler ses problèmes financiers en injectant 80 millions de la somme prélevée dans l'aide à la pierre et 240 millions dans l'ANRU, qui n'est plus financée par l'État, et ce alors que M. Borloo avait affirmé en 2006 que celui-ci mettrait 6 milliards d'euros dans le dispositif.

Par ailleurs, concernant les prétendus fonds propres disponibles des organismes HLM, je rappellerai que Mme Boutin a déjà introduit dans la loi MOLLE un prélèvement qui a été un véritable fiasco : le Gouvernement est incapable de nous donner le montant pour 2010 de ce prélèvement sur les « dodus dormants » du fait d'une analyse financière totalement erronée.

La masse financière des bailleurs sociaux est en effet de 12 milliards d'euros, dont 5 milliards sont consacrés à la restitution des dépôts de garantie et

aux travaux de réparation. Restent 6 milliards de fonds disponibles, somme inférieure de deux milliards à l'investissement annuel des organismes.

De plus, la dette des organismes s'élève à 80 milliards d'euros.

La plupart d'entre eux sont donc obligés de conserver des fonds pour préparer les opérations de réhabilitation qui ne sont plus financées par l'État et le seront de moins en moins par les collectivités locales dont la situation est catastrophique. Les opérations de réhabilitation seront donc supportées de plus en plus par les organismes HLM eux-mêmes.

Il faut également tenir compte, pour la construction de nouveaux logements sociaux, de la réduction de moitié, dans le budget de l'État, du montant de la surcharge foncière.

Enfin, le budget en préparation réduit à 800 euros le financement d'un logement PLUS et à 10 000 euros celui des PLI : les bailleurs sociaux devront ainsi davantage participer à la construction de tels logements.

Il n'existe donc pas de masses financières dormantes dont l'État pourrait prélever une partie en vue d'assumer ses compétences en matière de logements sociaux, alors même que la construction et la réhabilitation de ces logements ainsi que la rénovation urbaine incombera de plus en plus aux organismes HLM.

Telle est la raison pour laquelle le secrétaire d'État a été confronté à des protestations au congrès de Strasbourg. La stratégie gouvernementale réduira la capacité d'action des bailleurs.

Il convient également de rappeler que le logement social rapporte de l'argent à l'État, notamment par le biais de la TVA. De plus l'apport du logement social au secteur du bâtiment est loin d'être négligeable.

Cette disposition, qui vise uniquement à alimenter les caisses de l'État, est totalement irresponsable.

M. Jean-Pierre Abelin, rapporteur pour avis. Je suis défavorable à cet amendement de suppression car nous avons besoin de ces 340 millions d'euros pour financer une partie des programmes de l'ANRU.

Il est vrai que la proposition initiale du Gouvernement ne permettait pas d'instaurer une véritable péréquation puisque tous les bailleurs sociaux étaient taxés de la même façon, qu'ils investissent ou non. L'amendement adopté ce matin en commission des finances améliore le dispositif puisqu'il permet d'instaurer une véritable péréquation – 25 % des offices HLM ne seront pas concernés. Cette nouvelle proposition n'interdit pas, du reste, de poursuivre la réflexion.

La Commission rejette l'amendement.

*

Lors de sa réunion du 2 novembre 2010 ⁽¹⁾ et à l'issue de l'audition de Mme Fadela Amara, secrétaire d'État à la ville, sur les crédits de la mission, et suivant l'avis de M. Jean-Pierre Abelin, rapporteur pour avis pour le logement et de M. Michel Piron, rapporteur pour avis pour la ville, la Commission donne un **avis favorable** à l'adoption des crédits de la mission « Ville et logement » pour 2011.

*

(1) voir compte rendu de la réunion du 27 octobre 2010 sur le site internet de l'Assemblée nationale.
<http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr-eco/10-11/index.asp>

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- M. Dominique Braye, président, et M. Jean-Luc Hickel, directeur administratif et financier de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH)
- Mme Dominique Dujols, directrice des relations institutionnelles et du partenariat de l'Union sociale pour l'habitat (USH)