



N° 2857

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

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

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2011** (n° 2824),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 47

VILLE ET LOGEMENT

LOGEMENT

Rapporteur spécial : M. François SCHELLIER

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	7
LA PERTINENCE D'UNE STRATÉGIE GLOBALE DU LOGEMENT : MIEUX CONJUGUER SOLIDARITÉ NATIONALE ET TERRITORIALISATION DES POLITIQUES DU LOGEMENT ..	9
PREMIÈRE PARTIE : LE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT ET DE LA PRÉVENTION DE L'EXCLUSION	13
I.– LE BUDGET POUR 2011 : UNE PROGRESSION GLOBALE MODÉRÉE MAIS SOUS TENSION	13
II.– LA PART CROISSANTE DES AUTRES SOURCES DE FINANCEMENT	17
A.– UN « 1 % LOGEMENT » DÉSORMAIS PLUS CENTRÉ SUR LES POLITIQUES PRIORITAIRES	17
B.– LA DÉPENSE FISCALE EN FAVEUR DU LOGEMENT : UNE PART EN PROGRESSION	21
DEUXIÈME PARTIE : LES AIDES AU LOGEMENT	25
I.– LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT, PREMIER POSTE BUDGÉTAIRE POUR LE LOGEMENT	25
A.– UN BUDGET TOTAL DE 16 MILLIARDS D'EUROS	25
B.– LE FINANCEMENT DES AIDES À LA PERSONNE	27
1.– Le financement des aides personnelles au logement : l'équilibre par les crédits de l'État	27
2.– Une dotation de l'État qui pourrait diminuer	28
C.– L'EFFICACITÉ DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT TOUJOURS EN QUESTION.....	29
II.– LE SOUTIEN AUX ASSOCIATIONS	30
A.– LE FINANCEMENT PARTAGÉ DES ASSOCIATIONS POUR L'INFORMATION SUR LE LOGEMENT	31
B.– LES ASSOCIATIONS ACCOMPAGNANT LES PUBLICS EN DIFFICULTÉ	32
III.– LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE ET L'EXPÉRIENCE DE LA GARANTIE DES RISQUES LOCATIFS	32
A.– UN OBJECTIF DE SOLIDARITÉ NATIONALE	32
B.– UNE IDÉE PROMETTEUSE	34
C.– MAIS UNE EXPÉRIENCE DE LA GRL QUI POSE QUESTION	34

TROISIÈME PARTIE : LA PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET L'INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES	37
I.- LES DOTATIONS POUR LA PRÉVENTION DE L'EXCLUSION	37
A.- L'AIDE SOCIALE AUX PERSONNES ÂGÉES ET HANDICAPÉES	37
1.- Les prestations d'aide sociale aux personnes âgées	38
2.- Des prestations aux personnes handicapées en légère hausse	38
B.- L'ENGAGEMENT DE L'ÉTAT DANS LES ACTIONS DE PRÉVENTION ET D'ACCÈS AUX DROITS	39
1.- Le développement des points d'accueil et d'écoute jeunes	39
2.- Les actions en faveur des gens du voyage	39
II.- L'HÉBERGEMENT DES PERSONNES SANS DOMICILE OU EN SITUATION DE PRÉCARITÉ : UNE CROISSANCE SENSIBLE MAIS SÛREMENT INSUFFISANTE DES CRÉDITS	40
A.- LE BUDGET POUR 2011 POURSUIT LE « GRAND CHANTIER PRIORITAIRE »	41
1.- Le développement et la modernisation du dispositif d'hébergement	42
2.- La priorité au « logement d'abord » ordinaire ou adapté	45
3.- La rationalisation et l'harmonisation de l'accueil et de la gestion du dispositif	46
B.- MAIS LE RENFORCEMENT BUDGÉTAIRE POURRAIT ÊTRE INSUFFISANT	48
III.- UN MEILLEUR SUIVI DE L'AIDE ALIMENTAIRE	49
IV.- CONDUITE DE LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE L'EXCLUSION ET RAPATRIÉS	50
QUATRIÈME PARTIE : DÉVELOPPER LE PARC LOCATIF SOCIAL	53
I.- APRÈS DES INVESTISSEMENTS MASSIFS DANS LE PARC LOCATIF SOCIAL	53
II.- LES CONTRAINTES BUDGÉTAIRES IMPACTENT SENSIBLEMENT LES CRÉDITS PAR RAPPORT À CEUX MOBILISÉS PAR LE PLAN DE RELANCE	56
III.- ET L'EFFORT NATIONAL SE MAINTIENT À UN NIVEAU ÉLEVÉ	58
IV.- L'OBJECTIF DE « MUTUALISATION » DES RESSOURCES DU SECTEUR LOCATIF SOCIAL PARAÎT LÉGITIME	60
CINQUIÈME PARTIE : L'AMÉLIORATION ET LE DÉVELOPPEMENT DU PARC LOCATIF PRIVÉ	61
I.- LE DÉVELOPPEMENT DU PARC LOCATIF PRIVÉ NEUF : UN DES LEVIERS DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT	61
A.- LES DISPOSITIFS D'AIDE À L'INVESTISSEMENT LOCATIF S'INSCRIVENT DÉSORMAIS DANS UNE STRATÉGIE TERRITORIALE	61
B.- LE « DISPOSITIF SCELLIER » A PERMIS DE SOUTENIR LE MARCHÉ DE LA CONSTRUCTION PRIVÉE	63
1.- L'amortissement des effets de la crise	63

2.– Un affinement de la sectorisation et une socialisation plus poussée du dispositif pourraient être opportuns	65
II.– L'ANAH ACCENTUE SES INTERVENTIONS EN FAVEUR DE LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE	66
A.– DES MOYENS DIMINUÉS AVEC LA FIN DU PLAN DE RELANCE ET LA STAGNATION DES RESSOURCES INSTITUTIONNELLES	66
B.– LE MAINTIEN DE L'ENSEMBLE DES ACTIONS MAIS DES PRIORITÉS PLUS AFFIRMÉES.....	68
SIXIÈME PARTIE : FAVORISER L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ	71
I.– LA RÉFORME DU DISPOSITIF D'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ.....	72
A.– LA SUPPRESSION DU CRÉDIT D'IMPÔT SUR LES INTÉRÊTS D'EMPRUNT POUR L'ACQUISITION DE LA RÉSIDENCE PRINCIPALE	72
1.– Le dispositif créé par la « loi TEPA »	72
2.– Un coût élevé pour un bilan mitigé sur l'accession à la propriété	72
B.– LE RENFORCEMENT DU PRÊT À TAUX ZÉRO	73
1.– La montée en puissance du dispositif	73
2.– Une efficacité avérée pour l'accession à la propriété des ménages modestes	74
3.– Les changements apportés par le projet de loi de finances pour 2011	75
II.– PROMOUVOIR L'ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ.....	77
EXAMEN EN COMMISSION	79
<i>Article 98 : Harmonisation au taux de 0,5 % d'une contribution au Fonds national d'aide au logement.....</i>	<i>87</i>
<i>Article 99 : Mise en œuvre d'un mécanisme de péréquation interne au secteur du logement social</i>	<i>90</i>
AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION	99
ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	103

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

Au 11 octobre 2010, 86 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial, qui a pu, *in fine*, travailler avec la quasi-totalité des réponses.

SYNTHÈSE

En 2011, le budget de la politique du logement et de la prévention de l'exclusion devrait s'élever à **7,03 milliards d'euros en autorisations d'engagement** (+ 0,7% par rapport à 2010) et à **6,99 milliards en crédits de paiement** (– 1,6 %) :

– les crédits du **programme 109 Aide à l'accès au logement diminuent de 1,6 %** pour atteindre 5,29 milliards d'euros – dont 5,28 milliards d'euros correspondant à la contribution de l'État au financement des aides personnelles au logement ;

– le **programme 135 Développement et amélioration de l'offre de logement** représente **558,4 millions d'euros d'autorisations d'engagement, en progression de + 9,3 %** par rapport à 2010, mais en diminution de – 17,7 % s'agissant des crédits de paiement avec 518,4 millions d'euros, avec pour objectif de financer **120 000 nouveaux logements sociaux** (soit 10 000 de plus que ce que prévoyait la loi de finances initiale pour 2010). Les crédits demandés comprennent la dotation allouée à la nouvelle action *Garantie des risques locatifs* (16 millions d'euros).

– le **programme 177 Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables** devrait bénéficier de **1,18 milliard d'euros** d'autorisations d'engagement et crédits de paiement (+ 7,6 %). Parmi ces crédits, plus d'un milliard d'euros permettront de financer des structures d'accueil, d'hébergement et de logement adapté pour les personnes sans abri. Pour autant, **le Rapporteur spécial craint que cet effort significatif ne suffise pas** au regard des besoins effectifs.

La baisse des crédits sur le premier programme, comme les efforts de réduction des dépenses de fonctionnement en général sont fortement contrebalancés par l'augmentation des dotations sur les programmes 135 et 177, marquant **la volonté du Gouvernement de maintenir son investissement sur les priorités du logement** – même si la rigueur budgétaire générale ne lui permet pas de soutenir ses efforts en faveur du logement social au niveau que le plan de relance lui avait permis d'atteindre, et le contraint parfois à mobiliser davantage les autres acteurs en renforçant la mutualisation de leurs ressources.

La politique du logement est aussi mise en œuvre par le « **1 % logement** », à hauteur de **4 milliards d'euros** par an. Celui-ci finance l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) à hauteur de 480 millions d'euros par an jusqu'en 2011.

Enfin, **près de 12,3 milliards d'euros de dépenses fiscales** concourent directement à la politique du logement et jouent un rôle essentiel dans l'incitation à l'investissement locatif, pour le logement social comme pour l'investissement privé.

Au total, **l'effort national en faveur du logement** représente près de **34 milliards d'euros**.

LA PERTINENCE D'UNE STRATÉGIE GLOBALE DU LOGEMENT : MIEUX CONJUGUER SOLIDARITÉ NATIONALE ET TERRITORIALISATION DES POLITIQUES DU LOGEMENT

La crise financière et économique récente a fortement affecté le secteur du logement. Le nombre de mises en chantier a nettement chuté entre 2008 et 2009, passant de 415 000 en septembre 2008 à 326 000 en septembre 2009. Parallèlement, l'augmentation du chômage a accru les difficultés des ménages pour se loger tandis que la part de leur budget consacrée au logement s'est alourdie.

Les budgets 2009 et 2010 se sont donc efforcés de trouver des réponses aux urgences : au-delà de l'importante augmentation des aides au logement induite par la crise, les crédits de la politique du logement et de la prévention de l'exclusion ont été renforcés, bénéficiant en particulier des **contributions exceptionnelles du plan de relance** qui ont permis d'augmenter significativement l'effort de construction ainsi que les capacités d'accueil et d'hébergement d'urgence.

En complément du budget de l'État, l'utilisation des ressources du 1 % logement (la participation des employeurs à l'effort de construction) qui représente près de 4 milliards d'euros en 2010 a été **recentrée vers les politiques prioritaires** dans le domaine du logement par le biais de leurs principaux opérateurs, l'ANRU et l'ANAH, dont elles constituent désormais l'essentiel des financements.

De même, Gouvernement et Parlement ont entrepris d'accentuer ou d'**orienter davantage les incitations fiscales en faveur de leurs objectifs prioritaires** : soutenir le marché du bâtiment et aider l'accession à la propriété, notamment par le doublement du prêt à taux zéro dans le neuf ; favoriser le développement d'une offre locative là où se trouvent les besoins ; améliorer l'accès au logement des personnes à revenus modestes ; et encourager la performance énergétique des logements.

De fait, l'ensemble des dépenses fiscales relatives à la construction et au logement représente plus du tiers de l'effort national en faveur de ce secteur (12,2 milliards d'euros en 2011 malgré la minimisation de certains dispositifs) et joue un rôle essentiel pour le logement social, notamment par l'application de la TVA à taux réduit, comme pour l'investissement privé par la réduction de l'impôt sur le revenu.

Le présent projet de budget poursuit ces démarches, mais dans un contexte international imposant à l'État de contrôler davantage et même de réduire ses dépenses (budgétaires comme fiscales). Ce contexte valide plus que jamais la stratégie gouvernementale d'une **approche globale de la problématique du logement** en maintenant un effort national déterminant. Face à

l'ampleur comme à la grande diversité des besoins, il est pertinent d'encourager chacun à y participer, organismes et particuliers, publics et privés, en actionnant tous les leviers existants (réglementation, sécurisation et incitation) et en restant vigilant à l'efficacité de ces dispositifs. Il est **aussi légitime de mobiliser chaque acteur de la politique du logement au niveau de ses responsabilités et de ses possibilités.**

Plus que jamais il est apparu nécessaire d'évaluer l'efficacité de la dépense.

C'est ainsi qu'a été proposée la suppression de la déduction des intérêts d'emprunts sur l'acquisition de l'habitation principale, mesure dont les résultats n'ont pas été à la hauteur de son coût pour les recettes de l'État, pour améliorer et renforcer le prêt à taux zéro plus efficace pour l'accession à la propriété.

C'est également pourquoi le Rapporteur spécial estime qu'il serait pertinent, pour soutenir un secteur du bâtiment encore très fragile et alimenter un marché des logements toujours insuffisant, de conforter les investisseurs dans la construction locative en offrant une perspective plus durable à un dispositif qui a fait ses preuves devant la crise, mais en lui permettant de s'adapter davantage à la diversité des besoins sociaux et territoriaux.

L'effort de construction de toutes les catégories de logement doit en effet être continu pour garantir la fluidité du marché et peser sur les prix des loyers comme des acquisitions ; et pour ce faire, la stabilité des dispositifs de soutien, y compris fiscaux, devrait être assurée.

Bien que les aides personnelles au logement soient incontournables, particulièrement en temps de crise, le Rapporteur spécial considère de manière générale que **les aides à la pierre sont les plus pertinentes** pour satisfaire les besoins quantitatifs et qualitatifs et assurer un logement à un prix accessible pour tous. Il estime qu'il est indispensable de redéfinir la politique du logement, dans le cadre de **politiques territorialisées seules susceptibles de prendre en compte la multiplicité des problématiques du logement.**

Il est notamment convaincu qu'une décentralisation plus large de la mise en œuvre de la politique globale du logement, confiée aux acteurs locaux, dans un cadre contractualisé avec l'État, permettrait, avec plus d'efficacité, une meilleure adéquation aux besoins.

Il ne s'agit pas de remettre en cause la dimension nationale de cette politique : parce que l'accès au logement pour tous est non seulement un enjeu de solidarité nationale, mais désormais un droit opposable, une obligation juridique pour laquelle l'État doit rendre des comptes ; parce que, si l'accès au logement est une obligation politique et sociale pour tous les responsables territoriaux, toutes les collectivités et tous les opérateurs publics ne disposent pas des mêmes ressources ou ne sont pas confrontés aux mêmes contraintes. Il appartient à l'État d'être garant d'un droit au logement égal pour tous.

Pour toutes ces raisons, il est nécessaire que l'État continue d'assurer le pilotage des politiques du logement, le suivi de l'utilisation des financements publics et les arbitrages nécessaires à la mise en œuvre des actions comme des ressources disponibles. Mais cela ne saurait l'empêcher, après qu'il ait défini une politique globale, de contractualiser davantage pour son exécution avec les responsables de terrain.

Pour toutes ces raisons également, il peut apparaître opportun d'envisager une forme plus large de mutualisation des ressources dont disposent les organismes qui bénéficient d'aides publiques significatives mais dont les besoins d'investissement auraient diminué, pour les redéployer vers d'autres qui en manquent pour remplir leur mission.

Le débat que suscite l'évolution des circuits financiers de la politique du logement social pourrait être aussi l'occasion de lancer une réflexion sur l'organisation (structurelle et territoriale notamment) et le fonctionnement du secteur concerné dans un souci d'optimisation des charges et moyens publics mis en œuvre pour développer et gérer le parc locatif social.

Enfin, le Rapporteur spécial attire l'attention du Gouvernement sur les difficultés que rencontre le dispositif de la Garantie des risques locatifs et les nouveaux problèmes qu'il a générés et suggère que soit effectué un diagnostic de ses carences et de ses pistes d'amélioration.

PREMIÈRE PARTIE : LE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT ET DE LA PRÉVENTION DE L'EXCLUSION

Le financement de la politique du logement et de la prévention de l'exclusion ne relève pas uniquement de **dépenses budgétaires**. Désormais près de 38 % des moyens mis en œuvre sont des **dépenses fiscales** supportées par l'État que le projet de loi de finances évalue à un total de 12,3 milliards d'euros en 2011.

Enfin, près du tiers des moyens relèvent des **finances sociales** : « 1 % logement », contribution des employeurs au fonds national d'aide au logement (FNAL) et financement par les régimes sociaux des aides personnelles au logement. Au total, **l'effort national en faveur du logement représenterait près de 34 milliards d'euros en 2011** si on intègre les participations des entreprises et des collectivités locales notamment ⁽¹⁾.

En ce qui concerne le budget de l'État, les crédits relèvent de la mission *Ville et logement*. Le présent rapport spécial porte sur trois des quatre programmes de cette mission : le programme 177 *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables*, le programme 109 *Aide à l'accès au logement* et le programme 135 *Développement et amélioration de l'offre de logement* ⁽²⁾.

I.- LE BUDGET POUR 2011 : UNE PROGRESSION GLOBALE MODÉRÉE MAIS SOUS TENSION

En 2011, le budget de la politique du logement et de la prévention de l'exclusion devrait s'élever à **7,03 milliards d'euros** en autorisations d'engagement et 6,99 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une évolution respective de + 0,7 % (+ 42,3 millions d'euros) et - 1,6 % (- 112,5 millions d'euros).

Toutefois, si l'on neutralise les évolutions de périmètre (sortie des crédits consacrés à la lutte contre la prostitution et création d'une ligne *Garantie des risques locatifs*), les autorisations d'engagement n'augmentent que de 0,4 % et les crédits de paiement diminuent de 1,8 %.

Le budget de la politique du logement et de la prévention de l'exclusion **participera, sur sa globalité, aux efforts de réduction des dépenses de fonctionnement** dans le cadre de la politique de réduction des déficits publics.

(1) Le tableau global en page 24 montre l'évolution des différentes contributions à cet effort national. Les montants sont établis selon la méthode retenue par les comptes nationaux du logement qui se fondent sur les crédits de paiement. Ils ne reflètent donc pas l'activité en matière de financement d'opérations nouvelles (développement de l'offre). **Le chiffre de 34 milliards est déterminé à partir d'une analyse des autorisations d'engagement.**

(2) Le quatrième programme faisant l'objet du rapport spécial n° 46 de M. François Goulard relatif à la politique de la ville.

Mais ces économies programmées, comme celles escomptées sur le programme 109, devraient être contrebalancées par la progression des dotations consacrées aux programmes 135 (pour environ un tiers) et 177 (pour les deux autres tiers).

LES CRÉDITS DU LOGEMENT EN 2010 ET 2011

(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	- 1,6	5 369,8	5 285,4	- 1,6
Aides personnelles	5 361	5 277	- 1,6	5 361	5 277	- 1,6
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	+ 9,3	629,6	518,4	- 17,7
Construction locative et amélioration du parc	485,5	509	+ 4,8	604,3	469	- 22,4
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	+ 118,5	7,7	16,8	+ 118,5
Soutien	12,9	11,9	- 8	12,9	11,9	- 8
Garantie des risques locatifs (nouveau)	-	16	-	-	16	-
Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	1 101,8	1 184,9	+ 7,6	1 101,8	1 184,9	+ 7,6
Prévention de l'exclusion (ancien)	50	-	-	50	-	-
Action en faveur des plus vulnérables (ancien)	1 006,5	-	-	1 006,5	-	-
Conduite politiques lutte contre l'exclusion (ancien)	25,2	-	-	25,2	-	-
Prévention de l'exclusion (nouveau)	-	62,6	-	-	62,6	-
Hébergement et logement adapté (nouveau)	-	1 079,2	-	-	1 079,2	-
Aide alimentaire (nouveau)	-	13,05	-	-	13,05	-
Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale (nouveau)	-	15,8	- 37,5	-	15,8	- 37,5
Rapatriés (ancien) / (nouveau)	20	14,3	- 28,5	20	14,3	- 28,5
Total	6 982,3	7 028,6	+ 0,7%	7 101,2	6 988,6	- 1,6

● Le programme 109 *Aide à l'accès au logement* constitue le principal poste budgétaire de la politique du logement. Il regroupe l'ensemble des **aides personnelles** accordées directement ou indirectement aux ménages. Il devrait être doté en 2011 de **5,3 milliards d'euros** en autorisations d'engagement et crédits de paiement (soit une baisse de 1,6 % ou 84,4 millions par rapport à 2010).

Cette diminution des dotations pourrait être obtenue moins par la réduction des bénéficiaires que grâce à une mesure d'économie (- 120 millions) inscrite au projet de loi de financement de la sécurité sociale visant à supprimer le versement rétroactif des aides personnelles, ainsi que par des recettes

supplémentaires (+ 86 millions d'euros) attendues de l'harmonisation des taux des contributions employeurs au Fonds national d'aide au logement.

En outre, **71 millions d'euros de dépenses fiscales** assumées par l'État peuvent être rattachés à cette politique.

• Le programme 135 *Développement et amélioration de l'offre de logement* représente **558,4 millions d'euros** d'autorisations d'engagement, en progression de 9,32 % (+ 47,6 millions d'euros) par rapport à 2010, mais en diminution de 17,67 % (– 111,2 millions d'euros) s'agissant des crédits de paiement avec 518,4 millions d'euros.

Toutefois, si l'on retire les dotations allouées à la nouvelle action 7 *Garantie des risques locatifs* (16 millions d'euros), les dotations du programme ne progressent que de 6,18 % en autorisations d'engagement et diminuent de 20,21 % en crédits de paiement.

Elles correspondent alors, pour l'essentiel, aux **aides à la pierre** visant à favoriser le développement d'une offre, publique et privée, diversifiée et adaptée aux besoins, l'accession à la propriété comme l'amélioration et l'adaptation du parc de logements.

Près de **12,2 milliards d'euros de dépenses fiscales** relèveraient également de la mise en œuvre de ces objectifs, résultant notamment de la TVA à taux réduit sur les travaux d'amélioration (5,1 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 (1,06 milliard d'euros) et des dispositifs d'incitation à l'investissement locatif privé (le cumul des dépenses induites par les dispositifs Périssol-Besson-Robien-Borloo-Scellier représenterait plus de 900 millions d'euros).

À noter que les frais de personnel des agents de la mission *Ville et Logement* ne sont plus comptabilisés dans ses budgets depuis 2010. Ils sont inscrits au programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer*.

L'action *Soutien* du programme 135 correspond seulement aux frais de fonctionnement de l'administration en charge des deux programmes 109 et 135 (dépenses d'études, de communication, de formation, d'informatique et recours à des prestataires externes pour l'instruction des dossiers présentés aux commissions de médiation DALO). Le budget de cette action devrait s'élever à 11,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, **en baisse de 8 %**, contribuant à l'effort gouvernemental de réduction des dépenses publiques.

En revanche, les autres actions du programme progressent ou sont *a minima* établies au même niveau que l'exercice précédent.

• Le programme 177 *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* devrait bénéficier de **1,18 milliard d'euros** en autorisations d'engagement et crédits de paiement, soit une **progression globale de 7,6 %** (+ 83,1 millions), pour répondre aux besoins les plus urgents, prévenir l'exclusion et aider à la réinsertion des **8 millions de personnes confrontées à la pauvreté** (13 % de la population en 2008) en France selon l'évaluation du projet annuel de performances.

Ce programme bénéficie ainsi de la plus forte progression des crédits, en pourcentage comme en valeur absolue, au sein du budget consacré au logement. Toutefois, les évolutions sont très variables.

Il comporte d'abord un certain nombre de changements de périmètre entre ses actions : outre que les crédits pour la lutte contre la prostitution (2,1 millions d'euros) initialement inscrits sur les *actions en faveur des plus vulnérables* sont transférés sur un autre programme, les dotations pour l'*aide alimentaire* (13,1 millions d'euros à raison de plus de 3 millions de bénéficiaires et environ 800 millions de repas dans l'année) sont également sorties de cette ligne budgétaire pour être individualisées sur une action nouvelle ; et celles de l'ALT2 (15,5 millions d'euros) passent sur l'action *Prévention de l'exclusion*.

Cette dernière intègre désormais les crédits de l'ALT2⁽¹⁾ et devrait être dotée, en 2011, de 62,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Si les dotations augmentent dans l'absolu (+ 12,6 millions d'euros), à périmètre constant, elles diminuent de 1,65 % (– 0,8 million d'euros).

L'*Action en faveur des plus vulnérables* devient *Hébergement et logement adapté*. Elle devrait bénéficier de 1 079,2 millions d'euros, soit une hausse de 10,4 % (+101,2 millions) pour les autorisations d'engagement et les crédits de paiement dans son nouveau périmètre.

L'action désormais intitulée *Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale* devait représenter 15,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, soit une importante réduction des crédits de 37,5 % par rapport à 2010 (– 9,5 millions d'euros).

Enfin, l'action *Rapatriés* devait connaître une contraction de ses crédits de 28,5 % (– 5,7 millions d'euros pour s'établir à 14,3 millions d'euros) par rapport à 2010.

Il faut également préciser que les dépenses de personnel induites par le programme 177 n'y sont pas décomptées. Elles figurent dans le programme *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales*.

(1) Aide au logement temporaire cofinçant le fonctionnement des aires d'accueil des gens du voyage.

- Si la progression globale des crédits de l'État consacrés au logement apparaît modérée malgré les diverses augmentations qui marqueraient les programmes 135 et 177, les analyses ultérieures montrent cependant que cet « équilibre » va dépendre d'économies dont la réalisation n'est pas pleinement assurée, comme de la maîtrise de dépenses en forte tension – telles celles relatives à l'hébergement d'urgence ou à la garantie des risques locatifs.

II.– LA PART CROISSANTE DES AUTRES SOURCES DE FINANCEMENT

En complément des moyens budgétaires retracés dans la mission, l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), désormais financée par le 1 % logement, concourt à la mise en œuvre des politiques publiques du logement.

Plus largement, cofinancement par les régimes sociaux des aides personnelles, participation des employeurs et incitations fiscales complètent substantiellement les moyens mobilisés en faveur du logement et de la lutte contre l'exclusion (voir tableau à la fin de cette partie).

A.– UN « 1 % LOGEMENT » DÉSORMAIS PLUS CENTRÉ SUR LES POLITIQUES PRIORITAIRES

- Le 1 % logement, renommé « *Action logement* » en juillet 2009, désigne, depuis 1953, la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC). À l'origine, ces entreprises devaient consacrer 1 % de leur masse salariale au financement de la résidence principale des salariés. Après des baisses successives, ce taux est fixé depuis 1992 à 0,45 %.

La contribution des entreprises ⁽¹⁾ représente cependant encore 0,95 % de la masse salariale puisque la différence, soit environ 0,50 %, est versée au Fonds national d'aide au logement (FNAL) qui finance diverses allocations logement. L'article 98 du projet de loi de finances pour 2011 propose en outre de renforcer (à la marge) cette partie de la contribution en harmonisant les taux actuellement appliqués (voir commentaire ci-après).

- La loi du 25 mars 2009 a encouragé le regroupement des organismes collecteurs du 1 % logement en 22 comités interprofessionnels du logement (CIL) et conforté le rôle de pilotage de l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL), afin de permettre des **économies de gestion substantielles** de l'ordre de 100 millions d'euros dès 2011, mais aussi d'**améliorer le suivi de la performance des collecteurs**.

Par ailleurs, les emplois des ressources issues de la PEEC et les montants qui leur sont consacrés, qui relevaient jusqu'à présent d'accords passés avec les partenaires sociaux et l'État, sont désormais arrêtés par décret, après concertation avec les partenaires sociaux. L'UESL est responsable de leur mise en œuvre.

(1) À compter de 2006, le 1 % logement est versé par les entreprises employant au moins 20 salariés. Pour les entreprises dont l'effectif est compris entre 10 et 20 salariés (et qui auparavant versaient le 1 % logement) les aides sont maintenues, l'État s'étant engagé à compenser la diminution de ressources supportée par les CIL/CCI.

• Le 1 % logement intervenait initialement dans deux domaines : l'investissement pour la réservation de logements locatifs et le financement de prêts aux salariés. Depuis 1996, il a engagé sa modernisation dans le cadre d'une politique conventionnelle entre l'État et les partenaires sociaux et élargi ses moyens d'intervention pour accompagner les salariés tout au long de leur parcours résidentiel, en créant par exemple le Pass-foncier (pour une accession progressive à la propriété) et le Pass-GRL (garantie des risques locatifs) ⁽¹⁾.

Le 1 % logement a été conduit, ces dernières années, à modifier le périmètre de ses interventions et à s'impliquer dans la mise en œuvre du programme de rénovation urbaine et du plan de cohésion sociale, puis du plan d'action renforcé en faveur des sans-abri ⁽²⁾.

Il a également vocation depuis 2009 à contribuer au financement de la politique d'amélioration du parc locatif privé, par un versement à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH).

En sus de ces nouvelles actions, le décret n° 2009-747 du 22 juin 2009 relatif aux enveloppes financières annuelles minimales et maximales consacrées à chacun des emplois du 1% logement pour la période 2009-2011 a réduit les aides aux personnes physiques en **concentrant davantage les moyens mobilisés sur le dispositif d'aide à l'accession que constituait le Pass foncier et renforcé les contributions d'Action logement en faveur du logement social** (voir le tableau des enveloppes ci-après).

– Pour **l'aide aux personnes physiques**, un effort significatif était prévu pour le Pass-Foncier, au sein d'une enveloppe commune avec les prêts accession proche d'un milliard d'euros. L'objectif de recentrage des prêts Pass-travaux a conduit à une diminution conséquente de l'enveloppe qui leur est allouée (passage d'une enveloppe supérieure au milliard d'euros en 2008 à une enveloppe maximale annuelle de 200 millions d'euros). De même, les ressources qui sont consacrées aux aides à l'accès et au maintien dans un logement locatif et à la mobilité sont en baisse sensible et diminuent progressivement entre 2009 et 2011.

Au total, ces différentes aides avaient atteint 1,9 milliard d'euros en 2008 ; leur enveloppe devrait représenter un maximum de 1,5 milliard d'euros en 2011.

En outre, la suppression du Pass foncier proposée par le projet de loi de finances pour 2011, dans le cadre de la refonte du dispositif de soutien à l'accession à la propriété, devrait libérer une partie des emplois.

– S'agissant du **financement des logements locatifs**, les dotations en fonds propres et quasi-fonds propres aux filiales des collecteurs du 1 % Logement (principalement des sociétés anonymes de HLM) ont été définies en forte augmentation (jusqu'à 165 millions d'euros en 2011, contre 50 millions d'euros

(1) Dispositifs remaniés ou appelés à disparaître.

(2) Convention du 7 juillet 2007 relative à l'intervention du 1 % logement dans la mise en œuvre du plan d'action renforcé en faveur des sans abris (PARSA).

annuels par le passé). L'intervention du 1 % logement en faveur du logement social sous forme de subvention a été augmentée d'un tiers (pouvant atteindre 315 millions d'euros annuels au lieu de 225 millions d'euros). Les prêts en faveur du logement social et intermédiaire se maintiennent à 300 millions d'euros annuels, de même que les préfinancements à 100 millions d'euros annuels.

L'effort total s'établira ainsi entre 780 et 920 millions d'euros en 2011.

Les modalités de financement de l'association Foncière logement ont quant à elles profondément évolué entre 2009 et 2011 puisque le montant total des aides du 1 % logement est aujourd'hui plafonné à 500 millions d'euros annuels (contre une cible voisine de 1 milliard d'euros auparavant), et qu'à partir de 2011, cette aide prendra uniquement la forme de prêts.

– Une enveloppe de 770 millions d'euros par an est prévue pour l'ANRU (qui n'a reçu que 181 millions en 2008), ainsi qu'une intervention nouvelle en faveur de l'ANAH à hauteur de 480 millions d'euros annuels.

La loi du 25 mars 2009 prévoit que les versements à l'ANRU et à l'ANAH font l'objet de contreparties en termes de réservations locatives, que les préfets peuvent mobiliser pour mettre en œuvre le droit au logement opposable.

– Au surplus, la contribution du 1 % logement en faveur des interventions à caractère très social a été confirmée. Une enveloppe cible de 150 millions d'euros annuels est consacrée aux structures collectives. La réhabilitation de logements indignes destinés au logement des salariés peut être financée, avec une enveloppe annuelle augmentant progressivement jusqu'à 100 millions d'euros environ en 2011.

– Enfin, une montée en puissance du coût des compensations versées au titre de la garantie des risques locatifs a été prévue jusqu'à une cible de 110 millions d'euros en 2011.

La somme des enveloppes cibles pour chaque emploi, comprise entre le minimum et le maximum, est de l'ordre de 4 milliards d'euros, soit le montant des ressources annuelles du 1 % logement, ce qui assure un équilibre du système sur la période triennale.

• Abstraction faite des échanges entre collecteurs, les ressources du 1 % logement sont essentiellement composées de la collecte (1,63 milliard d'euros en 2009) et des retours de prêts antérieurs (2,32 milliards d'euros pour les prêts long terme, 0,17 milliard d'euros pour les préfinancements). Au total, **la contribution du 1 % logement à la politique du logement a représenté près de 4 milliards d'euros (3,95 milliards) en 2009, soit le double de son niveau en 2000 (1,9 milliard d'euros).**

Le Rapporteur spécial souligne la part importante désormais consacrée aux subventions dans l'emploi des fonds (60 %) alors qu'auparavant le 1 % logement

intervenait principalement sur des prêts. Cela n'est pas sans poser de problème pour l'activité future du 1 % logement car les remboursements de prêts antérieurs, notamment les Pass-travaux, qui constituaient jusqu'à présent une part importante des ressources (près de 60 %), vont se tarir. Il faudra tenir compte de cette situation au moment de la détermination de l'emploi des fonds du 1 % logement au-delà de 2011.

ENGAGEMENTS RÉGLEMENTAIRES DU 1 % LOGEMENT POUR 2009-2011

(en millions d'euros)

Dénomination	Enveloppes minimales			Enveloppes maximales		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Pass foncier	700 dont 400 pour le 1er	800 dont 600 pour le 1er	700	} 900	} 1 000	} 900
Prêts accession						
Prêts travaux	0	0	0	200	200	200
Autres aides en faveur des personnes physiques	343	314	285	378	346	315
Dotations en fonds propres et quasi-fonds propres	90	135	135	110	165	165
Subventions 1 % relance	285	285	285	315	315	315
Prêts au logement social et intermédiaire	270	270	270	330	330	330
Préfinancements	90	90	90	110	110	110
Subventions en faveur de l'AFL	400	400 dont 200 sous forme de prêts	0	} 500	} 500 dont 250 sous forme de prêts	0
Prêts en faveur de l'AFL			400			500
Structures collectives	135	135	135	165	165	165
Aides en faveur du traitement des logements indignes	27	45	90	33	55	110
Aides à caractère social	36	36	36	44	44	44
Financement de l'APAGL	10	9	9	12	11	11
Actions dans des territoires spécifiques	27	27	27	33	33	33
Financement du PNRU	770	770	770	770	770	770
Financement du PNRQAD	10	45	95	10	45	95
Financement de l'ANAH	480	480	480	480	480	480
Financement de l'ANIL et des ADIL	9	9	9	11	11	11
Financement de structures dédiées	1	1	1	1	1	1
Financement de la garantie des risques locatifs	32	63	90	39	77	110

Source : décret n° 2009-747 du 22 juin 2009.

B.– LA DÉPENSE FISCALE EN FAVEUR DU LOGEMENT : UNE PART EN PROGRESSION

En 2011, les dépenses fiscales représenteraient près de 38 % de l'effort national en faveur du logement⁽¹⁾ avec des prévisions s'établissant à 12,3 milliards d'euros, contre 11,5 en 2010⁽²⁾.

DÉPENSES FISCALES DIRECTEMENT RATTACHABLES À LA POLITIQUE DU LOGEMENT⁽¹⁾

(en millions d'euros)

	Estimation pour 2009	Évaluation pour 2010	Évaluation pour 2011
Programme <i>Aide à l'accès au logement</i>	46	71	71
Programme <i>Développement et amélioration de l'offre de logement</i>	10 930	11 511	12 182
Programme <i>Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables</i>	106	46	53
Total	11 082	11 628	12 306

(1) Dépenses fiscales principalement rattachables aux programmes, sur impôts d'État ou sur impôts locaux, prises en charge par l'État. Hors dépenses fiscales subsidiaires ne répondant pas spécifiquement aux finalités des programmes.

Source : projet annuel de performances.

La mesure la plus coûteuse est l'application d'un taux réduit de TVA (5,5 %) pour les travaux dans les locaux à usage d'habitation, qui devrait représenter 5,1 milliards d'euros en 2011.

• S'agissant des dispositifs visant à encourager l'**accession à la propriété** : si le crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt supportés à raison de l'acquisition ou de la construction de l'habitation principale devrait être supprimé par la loi de finances pour 2011, son coût pour l'État progressera cependant, de 2010 à 2011, de 1,5 à 1,9 milliard d'euros.

L'exonération des intérêts et primes versés dans le cadre de l'épargne logement représentera environ 440 millions d'euros de diminution des recettes de l'impôt sur le revenu.

La déduction des dépenses de grosses réparations et d'amélioration, visant à conserver le patrimoine immobilier, à faciliter l'accès de personnes handicapées et à protéger les locaux des effets de l'amiante pourrait coûter 850 millions d'euros en 2011.

Enfin, le prêt à taux zéro (sous forme d'un crédit d'impôt sur les sociétés compensant l'absence d'intérêts perçus par les banques) devrait être renforcé pour se substituer au Pass foncier et au précédent crédit d'impôt au titre des intérêts d'emprunts. Son coût passerait de 920 à 1 060 millions d'euros en 2011.

(1) L'effort national en faveur du logement comprend des aides du budget de l'État, des dépenses fiscales prises en charge par l'État, ainsi que les contributions des régimes sociaux et des employeurs (FNAL et 1 % logement).

(2) Hors incitations fiscales pour les investissements locatifs dans les DOM et les dépenses d'équipement de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie (2,5 milliards d'euros en 2011).

- Le **logement social** bénéficie également de divers dispositifs fiscaux, dont un taux de TVA à 5,5 % pour la livraison et la vente de logements sociaux (900 millions d'euros) ainsi que pour l'achat de terrains à bâtir (100 millions d'euros), l'exonération d'impôt sur les sociétés des organismes d'HLM et des offices publics d'aménagement et de construction (700 millions d'euros), et l'exonération pendant 15 à 25 ans de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

- Enfin, l'outil fiscal est utilisé pour développer le parc locatif privé, notamment à travers les dispositifs allégeant le coût des **investissements locatifs** ou favorisant les revenus qui en sont tirés : les dispositifs dits Robien, Borloo, Périssol, Besson et Scellier dont le poids fiscal passerait de 665 à 900 millions d'euros en 2011.

(en millions d'euros)

EFFORT NATIONAL EN FAVEUR DU LOGEMENT EN FRANCE

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (LFI)	2011 (PLF)
Garantie des risques locatifs					10			16
Aides personnelles au logement (APL et ALS via FNAL et FNH)	5 153	5 684	5 107	4 846	5 086	5 496	5 361	5 277
FSL/ ALI/FAAD	126	42	19	41	41	52	41	54
Total aides budgétaires à la personne	5 279	5 727	5 126	4 887	5 137	5 548	5 402	5 347
Anciennes aides aux HLM et à l'accèsion	14	11	9					
Garantie de l'accèsion sociale à la propriété	25	32	4	4	4	5	5	5
Prêt à taux zéro	593	367	111	6				
Construction, amélioration de l'habitat et rénovation urbaine	457	524	627	547	526	472	565	455
Contribution organismes d'habitation à loyers modérés						106	209	
Plan de relance de l'économie 2009-2010								
Amélioration de l'habitat (ANAH+PAH+RHI)	339	388	368	327	361		4	4
Fonds national d'aide à la rénovation thermique (FART)							13	69
Aide au logement dans les DOM	162	173	173	176	184	205	217	195
Opérations sociales et divers	39	43	61	86	70	43	40	25
Total aides budgétaires à la pierre	1 629	1 538	1 353	1 144	1 146	830	1 051	1 103
Épargne logement	946	1 102	1 191	1 362	1 271	1 156	1 250	1 117
Compensation de l'exonération de TFPB (estimation)	106	109	111	116	112	112	112	112
Compensation réduction droits de mutation à titre onéreux (estim.)	1 428	1 447	1 486	1 524	1 524	1 524	1 524	1 524
Total aides budgétaires	9 388	9 923	9 267	9 034	9 189	9 170	9 339	9 202
Prêt à taux zéro – Eco prêt à 0 %		400	25	25	30	32	30	30
Réduction d'impôt des propriétaires occupants	351							
Crédit d'impôt intérêts d'emprunt acquisition résidence ppale	4 100	5 000	4 700	4 800	5 100	5 150	5 050	5 050
TVA sur travaux dans les locaux à usage d'habitation	950	1 000	1 270	800	800	850	850	850
Déduction des dépenses d'entretien et d'amélioration	550	711	584	394	480	605	740	950
Aides à l'investissement locatif	1 900	1 550	1 500	800	700	440	440	440
Exonération des intérêts et primes des CEL et PEL	270	300	370	650	650	880	710	710
Exonération des organismes HLM de l'IS et des PVI	50	50	55	60	60	100	100	100
TVA terrains à bâtir pour construction logements sociaux	675	700	790	750	780	1 000	1 000	900
TVA sur construction, vente de logements sociaux	450	450	240	190	350	290	230	240
Exonération d'impôt sur le revenu des intérêts livret A								
Autres dépenses fiscales					328	210	332	313
Total dépenses fiscales	9 296	10 161	9 654	8 769	9 700	11 346	11 922	12 593
Autres contributions (apports du FRU, opération sur les SACI)	50	100	350					
1 % logement (aides à la pierre, rénovation urbaine, aides perso)	2 982	3 363	3 375	3 569	3 567	3 700	3 850	3 850
Contribution régimes sociaux au financement AL et APL	6 749	7 005	7 137	7 248	3 654	3 829	3 929	3 834
Contribution des employeurs au FNAL	1 706	1 794	1 902	2 250	2 425	2 565	2 597	2 752
Total aides non budgétaires	11 487	12 262	12 764	13 067	9 646	10 094	10 376	10 436
Total État	30 171	32 346	31 685	30 870	28 535	30 610	31 637	32 231

DEUXIÈME PARTIE : LES AIDES AU LOGEMENT

I.- LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT, PREMIER POSTE BUDGÉTAIRE POUR LE LOGEMENT

Le programme 109 *Aide à l'accès au logement* regroupe l'ensemble des aides destinées directement ou indirectement aux ménages. Il devrait être **doté en 2011 de 5,29 milliards d'euros** en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, dont 5,28 milliards d'euros (99,84 % du total) correspondant à la contribution de l'État au financement des aides personnelles au logement.

La diminution des crédits de 1,6 % (– 84,4 millions d'euros) par rapport à 2010 devrait être obtenue essentiellement grâce à une mesure d'économie inscrite au projet de loi de financement de la sécurité sociale visant à supprimer le versement rétroactif des aides personnelles ainsi que par des recettes supplémentaires attendues de l'harmonisation des taux des contributions employeurs au Fonds national d'aide au logement (FNAL).

A.- UN BUDGET TOTAL DE 16 MILLIARDS D'EUROS

Les aides personnelles au logement ont pour objectif de favoriser l'accès au logement des ménages modestes par la prise en charge d'une part de leurs dépenses de logement, dans le secteur locatif comme en cas d'accession à la propriété.

LES TROIS TYPES D'AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

1.– l'allocation de logement à caractère familial (ALF), créée par la loi du 1^{er} septembre 1948. Elle est attribuée aux personnes isolées, aux couples ayant des personnes à charge, ainsi qu'aux jeunes ménages sans personne à charge, mariés depuis moins de cinq ans. Relevant du code de la sécurité sociale, elle est intégralement financée par le fonds national des prestations familiales (FNPF), lui-même alimenté par les cotisations allocations familiales des employeurs et par 1,1 point de contribution sociale généralisée (CSG) ;

2.– l'allocation de logement à caractère social (ALS), qui relève également du code de la sécurité sociale, a été créée par la loi du 16 juillet 1971 afin de venir en aide à des catégories de personnes autres que les familles, caractérisées par le niveau modeste de leurs ressources (personnes âgées, personnes handicapées, jeunes travailleurs salariés de moins de 25 ans, etc.). Elle est financée par le FNAL, alimenté par une cotisation des employeurs et par une subvention de l'État. Cette allocation a progressivement été étendue, puis généralisée à partir du 1^{er} janvier 1993 aux catégories qui restaient encore exclues d'une aide personnelle. Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 1993, elle est attribuée à toute personne, sous seule condition de ressources, qui n'entre pas dans les conditions fixées pour bénéficier de l'ALF ou de l'APL ;

3.- l'aide personnalisée au logement (APL), qui a été créée par la loi du 3 janvier 1977, est régie par le code de la construction et de l'habitation (CCH). Elle s'applique à un parc de logements déterminé, quelles que soient les caractéristiques familiales des occupants. Le champ d'application de l'APL comprend, en accession à la propriété, les logements financés avec des prêts aidés ou réglementés par l'État et, en secteur locatif, les logements conventionnés⁽¹⁾. Anciennement assuré par le fonds national de l'habitat (FNH), le financement de l'APL est assuré par le FNAL depuis le 1^{er} janvier 2006.

Le FNAL est le seul fonds à faire l'objet d'une dotation de l'État. Aussi, seules l'APL et l'ALS - pour partie - relèvent du programme *Aide à l'accès au logement*.

● Au 31 décembre 2009, on ne constate globalement qu'une faible progression des effectifs pour les trois prestations (+ 0,4 %), après l'importante augmentation induite par la crise en 2008. À cette date, environ 6,34 millions de ménages ont bénéficié de près de 16 milliards d'euros d'aides au total, contre 6,32 millions de bénéficiaires pour 15,2 milliards d'euros en 2008. Sur l'ensemble, les allocations de logement (ALF et ALS) sont prédominantes.

LES BÉNÉFICIAIRES DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT AU 31 DÉCEMBRE 2009
(en milliers)

	APL	ALS	ALF	Ensemble
Locatif (hors foyers)	2 199	1 982	1 018	5 198
Foyers	248	308	<1	557
Total locatif	2 447	2 290	1 018	5 755
Accession à la propriété	172	74	338	584
Total	2 619	2 364	1 356	6 338

Source : statistiques de bénéficiaires CNAF et CCMSA.

Les locataires représentent 90,8 % des bénéficiaires. Parmi ceux-ci, les ménages logés dans le parc non conventionné, qui bénéficient des allocations logements, sont majoritaires (57,5 %). Par ailleurs, 557 000 ménages hébergés dans des foyers (foyers de personnes âgées, de travailleurs migrants, de personnes handicapées, résidences universitaires, etc.) bénéficient d'une aide au logement et représentent ainsi 9,7 % des locataires aidés. Enfin, avec 699 732 bénéficiaires, les étudiants représentaient globalement 12 % des locataires percevant une aide au logement en décembre 2009.

Par ailleurs, les aides personnelles au logement restent centrées à la fois sur les petits ménages composés d'une personne seule ou d'un couple sans enfant (59 % des bénéficiaires), en particulier sur les personnes âgées de plus de 65 ans (18,5 %), et sur les ménages à revenus très modestes : 76 % des allocataires ont

(1) Il s'agit des logements financés par des PLUS (prêts locatifs à usage social), des prêts locatifs sociaux (PLS), des PAA (prêts aidés à l'accession) ou des PC locatifs, des logements conventionnés à l'occasion de l'attribution de subventions à l'amélioration (PALULOS ou ANAH), ainsi que des logements existants, conventionnés sans travaux, appartenant à des organismes d'habitation à loyer modéré, à des sociétés d'économie mixte ou à d'autres bailleurs.

un revenu inférieur au SMIC et 99 % à deux SMIC ⁽¹⁾ ; 92 % des accédants ont des ressources n'excédant pas 2 SMIC.

RÉPARTITION DES BÉNÉFICIAIRES PAR TYPE D'AIDES

(en milliers)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
APL	2 797	2 751	2 708	2 637	2 586	2 567	2 482	2 496	2 620	2 619
ALF	1 248	1 247	1 240	1 225	1 235	1 255	1 244	1 263	1 350	1 356
ALS	2 234	2 200	2 221	2 221	2 234	2 252	2 199	2 216	2 344	2 364
Total	6 278	6 198	6 168	6 083	6 055	6 074	5 925	5 975	6 315	6 338

Source : Statistiques annuelles de la CNAF et de la CCMSA.

● En 2009, les prestations représentent 15,96 milliards d'euros, contre 15,2 milliards en 2008. Le soutien aux ménages accédants représente environ un milliard d'euros.

La croissance de 5 % s'explique vraisemblablement par l'actualisation des loyers-plafonds et forfait de charges qui sont désormais indexés sur l'évolution de l'indice de référence des loyers (IRL) ⁽²⁾ ainsi que par l'effet retardé de l'augmentation du nombre de bénéficiaires l'année précédente. La CNAF estime qu'un choc ponctuel sur le marché de l'emploi se diffuse progressivement en 18 mois sur les prestations d'aides au logement.

Pour autant, la hausse de 2009 s'est trouvée minorée grâce au report d'une année de l'actualisation des ressources des bénéficiaires.

Ce budget devrait donc être en progression en 2010.

B.– LE FINANCEMENT DES AIDES À LA PERSONNE

1.– Le financement des aides personnelles au logement : l'équilibre par les crédits de l'État

Depuis le 1^{er} janvier 2006, l'APL et l'ALS sont financées par un fonds unique, le FNAL, alimenté par différentes recettes :

– des contributions des régimes de prestations familiales et de la caisse centrale de mutualité sociale agricole. Celles-ci sont égales au montant des prestations qui auraient été versées par eux au titre de l'allocation de logement familiale et de la prime de déménagement, en l'absence d'APL ;

– le produit des prélèvements mis à la charge des employeurs en application de l'article L. 834-1 du code de la sécurité sociale, soit une cotisation de 0,10 % assise sur les salaires plafonnés, due par tous les employeurs – qu'ils soient publics ou privés – et une contribution assise sur la totalité des salaires, due

(1) Selon l'estimation calculée à partir d'un échantillon de bénéficiaires au 31 décembre 2006.

(2) Conformément à l'article 26 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007.

par l'ensemble des employeurs occupant au moins 20 salariés, à l'exception de ceux relevant du régime agricole. En 2010, le taux de cette deuxième contribution s'élève à 0,40 % ⁽¹⁾ ;

– une fraction de 1,48 % des droits sur les tabacs ;

– enfin, la dotation de l'État inscrite dans le programme *Aide à l'accès au logement* qui assure l'équilibre des dépenses et des recettes du FNAL. Son évolution est retracée dans le tableau suivant.

CONTRIBUTION DE L'ÉTAT AU FINANCEMENT DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total État	4 997	5 379	5 239	5 153	5 529	5 262	4 846	5 086	5 496
1,48 % des droits sur les tabacs						144	139	143	148
Total employeurs + CSG	7 870	8 139	8 246	8 455	8 799	8 917	9 359	10 093	10 317
<i>Part de l'État dans le total (%)</i>	38,8	40	38,9	37,9	38,6	36,7	33,4	33	34,4

Source : ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer.

2.– Une dotation de l'État qui pourrait diminuer

L'État a pris en charge près de 5,5 milliards d'euros d'aides personnelles au logement en 2009, soit 34,4 % du total, cependant que la contribution employeurs au FNAL en couvrait 16,1 % et les régimes sociaux 49,5 %.

Or, les prévisions d'exécution budgétaire pour 2010 indiquent, à ce jour, une baisse des recettes provenant des cotisations des employeurs et une augmentation des dépenses par rapport aux projections sous-tendant la dotation de 5 361 millions prévue pour cet exercice.

La tendance pour 2011 est ainsi évaluée à 5 483 millions d'euros par le jeu de l'indexation, et ce, bien que le projet de loi de finances pour 2011 prend en compte un nombre de chômeurs en diminution.

Ce projet escompte cependant que la suppression, à compter du 1^{er} janvier 2011, du versement rétroactif des aides personnelles au logement, aujourd'hui possible jusqu'à 3 mois, dégage des économies à hauteur de 240 millions d'euros, dont 120 millions d'euros pour l'État. On remarque qu'il ne s'agit pas de supprimer toute rétroactivité puisque le versement prendra toujours effet avant la date de reconnaissance du droit en se calant sur la date de dépôt de la demande. Mais il ne sera plus possible de remonter au-delà en considérant la date potentielle d'ouverture du droit.

Le Rapporteur spécial souligne l'incertitude de ces différentes hypothèses. Si les bénéficiaires potentiels des aides, notamment, se montrent vigilants, les économies attendues pourraient être sensiblement inférieures.

(1) En se cumulant avec la première, cela aboutit à un prélèvement représentant 0,5 % des salaires plafonnés.

L'article 98 du projet de loi de finances, commenté à la fin du présent rapport spécial, propose par ailleurs de renforcer le financement du FNAL en portant le taux de la contribution sur les salaires supérieurs au plafond de la sécurité social de 0,4 à 0,5 % pour les entreprises qui y sont soumises. Cette réforme devrait susciter 86 millions d'euros de recettes supplémentaires.

Celles-ci, avec les économies prévues, permettraient à l'État de ramener **sa dotation à 5 277 millions d'euros en 2011**, réalisant une baisse de 1,6 %.

BUDGET DU FNAL POUR 2011

(en millions d'euros)

Charges		Recettes	
Prestations APL	6 748	Contribution des régimes sociaux	3 847
Prestations ALS	4 914	dont suppression rétroactivité	- 120
Frais de gestion	233	Cotisations employeurs	2 468
		dont harmonisation des taux	+ 86
		Affectation d'une partie des droits sur les tabacs	152
		Contribution de l'État	5 277
	11 895		11 895

Source : projet annuel de performances.

Pour l'année 2012, les besoins en crédits budgétaires sont évalués à 5 191 millions d'euros.

C.- L'EFFICACITÉ DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT TOUJOURS EN QUESTION

Dans le projet annuel de performances pour 2011, le programme *Aide à l'accès au logement* est accompagné de trois objectifs dont, concernant les aides personnelles au logement, celui d'aider les ménages modestes à faire face à leurs dépenses de logement (loyers et charges locatives ou mensualités d'emprunt).

Dans ce cadre, l'indicateur retenu est le taux d'effort net moyen des ménages dans le secteur locatif portant sur trois catégories de ménages : bénéficiaires de minima sociaux, salariés et étudiants (dont boursiers et non boursiers) correspondant au rapport entre le loyer, ou la mensualité, majoré des charges et diminué de l'aide, et le revenu. Selon le projet annuel de performances, les cibles pour 2011 devraient être atteintes dès 2010 et se maintenir en 2011, à l'exception des salariés pour lesquels le taux d'effort s'est dégradé en 2010 sans que soit envisagée une évolution inverse dans les prochaines années.

ÉVOLUTION DU TAUX D'EFFORT NET MOYEN DES MÉNAGES LOCATAIRES

(en %)

	2008 Réalisation	2009 Réalisation	2010 Prévision PAP 2010	2010 Prévision actualisée	2011 Prévision	2011 Cible
Bénéficiaires de minima sociaux	21,1	21,7	21,7	21,4	21,4	21,7
Salariés	26,7	27,4	27	27,9	27,9	27,9
Étudiant non boursiers	26,8	27,1	27,1	26,8	26,8	26,8
Étudiants boursiers	24,9	25,4	25,4	25,0	25,0	25,0

Source : projet annuel de performances.

On constate que le **taux d'effort des ménages locataires s'est globalement accru** depuis près de 10 ans alors même que le coût des aides personnelles est, pour sa part, en augmentation constante depuis le milieu des années 80. Or, si l'indexation des barèmes contribue à stabiliser ce taux d'effort, elle pèse parallèlement sur le coût des aides.

L'insuffisance de l'évaluation de la performance des aides au logement a par ailleurs été soulignée par la Cour des comptes dans son rapport annuel de 2007. L'élargissement du nombre de bénéficiaires se serait fait au détriment de l'efficacité sociale des aides. La Cour déplore aussi que la multiplicité d'acteurs dans la gestion des aides et la diversité des objectifs créent une grande complexité des circuits de décision.

Le Rapporteur spécial regrette à nouveau que les aides personnelles au logement représentent une part aussi prépondérante de l'effort national en faveur du logement. En effet, bien que nécessaires au plan social, les allocations ne sont pas sans effet inflationniste sur les loyers, et ne contribuent pas à résoudre le problème principal du marché du logement que constitue l'insuffisance de l'offre. Un rééquilibrage en faveur des aides à la pierre serait nécessaire, mais difficile à mettre en œuvre sachant que les aides à la construction n'entraînent pas une baisse immédiate des loyers, puisqu'il faut le temps que les logements soient construits avant que l'augmentation de l'offre n'entraîne une baisse des prix.

II.- LE SOUTIEN AUX ASSOCIATIONS

Pour contribuer à l'effort de réduction des dépenses de l'État, le projet de loi de finances pour 2011 prévoit, pour l'action *Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté* du programme 109, des **dotations globales de 8,4 millions d'euros**, en baisse de 4,9 % par rapport à 2010.

A.— LE FINANCEMENT PARTAGÉ DES ASSOCIATIONS POUR L'INFORMATION SUR LE LOGEMENT

L'association nationale pour l'information sur le logement (ANIL) et les associations départementales pour l'information sur le logement (ADIL) ont pour mission de fournir aux usagers tous les éléments juridiques, économiques et financiers leur permettant d'améliorer leur recherche de meilleures conditions de logement.

L'ANIL anime et coordonne le réseau des ADIL en favorisant la création de nouvelles structures dans les départements qui n'en sont pas pourvus, en leur apportant un soutien technique et en réalisant des outils documentaires et informatiques destinés à leur information. Elle participe au pôle national de lutte contre l'habitat indigne.

La mission principale des ADIL consiste en l'organisation de consultations (environ un million) sur place ou par téléphone afin de fournir une information personnalisée, complète, gratuite et neutre sur les aspects juridiques, financiers et fiscaux du logement. Elles peuvent intervenir dans l'ensemble des dispositifs d'aide au logement des familles et des personnes démunies (plans départementaux d'action en faveur du logement des personnes défavorisées par exemple). Elles peuvent également apporter leur expertise juridique, économique et financière aux commissions de médiation chargées de l'instruction des demandes dans le cadre du dispositif du droit au logement opposable. Enfin, elles participent à la mise en place d'observatoires départementaux sur le logement et contribuent aux démarches locales de lutte contre l'habitat indigne.

La dotation annuelle que l'État verse à l'ANIL est forfaitaire. La subvention que perçoit chaque ADIL comprend une somme forfaitaire de 26 000 euros, complétée par une aide dont le montant est déterminé sur la base de critères sociaux et démographiques liés aux départements d'implantation.

En 2010, la dotation portée à 7,2 millions d'euros a permis la création de 3 nouvelles structures dans un réseau de 75 associations. En 2011, elle serait ramenée à 6,95 millions. Dans ce cadre, il sera possible d'allouer :

- une subvention moyenne d'environ 84 000 euros par ADIL (un montant équivalent à celui de 2010) – sur un budget global moyen par structure de 390 000 euros hors actions spécifiques ;

- et une subvention forfaitaire à l'ANIL en nette baisse, de 482 000 euros contre 610 000 en 2010.

À ce financement par l'État s'ajoutent les subventions de l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL), de la Caisse de garantie du logement locatif social, des caisses d'allocations familiales, des organismes HLM ainsi que des collectivités territoriales (communes et départements). Ces dernières représentent 40 % des ressources des ADIL.

Dans un souci de simplification, et pour profiter des synergies entre les deux organismes, le Rapporteur spécial souhaiterait que soit recherchée une harmonisation des statuts qui permettrait de rapprocher le réseau ANIL-ADIL de celui de PACTARIM, pour aboutir sinon à leur fusion tout au moins à la coordination de leur action.

B.– LES ASSOCIATIONS ACCOMPAGNANT LES PUBLICS EN DIFFICULTÉ

L'État apporte, chaque année, son soutien financier à une trentaine de fédérations ou associations qui concourent à la mise en œuvre des politiques du logement. Pour l'essentiel, il s'agit d'organismes pour l'insertion par le logement des personnes défavorisées, pour l'aide au logement des personnes handicapées ou participant à la défense des droits des locataires.

Le montant global de la dotation s'élèverait à 1,4 million d'euros en 2011, contre 1,5 million d'euros en 2010.

III.– LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE ET L'EXPÉRIENCE DE LA GARANTIE DES RISQUES LOCATIFS

A.– UN OBJECTIF DE SOLIDARITÉ NATIONALE

• Depuis la loi du n° 2007-290 du 5 mars 2009, l'État est devenu le garant de la **mise en œuvre du droit au logement opposable** (DALO).

L'affirmation de ce droit répondait à la reconnaissance politique et sociale d'un devoir de solidarité nationale. Il est devenu une obligation juridique sanctionnée par des condamnations pécuniaires de l'État (astreintes) en cas d'absence de relogement ou d'hébergement des personnes reconnues prioritaires par les commissions de médiation départementales.

Étant donné la montée en puissance du contentieux DALO et des liquidations d'astreintes, le projet de loi de finances pour 2011 prévoit une nouvelle dotation de 9,3 millions d'euros.

Son inscription à l'action *Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction* du programme 135, qui regroupe les moyens dédiés à la réalisation d'études et de recherches permettant d'améliorer les normes et les procédés de construction, mais aussi les frais de contentieux de l'habitat, fait croître les crédits de cette dernière de 118,5 % (+ 9,1 millions d'euros), les portant à 16,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

• Pour remplir ses obligations et assurer l'effectivité du DALO, l'État œuvre à différents niveaux. Outre les aides personnelles au logement qui contribuent à réduire la charge des dépenses de logement :

– dans le cadre des plans départementaux d’action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), l’État anime et coordonne, aux côtés des conseils généraux, l’action de l’ensemble des acteurs, publics et privés, susceptibles de faciliter l’accès à un logement autonome des ménages qui en sont exclus (par le développement d’une offre à bas loyers, la mobilisation du parc privé, notamment grâce à l’intermédiation locative, les politiques d’attribution ou la prévention des expulsions). Il a par ailleurs lancé un chantier de refondation du dispositif d’hébergement et d’insertion, pour tenter d’aller au-delà de la première réponse aux urgences et améliorer la fluidité vers le logement (voir troisième partie) ;

– dans les départements, les préfets, veillent à la mobilisation des contingents de logements sociaux des différents réservataires :

*contingent préfectoral : au minimum 50 % des logements libérés chaque année au sein du parc HLM doivent être proposés aux ménages sortant d’une structure d’hébergement ou reconnus prioritaires au titre du DALO ;

*les collecteurs d’Action logement (CIL) ont désormais l’obligation d’orienter le quart de leurs attributions en faveur des bénéficiaires DALO, salariés, demandeurs d’emploi ou personnes issues de centres d’hébergement ;

• Cependant, ces parcs de logements « dédiés » ne suffisent pas à répondre aux besoins alors que, dans le même temps, trop d’appartements privés demeurent vacants.

Aussi, partant de l’idée de remobiliser cette offre potentielle et constatant que le complément financier apporté par les aides ne suffit pas toujours à permettre aux ménages les plus modestes et les plus fragiles d’accéder à un logement, un dispositif de garantie contre les dégradations et les impayés locatifs a été créé en 2006.

L’expérience, menée dans un premier temps dans le cadre de la convention du 20 décembre 2006 entre l’État et l’Union d’économie sociale pour le logement (UESL), a été confirmée par la loi du 5 mars 2007, laquelle a créé auprès de l’UESL le fonds permettant de financer le dispositif dit de **garantie universelle des risques locatifs** (GRL). La loi de finances rectificative pour 2007 du 25 décembre 2007 a ensuite institué la garantie de l’État sur ce dispositif.

La loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l’exclusion a maintenu le principe du dispositif de la GRL et en a fait l’une des catégories d’emploi d’Action Logement (1 % logement).

La GRL remplace depuis le 1^{er} janvier 2010 la garantie Loca-Pass qui consistait en une caution solidaire de la part d’un collecteur d’Action Logement.

Celle-ci n'est désormais plus distribuée dans le parc locatif privé⁽¹⁾. Quant au parc locatif social, le recours à l'assurance impayés apparaît moins utile dans la mesure où la taille du parc permet d'assurer une certaine mutualisation entre les locataires.

B.– UNE IDÉE PROMETTEUSE

L'objectif de la GRL est de **sécuriser les propriétaires bailleurs**, pour permettre à la fois de desserrer le frein au développement d'une offre locative privée que constitue le risque d'impayés et d'élargir la base des locataires acceptés par les bailleurs.

La souscription au contrat par les bailleurs est facultative. Depuis 2010, la GRL est directement proposée par les entreprises d'assurances offrant un contrat d'assurance contre les impayés de loyers qui respecte le cahier des charges fixé par décret. Ce cahier des charges permet d'accepter tout locataire dès lors qu'il présente un taux d'effort⁽²⁾ inférieur à 50 %, indépendamment de la nature de son contrat de travail et de la stabilité de son revenu. Le surcroît de risque (« sur-sinistralité ») généré par l'élargissement du public des locataires couverts (dès lors qu'ils répondent aux critères d'éligibilité) par rapport au seuil de sinistralité considéré comme « normal »⁽³⁾ est **intégralement financé** soit par Action Logement, soit par l'État. Ce financement permet d'**abaisser** de manière significative, par rapport aux pratiques actuelles, **les critères d'accessibilité financière des candidats locataires** et de les dispenser d'apporter des cautions.

En outre, les sinistres donnent lieu, si nécessaire et à l'initiative de l'APALG⁽⁴⁾, l'association qui assure le pilotage et le contrôle du dispositif au sein d'Action Logement, à un accompagnement social, associé à l'obligation pour le locataire de reprendre le paiement au moins partiel de son loyer, et, en dernier recours, à des modalités de recouvrement adaptées.

C.– MAIS UNE EXPÉRIENCE DE LA GRL QUI POSE QUESTION

• Pour 2011, le projet de loi de finances inscrit 16 millions d'euros sur une action nouvelle *Garantie des risques locatifs*. Cette action serait rattachée au programme 135, mais le Rapporteur spécial propose de la transférer au programme 109 *Aide à l'accès au logement* qui lui paraît mieux correspondre à l'objectif premier du dispositif.

(1) Sauf pour les logements appartenant à des personnes morales conventionnées APL qui n'entrent pas dans le champ du dispositif.

(2) Rapport entre le montant du loyer, des charges et des taxes locatives nets des aides personnelles au logement et le montant des ressources.

(3) Ce seuil est défini par décret en Conseil d'État à partir de la norme constatée dans le secteur concurrentiel. Il s'établit à 55 % – en deçà, les risques sont censés être couverts par les primes versées aux assureurs

(4) Association pour l'accès aux garanties locatives.

L'État ne rembourse que les excédents de sinistralité constatés au titre des publics « État »⁽¹⁾, Action logement faisant l'avance de la totalité des compensations aux assureurs et assumant la part liée à « son » public⁽²⁾. Une enveloppe comprise entre 90 et 110 millions d'euros est prévue à cet effet de son côté.

L'évaluation du coût futur du dispositif repose sur des facteurs encore trop incertains (nombre de logements couverts, fréquence et importance des sinistres), s'agissant d'un produit nouveau. La première version de la GRL était restée assez peu connue : même si les premières études ont montré qu'elle avait effectivement permis un accès plus facile au logement de certaines catégories de ménages et qu'elle a encouragé le maintien sur le marché de biens qui auraient pu se retrouver vacants, elle n'a touché en trois ans que 110 000 logements.

La nouvelle version (GRL2) est en vigueur depuis moins d'un an. Il est donc encore trop tôt pour en faire un bilan. Néanmoins, le Rapporteur spécial a été alerté sur un certain nombre d'évolutions qui éveillent de **fortes interrogations sur la viabilité à terme du dispositif tel qu'il est construit et mis en œuvre**.

En premier lieu, on peut s'interroger sur le niveau de solvabilité admis par la GRL2 : jusqu'à 50 % de taux d'effort, net des aides personnelles au logement. Certaines associations d'aide aux plus vulnérables ont signalé les risques accrus de surendettement pour la frange la plus modeste des ménages éligibles. De fait, aux dires de professionnels de l'assurance, 20 % des locataires concernés ne paieraient pas leur premier loyer à ce jour. Les taux de sinistre seraient même nettement supérieurs aux taux initialement attendus (qui fondent les prévisions du projet annuel de performances) : au lieu de 4,75 % pour les locataires très risqués, ils atteindraient plus de 14 %.

Certains craignent même que l'absence du cautionnement d'un tiers ne déresponsabilise les locataires couverts par la GRL et n'incitent pas les plus justes financièrement à payer leur loyer. Des professionnels constateraient au surplus que ce comportement aurait un effet contagieux sur les voisins.

Dans ces conditions, le coût de cette sinistralité supérieure et peut-être croissante pourrait s'avérer explosif pour le système et ses parties prenantes, pour l'État et Action logement en premier lieu, mais aussi pour les assureurs. Il semblerait que la part leur incombant exclusivement, parce que générée par des locataires couverts mais non éligibles, ou supportée le temps nécessaire au calcul et au versement des compensations, augmenterait au point de déborder le montant des primes versées au titre des contrats généraux d'assurance contre les impayés.

(1) Soit les statuts non précaires au taux d'effort supérieur à 28 % mais au plus égal à 50 % ou les locataires précaires autres que ceux pris en charge par l'UESL.

(2) Soit les salariés des entreprises du secteur privé non agricole au taux d'effort compris entre 28 % et 50 % ou hors contrat à durée indéterminée stabilisé, ou, si leur situation est précaire, les jeunes de moins de 30 ans en recherche ou en situation d'emploi et les étudiants boursiers.

Il est difficile de dire si le fait de couvrir un plus grand nombre de logements permettrait de mieux diluer le coût des sinistres. En tout état de cause, l'objectif de généralisation du dispositif se heurterait au désintérêt de la majorité des administrateurs de biens et agences de location qui, bénéficiant souvent d'un marché où la demande est plus forte que l'offre, préfèrent s'en tenir aux systèmes traditionnels des cautions financières et par tiers.

On commence à déplorer par ailleurs un phénomène d'éviction des candidats non éligibles à la GRL. La loi du 25 mars 2009 ayant interdit aux bailleurs de demander le cautionnement d'un tiers si leur logement est couvert par une assurance contre les impayés, qu'elle intègre la GRL ou non, certains candidats ne rentrant pas dans le cadre de la GRL, mais qui auraient pu être retenus avec le soutien d'une caution personnelle se voient écartés en raison de la fragilité – même temporaire – de leur situation.

La crainte des impayés s'avérant plus puissante que celle de ne pas trouver immédiatement de locataire, notamment dans les résidences d'investissement locatif où l'équilibre financier dépend fortement de la rentrée des loyers, le dispositif, dans sa globalité, aboutirait à laisser des appartements vides, tout en écartant des ménages qui auraient pu s'y loger dans les régimes antérieurs.

TROISIÈME PARTIE : LA PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET L'INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES

En 2011, le programme 177 *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* devrait être doté de **1,18 milliard d'euros** en autorisations d'engagement et crédits de paiement, soit une **progression globale de 7,6 %** (+ 83,1 millions d'euros), pour répondre aux besoins les plus urgents, prévenir l'exclusion et aider à la réinsertion des 8 millions de personnes confrontées à la pauvreté en France (13 % de la population en 2008), selon le projet annuel de performances.

Parmi ces crédits, 998 millions d'euros permettront de financer des structures d'accueil, d'hébergement et de logement adapté pour les personnes sans abri. Les priorités du programme ont été centrées depuis 2008 sur la réforme en profondeur du dispositif d'hébergement et d'accès au logement des publics sans domicile. Fortement augmentée malgré la redéfinition de son périmètre, **l'action Hébergement et logement adapté concentrera 91,1 % des crédits** du programme en 2011.

En revanche, la lutte contre l'exclusion et plus encore les autres actions verront baisser leurs dotations.

I.- LES DOTATIONS POUR LA PRÉVENTION DE L'EXCLUSION

L'action 11 *Prévention de l'exclusion* s'inscrit dans la politique globale d'inclusion sociale dont les moyens sont du ressort de différents programmes budgétaires.

Intégrant désormais les crédits de l'ALT2⁽¹⁾, ses dotations augmentent dans l'absolu (+ 12,6 millions d'euros) à 62,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Mais à périmètre constant, elles seraient en légère diminution de 1,65 % (- 0,8 million d'euros).

A.- L'AIDE SOCIALE AUX PERSONNES ÂGÉES ET HANDICAPÉES

Il est proposé de reconduire les dotations inscrites en 2010 (de 37 millions d'euros) pour financer les allocations et les aides sociales aux personnes âgées et handicapées. Ces dépenses sociales, à la charge de l'État, prennent la forme d'allocations individuelles et de prises en charge de frais d'établissements et de services médico-sociaux.

(1) Aide au logement temporaire cofinçant le fonctionnement des aires d'accueil des gens du voyage.

Depuis 2004, une dette s'est constituée sur cette action. À cette date, le financement de l'aide sociale de l'État avait été réduit de 13,8 millions d'euros afin d'utiliser cette somme pour intervenir en urgence en faveur des personnes âgées victimes de la canicule. Depuis lors, les crédits d'aide sociale, malgré un rebasage entre 2008 et 2009, n'ont pas permis de combler complètement le besoin de financement. Les charges recensées fin 2009 sur ces deux dispositifs s'établissaient à environ 12 millions d'euros envers les établissements pour personnes âgées et à plus de 7 millions d'euros au titre de l'hébergement pour les personnes handicapées.

1.– Les prestations d'aide sociale aux personnes âgées

– Une allocation simple d'aide sociale à domicile, à la charge exclusive de l'État, est versée aux personnes âgées qui, à l'âge de la retraite, n'ont pas droit à une pension, en raison d'un défaut de cotisation. Son montant est égal à celui de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA). Son montant mensuel moyen s'établit à 642 euros pour une personne seule. Ce dispositif concerne principalement les résidents des départements d'outre-mer. Le nombre de bénéficiaires diminuerait de 237 en 2010 à 199 en 2011. Le besoin de financement pour 2011 est estimé à 1,5 million d'euros.

– Les aides sociales aux personnes âgées prennent également la forme de prestations d'hébergement en établissement pour personnes âgées sans domicile fixe, ainsi que des frais de repas et d'aide ménagère, en principe à la charge des conseils généraux. Le nombre de bénéficiaires de ce dispositif est en baisse, pour ce qui concerne l'hébergement, et en augmentation pour l'aide ménagère, les frais de repas et la participation au financement de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA). Ainsi, le nombre de bénéficiaires concernés par ce dispositif est estimé à 1 464 en 2011, contre 2 025 en 2010. La dotation demandée pour 2011 s'élève à 21,4 millions d'euros.

2.– Des prestations aux personnes handicapées en légère hausse

– Une allocation différentielle garantit aux personnes handicapées la conservation de droits acquis au titre de la législation antérieure à la loi d'orientation du 30 juin 1975 qui instituait notamment l'allocation aux adultes handicapés. Le nombre de bénéficiaires de cette allocation diminue régulièrement avec 225 personnes estimées en 2011, contre 337 en 2010. Les besoins financiers de cette prestation seront de 0,7 million d'euros en 2011, soit une diminution de 50 % du montant de la dotation pour 2010.

– Les personnes handicapées sans domicile fixe bénéficient aussi de la prise en charge de leurs frais de séjour en établissements d'hébergement et du versement de l'allocation compensatrice pour tierce personne. Si le nombre de bénéficiaires continue à baisser, de 737 en 2010 à 715 estimés en 2011, les besoins sont évalués en progression par rapport à 2010 : passant de 12,4 à 13,4 millions d'euros.

B.— L'ENGAGEMENT DE L'ÉTAT DANS LES ACTIONS DE PRÉVENTION ET D'ACCÈS AUX DROITS

1.— Le développement des points d'accueil et d'écoute jeunes

Créés en mars 2002, les points d'accueil et d'écoute jeunes (PAEJ) s'adressent aux adolescents et jeunes majeurs qui rencontrent d'importantes difficultés (conduites à risque, conflits familiaux) ainsi qu'à leurs parents. Ces lieux d'accueil ont été particulièrement soutenus par les directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) situées dans les départements fortement touchés par la question des jeunes en difficulté.

Pour 239 PAEJ et 183 antennes, le projet de loi de finances prévoit une dotation de 7,4 millions d'euros en 2011, contre 10 millions d'euros en 2010 (– 26 %), prenant en compte la diminution de la contribution de l'État (d'un tiers au quart du budget global des PAEJ) et la montée en charge des collectivités territoriales dans leur financement.

2.— Les actions en faveur des gens du voyage

– L'action 11 *Lutte contre l'exclusion* apporte un soutien financier aux actions associatives en faveur des gens du voyage, favorisant la pré-scolarisation et la scolarisation des enfants ou développant des dispositifs améliorant l'accès aux droits, l'orientation de ces personnes vers des formations adaptées, la formation d'intervenant auprès de ces publics et la médiation. Une dotation de 2,7 millions d'euros est prévue pour financer ces actions en 2011.

– Le programme 177 supporte également le cofinancement, à parité avec la CNAF, du fonctionnement des aires d'accueil des gens du voyage via l'aide au logement temporaire, dite ALT2. Versé aux organismes gestionnaires (communes, établissements publics de coopération intercommunale ou personnes morales gérant une ou plusieurs aires permanentes d'accueil), le montant forfaitaire reste fixé à un total de 132,45 euros par mois et par emplacement. Les prévisions de dépenses pour 2011 s'établissent à 15,5 millions d'euros.

– L'État participe enfin au financement des aires d'accueil des gens du voyage, dont les crédits figurent dans le programme 135 *Développement et amélioration de l'offre de logements*.

La loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage prévoit l'élaboration d'un schéma départemental pour l'accueil des gens du voyage, dans chaque département. Les collectivités territoriales reçoivent des subventions pour la réalisation ou la réhabilitation d'aires d'accueil des gens du voyage et d'aires de grand passage.

Le cumul des places financées en aires d'accueil sur la période 2000-2009 s'est élevé à 27 094 places, auxquelles s'ajoutent 777 places en aires de petit

passage et 520 places en terrains familiaux. Ont également été financées 122 aires de grand passage (avec une moyenne de 100 places). **67 % des places prescrites par les schémas initiaux** (41 569 places en accueil et 350 aires de grand passage) ont ainsi fait l'objet d'un engagement financier à fin 2009. **Mais ce ne sont que 48 % des places et aires prescrites qui étaient disponibles** à la même période.

Depuis le 31 décembre 2008, dans le cadre du renouvellement⁽¹⁾ des schémas départementaux en 2009 et 2010, le soutien financier de l'État aux projets insérés dans les schémas actuels a pris fin. Néanmoins, l'État continue d'apporter son soutien aux collectivités qui n'étaient pas inscrites dans les précédents schémas et qui réalisent des aires d'accueils destinées aux grands groupes de gens du voyage. L'État a également la possibilité de financer l'aménagement de terrains « familiaux » destinés à accueillir les gens du voyage en voie de sédentarisation.

Pour 2011, sont ainsi demandés 5 millions d'euros d'autorisations d'engagements (un montant équivalent à 2010) et 15 millions d'euros de crédits de paiement (contre 40 millions).

FINANCEMENT DES AIRES D'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE EN 2011

	Objectifs quantitatifs	Subventions unitaires (en euros)	Coût total (en millions d'euros)
Places nouvelles en accueil	110	10 750	1,18
Aires de grand passage	5	90 000	0,45
Places en terrains familiaux	255	10 750	2,74
Études préalables à la révision des schémas	32	20 000	0,64
Total			5

Source : *Projet annuel de performances.*

II.- L'HÉBERGEMENT DES PERSONNES SANS DOMICILE OU EN SITUATION DE PRÉCARITÉ : UNE CROISSANCE SENSIBLE MAIS SÛREMENT INSUFFISANTE DES CRÉDITS

Selon l'enquête menée par l'INSEE en 2006⁽²⁾, le nombre de personnes sans domicile en France s'élève à 400 000, dont 86 000 personnes sans abri, 120 000 occupants d'habitations mobiles et 115 000 personnes hébergées chez des tiers.

Le nombre de logements inconfortables, de mauvaise qualité et/ou surpeuplés s'élève à 872 000, ce qui représente 3,3 % du parc de résidences principales. Ces logements hébergeaient 2,04 millions de personnes, soit 3,4 % de la population. Par ailleurs, le mal-logement touche davantage l'habitat temporaire (11 %) que l'ensemble des résidences principales (3,4 %).

(1) Ils doivent être révisés tous les six ans.

(2) La prochaine enquête sera réalisée en 2012.

Pour répondre aux besoins les plus urgents mais aussi favoriser l'insertion vers un logement autonome, l'*Action en faveur des plus vulnérables*, qui devient *Hébergement et logement adapté*, devrait bénéficier de **1 079,2 millions d'euros**, soit une **hausse de +10,4 %** (+101,2 millions d'euros) pour les autorisations d'engagement et les crédits de paiement **dans son nouveau périmètre** ⁽¹⁾.

Il s'inscrit au demeurant dans la continuité d'un important chantier, entrepris depuis 2008, de refondation de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion, qui a visé non seulement à développer et moderniser le dispositif d'hébergement et d'insertion, mais aussi à en rationaliser l'accès et la gestion, et à favoriser l'accès au logement (ordinaire ou adapté). Autant de réformes qui tendent à **mieux planifier et mutualiser les moyens**, et plus globalement à mieux maîtriser les dépenses.

Malgré tout, on peut craindre que cette action soit **encore sous-dotée par rapport aux besoins réels**.

A.- LE BUDGET POUR 2011 POURSUIT LE « GRAND CHANTIER PRIORITAIRE »

La loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant un droit au logement opposable (dite « loi DALO ») a créé des catégories de publics « super-prioritaires » pour l'accès au logement social. Les personnes hébergées dans les structures collectives ou logées dans des structures de logements adaptés relèvent de ces catégories. En vertu de cette loi, ces personnes ont la possibilité, depuis le 31 décembre 2008, après saisie et avis favorable de la commission de médiation non suivi d'effet dans un délai raisonnable, d'engager un recours devant la juridiction administrative. Celle-ci peut alors demander, sous astreinte financière, le logement, le relogement ou l'accueil en structures adaptées.

La loi DALO prévoit également, dans son article 4, un principe de continuité dans la prise en charge des personnes sans abri. Ce principe a notamment entraîné la transformation d'une grande partie du parc d'hébergement d'urgence en hébergement de stabilisation et en centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS).

À la suite du rapport de notre collègue Étienne Pinte ⁽²⁾, l'hébergement et l'accès au logement ont été déclarés « *grand chantier prioritaire 2008-2012* ». Le Premier ministre a nommé, par décret du 28 avril 2008, un délégué général pour la coordination des politiques de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées, afin de mettre en œuvre une nouvelle approche de ces problématiques.

(1) Outre que les crédits pour la lutte contre la prostitution (2,1 millions d'euros) sont transférés sur un autre programme, les dotations pour l'aide alimentaire (13,1 millions d'euros) sont également sorties de cette ligne budgétaire pour être individualisées sur une action nouvelle ; et celles de l'ALT2 (15,5 millions d'euros) passent sur l'action Prévention de l'exclusion.

(2) M. Etienne Pinte, rapport au Premier ministre sur l'hébergement d'urgence et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées, la Documentation française, 5 septembre 2008.

Au-delà du renforcement des capacités d'accueil, cette stratégie vise à ne plus condamner à la rue en offrant des solutions adaptées aux différentes situations et à se donner plus de moyens pour mettre en œuvre la « loi DALO » en **plaçant le dispositif d'hébergement dans une logique d'accès au logement.**

1.– Le développement et la modernisation du dispositif d'hébergement

Le dispositif national d'accueil, d'hébergement et de logement temporaire est destiné aux personnes ne pouvant pas accéder à un logement autonome, en raison de difficultés socio-économiques. Il rassemble les dispositifs suivants :

– le dispositif généraliste d'urgence, qui comprend des places dans des centres d'hébergement d'urgence (CHU) et dans des chambres d'hôtel, réparties sur l'ensemble du territoire ;

– le dispositif généraliste d'insertion, qui comprend les places au sein des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) ;

– le dispositif spécifique aux demandeurs d'asile – financé par les crédits du programme 303 *Garantie du droit d'asile* du ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire ;

– les logements temporaires, qui comprennent les résidences sociales et les maisons-relais ;

– les logements-foyers, qui comprennent les foyers de jeunes travailleurs et les foyers de travailleurs migrants.

● Le développement des capacités d'hébergement

Le plan d'action renforcée pour les sans-abri (PARSA), arrêté le 8 janvier 2007, avait déjà complété le plan triennal d'action en faveur de l'hébergement d'urgence adopté le 12 mai 2006.

Le lancement du « *Grand chantier prioritaire* » a encouragé l'inscription, à compter de la loi de finances initiale pour 2009, de dotations plus réalistes (576,6 millions d'euros) sur une action longtemps sous-dotée. De même, les dotations pour 2010 (615,6 millions d'euros) étaient en progression par rapport à 2009.

Par ailleurs, 68 millions d'euros (61 millions pour le dispositif d'hébergement d'urgence et 27 millions pour les CHRS) ont été accordés, dans le cadre du *plan de relance de l'économie*, pour financer notamment 1 830 places d'hébergement d'urgence ouvertes en 2008 mais dont le financement pour 2009 n'était pas assuré, ainsi que plusieurs mesures nouvelles, notamment l'ouverture de 200 places d'hébergements d'urgence et de stabilisation.

ÉVOLUTION DES CAPACITÉS D'HÉBERGEMENT ET DE MAISONS RELAIS 2005-2010

(en nombre de places)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Évolution 2010/2005
Urgence et stabilisation (hors CHRS)	12 212	13 138	14 689	15 911	17 535	17 535	+ 47 %
Hôtel	8 626	9 393	9 198	10 377	13 025	13 025	+ 51 %
CHRS	30 603	31 185	36 184	38 159	39 442	39 442	+ 29 %
Maisons-relais	2 262	3 192	3 799	5 289	7 909	9 909	+ 380 %
Total	53 703	56 908	63 870	69 736	73 353	79 911	+ 49 %

Source : direction générale de l'action sociale (DGAS) et projet annuel de performances.

Le projet de loi de finances pour 2011 comme la loi de programmation pour 2011-2013 se fondent sur un nombre de places d'urgence et de stabilisation, en hôtel ou en CHRS, qui ne devrait pas augmenter – à l'exception des maisons-relais, l'objectif étant d'atteindre 13 000 voire 15 000 places en 2013.

Le dispositif a ainsi atteint une **capacité de 70 002 places** (hors places d'hiver, résidences sociales ou maisons-relais).

Il est ainsi proposé une **dotation de 248 millions d'euros pour l'hébergement d'urgence (+ 15,9 % ou 34 millions d'euros** par rapport à 2010), qui doit permettre de financer :

- 13 487 places d'hébergement d'urgence, pour 136,2 millions d'euros ;
- 4 048 places de stabilisation, hors CHRS, pour 35,5 millions d'euros ;
- 13 025 nuits d'hôtels, à hauteur de 61,9 millions d'euros (+ 29,9 millions d'euros) ;
- 4 780 places hivernales, à hauteur de 14,3 millions d'euros ;

Malgré le renforcement du dispositif d'intermédiation locative, **le recours aux nuitées d'hôtels n'a pas baissé. Il a même représenté plus du double des prévisions (5 431 nuitées) qui avaient fondé le budget pour 2010.** Il n'est donc pas envisagé que son niveau diminue.

En revanche, si le ministère part d'un nombre de places hivernales équivalent aux prévisions pour 2010, il escompte que leur fermeture soit plus rapide et systématique après la période hivernale.

Il attend enfin que diverses mesures de rationalisation de l'accès au dispositif et de sa gestion permettent de contenir l'évolution des dépenses.

L'**aide au logement temporaire (ALT1)**, instituée par la loi n° 91-1406 du 31 décembre 1991, complète le dispositif en participant au financement d'un parc de logements géré par les associations ou centres communaux d'action sociale

(CCAS) qui accueille, en urgence et à titre temporaire, des personnes sans ressources et n'ayant pas accès aux aides personnelles au logement. Cette aide est financée à parité par l'État (50 %) et les organismes de protection sociale (CNAF : 48 % et MSA : 2 %). Sa liquidation relève des caisses d'allocations familiales.

Les crédits proposés pour 2011 (38,8 millions d'euros) devraient permettre de mobiliser 28 000 logements indépendants ou places au sein de structures de types CHU ou résidences sociales, dans une limite pour ces dernières de 10 % de leurs places.

• L'amélioration du dispositif d'hébergement : stabilisation, humanisation et adaptation

Aux objectifs quantitatifs de créations de places supplémentaires, le plan PARSA avait ajouté une amélioration qualitative du dispositif d'hébergement des personnes sans abri, notamment grâce à l'extension des horaires d'ouverture des centres d'hébergement, à la non remise à la rue et à la stabilisation. Ce plan prévoyait de diversifier l'offre afin de répondre aux besoins des différentes catégories de personnes sans domicile, c'est-à-dire les personnes seules, les familles, les personnes vieillissantes et les travailleurs pauvres, les chômeurs et les demandeurs d'asile.

À partir du constat suivant lequel l'hébergement d'urgence, caractérisé par des durées courtes d'accueil, ne correspondait pas aux besoins de la plus grande partie du public accueilli, le PARSA avait programmé la transformation de 6 000 places d'hébergement d'urgence en places de stabilisation dans lesquelles la durée de séjour n'est pas limitée et la création de 4 000 places en CHR. Les résultats ont globalement dépassé ces objectifs. Les résultats du plan sont néanmoins plus contrastés en ce qui concerne l'ouverture 24 heures sur 24 des centres d'hébergement d'urgence.

Cette évolution de la durée d'accueil appelait des restructurations des établissements concernés. Le plan d'humanisation, introduit par la circulaire du Premier ministre du 22 février 2008, répondait à cet objectif en s'attachant à les rapprocher des normes du logement et à développer autant que possible les chambres individuelles. Il a été fortement renforcé par le plan de relance à hauteur de 50 millions d'euros en 2009 et 20 millions en 2010, via les interventions de l'ANAH.

Au-delà de ces améliorations, la stratégie de ces dernières années a été de mettre l'accent sur la réinsertion, dans l'idée plus générale de **faire de l'accès à un logement pérenne et adapté aux besoins des personnes la finalité de cette action publique.**

Tel est le principe directeur de la refondation de la politique de l'hébergement et de l'accès au logement entrepris par le Chantier national.

2.– La priorité au « logement d’abord » ordinaire ou adapté

• Les **centres d’hébergement et de réinsertion sociale** (CHRS) accueillent les personnes sans domicile durant une durée prévisionnelle de 6 mois. Cette période est renouvelable en fonction d’un projet, qui doit avoir pour objectif d’aider les personnes hébergées à retrouver leur autonomie, grâce à des actions d’accompagnement social et d’insertion vers l’emploi et le logement.

Sous l’impulsion des plans d’action de ces dernières années et d’un abondement du plan de relance de l’ordre de 23 millions d’euros, ils offrent aujourd’hui **39 442 places**, soit 8 257 places supplémentaires par rapport à 2006.

Pour 2011, le présent projet de loi de finances prévoit une dotation de 625 millions d’euros pour un nombre de places stabilisé, en progression de 1,5 % ou 9,4 millions d’euros par rapport à 2010.

• Un type particulier de résidences sociales, les **maisons-relais**, a été créé par une circulaire du 10 décembre 2002. Renommé « pensions de famille » par la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l’exclusion, ce dispositif repose sur l’association de logements privatifs à des locaux collectifs. Cette organisation vise à offrir un cadre de vie favorisant une réinsertion sociale. La participation de l’État est affectée à la rémunération de l’hôte, sur la base d’un forfait journalier de 16 euros par place.

La loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale avait accéléré la montée en charge du dispositif ; le PARSA a accentué le développement de ces logements.

Le présent projet de loi de finances prévoit pour 2011 une **dotation accrue** de 55 millions d’euros (+ 10 % ou + 5 millions d’euros) pour les **9 909 places** prévues fin 2010 et celles à ouvrir courant 2011. L’objectif est d’atteindre 13 000 à 15 000 places en trois ans.

ÉVOLUTION DES PLACES EN MAISONS-RELAIS ET DE LEUR FINANCEMENT

(en nombre de places et en millions d’euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Places	2 428	3 192	4 490	6 249	8 804	9 909
Financement	13,03	19,14	21,28	36,16	54	50

• **L’aide à l’intermédiation locative** permet d’aider les associations ou les organismes de logement social à prendre à bail des logements du parc privé et à les sous-louer à un tarif social à des ménages défavorisés. Cette mesure concerne notamment les ménages prioritaires DALO, c’est-à-dire les ménages hébergés. En 2011, les crédits devraient permettre un engagement à hauteur de **5 300 logements** (contre 4 368 en 2010), dans l’idée notamment de contenir les dépenses liées aux nuitées d’hôtel – celles-ci, rappelons-le, ayant plus que doublé les prévisions pour 2010.

30,4 millions d'euros (**en forte progression de 238 %** ou 21,4 millions d'euros) seraient ainsi consacrés au renforcement de l'intermédiation locative. La dépense permet de couvrir le différentiel de loyer entre un loyer social et le prix du marché, en sous-location, les charges de fonctionnement pour les opérateurs (prospection, prise à bail, équipement de logements), ainsi que les coûts d'accompagnement social des ménages bénéficiaires.

- **L'aide à la gestion locative sociale** (AGLS) est versée par l'État aux gestionnaires de résidences sociales afin de mettre en œuvre des réponses adaptées aux besoins des populations accueillies. Le montant plafond annuel de cette aide est défini en fonction d'un barème lié au nombre de logements de la résidence sociale : 11 500 euros pour une résidence sociale comportant moins de 50 logements, 19 000 euros pour un nombre de logements compris entre 50 et 100 et 22 500 euros pour les résidences ayant plus de 100 logements.

Pour 2011, le montant demandé est de 10 millions d'euros, au même niveau que 2010.

- Enfin, 12 millions d'euros sont sollicités pour financer diverses mesures d'**accompagnement vers et dans le logement** qui ont été expérimentées dans le cadre du plan de relance et seraient généralisées en 2011. Elles visent à favoriser les sorties réussies des structures d'hébergement et de logement temporaires vers le logement grâce à un accompagnement adapté ; elles visent également à prévenir les expulsions.

Tous ces dispositifs sont mobilisés et confortés pour donner la priorité à un logement autonome et pérenne chaque fois que c'est possible : pour le seul logement adapté, hors CHRS, l'effort budgétaire progresse de 35,7 %.

Et pour en renforcer l'efficacité, la stratégie de refondation de la politique de l'hébergement et de l'accès au logement a pour ambition de proposer à terme des parcours personnalisés vers l'insertion, en commençant par **organiser un service public de l'hébergement et de l'accès au logement** qui soit en capacité de garantir le même niveau et la même qualité de réponse sur l'ensemble du territoire.

3.— La rationalisation et l'harmonisation de l'accueil et de la gestion du dispositif

- La volonté d'assurer cette égalité de services, de renforcer l'efficacité des structures d'accueil et de fluidifier la transition vers l'insertion et l'accès au logement a fondé le programme de création de plateformes uniques, les **services intégrés d'accueil et d'orientation** ou SIAO.

Visant à mettre en réseau l'ensemble des acteurs publics, privés et associatifs, le processus exige une concertation poussée. Il n'en est encore qu'à ses débuts.

En attendant, la veille sociale est assurée par quatre types de services, financés par l'État – à l'exception des accueils de jour qui sont financés pour moitié par les collectivités territoriales : le service téléphonique d'urgence « 115 », présent dans chaque département, les services d'accueil et d'orientation (SAO), les équipes mobiles de type « SAMU social » et les accueils de jour. Ces services apportent aux publics accueillis les premières aides matérielles essentielles telles que l'hygiène, la restauration et l'habillement, et orientent ces personnes vers des solutions d'hébergement adaptées.

Les personnels sont constitués de près de 2 000 travailleurs professionnels, auxquels s'ajoutent un nombre important de bénévoles au sein des équipes mobiles et des accueils de jour.

Le présent projet de loi de finances prévoit une dotation de 60 millions d'euros, soit une **augmentation de 17,6 %** ou de 9 millions d'euros par rapport à 2010.

LE FINANCEMENT DU DISPOSITIF DE VEILLE SOCIALE EN 2011

(en millions d'euros)

	Financement
Équipes mobiles (159 équipes)	13,8
Accueil de jour (350 centres)	19,8
Services d'accueil et d'orientation (109 SAO)	6,7
Équipes d'écouterants 115 (100 équipes)	13,7
SIAO	6

Source : *Projet annuel de performances.*

● Par ailleurs, le ministère et le délégué général en charge de la coordination de ces dispositifs se sont attachés à améliorer l'accueil et la gestion des structures dans un double objectif de meilleurs services (accueil, orientation, prise en charge adaptée et accompagnement) et de plus grande maîtrise des dépenses, voire d'économies :

– en commençant par renforcer le pilotage par l'État tout en promouvant une programmation plus poussée et plus concertée du développement et de la transformation de l'offre, à travers les plans départementaux pluriannuels d'accueil, d'hébergement et d'insertion (PDAHI) qui, à partir de l'analyse des besoins du territoire, doivent identifier les solutions les plus efficaces de mobilisation du parc public et privé ;

– en recherchant une mobilisation plus optimale, et partant plus économe (en nuitées notamment) de cette offre par le développement des SIAO qui vise à mutualiser les moyens pour être mieux en capacité de rapprocher rapidement et de manière pertinente les besoins et les disponibilités – voire, ultérieurement, de permettre un suivi personnalisé des parcours individuels ;

– en développant systématiquement la contractualisation entre l’administration centrale, les services déconcentrés et les acteurs associatifs pour favoriser les synergies, peut-être obtenir des économies d’échelle, et encourager les opérateurs à se recentrer sur les missions d’hébergement et d’insertion. Ce conventionnement avec les associations a aussi pour objectif de leur donner plus de visibilité sur leurs ressources ;

– enfin, en travaillant à harmoniser les services offerts par les très hétérogènes 1 167 structures d’hébergement (au sens large) et rationaliser les coûts, par l’élaboration d’un référentiel national des prestations et des coûts, sur la base notamment du rapport d’inspection IGAS-IGF ⁽¹⁾ relatif à la situation financière des CHRS.

Cette démarche se fondera également sur la mise en exploitation d’un système d’information centré sur le contrôle de gestion et le coût des prestations (SICC).

B.– MAIS LE RENFORCEMENT BUDGÉTAIRE POURRAIT ÊTRE INSUFFISANT

En cohérence avec les objectifs du « *Grand chantier prioritaire* », les crédits alloués aux dispositifs d’hébergement et d’insertion ont été sensiblement renforcés à partir de 2009. Cependant, ce réajustement des moyens de l’État n’a jusqu’à présent jamais permis de combler l’écart structurel observé ces dernières années, malgré l’enchaînement des plans d’action, entre les crédits accordés en loi de finances initiale et les crédits réellement consommés en cours d’année.

ÉVOLUTION DU FINANCEMENT DES PLACES D’HÉBERGEMENTS D’URGENCE

(en millions d’euros)

	2006	2007	2008	2009 (*)	2010 (*) provisoire	2011
Crédits initiaux	109,6	136,5	149,4	234,2	214	248
Décret d’avance	n.c.	70	98	-	66,1	-
Plan de relance	-	-	-	65	-	-
Total des crédits ouverts	184,78	206,5	247,4	299,2	280,1	248

Sources : *Projet annuel de performances pour 2011 et rapport annuel de performance pour 2009.*

(*) Hors financements du plan d’humanisation, de la veille sociale ou des CHRS.

Aussi, peut-on craindre que **le budget de l’hébergement d’urgence soit encore sous-doté en 2011** malgré sa sensible augmentation entre 2010 et 2011 (+ 15,9 %), et nonobstant les économies pouvant être attendues de la rationalisation du dispositif national.

(1) *Inspection générale des affaires sociales et inspection générale des finances.*

Cette observation est aussi valable pour toutes les actions du programme 177 connaissant de fortes tensions budgétaires au cours des dernières années si l'on considère le renflouement des dotations pour 2010 par le décret d'avance du 24 septembre qui a apporté 110 millions d'euros supplémentaires à l'ensemble du programme, dont :

- 66,1 millions pour les dispositifs de veille sociale et d'hébergement ;
- 19,1 millions pour les CHRS ;
- 5,6 millions pour l'intermédiation locative qui vise à limiter le recours aux nuitées d'hôtel ;
- et 11,2 millions pour l'aide alimentaire.

Le dispositif d'hébergement d'urgence généraliste est en effet fortement sollicité par les demandeurs d'asile dont les flux n'ont cessé de croître depuis 2008 faute de places suffisantes dans le dispositif national d'accueil qui leur est dédié. Celui-ci est géré par le ministère en charge de l'immigration qui ne prévoit pas de renforcement de ses moyens en 2011. Or, selon les gestionnaires du programme 177, les demandeurs d'asile représenteraient aujourd'hui environ 6 % des hébergés, soit une proportion de 5 000 personnes. **Il pourrait manquer environ 50 millions d'euros pour répondre réellement aux besoins.**

III.– UN MEILLEUR SUIVI DE L'AIDE ALIMENTAIRE

Les rapports de l'IGAS et du CGAAER ⁽¹⁾ de 2008 et de la Cour des comptes de 2009 avaient souligné la nécessité pour l'État d'améliorer l'organisation de l'aide alimentaire en France.

Créé en 2004 en complément du programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD), le programme national d'aide alimentaire (PNAA) est désormais financé, depuis 2009, en loi de finances initiale. Le plan de relance a par ailleurs ouvert 20 millions d'euros de crédits sur 2009 et 2010 pour moderniser la logistique et les systèmes d'information des intervenants.

La loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche a complété la démarche :

- en définissant juridiquement l'aide alimentaire ;
- en prévoyant les conditions d'habilitation des acteurs chargés de sa mise en œuvre. Aujourd'hui, ce sont quatre associations qui assurent l'essentiel : la Croix rouge, la fédération française des banques alimentaires, les restaurants du cœur et le secours populaire ;

(1) *Inspection générale des affaires sociales et Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux.*

– et en fixant les modalités de suivi de cette aide à travers des indicateurs.

Il s’agit ainsi d’améliorer la qualité du service de distribution de l’aide alimentaire et de veiller à la bonne utilisation des fonds publics.

Dans la continuité de ces préoccupations, le projet de loi de finances pour 2011 propose d’individualiser les dotations allouées à l’aide alimentaire sur **une action nouvelle**. 13,1 millions d’euros sont demandés, en diminution d’1 million d’euros par rapport à 2010, pour un nombre de bénéficiaires qui s’élèverait encore à plus de 3 millions de personnes (et environ 800 millions de repas dans l’année).

IV.– CONDUITE DE LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE L’EXCLUSION ET RAPATRIÉS

• L’action désormais intitulée *Conduite et animation des politiques de l’hébergement et de l’inclusion sociale* devrait bénéficier de 15,8 millions d’euros en autorisations d’engagement et crédits de paiement, ce qui traduit une importante réduction des crédits de 37,5 % par rapport à 2010 (– 9,5 millions d’euros).

L’évolution de l’essentiel des crédits en 2011 est la suivante :

(en millions d’euros)

	2010	2011	2010-2011 %
Ingénierie et animation	10,6	7,2	– 32,1
Contribution au fonds de coopération de la jeunesse et de l’éducation populaire (FONJEP)	9,5	4,7	– 50,5
Qualification en travail social, subvention à l’IFCASS ⁽¹⁾ et soutien aux fédérations locales des centres sociaux	2,9	3,4	+ 17,2

Le premier ensemble correspond au financement :

– des 80 associations têtes de réseaux intervenant dans le domaine de la lutte contre les exclusions (pour 5,8 millions d’euros en 2011) ;

– des actions d’évaluation d’impact des politiques publiques et d’élaboration d’outils de gouvernance (à hauteur d’1,4 millions d’euros).

Quant au Fonds de coopération de la jeunesse et de l’éducation populaire (FONJEP), il est chargé d’aider les associations à salarier des personnels permanents, qui exercent principalement des fonctions d’encadrement et qui jouent un rôle dynamique de développement des actions de terrain menées par les associations.

(1) Institut de formation aux carrières administratives, sanitaires et sociales de Dieppe.

La diminution de la contribution de l'État devra être compensée si nécessaire par une plus forte implication financière des collectivités territoriales directement bénéficiaires et l'action des associations aidées.

- 14,3 millions d'euros sont demandés pour l'action *Rapatriés*, soit une contraction des crédits de 28,5 % (- 5,7 millions d'euros) par rapport à 2010 justifiée par la fin des plans de désendettement engagés en faveur des rapatriés réinstallés dans une profession non salariée et l'aboutissement en 2009 du plan harkis lancé par la loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés.

L'essentiel (13,2 millions d'euros) de ces fonds concerne le solde de l'allocation de reconnaissance.

Depuis 2003, cette allocation, indexée sur les prix à la consommation, est versée chaque année aux harkis et à leurs veuves âgés de plus de 60 ans.

Dans le cadre de la loi du 23 février 2005, les bénéficiaires ont pu opter pour une forte augmentation de leur allocation annuelle, son maintien accompagné du versement d'un capital, ou le versement d'un capital se substituant à la rente. Les bénéficiaires de l'allocation de reconnaissance ont quasiment tous reçu le montant en *capital* choisi.

La rente *revalorisée* s'élevait à 3 042 euros au 1^{er} janvier 2009 pour environ 650 personnes et la rente *maintenue* à 2 018 euros pour un peu plus de 5 500 bénéficiaires.

QUATRIÈME PARTIE : DÉVELOPPER LE PARC LOCATIF SOCIAL

Le présent rapport ne traite pas des crédits rattachés à la politique de la ville, si bien que **les opérations de reconstruction de logements sociaux dans le cadre de la rénovation urbaine sont exclues de la présentation suivante**. Sur ces aspects, on se reportera au rapport spécial n° 47 de M. François Goulard.

I.- APRÈS DES INVESTISSEMENTS MASSIFS DANS LE PARC LOCATIF SOCIAL

● Le déficit très important de logements locatifs sociaux constaté au début des années 2000 avait conduit le Gouvernement à mettre en œuvre **des moyens exceptionnels** par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, qui elle-même a été complétée et renforcée par la loi du 5 mars 2009 instituant le droit au logement opposable (dite « loi DALO ») et par le plan de relance pour 2009-2010.

Ces programmes avaient comme premier objectif d'atténuer la crise du logement par un rattrapage massif en matière de production de logements locatifs, tant dans le parc social que dans le parc privé.

OBJECTIFS CUMULÉS PLAN DE COHÉSION SOCIALE, « LOI DALO » ET PLAN DE RELANCE

(en nombre de logements – hors VEFA)

	Plan de cohésion sociale		+ « loi DALO »		+ Plan de relance	Total
	2005	2006	2007	2008	2009 étalé sur 2010	
PLUS – PLA-I	58 000	63 000	80 000	100 000	93 000	394 000
<i>dont PLA-I au moins</i>	<i>5 000</i>	<i>5 000</i>	<i>20 000</i>	<i>20 000</i>	<i>27 500</i>	<i>67 500</i>
PLS	22 000	27 000	27 000	32 000	32 000	140 000
PLS Foncière	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	50 000
PLS Privés	–	–	–	–	15 000	15 000
Totaux	90 000	100 000	117 000	142 000	150 000	599 000

PROGRAMMATION RÉVISÉE DES MOYENS BUDGÉTAIRES

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008	2009 étalé sur 2010	Total
Autorisations d'engagement	442	482	687	798	707	3 116
Crédits de paiement	465	594	631	703	635	3 028

Source : ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer.

Par ailleurs, confronté à la dégradation du marché de l'immobilier avec la crise financière, le Gouvernement a décidé, en octobre 2008, de soutenir la construction et l'emploi dans le secteur du logement en mobilisant les bailleurs sociaux à travers un programme exceptionnel d'acquisition en vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) de 30 000 logements.

- Les financements ont été à la hauteur des engagements.

Le plan de cohésion sociale est arrivé à échéance en 2009, même si le plan de relance a prolongé ces efforts jusqu'en 2010. Compte tenu de la programmation prévisionnelle pour 2010 et de l'exécution pour 2009, un bilan peut déjà en être tiré.

BILAN DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE RÉVISÉ : LOGEMENTS SOCIAUX FINANCÉS

(en nombre de logements)

	2005 (réel)	2006 (réel)	2007 (réel)	2008 (réel)	2009 (réel)	2010 <i>Solde plan de relance+LFI</i>
Total PLUS	45 744	51 102	47 200	49 099	57 854	<i>65 500</i>
PLA-I	7 538	7 672	13 737	17 000	21 135	<i>27 500</i>
Total logements avec subvention État	53 282	58 774	60 937	66 099	78 989	<i>93 000</i>
PLS et PLS privés	23 708	33 098	33 892	33 253	38 379	<i>43 600</i>
Total	76 990	91 872	94 829	99 352	117 368	<i>136 600</i>
Total y compris réalisation de la Foncière logement	81 167	96 367	99 043	104 441	119 842	<i>140 000</i>

Source : données Infocentre SISAL de janvier 2010.

Au total, ce sont **plus de 500 000 logements supplémentaires** qui auront été financés entre 2005 et 2009, pour l'essentiel grâce aux trois principaux types de prêts aidés.

La construction et l'acquisition-amélioration de logements sociaux sont principalement réalisées à l'aide de prêts locatifs à usage social (PLUS). Entre 2005 et 2009, ce sont 250 999 logements qui ont été financés grâce à des PLUS, dont près des quatre-cinquièmes dans le neuf.

Depuis le 1^{er} avril 2000, la construction et l'acquisition-amélioration de logements très sociaux sont exclusivement réalisées à l'aide de prêts locatifs aidés très sociaux, dits d'intégration (PLA-I). Entre 2005 et 2009, 67 082 logements ont été ainsi financés.

Au total, 318 081 logements sociaux auront été financés sur cette période.

Les prêts locatifs sociaux (PLS) financent quant à eux des logements locatifs intermédiaires pour lesquels le plafond de revenu des ménages est supérieur de 30 % au plafond des logements PLUS. Les loyers des logements financés en PLS sont alors limités à 150 % de ceux du PLUS sans possibilité

d'application de marges locales de dépassement. De 2005 à 2009, ces financements auront concerné 162 330 logements.

En outre, 28 415 logements ont été rachetés en VEFA dès octobre 2009, dont 23 079 affectés au logement social.

• Depuis 2010, la politique du logement est marquée par la **volonté de mieux territorialiser la production** de logements sociaux, en recentrant fortement l'offre nouvelle vers les zones les plus tendues, A, B1 et B2 selon la classification retenue pour le dispositif d'investissement locatif. La programmation 2010 des aides à la pierre a été réalisée sur la base d'une modulation de la subvention PLAI suivant la zone (de 12 500 euros en zone A à 8 000 euros en zone C). De même, les compléments de subvention pour surcharge foncière ont été réservés aux seules zones A et B1 du territoire – c'est-à-dire là où la tension sur les prix du foncier est la plus forte et renchérit lourdement le coût du logement.

Par ailleurs, priorité a été donnée à la production d'offre nouvelle tant par la construction de logements neufs que par l'acquisition-amélioration de logements non occupés.

- Les mises en location s'accélèrent.

L'augmentation du nombre de logements sociaux mis en location est nécessairement progressive car un délai important sépare le financement de la mise en location des logements sociaux neufs. Au total, il s'écoule au minimum 30 mois entre la décision de financement, la mise en chantier et son achèvement.

Les logements sont **généralement mis en chantier plus d'un an après leur financement**. Le tableau suivant présente le nombre de mises en chantier par les organismes HLM. Ces chiffres ne concernent cependant qu'une partie des opérations financées puisque les organismes HLM ne représentent que 81 % du total des opérations en 2009 et que les opérations de vente en l'état futur d'achèvement (VEFA), environ 10 % du total, ne sont pas non plus comptabilisées, de même les opérations en acquisition qui souvent ne font pas l'objet d'un permis de construire.

MISES EN CHANTIER NETTES DES DÉMOLITIONS DES ORGANISMES HLM

(en nombre de logements)

Année	Logements mis en chantier
2005	23 153
2006	25 624
2007	27 085
2008	29 912
2009	Non disponible

Source : SOES enquête sur le parc locatif social.

NOMBRE DE LOGEMENTS SOCIAUX DÉMOLIS

Au 1 ^{er} janvier de l'année	Logements démolis
2005	11 000
2006	13 100
2007	12 900
2008	14 400
2009	16 500

Source : SOES enquête sur le parc locatif social.

L'augmentation du nombre de logements sociaux financés en 2005, 2006 et 2007 s'est traduite par une augmentation sensible du nombre de logements sociaux mis en location en 2007 et **une accélération à partir de 2008**. Comme le confirment les statistiques suivantes.

MISES EN LOCATION DE LOGEMENTS SOCIAUX ORDINAIRES

(en nombre de logements)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
En métropole	41 602	43 995	48 919	44 487	46 400	50 500	49 100	57 300
dont logements neufs	28 791	29 079	32 356	32 058	32 800	39 800	41 300	45 900
France entière	44 905	47 464	51 683	48 645	47 800	53 400	50 500	59 300
dont logements neufs	32 094	32 548	35 099	35 762	35 400	42 600	42 700	47 900

Source : ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer.

Au total, **le parc locatif social**, qui réunit les logements locatifs sociaux des organismes HLM, des sociétés d'économie mixte (SEM) et des organismes agréés assurant leur gestion locative **atteignait 4 454 000 logements fin 2008**, en hausse de 1 % par rapport à 2007. En 10 ans, de 1999 à 2008, il s'est accru de 42 000 logements en moyenne par an en France métropolitaine.

II.- LES CONTRAINTES BUDGÉTAIRES IMPACTENT SENSIBLEMENT LES CRÉDITS PAR RAPPORT À CEUX MOBILISÉS PAR LE PLAN DE RELANCE

Le projet de loi de finances prévoit une dotation de 500 millions d'euros en autorisations d'engagement (en hausse de 4,2 % par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2010) et de 530 millions d'euros en crédits de paiement (soit une décroissance de 6,03 %).

Les moyens mobilisés depuis 2005, puis grâce à la contribution exceptionnelle du plan de relance, avaient permis de porter la contribution budgétaire de l'État à un niveau supérieur.

**CONTRIBUTION BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT AU DÉVELOPPEMENT
DU PARC LOCATIF SOCIAL**

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	PLF	Plan de relance	Total (hors reports)	PLF	Plan de relance	Total (hors reports)
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

Toutefois, ces dispositifs se démarquaient précisément par leur ampleur exceptionnelle, atteignant un niveau d'effort que le contexte de rigueur budgétaire actuel ne permet pas de maintenir.

Au demeurant, le Rapporteur spécial observe avec satisfaction que les dotations sollicitées pour 2011 devraient financer la **production de 120 000 nouveaux logements locatifs sociaux**, en la **concentrant sensiblement dans les zones les plus tendues**.

PROGRAMME DE FINANCEMENT DE LOGEMENTS SOCIAUX EN 2011

	Nombre de logements	Coût total <i>(en millions d'euros)</i>
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

La ligne pour surcharge foncière, qui doit permettre une implantation dans les zones où les coûts d'achat ou d'aménagement des terrains d'emprise sont élevés, **est ainsi définie en très forte augmentation**, passant de 171,6 en 2010 à 242,1 millions d'euros (+ 41,1 %).

Le principe est de subventionner la partie de la charge foncière de l'opération (en neuf) ou du prix de revient de l'opération (en acquisition de logements existants) qui dépasse une valeur de référence. Cette subvention de l'État ne peut être accordée que si une collectivité locale subventionne au moins 20 % du dépassement, sauf lorsque la décision de subvention est prise par un délégataire ayant conclu une convention de délégation de compétence. Elle peut être accordée pour les opérations financées en PLUS, en PLA-I et, à titre exceptionnel, pour celles financées en PLS. En Île-de-France, elle peut également être accordée pour les opérations financées en locatif intermédiaire.

En tout état de cause, les objectifs et moyens en faveur du développement d'une offre nouvelle sont en augmentation par rapport aux objectifs initiaux de 110 000 logements locatifs sociaux en 2010, hors plan de relance.

III.- ET L'EFFORT NATIONAL SE MAINTIENT À UN NIVEAU ÉLEVÉ

En complément des aides de l'État, le parc locatif social bénéficie pour son développement et son amélioration d'autres sources de financement (ou d'allègement de ses coûts) très substantielles.

- Comme cela a été dit précédemment, depuis 2009, **Action logement** a fortement accru ses interventions en faveur du secteur locatif social ; l'enveloppe dédiée aux subventions, notamment, a été augmentée d'un tiers (pouvant atteindre 315 millions d'euros annuels au lieu de 225 millions d'euros).

Entre dotations en fonds propres et quasi-fonds propres aux filiales des collecteurs du 1 % logement, subventions, prêts et préfinancements, l'effort total s'établira entre 780 et 920 millions d'euros en 2011.

- **Les aides de circuit** de la Caisse des dépôts et consignations

L'obtention par les maîtres d'ouvrage de la décision portant octroi de subvention de l'État en PLUS ou en PLA-I leur permet d'obtenir des prêts de la Caisse des dépôts d'une durée plafonnée à 40 ans et indexés sur le taux de rémunération du livret A. Depuis le 1^{er} août 2010, le taux est de 2,35 % pour le PLUS, de 1,85 % pour les opérations de construction démolition (PLUS CD) et de 1,55 % pour les PLA-I. En outre, la durée de ces prêts est portée à 50 ans sur la partie du prêt correspondant à la charge foncière (achat du terrain et dépenses consécutives en construction neuve et achat de l'immeuble bâti en acquisition-amélioration).

La Caisse des dépôts gérait au 31 décembre 2009 un encours de prêts habitat-ville de 101,7 milliards d'euros. Les signatures de nouveaux prêts ont atteint 10,7 milliards d'euros en 2009 (hors refinancement PLI, PLS et PSLA auprès de la Caisse des dépôts et des établissements bancaires), soit une hausse de 25,7 % par rapport à 2008.

- Enfin, les **avantages fiscaux en faveur du secteur locatif social représentaient 1,85 milliard d'euros en 2010.**

Depuis 1996, les opérations de construction bénéficient de l'application d'un taux de TVA réduit à 5,5 %. Cette disposition a été étendue aux travaux d'amélioration, de transformation ou d'aménagement de logements locatifs sociaux et aux opérations d'acquisition-amélioration à compter du 1^{er} janvier 1998. Le manque à gagner pour l'État devrait atteindre 900 millions d'euros en 2011, contre 750 millions en 2010.

L'ensemble des opérations bénéficie de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pendant 15 ans. Cette durée d'exonération est portée à 25 ans pour les logements locatifs sociaux financés entre le 1er juillet 2004 et le 31 décembre 2014⁽¹⁾. Depuis la loi de finances initiale pour 2009, l'allongement de l'exonération aux collectivités territoriales concernées est compensé par l'État à hauteur de 83 %.

On peut également rappeler que les organismes HLM et OPAC sont exonérés d'impôt sur les sociétés, ce qui représente une dépense fiscale de 700 millions d'euros en 2011.

DÉPENSES FISCALES EN FAVEUR DU LOGEMENT LOCATIF SOCIAL

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011
1. Imposition à l'impôt sur les sociétés au taux réduit de 16,5 % (19 % à compter du 1 ^{er} janvier 2009) des plus-values de cessions de biens immobiliers ou de titres de sociétés à prépondérance immobilière à des bailleurs sociaux réalisée avant le 31 décembre 2011	70	nc	nc
2. Exonération des plus-values immobilières réalisées à l'occasion des cessions d'immeubles au profit des collectivités territoriales en vue de leur cession par celles-ci à des organismes de logements sociaux	nc	nc	nc
3. Exonération des plus-values immobilières réalisées à l'occasion des cessions d'immeubles au profit des organismes concourant au logement social	10	10	10
4. Dégrèvement d'office de la taxe d'habitation en faveur des gestionnaires de foyers et des organismes sans but lucratif agréés pour les logements loués à des personnes défavorisées	20	21	21
5. Exonération de taxe foncière sur le bâti en faveur des immeubles à caractère social	4	8	nc
6. Taux de 5,5 % pour certaines opérations (livraisons à soi-même d'opérations de construction, livraisons à soi-même de travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien, ventes, apports, etc.) portant sur les logements sociaux et locaux assimilés suivants : – logements sociaux à usage locatif ; – logements destinés à la location-accession ou à l'accession sociale à la propriété avec acquisition différée du terrain ; – logements relevant des structures d'hébergement temporaire ou d'urgence ; – logements relevant de certains établissements d'accueil de personnes âgées ou handicapées ; – immeubles sociaux apportés aux sociétés civiles immobilières d'accession progressive à la propriété	1 000	1 000	900
7. Exonération d'impôt sur les sociétés pour les organismes d'HLM et des offices publics d'aménagement et de construction (OPAC)	800	700	700
8. Taux de 5,5 % applicable aux terrains à bâtir achetés par des organismes d'HLM ou des personnes bénéficiaires de prêts spécifiques pour la construction de logements sociaux à usage locatif	100	100	100
9. Imposition au taux réduit de 16,5 % (19 % à compter du 1 ^{er} janvier 2009) des plus-values déclarées par les organismes en charge du logement social lors de la cession d'immeubles réalisée avant le 31 décembre 2010 si les sommes sont employées dans un délai de 3 ans dans des logements locatifs sociaux (construction, acquisition, réhabilitation)	nc	nc	nc
10. Application du droit réduit de 1,10 % et de 3 % pour les actes et conventions conclues à compter du 6 août 2008 sur les cessions d'actions de sociétés d'économie mixte exerçant une activité de construction ou de gestion de logements sociaux et d'organismes d'HLM	nc	nc	nc
11. Exonération des transferts de biens de toute nature opérés entre organismes HLM et sociétés de crédit immobilier ou leurs unions en matière de droit proportionnel	nc	nc	nc
12. Exonération de TVA des cessions de terrains par les collectivités locales aux offices publics d'HLM	15	6	nc

Nc : non chiffrable.

Source : projet annuel de performances.

(1) Disposition résultant de l'article 6 de la loi du 25 mars 2009.

IV.- L'OBJECTIF DE « MUTUALISATION » DES RESSOURCES DU SECTEUR LOCATIF SOCIAL PARAÎT LÉGITIME

- Mutualiser les ressources du secteur locatif social

Le ministère propose une nouvelle contribution sur les revenus locatifs des organismes d'habitations loyers modérés, dont il espère des recettes à hauteur de 340 millions d'euros.

Ce dispositif vise, en cette période de rigueur budgétaire, à trouver des ressources supplémentaires pour compléter le financement du programme national de rénovation urbaine (PNRU) et soutenir les aides à la pierre en faveur du locatif social.

Au-delà de l'idée de partager l'effort de réduction des dépenses budgétaires, qui est demandé à tous les opérateurs publics, le projet cherche plus spécifiquement à **mutualiser** les disponibilités financières que ces organismes, qui bénéficient d'importants soutiens publics et avantages fiscaux pour développer l'offre de logements sociaux, ne mobilisent pas dans de nouvelles opérations locatives sociales - notamment parce qu'il n'existe pas de besoins localement - pour les **redistribuer**, *via* un fonds dédié au sein de la CGLLS ⁽¹⁾, à des territoires plus tendus.

- En évitant de pénaliser les organismes les plus actifs

Selon le dispositif dit « *de péréquation* » proposé par l'article 99 du projet de loi de finances, ce prélèvement devait résulter de la suppression de l'exonération de la contribution sur les revenus locatifs (CRL).

Mais une telle solution nous semble fortement critiquable (voir commentaire ultérieur), en particulier parce qu'il répartirait uniformément la charge de la contribution sur l'ensemble des organismes sans distinguer les plus entreprenants des organismes plus passifs qualifiés de « *dodus dormants* », et réduirait d'autant la capacité des premiers à financer leurs engagements comme, a fortiori, à envisager de nouveaux investissements.

Afin de préserver l'esprit du projet tout en réalisant ses objectifs financiers, le Rapporteur spécial propose, par un amendement cosigné, une formule alternative. Elle tendrait à renforcer le prélèvement sur le potentiel financier des organismes créé par la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009, mais aussi à introduire une progressivité de l'effort contributif (en rapportant le potentiel financier au nombre de logements gérés et en appliquant un barème progressif) afin qu'il pèse davantage sur les organismes les moins actifs à développer le parc social.

(1) Caisse de garantie du logement locatif social

CINQUIÈME PARTIE : L'AMÉLIORATION ET LE DÉVELOPPEMENT DU PARC LOCATIF PRIVÉ

I.- LE DÉVELOPPEMENT DU PARC LOCATIF PRIVÉ NEUF : UN DES LEVIERS DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT

Face à l'insuffisance de l'offre de logement, l'État a développé des aides fiscales destinées à favoriser l'investissement locatif privé afin d'augmenter l'offre et de permettre en conséquence une détente des prix des loyers.

Les dispositifs d'aide à l'investissement locatif ont représenté une dépense fiscale totale de 584 millions d'euros en 2006, de 394 millions en 2007, 545 millions d'euros en 2008 et 665 en 2009. En 2010, ils devraient coûter 685 millions d'euros, et atteindre **900 millions d'euros en 2011**.

A.- LES DISPOSITIFS D'AIDE À L'INVESTISSEMENT LOCATIF S'INSCRIVENT DÉSORMAIS DANS UNE STRATÉGIE TERRITORIALE

• Depuis une vingtaine d'années, différents dispositifs fiscaux d'aide à l'investissement locatif se sont succédé. Il s'agissait au départ de mécanismes de réduction d'impôts appliqués à une partie du coût de l'investissement. En 1996, le « *dispositif Périssol* » a introduit la technique de l'amortissement en donnant la possibilité aux propriétaires d'amortir le coût de leur acquisition.

Par la suite, la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 relative à l'urbanisme et l'habitat a mis en place le « *dispositif Robien* » pour les logements neufs. Ceux-ci ont pu bénéficier d'un amortissement égal à 8 % de leur prix d'acquisition pendant les cinq premières années et de 2,5 % les quatre, sept ou dix années suivantes. Sur 15 ans, l'amortissement atteint 65 % du prix d'achat. Les plafonds de loyers ont été majorés et les plafonds de ressources des locataires supprimés.

Ces dispositifs d'aide à l'investissement locatif ont clairement permis de développer le parc locatif privé, mais ont également fait l'objet de critiques.

Tout d'abord, ils ont été accusés de favoriser une augmentation des loyers, dans la mesure où les tarifs des nouveaux logements étaient censés s'aligner sur les loyers-plafonds. Il apparaît, en réalité, que les loyers de ces logements se sont alignés sur ceux du marché. L'afflux de constructions neuves a même entraîné dans certaines villes une détente des loyers. En réalité, l'impact des dispositifs d'investissement dépend du marché local : **il n'existe pas un seul marché immobilier mais de multiples marchés immobiliers locaux** et, comme dans tous les secteurs de l'économie, les prix ont tendance à évoluer en fonction du rapport entre l'offre et la demande.

Cependant, la localisation des constructions nouvelles n'était pas pleinement satisfaisante. Certains investisseurs ont raisonné en termes d'avantage fiscal sans s'intéresser aux caractéristiques du logement et à son implantation. Cela a conduit à un excès de construction dans certaines villes moyennes ou zones peu urbanisées, dans lesquelles les acquéreurs peuvent avoir des difficultés à louer leurs biens et, surtout, à les louer aux conditions qu'ils avaient envisagées dans leur plan de financement.

- La loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a aménagé le zonage et les plafonds de loyers de façon à recentrer le « *dispositif Robien* » sur les zones tendues. Elle a également créé un nouveau dispositif d'investissement locatif intermédiaire (dit « *Borloo* ») applicable à des logements dont les loyers doivent être inférieurs aux prix du marché.

En collaboration avec M. Jean-Yves Le Bouillonnet, le Rapporteur spécial a alors mené, à la demande du Président de la commission des Finances, une mission d'information sur l'efficacité de ces dispositifs ⁽¹⁾, à la suite de laquelle le Rapporteur spécial a suggéré d'**inscrire les dispositifs d'investissement locatif dans une stratégie territoriale**, en les centrant sur les zones les plus tendues. Les élus locaux et les services de l'État pourraient même définir un « contrat territorial de l'habitat » qui servirait de base à un agrément des services de l'État pour la construction de logements aidés par les dispositifs d'investissement locatif.

Le Rapporteur spécial suggérait également de transformer le système de d'amortissement en système de réduction d'impôt, plus juste car identique pour un même montant d'investissement quelle que soit la tranche supérieure d'impôt sur le revenu, et ainsi susceptible de favoriser l'investissement des classes moyennes.

C'est ainsi que l'article 31 de la loi de finances rectificative pour 2008, introduit par un amendement du Rapporteur spécial et du Rapporteur général Gilles Carrez, a remplacé les dispositifs « *Robien* » et « *Borloo* » par un nouveau dispositif, ensuite dénommé « *Scellier* », en vigueur du 1^{er} janvier 2009 au 31 décembre 2012. Il s'agit d'une réduction d'impôt d'un taux de 25 % du montant de l'investissement limité à 300 000 euros pour 2009 et 2010 et de 20 % pour 2011 et 2012. Elle est normalement réservée aux investissements situés dans les zones tendues (A et B) et s'applique à un logement neuf par an, respectant la réglementation thermique en vigueur, destiné à la location nue à usage d'habitation principale pendant neuf ans, la réduction d'impôt étant répartie sur cette période de location obligatoire.

Le même article a créé un dispositif dit « *Scellier intermédiaire* » lorsque la location est consentie avec un plafond de revenus. Aux avantages du « *dispositif Scellier* » de base s'ajoute une déduction de 30 % du montant des loyers assujettis à l'impôt sur le revenu.

(1) Rapport d'information n° 1088, 22 juillet 2008.

Puis, dans la droite ligne du « *Grenelle de l'environnement* », anticipant la mise en œuvre de la norme de performance thermique BBC qui ne deviendra obligatoire pour toutes les nouvelles constructions qu'en 2013, la loi de finances initiale pour 2010 a soumis le dispositif à un « verdissement » graduel. Les taux en vigueur sont maintenus voire renforcés (25 % en 2010 et 2011 puis 20 % en 2012) au titre de l'acquisition d'un logement répondant aux critères du label « *bâtiment à basse consommation énergétique* » (aux exigences supérieures à la réglementation actuelle) et, parallèlement, ont été progressivement diminués (25 % en 2010, 15 % en 2011 et 10 % en 2012) pour les logements ne respectant que la réglementation thermique en vigueur. Cette réduction ne s'applique qu'aux seuls investissements éligibles en métropole.

B.- LE « DISPOSITIF SCCELLIER » A PERMIS DE SOUTENIR LE MARCHÉ DE LA CONSTRUCTION PRIVÉE

1.- L'amortissement des effets de la crise

- L'année 2008 avait été marquée par une baisse de près de moitié du nombre de logements neufs vendus pour l'investissement locatif, avec 35 000 logements vendus contre 61 200 en 2007.

S'agissant de l'ensemble des constructions neuves de logements, entre octobre 2008 et septembre 2009, le nombre des mises en chantier s'élevait à seulement 326 000, en repli de 21,4 % par rapport au montant constaté au cours des douze mois précédents. Les 326 000 logements neufs couvraient à peine 1,5 % du parc immobilier, soit beaucoup moins que le nombre de logements touchés par l'obsolescence.

Avec la crise, c'est l'ensemble du secteur immobilier et en amont de la construction, avec des conséquences lourdes sur l'emploi, qui risquait d'être durablement sinistré.

- La création du « *dispositif Scellier* » a **contribué à une forte reprise des ventes dès 2009**, malgré la poursuite de la crise économique, réduisant ainsi les stocks et permettant de nouvelles mises en chantier au début de cette année. Dès 2009, les ventes issues d'un investissement locatif sont remontées à 65 000 logements pour l'année. Elles atteignaient 36 739 logements sur le premier semestre 2010, en hausse de 17 % par rapport au premier semestre 2009.

Le tableau suivant présente, pour 2009 (les chiffres de 2010 ne sont pas encore disponibles), les estimations de construction faites par le ministère chargé du logement avec une ventilation par zone. L'inéligibilité de la zone C aux avantages de ce dispositif a logiquement conduit à un resserrement de la production dès 2009 sur les seules zones où le marché immobilier est tendu – ce qui était l'objectif recherché.

« LOGEMENTS SCCELLIER » ACHETÉS EN 2009

(en nombre de logements)

Zone	« Scellier libre »	« Scellier intermédiaire »	Ensemble	Répartition
A	8 300	4 200	15 500	25 %
B1	11 700	5 800	17 500	35 %
B2	13 300	6 700	20 000	40 %
C	–	–	–	–
Ensemble	33 300	16 700	50 000	100 %

Source : ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer.

Le constat de la force incitative du dispositif amène le Rapporteur spécial à regretter, sans en contester la nécessité, le « *rabotage* » de son avantage fiscal tel que proposé par l'article 58 du projet de loi de finances pour 2011, qui est susceptible de réduire l'attractivité du dispositif mais surtout qui incite à concentrer les engagements des investisseurs sur la fin de l'année 2010 pour bénéficier de l'avantage fiscal maximum !

Surtout, le secteur de la construction et du logement a, plus que tout autre, **besoin de stabilité dans sa réglementation** afin de garder la confiance des investisseurs. C'est une des raisons pour lesquelles le Rapporteur spécial proposera des **amendements** visant à garantir le bénéfice du dispositif à son niveau actuel aux personnes ayant manifesté, par déclaration chez un notaire avant la fin de l'année puis passation d'un acte authentique avant le 31 mars 2011, leur engagement à acheter des logements locatifs - leur permettant ainsi d'éviter les réductions de taux liées au verdissement du dispositif comme au « *rabot* » fiscal.

Il s'agit en effet d'éviter de décourager les investisseurs déclarés en remettant en cause l'équilibre financier des opérations déjà lancées mais qui n'ont pas encore suscité d'appel de fonds.

En tout état de cause, le Rapporteur spécial considère que **les incitations aux investissements locatifs privés sont des leviers qui ont démontré leur efficacité** à développer une offre de logements de qualité susceptible de répondre à certains des besoins du marché, et qui, surtout, complète utilement l'offre publique de logements dont le développement est plus contraint dans le contexte de rigueur budgétaire actuel. Même si les deux secteurs ne poursuivent pas les mêmes objectifs, ils concourent tous les deux à élargir une offre de logements encore trop insuffisante. En outre, en rééquilibrant l'offre et la demande, l'offre locative privée peut peser à terme sur les niveaux de loyer. Il serait donc **opportun de s'interroger dès maintenant sur leur avenir**, car le terme du 31 décembre 2012 arrive et chacun sait que ce secteur d'activité a besoin plus que d'autres de perspectives à long terme.

2.— Un affinement de la sectorisation et une socialisation plus poussée du dispositif pourraient être opportuns

- Constatant l'arrêt des investissements collectifs en zone C provoqué par le zonage du « *dispositif Scellier* » quels que soient les besoins pouvant exister localement, la loi de finances initiale pour 2010 a déjà introduit un certain assouplissement en faveur des communes classées dans cette zone. Elles peuvent désormais bénéficier de la réduction d'impôt lorsqu'elles ont fait l'objet d'un agrément délivré par le ministre chargé du logement, après avis du maire de la commune d'implantation ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale territorialement compétent en matière d'urbanisme. La décision du ministre de délivrer ou non l'agrément doit par ailleurs tenir compte des besoins en logements adaptés à la population.

Le décret qui définit les conditions de délivrance des agréments n'étant sorti que récemment, il est trop tôt pour évaluer les effets de cet assouplissement.

Néanmoins, on peut craindre que par son périmètre encore assez large (celui d'une commune), il ne remplisse qu'imparfaitement les objectifs qui l'avaient justifié.

Le Rapporteur spécial proposera donc un **amendement** tendant à affiner encore la territorialisation du dispositif fiscal en réservant la possibilité d'un agrément à des *secteurs de communes* classées en zone C et non plus à la commune entière.

- Par ailleurs, il lui est apparu opportun de renforcer la dimension sociale du dispositif.

Certes, le dispositif a déjà été affiné pour garantir une certaine maîtrise des loyers proposés : il est ainsi soumis à un plafonnement des loyers pouvant être demandés selon les zones de construction que le ministère vient de réduire afin de correspondre davantage à la réalité des loyers pratiqués sur le terrain (sauf pour la nouvelle catégorie A+ des territoires connaissant les plus fortes tensions, soit pour l'essentiel Paris et la petite Couronne).

Par ailleurs, la loi de finances initiale pour 2010 a conditionné le report des fractions de réduction d'impôt qui n'ont pu être imputées lors de la période de location de neuf ans, et qui était auparavant admis au titre des années suivantes jusqu'à la sixième inclus, au maintien en location du logement ayant ouvert droit à la réduction d'impôt au titre de ces années.

En revanche, ce même texte a supprimé toute possibilité de cumul entre le « *Scellier intermédiaire* » et le prêt locatif social (PLS) qui offrait un gain fiscal trop important au regard de la catégorie de logements offerts. Il a ainsi découragé, de fait, l'investissement privé dans le logement social dont les contraintes pour un investisseur privé excèdent désormais les avantages.

Le Rapporteur spécial proposera donc un **amendement** qui transformerait le « *Scellier intermédiaire* » en complétant ses avantages fiscaux par ceux du PLS privé (37 % de réduction d'impôt et 5,5 % de taux de TVA) en contrepartie de contraintes locatives supérieures en termes de plafonds de ressources et de loyer et de durée d'engagement (15 ans).

II.- L'ANAH ACCENTUE SES INTERVENTIONS EN FAVEUR DE LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE

A.- DES MOYENS DIMINUÉS AVEC LA FIN DU PLAN DE RELANCE ET LA STAGNATION DES RESSOURCES INSTITUTIONNELLES

● Depuis 2009, et conformément à la réforme inscrite dans la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, l'essentiel des ressources de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) provient du 1 % logement (« contribution Action logement »). Une convention liant l'agence à l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL), qui rassemble les gestionnaires du 1 % logement, précise les conditions de ce financement.

Le décret n° 2009-747 du 22 juin 2009 relatif aux emplois de la participation à l'effort de construction prévoit le versement par l'UESL de 480 millions d'euros par an au budget de l'ANAH sur la période 2009-2011. Cet apport s'effectue selon l'échéancier fixé par un arrêté du 12 août 2009, les besoins de trésorerie étant couverts par une avance de l'Agence France Trésor (AFT).

L'agence bénéficie par ailleurs :

– du produit de la taxe sur les logements vacants, qui devait être de 19 millions d'euros en 2010 et est évaluée à 18 millions en 2011 ;

– d'une subvention pour charges de service public de l'État inscrite dans le programme 135. Celle-ci s'élèverait à 4 millions d'euros en 2011, dans la continuité des dotations inscrites en loi de finances initiale pour 2010.

● Au surplus, en 2009 et 2010, l'ANAH a été dotée par le *plan de relance* d'un fonds exceptionnel de lutte contre l'habitat indigne et les dépenses d'énergie de 200 millions d'euros, ainsi que de 20 millions pour l'humanisation des centres d'hébergement. Ces moyens exceptionnels ont permis d'amplifier l'action de l'agence dans les domaines des travaux d'économie d'énergie pour les propriétaires à revenus modestes, du traitement des copropriétés en difficulté et d'accélérer certaines OPAH (opérations programmées d'amélioration de l'habitat – indigne ou dégradé).

Le cumul de ces ressources a permis d'attribuer **en 2009 environ 620 millions d'euros de subventions aux propriétaires**, lesquelles ont engendré un volume global de travaux éligibles de 2,3 milliards d'euros correspondant à 42 000 emplois de petites entreprises du bâtiment. 160 000 logements ont été

concernés : 111 300 logements ont été aidés individuellement ; 49 300 dans le cadre de 680 syndicats de copropriété en difficulté.

Si l'on considère la période de 2009 à septembre 2010 inclus, ce sont plus de 218 000 logements qui ont bénéficié d'une aide de l'ANAH.

49 000 logements à loyer maîtrisé ont été produits, dont 4 600 logements conventionnés très sociaux.

Sur la même période, l'implication de l'agence dans la lutte contre l'habitat indigne et très dégradé a permis de traiter près de 33 000 logements.

Enfin, les aides aux propriétaires occupants ont touché plus de 100 000 logements entre 2009 et septembre 2010, dont plus de 61 000 au titre de la lutte contre la précarité énergétique.

- La fin de l'important renfort apporté par le plan de relance, la reconduction à l'identique des dotations allouées par l'UESL et l'État et des recettes qui ne pourront varier qu'à la marge font entrer l'ANAH dans une **période de rationalisation de ses objectifs**.

Le Rapporteur spécial relève cependant l'**incertitude qui pourrait peser sur le financement futur de l'agence**. Si l'apport d'Action logement est maintenu en 2011, la programmation triennale arrive à son terme ; une nouvelle programmation devra être définie pour 2012-2014 sans que l'on sache à ce jour si les ressources du 1 % logement et les arbitrages qui seront faits quant à leurs emplois permettront de maintenir ce niveau de contribution.

Les recettes évaluées permettront de couvrir en 2011 un **programme d'intervention de 471 millions d'euros**, contre 556,4 millions en 2010 hors travaux d'humanisation des centres d'hébergement (ainsi que 20 millions d'euros de charges de fonctionnement, en baisse de 1 million pour **participer aux efforts de réduction** des dépenses publiques).

- La principale innovation pour l'année 2011 résidera dans la montée en charge du dispositif d'investissements d'avenir financés par le *Grand emprunt*. En effet, suite à la loi de finances rectificative pour 2010 du 9 mars 2010 et au décret 2010-442 du 3 mai 2010, l'Agence participe à la mise en œuvre du programme de lutte contre la précarité énergétique. Elle bénéficie ainsi, au titre des *investissements d'avenir*, de 500 millions d'euros de crédits pour le traitement de 300 000 logements sur la période 2010-2017 et elle est désormais gestionnaire des crédits du programme *Rénovation thermique du parc privé*, via le **Fonds national d'aide à la rénovation thermique** (FART). La convention avec l'État du 14 juillet 2010 ainsi que l'arrêté du 6 septembre 2010 sont venus préciser les conditions d'emplois de ce fonds. Ce dispositif, baptisé « *Habiter mieux* », est entré en vigueur au 1^{er} octobre 2010.

B.– LE MAINTIEN DE L'ENSEMBLE DES ACTIONS MAIS DES PRIORITÉS PLUS AFFIRMÉES

- Le périmètre des responsabilités de l'ANAH s'est nettement élargi depuis deux ans.

L'agence avait pour mission première de promouvoir le développement du parc de logements privés existant. Elle encourage l'exécution de travaux et la transformation de locaux non affectés à l'usage d'habitation en logements, lorsque ces logements sont utilisés à titre de résidence principale.

Elle verse ainsi des subventions aux propriétaires bailleurs et aux propriétaires occupants modestes qui réalisent des travaux d'amélioration des résidences principales achevées depuis plus de 15 ans. Les propriétaires ayant réhabilité leur logement et ayant reçu une subvention doivent s'engager à occuper celui-ci ou à le donner en location durant neuf ans, à titre de résidence principale - et désormais sous conventionnement « loyer maîtrisé » dans le second cas.

La loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a étendu ses compétences à la promotion du développement et de la qualité du parc existant⁽¹⁾, ainsi qu'au conventionnement de logements locatifs sans travaux.

Enfin, la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion lui a transféré la politique de lutte contre l'habitat indigne qui concerne les logements faisant l'objet d'interventions lourdes de sortie de péril ou d'insalubrité et les logements aidés pour des travaux de réduction ou de suppression du risque saturnisme.

En sa qualité d'opérateur unique de cette politique, l'ANAH prend également en charge le financement des pouvoirs de police de l'État en matière de lutte contre le saturnisme et l'habitat insalubre. Mais ce n'est qu'à partir de 2011 que les crédits correspondants (10 millions d'euros prévus) seront définitivement sortis du périmètre du programme 135.

- En 2011, dans un contexte de diminution de ses ressources, les interventions de l'ANAH devraient être **plus que jamais centrées sur la lutte contre l'habitat indigne** (avec des moyens en hausse) **et l'aide aux propriétaires occupants modestes** (dont les moyens sont stabilisés), notamment en matière de lutte contre la précarité énergétique et l'adaptation des logements au handicap et au vieillissement de leurs occupants.

Enfin, ses aides seront désormais attribuées après un diagnostic technique des besoins, et non plus automatiquement selon les barèmes ouverts (selon son ancienne logique de guichet).

(1) L'ANAH peut désormais, outre son rôle habituel de soutien financier aux opérations d'amélioration de l'habitat, mener des actions d'assistance, d'étude ou de communication ayant pour objet, d'une part, d'améliorer la connaissance du parc privé existant et les conditions de son occupation et, d'autre part, de faciliter l'accès des personnes défavorisées et des ménages à revenus modestes ou intermédiaires aux logements locatifs privés.

L'ANAH poursuivra néanmoins son action :

– en direction des propriétaires bailleurs pour encourager l'offre de logements à loyers maîtrisés et accentuer l'effort de production d'un parc privé à loyer social et très social, en conditionnant, dans le cadre d'une convention, ses aides ou les avantages fiscaux associés à des engagements de location à des loyers plafonnés ;

– de même qu'en direction des copropriétés en difficulté.

En se fondant sur les marges d'intervention que lui laissent ses engagements antérieurs ⁽¹⁾, le programme pour 2011 s'établirait comme suit :

PROGRAMME PRÉVISIONNEL DE L'ANAH EN 2011

	Nombre de logements		Coût total <i>(en millions d'euros)</i>	
	LFI 2010	2011	LFI 2010	2011
Lutte contre l'habitat indigne (LHI) hors RHI	23 000	28 000	257,44	269
Opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI)	-	-	12	15
Aide aux propriétaires bailleurs : logements privés conventionnés (loyers maîtrisés)	14 000	16 500	102,8	-
Aides aux propriétaires occupants modestes (hors HI)	42 000	39 000	108,2	107
<i>dont précarité énergétique et autres</i>	<i>26 000</i>	<i>30 000</i>	<i>65</i>	<i>78</i>
<i>...dont handicap et vieillissement</i>	<i>16 000</i>	<i>9 000</i>	<i>43,2</i>	<i>29</i>
Copropriétés en difficulté	17 500	17 500	35	35
Humanisation des centres d'hébergement	-	-	30	20
Ingénierie (dont MOUS insalubrité)	-	-	11	25
Fonctionnement	-	-	21	20
TOTAL	93 000	84 500	577,4	491

Source : projet annuel de performances

(1) La dette de l'ANAH a été arrêtée au 31 décembre 2009 à 1 040,5 millions d'euros, dont 46,7 millions d'opérations engagées par l'État et transférées à l'agence (RHI, humanisation et MOUS insalubrité). Enfin, les engagements pluriannuels pris à l'égard des collectivités délégataires de compétence pour les aides à la pierre représentaient au 1^{er} janvier 2010 88,3 millions couvrant la période 2010-2015.

SIXIÈME PARTIE : FAVORISER L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ

Une des priorités du Gouvernement est d'encourager l'accession à la propriété. Elle est en effet une des réponses pertinentes au problème actuel du logement, notamment parce qu'en favorisant la sortie par l'accession des locataires elle accroîtrait la mobilité dans le parc locatif social. Solution d'autant plus opportune qu'elle répond aux aspirations d'une majorité de ménages, alors que la part de propriétaires en France est une des plus basses d'Europe, et qu'elle leur permettrait de se constituer un patrimoine en vue de leur retraite.

La plupart des ménages recourant à un emprunt, l'État s'est principalement attaché à mettre en place des dispositifs qui solvabilisent les candidats à l'acquisition d'un logement, en particulier les plus modestes, et sécurisent en conséquence leur projet d'accession.

Une des mesures les plus fortes avait été d'ouvrir en 2007 un crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunts contractés pour l'acquisition d'une résidence principale. Son bilan s'avérant mitigé, le Gouvernement entreprend, à l'occasion de ce projet de loi de finances, **une profonde réforme des dispositifs d'accession visant à limiter (à terme) le coût de ce crédit d'impôt pour renforcer le dispositif du Prêt à taux zéro** (dit « PTZ+ », dans sa nouvelle version) dont l'effet-levier et l'impact social sont plus avérés ; mais **aussi à simplifier les différentes aides**, dont il devenait difficile de suivre les différences de réglementation, pour en retenir trois principales censées accompagner chaque phase d'un projet d'accession :

– l'épargne logement qui encourage la démarche d'épargne préalable à l'accession ;

– le nouveau produit PTZ+ qui se substituera au crédit d'impôt ainsi qu'au Pass foncier, pour alléger le coût de l'acquisition ;

– les aides personnelles au logement en accession qui permettent de diminuer les mensualités de remboursement des ménages les plus modestes et renforcent leur sécurisation en cas de difficultés.

I.- LA RÉFORME DU DISPOSITIF D'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ

A.- LA SUPPRESSION DU CRÉDIT D'IMPÔT SUR LES INTÉRÊTS D'EMPRUNT POUR L'ACQUISITION DE LA RÉSIDENCE PRINCIPALE

1.- Le dispositif créé par la « loi TEPA »

Le crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunts avait été mis en place par l'article 5 de la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (dite « loi TEPA »). Jusqu'à la fin de l'année, il concerne les contribuables fiscalement domiciliés en France qui acquièrent ou font construire leur résidence principale en ayant recours à l'emprunt.

Le crédit d'impôt est égal à 20 % du montant des intérêts acquittés⁽¹⁾ au cours des cinq premières annuités du prêt, dans la limite d'un plafond d'intérêt annuel. Pour la première annuité de remboursement, et aux termes de l'article 13 de la loi de finances pour 2008, le taux du crédit d'impôt est de 40 %. Le plafond d'intérêts pris en compte est de 3 750 euros pour une personne célibataire, veuve ou divorcée, et de 7 500 euros pour un couple soumis à imposition commune⁽²⁾. Cette somme est majorée de 500 euros par personne à charge du foyer fiscal⁽³⁾.

L'article 47 de la loi n° 2008-1127 de finances pour 2009 a conditionné le bénéfice du crédit d'impôt au respect de la réglementation thermique en vigueur et, surtout, a allongé la durée du crédit d'impôt de cinq à sept ans à un taux unique de 40 % pour l'acquisition ou la construction d'un logement dont la performance énergétique est supérieure à la moyenne. Enfin, l'article 84 de la loi de finances pour 2010 a introduit une dégradation du taux de l'avantage pour les logements neufs (acquisitions et constructions) ne respectant pas la norme BBC.

Comme tout crédit d'impôt, celui-ci vient en déduction du montant de l'impôt sur le revenu dû par le contribuable et le solde lui est remboursé si le montant du crédit excède le montant de l'impôt dû.

2.- Un coût élevé pour un bilan mitigé sur l'accession à la propriété

● 970 000 foyers fiscaux ont bénéficié du crédit d'impôt en 2009, après 376 000 foyers en 2008, soit 594 000 foyers supplémentaires. Le coût en 2009 était de 1,088 milliard d'euros, soit un montant moyen de crédit d'impôt de 1 122 euros. La direction générale des Finances publiques estime que 350 000 ménages ont ainsi bénéficié du dispositif en 2008 (revenus 2007) et 900 000 ménages en 2009 (revenus 2008), soit 550 000 ménages supplémentaires.

(1) à l'exclusion des frais d'emprunt et des cotisations d'assurances contractées en vue de garantir le remboursement des prêts.

(2) Ces montants sont doublés lorsque le contribuable est handicapé, s'il s'agit d'un célibataire, ou lorsque l'un des membres du couple est handicapé, s'il s'agit d'un couple.

(3) Cette majoration de 500 euros est divisée par deux lorsqu'il s'agit d'un enfant réputé à charge égale de l'un et l'autre de ses parents.

Il est envisagé que son coût atteigne 1,5 milliard d'euros en 2010 et monte à 1,9 milliard d'euros en 2011 même s'il est supprimé dès le prochain exercice.

• Si les foyers fiscaux sont nombreux à en bénéficier, **l'appréciation de son effet sur l'accession à la propriété et son bilan social sont apparus mitigés** ⁽¹⁾.

Conçu comme un soutien sans condition de ressources, sans considération du moment dans le parcours résidentiel, sans condition liée à la qualité même du bien, sous la forme d'un crédit d'impôt et non d'une réduction d'impôt, ce dispositif est *« né sous une certaine ambiguïté puisqu'il avait pour objet de réduire le taux d'effort supporté par les ménages pour financer l'acquisition de leur résidence principale, sans pour autant favoriser l'accession elle-même. Plus généralement, le crédit d'impôt semble peu approprié pour aider les ménages dans leur projet d'acquisition, alors même qu'il offre un réel complément de pouvoir d'achat. »*

Avant tout, il pèse peu dans la décision économique des ménages du fait même qu'il est perçu *a posteriori*. Non seulement les établissements prêteurs n'en tiennent pas compte dans leur appréciation de la solvabilité des ménages pour octroyer les prêts, mais les ménages eux-mêmes peuvent difficilement l'intégrer, ni en complément du prêt pour financer des dépenses annexes, ni comme revenus permettant de rembourser les mensualités, puisqu'il est perçu avec un décalage.

En particulier, le crédit d'impôt n'apporte aucune aide en amont aux ménages qui sont peu ou pas solvables pour leur permettre d'accéder à la propriété de leur résidence principale.

Tirant les conséquences de ces différents constats, le projet de loi de finances propose de **supprimer** ce crédit d'impôt pour **le fondre dans un prêt à taux zéro renforcé qui deviendrait le dispositif universel d'accession, non soumis à condition de ressources, mais plus solvabilisateur et mieux territorialisé.**

B.- LE RENFORCEMENT DU PRÊT À TAUX ZÉRO

1.- La montée en puissance du dispositif

• Depuis 1995, le prêt à taux zéro (PTZ), destiné aux personnes physiques qui n'ont pas été propriétaires de leur résidence principale au cours des deux années précédant l'offre de prêt, est le principal instrument de la politique d'accession sociale à la propriété. Cependant, ce dispositif a vu son efficacité s'éroder au fil des années en raison de son champ d'application limité, en pratique, aux logements neufs et de sa revalorisation insuffisante face à la flambée des prix de l'immobilier.

(1) Cf. le rapport d'information sur l'application des mesures fiscales contenues dans les lois de finances, n°2692 du 30 juin 2010 présenté par notre collègue Gilles Carrez, Rapporteur général.

La loi de finances pour 2005 l'a alors étendu à l'acquisition de logements anciens sans conditions de travaux et l'a transformé en un crédit d'impôt sur les sociétés destiné aux banques prêteuses ⁽¹⁾. Néanmoins, afin d'éviter que cette extension à l'ancien n'encourage l'acquisition de logements indignes ou de mauvaise qualité, des normes de surface et d'habitabilité doivent être vérifiées pour toutes les opérations. En outre, les montants maximums des avances remboursables sans intérêt ont été augmentés, pour la première fois depuis 1995, de 12 % en moyenne et les plafonds d'éligibilité relevés de 3 % en moyenne en faveur des familles.

En 2006, les plafonds de ressources ont à nouveau été augmentés dans la zone A, afin que les ménages disposant de ressources moyennes puissent aussi bénéficier du PTZ pour réaliser leur projet dans les communes où les prix de l'immobilier sont les plus élevés.

Ces différentes mesures ont permis de porter le nombre de ménages aidés par l'État pour accéder à la propriété de moins de 100 000 à environ 240 000 par an avant le déclenchement de la crise financière.

- Ensuite, pour soutenir l'activité de construction neuve, le montant du PTZ a été doublé dans le cadre du plan de relance de l'économie, pendant 18 mois à compter de 2009, pour les opérations de construction et d'acquisition dans le neuf. Corrélativement, les durées de remboursement ont été augmentées afin de ne pas alourdir la charge de remboursement pour les ménages. Le doublement est devenu une majoration de 50 % au second semestre 2010.

Le doublement du PTZ est l'une des mesures qui a permis le maintien de l'activité de construction de logements en 2009.

- Il a également été majoré, à compter du 1^{er} janvier 2010, pour les logements neufs titulaires du label « *bâtiment basse consommation 2005* » (BBC 2005), d'un montant maximum de 20 000 euros correspondant au surcoût engagé pour atteindre ce niveau de qualité.

2.- Une efficacité avérée pour l'accession à la propriété des ménages modestes

- Si le nombre global de PTZ a baissé en 2008, dans un contexte général de diminution du volume des transactions immobilières et du crédit immobilier. Il est remonté de 2,4% en 2009, essentiellement dans le neuf, avec 216 503 prêts, grâce au doublement des montants et à un nouveau contexte de baisse des prix de l'immobilier et des taux d'emprunt.

Le nombre de prêts à 0 % associés à un prêt à l'accession sociale (PAS) a également fortement augmenté, du fait de l'augmentation en 2009 des plafonds de ressources de ce prêt et de leur alignement sur ceux du PTZ.

(1) Le coût de l'absence d'intérêts sur le prêt à 0% était auparavant compensé aux établissements de crédit distributeurs par des subventions budgétaires.

Le montant prêté total a ainsi atteint 4,72 milliards d'euros, pour un montant d'opérations concernées de 32,4 milliards. La part des PTZ doublés a été de 33 % en 2009 pour un montant prêté de 2,65 milliards d'euros. Au final, la dépense fiscale supportée par l'État a représenté 791 millions en 2009.

Au 30 juillet 2010, l'estimation provisoire est d'environ 92 000 prêts émis sur l'année, dont 47 % de prêts doublés. Selon les estimations du projet annuel de performances, la dépense fiscale pourrait s'élever à 920 millions d'euros en 2010.

Conformément à sa vocation de promotion de l'accès social à la propriété (mesurée dans le projet annuel de performances par l'indicateur « *part des bénéficiaires du PTZ à revenus modestes* »), ce prêt bénéficie plus fortement aux ménages modestes (49 % du total en 2010), même si ce sont les ménages à revenus moyens qui sont les plus représentés (51 %).

Les employés restaient la catégorie la plus nombreuse en 2009, avec 33,5 % des effectifs. Comme en 2008, ils sont suivis des ouvriers (26 %) puis des professions intermédiaires (22,1 %). Plus de quatre bénéficiaires sur cinq sont issues de l'une de ces trois catégories.

3.– Les changements apportés par le projet de loi de finances pour 2011

- Le PTZ+ se substituerait au crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt, ainsi qu'au dispositif du Pass foncier.

Ce dernier avait été créé par une convention entre l'État, l'UESL et la Caisse des dépôts et consignations du 20 décembre 2006. Il repose sur l'idée de « portage du coût du terrain dans le temps ». L'objectif est de dissocier le paiement de la construction et celui du terrain : le coût de remboursement du terrain est d'abord neutralisé (sous la forme d'un bail à construction ou, depuis la loi du 25 mars 2009, d'un prêt à remboursement différé, toujours octroyé par un collecteur du 1 % logement), de façon à ce que le ménage consacre la totalité de sa capacité de remboursement à la maison. Une fois la maison remboursée, le ménage peut payer le terrain. Ce portage se fait à un taux d'intérêt bonifié pour ne pas se résumer à un simple prêt bancaire de longue durée.

La « maison à 15 euros par jour » était également proposée dans le cadre du Pass-foncier. Ce dispositif vise à permettre aux ménages modestes, gagnant entre 1 500 et 2 000 euros par mois, de devenir propriétaires d'une maison d'au moins 85 m² et de son terrain d'au moins 250 m² moyennant 15 euros par jour, ou une mensualité maximale de 450 euros par mois pour une durée de 18 à 25 ans pour le bâti puis de 10 à 15 ans pour le foncier. L'élément déclencheur du montage financier est le versement au ménage aux revenus modestes d'une aide à l'accès par une collectivité territoriale.

Il semblerait cependant que ces dispositifs peinaient à démarrer, subissant notamment les effets de la crise économique qui pèse sur la confiance des ménages et contraint leurs capacités de financement.

- Le dispositif du PTZ + proposé par l'article 56 du projet de loi de finances serait ouvert à un champ plus large qu'actuellement : l'ensemble des ménages primo-accédants pourraient en bénéficier sans condition de ressources.

L'aide apportée est globalement revue à la hausse, pour mieux répondre aux besoins de solvabilisation des ménages, confrontés à la hausse des prix (en particulier dans le neuf en zone A) ; mais les montants varient suivant les zones géographiques. Les durées de remboursement sont également révisées, pouvant aller jusqu'à 30 ans, pour préserver un taux d'effort bas pour les ménages. Ces règles de remboursement tiennent compte, entre autres, de la composition des ménages.

Le coût de ce PTZ + est estimé à 2,6 milliards d'euros par génération contre 1,2 milliard pour le prêt à 0 % actuel, en se fondant sur les prévisions d'un effet induit de 15 000 primo-accédants supplémentaires sur une base en année normale de 365 000.

Plusieurs mesures devraient toutefois faciliter la maîtrise de cette dépense. Un revenu plancher limite les effets d'aubaine et les effets prix. Les conditions de rémunération de la distribution par les banques sont renégociées pour tenir compte de l'augmentation du volume de prêts consécutive à la réforme. Le Gouvernement s'assurera dans le temps que les barèmes sont fixés de manière à maîtriser la dépense totale afférente au dispositif, notamment en cas de hausse des taux d'intérêt. En tout état de cause, le projet annuel de performances ne prévoit pas de surcoût dès 2011 puis qu'il n'évalue la dépense fiscale liée aux prêts à taux 0 % qu'à 1,1 milliard.

- Pour que cette aide accrue soit aussi plus efficace et mieux ciblée sur les objectifs de la politique du logement, le PTZ + serait plus différencié que les produits actuels. Il prévoit des aides qui devraient mieux correspondre à la réalité du marché et favoriser un meilleur équilibre territorial

La territorialisation de l'aide passerait par une plus grande différenciation entre territoires. La zone B (45 % de la population) est scindée en deux zones B1 et B2, pour mieux refléter la diversité des marchés locaux de l'immobilier. Cette « territorialisation » des barèmes devrait en outre fortement encourager la construction neuve en zone tendue, comme la rénovation des logements anciens en zone détendue pour revitaliser les centres bourgs et lutter contre l'étalement urbain.

Le nouveau dispositif a également une visée environnementale : il est conçu pour encourager l'acquisition de logements neufs titulaires du label « BBC » et l'acquisition de logements anciens performants sur le plan énergétique. La quotité du prêt est réduite si les logements neufs ne sont pas « BBC » ou si les logements anciens appartiennent à une catégorie énergétique E, F ou G.

- Cette réforme est accueillie très favorablement, même si elle peut encore avoir besoin de quelques ajustements.

Le Rapporteur spécial présente notamment avec le Rapporteur général un **amendement** qui vise à préciser les modalités d'application du « bonus HLM » prévu par l'article 56 pour favoriser la vente des logements HLM. Il propose par ailleurs de simplifier la gestion du PTZ +, en particulier s'agissant des obligations d'information incombant aux établissements de crédit.

II.- PROMOUVOIR L'ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ

- Au-delà de cette réforme du dispositif universel d'accession, sont maintenus trois dispositifs mettant davantage l'accent sur l'accession sociale à la propriété :

- le prêt à l'accession sociale (PAS) destiné aux ménages dont les revenus sont au niveau des plafonds de ressources du PLUS. Plus de 60 % des accédants seraient éligibles au dispositif ;

- le prêt social de location-accession (PLSA) qui ouvre droit à un taux réduit de TVA et à une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant 15 ans : les ménages bénéficiaires peuvent devenir propriétaires d'un logement neuf après une phase locative à loyer modéré ; et des garanties de rachat du logement et de relogement sont apportées en cas d'accidents de la vie. Ils pourront cumuler ce dispositif avec le PTZ +.

- enfin, la TVA à taux réduit (5,5 %) pour les opérations réalisées à proximité des zones de rénovation urbaine qui a rencontré un réel succès aux dires des professionnels de l'immobilier.

- Une autre voie pouvant favoriser l'accession sociale à la propriété est la **vente, par les organismes HLM, des logements qu'ils ont acquis ou construits depuis plus de dix ans.**

L'article 29 de la loi du 13 juillet 2006 encourage ces ventes en permettant aux organismes HLM de vendre leurs logements en appliquant une décote ou une surcote de 35 % sur le prix estimé par le service des domaines. Et pour éviter des reventes spéculatives de logements sociaux ayant fait l'objet d'une décote, il est prévu un dispositif de remboursement par l'acquéreur à l'organisme HLM de la plus-value éventuellement réalisée si le logement est revendu dans les cinq ans de l'acquisition. De même, les conditions de relocation de ces logements sont encadrées.

Cependant, cette piste a fortement pâti de la crise : en 2008, seuls 3 691 logements ont été vendus à des particuliers, dont 2 093 aux locataires occupants, malgré 25 000 nouvelles mises en vente ; leur nombre n'est remonté

qu'à 3 946 en 2009, dont 1 950 aux occupants. La diminution de la vente des logements aux personnes physiques s'explique beaucoup par la chute générale du marché immobilier qui a affecté aussi bien la vente des logements du parc privé que celle des logements sociaux, ainsi que par les difficultés croissantes que peuvent rencontrer les accédants aux revenus modestes dans le bouclage du plan de financement de leurs opérations d'acquisition.

D'après les données fournies par les services déconcentrés départementaux, le prix moyen de cession est évalué en 2009 à 85 323 euros par logement. Le produit net moyen encaissé par le vendeur s'élève à 57 966 euros.

Le Gouvernement reste attaché à un développement très sensible de la vente des logements locatifs sociaux à leurs occupants. Ainsi, le 24 février 2010, sept grands opérateurs nationaux de logement social représentant 20% du parc ont signé avec l'État des accords-cadres dans lesquels ils se sont engagés à vendre à l'horizon 2016 1 % de leur parc par an, soit 7 000 logements par an.

Ces ventes pourraient également être encouragées par la proposition de ce projet de loi de finances de leur accorder un PTZ + majoré de 5 points.

EXAMEN EN COMMISSION

*Lors de sa réunion du 27 octobre 2010 à 9 heures, la commission des Finances **examine** les crédits relatifs au Logement de la mission Ville et logement, sur le rapport de M. François Scellier, Rapporteur spécial.*

M. le président Jérôme Cahuzac. En accord avec le Rapporteur spécial, je vais d'abord donner la parole au président de la commission des Affaires sociales.

M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des Affaires sociales. Permettez-moi de vous faire part de la frustration de 90 % du territoire, concernant le prêt à taux zéro en zone C. Alors que le PTZ passe de 47 000 à 80 000 euros en zone B1, il passe de 40 000 à 30 000 en zone C. Le PTZ *plus* risque d'y être perçu comme un PTZ *moins*...

On va passer d'une différence de l'ordre de 7 000 euros pour le neuf à une différence de 35 000 euros... Il aurait été acceptable que cette différence augmente un peu, mais pas dans ces proportions. N'en doutons pas, cela va entraîner des réactions très vives dans certains territoires.

Je rappelle que les ouvriers et les employés habitent plutôt en zone C. D'autre part, dans certains territoires où l'on ne peut plus construire, l'effet d'aubaine peut être important avec le passage à 80 000 euros.

Je déposerai avec d'autres collègues un amendement sur ce sujet, afin qu'il soit examiné lors de la réunion de la Commission en application de l'article 88.

M. le président Jérôme Cahuzac. Merci de nous avoir apporté votre éclairage.

M. François Scellier, Rapporteur spécial des crédits relatifs au Logement de la mission Ville et logement. Le problème soulevé par le président Méhaignerie à propos du PTZ se pose pour l'ensemble des dispositifs pour lesquels le zonage se combine avec des plafonds de loyer. Nous l'avons vu pour incitation à l'investissement locatif : une personne imposable à l'impôt sur le revenu se trouve conduite, pour bénéficier du dispositif de déduction fiscale, à construire ailleurs que dans le territoire où elle est implantée. C'est la raison pour laquelle il était apparu à un grand nombre d'entre nous – notre collègue Le Bouillonnet en était également d'accord – que, dans la mesure où le dispositif était maintenu, il convenait que, par des mesures spéciales d'agrément, des dérogations soient possibles. Nous serons d'ailleurs amenés, dans le cadre du dispositif dit « Scellier », à défendre un amendement pour permettre une sectorisation plus fine.

De fait, la distorsion des aides peut modifier les comportements. Nous étions convaincus, avec Jean-Yves Le Bouillonnet, qu'il fallait parler de crises du logement au pluriel, tant la situation est différente selon les territoires, et même selon les parties de territoire ; et qu'en conséquence, il fallait aller vers une plus forte territorialisation des dispositifs de soutien ou d'aide, tout impliquant davantage les élus locaux dans le cadre d'une contractualisation avec l'État.

On constate à certains endroits – et M. Benoist Apparu l'a constaté à Châlons-en-Champagne – que les organismes d'HLM ont les moyens de construire de nouveaux logements, mais qu'il n'y a pas de besoins localement – contrairement à d'autres territoires. C'est l'une des justifications de l'article 99 du projet de loi de finances que nous allons examiner.

J'en viens à la présentation des crédits du logement.

Comme tous les budgets de cette année, celui du logement traduit la volonté de réduire les dépenses de fonctionnement. Il tient compte également des efforts particuliers fournis en 2010 grâce au plan de relance.

Le programme 109 *Aide à l'accès au logement*, doté de 5,29 milliards d'euros, constitue le principal poste budgétaire de la politique du logement – à comparer aux 12,2 milliards d'euros de dépenses fiscales contribuant par ailleurs à la politique du logement. Il s'agit, pour la quasi-totalité, de la contribution de l'État au financement des aides personnelles au logement.

Le logement social reste une préoccupation forte, étant entendu qu'il convient de construire là où il y a des besoins. L'objectif est de financer en 2011 120 000 logements sociaux avec une action plus marquée en zones tendues. À l'article 99, je vous proposerai un amendement tendant à mobiliser davantage les moyens des « dodus-dormants » en faveur des territoires les plus en besoin.

La volonté est clairement manifestée de considérer l'ensemble de la chaîne du logement et de soutenir tant le logement social que l'investissement locatif et l'accession à la propriété – notamment avec la révision du PTZ, le prêt à taux zéro.

Au total, le budget de la politique du logement et de la prévention de l'exclusion qui nous est proposé s'élève à 7,03 milliards d'euros en autorisations d'engagement, soit une augmentation de 0,7 % par rapport à 2010, et à 6,99 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une diminution de 1,6 %. En neutralisant les modifications de périmètre, donc en retirant les dotations allouées à la nouvelle action *Garantie des risques locatifs*, l'augmentation des AE est limitée à 0,4 % et la diminution des CP passe à 0,8 %.

La diminution des crédits du programme 109 est contrebalancée par l'augmentation des dotations consacrées au programme 135 *Développement et amélioration de l'offre de logement*, dont les AE, en progression de 9,3 %,

atteignent 558,4 millions d'euros, et au programme 177 *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables*.

Les dépenses fiscales sont évaluées, comme je l'indiquais, à 12,2 milliards d'euros, tous dispositifs confondus, alors qu'elles ne représentaient que 11,5 milliards en 2010. Sur ce total, l'ensemble des aides à l'investissement locatif représente 900 millions d'euros, le dispositif que j'appellerai par discrétion « le plus récent » représentant 200 millions. Je souligne que le chiffrage est beaucoup plus facile pour ce dernier que pour les dispositifs antérieurs, pour lesquels on ne dispose que d'évaluations.

À l'article 99 de ce projet de loi de finances, le Gouvernement a voulu tirer les conséquences du fait que le mécanisme retenu par la loi de 2009 pour assurer une péréquation entre les organismes n'a pas permis de dégager les montants espérés. J'ai cosigné avec notre collègue Olivier Carré un amendement tendant à apporter les corrections nécessaires.

M. Marc Goua. Monsieur le Rapporteur spécial, je ne partage pas votre optimisme relatif sur l'évolution du financement du logement. Après le hold-up sur le 1 % l'an dernier, voici l'attaque contre les bailleurs sociaux. S'y ajoutent des mesures d'économie sans précédent, notamment sur les PLAI et sur les PLU. On voit pourtant apparaître des difficultés de location pour les logements HLM, dont les loyers sont en inadéquation avec les revenus de nos concitoyens, lesquels se détériorent. Quant à la suppression de la rétroactivité du bénéfice sur l'APL, il permettra de gagner deux ou trois mois, ce qui rendra les personnes concernées un peu plus insolvable encore...

Ce n'est pas parce qu'il y a des logements vacants qu'il n'y a pas besoin de construire : il manque environ 900 000 logements dans notre pays, la situation variant bien sûr selon les zones. S'il y a des logements vacants, c'est parce que nos concitoyens ne peuvent pas payer les loyers proposés.

M. Victorin Lurel. Je tiens à souligner que la réforme consistant à supprimer la déduction des intérêts pour les primo-accédants et à la remplacer par le PTZ est discutable pour les DOM, qui n'ont jamais bénéficié du PTZ. Absence de PTZ, déclin de la ligne budgétaire unique – ou au profit de la défiscalisation pour le financement du logement social : la situation du logement outre-mer devient catastrophique. Le PTZ n'est pas applicable aux DOM parce qu'on demande un bouquet de travaux qui n'a jamais été adapté aux régions tropicales.

M. le Rapporteur général Gilles Carrez. Il faut distinguer le PTZ et l'éco-PTZ. Le premier n'est pas conditionné à des travaux.

M. Jean-Louis Dumont. Notre Rapporteur spécial est confronté cette année à un exercice particulièrement difficile. Au moment où la production de logements neufs augmente, où s'effectue un ciblage sur les régions qui en ont le plus besoin, où la rénovation urbaine se développe, où la réhabilitation des locaux

se double d'investissements dans les économies d'énergie, les décisions prises suscitent de grandes inquiétudes.

Première question, monsieur le Rapporteur spécial : pensez-vous que les aides à la pierre de l'État sont encore utiles à quelque chose ?

M. René Couanau. Bonne question.

M. Jean-Louis Dumont. À une époque, ces aides revenaient à une autorisation de construire et permettaient d'obtenir des financements, éventuellement de la Caisse des dépôts. Aujourd'hui, elles ne représentent rien, sinon des retards dans la programmation. En 2010, seuls 75 % des montants dédiés aux organismes ont été versés ; *quid* des 25 % ? Dans ces conditions, je suggère une « année blanche » des aides à la pierre de l'État.

En ce qui concerne la ligne fongible, le problème est qu'aujourd'hui, les délégataires des aides à la pierre – communes, intercommunalités, départements – n'ont pas l'autorisation de rendre fongible l'aide qui est versée par l'État. Pourriez-vous plaider pour que la fongibilité soit étendue aux délégataires ?

Concernant les locataires, je m'élève contre l'augmentation uniforme de 1,1 % qui se prépare. Elle est contraire, notamment, aux contrats d'utilité sociale en cours de finalisation.

Je m'inquiète des fonds qui seront alloués à l'ANAH et de nouvelles dispositions qui ne correspondent peut-être pas toujours aux besoins, en particulier dans le milieu rural. Et *quid* de l'ANRU ?

M. le président Jérôme Cahuzac. Je vous renvoie, sur cette question, à l'examen des crédits de la *Ville*, qui ont été examinés la semaine dernière.

M. François Pupponi. Je suis un peu inquiet des conséquences, sur les locataires et sur les bailleurs, de la non-rétroactivité des aides au logement. Il manquera environ 120 millions d'euros. Je m'inquiète également des dispositions de l'article 99, sur lequel vous avez annoncé un amendement : il faut bien que quelqu'un paie les 340 millions d'euros ; en l'état actuel du texte, les bailleurs pourraient décider soit de réduire leur activité, soit d'augmenter leurs loyers...

M. René Couanau. Mes préoccupations concernent tant le budget présenté que les amendements proposés, dont je ne suis pas sûr qu'ils apportent des remèdes efficaces.

Le premier problème, dont M. Méhaignerie a parlé, concerne les nouvelles modalités du PTZ et son zonage. Mais je suis également un peu inquiet de la territorialisation évoquée par le Rapporteur spécial au sein de la zone C ; les changements de régime risquent de provoquer l'interruption de certains programmes.

Quant à l'article 99, il est inacceptable. Il n'affecte pas les loyers, puisque l'augmentation est plafonnée à 1,1 %. Il conduit donc à sacrifier les grosses réparations ou l'entretien. Mais je crains que l'amendement proposé apporte de la confusion. Pour ma part, je préférerais la suppression pure et simple de cette disposition.

M. Laurent Hénart. Monsieur le Rapporteur spécial, pourriez-vous nous en dire un peu plus sur la situation du logement d'urgence ? Qu'en est-il de la fin du règlement de l'exercice 2010 ? Pouvez-vous nous apporter des précisions sur les modifications de périmètre et les révisions au sein des programmes qui sont prévues pour 2011 ?

M. Michel Bouvard. Quelques mots sur le PTZ. Le zonage est un problème récurrent pour le financement du logement social. Même si l'on a procédé à quelques ajustements dans des zones frontalières, le découpage retenu ne correspond pas à la réalité des coûts de construction, du coût des loyers et des capacités financières de nos concitoyens. Je partage totalement l'analyse et les inquiétudes de Pierre Méhaiguerie.

M. Jean-Pierre Balligand. Le prélèvement destiné à alimenter l'ANRU ne sera pas sans conséquences : il y a fort à craindre pour la concrétisation du Grenelle I et du Grenelle II dans les logements HLM...

Je suggère d'expérimenter en matière de logement un pouvoir normatif régional, et non plus national. Actuellement, la pression qui existe à quelques endroits du territoire perturbe l'ensemble du système – qui par ailleurs ne fonctionne pas bien : le zonage du dispositif Scellier est une ineptie.

M. Olivier Carré. Le problème est aujourd'hui le financement – en incluant les fonds d'épargne – de l'ensemble de la chaîne. La trésorerie avérée des organismes HLM atteint 7 milliards d'euros ; le montant de l'autofinancement – le fameux potentiel financier – est de 6 à 7 milliards chaque année ; le bénéfice net atteint environ 2,5 milliards. Ces chiffres sont à rapprocher du prélèvement de 340 millions, qui ne devrait pas conduire à l'apocalypse...

En revanche, je suis d'accord pour dire qu'une plus grande territorialisation est nécessaire. C'est pourquoi j'ai cosigné avec François Scellier un amendement qui reprend l'esprit de péréquation de la loi Boutin. Seuls seront touchés les organismes qui ont un potentiel financier très important.

M. Charles de Courson. À propos du degré de différenciation entre les zones, il ne faudrait pas oublier que si quelqu'un quitte une zone tendue pour construire dans une zone non tendue, il contribue à réduire la tension dans les zones tendues... L'écart – de nature réglementaire – prévu pour le nouveau PTZ me paraît donc beaucoup trop grand.

Quant à l'article 99, il est impossible de le voter en l'état. Mais l'amendement de notre collègue Carré n'apporte pas la bonne solution.

M. le Rapporteur général Gilles Carrez. Notre politique du logement engage des montants colossaux. Aux 7 milliards d'euros de crédits budgétaires et aux 12 milliards d'euros liés à la fiscalité – notamment avec l'application du taux de TVA de 5,5 % –, on peut ajouter la partie des aides au logement qui ne relève pas du budget de l'État mais des comptes sociaux. Au total, l'enjeu porte sur 25 à 30 milliards d'euros.

Ces dernières années, nous avons réussi à redresser la construction de logements locatifs sociaux ; mais l'état de nos finances publiques nous oblige à repenser notre effort. Cependant on ne peut pas raisonner seulement en termes budgétaires. En région parisienne, il est indispensable de construire davantage. À Paris, au début des années 1990, on construisait environ 8 000 logements par an ; actuellement, on en est à moins de 2 000... On demande à la banlieue de prendre le relais, mais elle n'y arrive pas. Le résultat est une course effrénée à la solvabilisation de la demande par des moyens publics, mais le rapport entre l'offre et la demande est tellement déséquilibré qu'une partie des aides est absorbée par les hausses de prix.

S'agissant de la territorialisation, je souscris totalement aux propos de Jean-Pierre Balligand : comment adopter une politique unique pour les départements de la Petite couronne, où le loyer privé est quatre fois supérieur au loyer HLM, et pour une ville comme Cahors, où le loyer privé est inférieur au loyer HLM ?

La territorialisation du prêt à taux zéro est une question essentielle. L'année dernière, avec d'autres, je me suis battu pour remplacer le crédit d'impôt prévu par la loi TEPA par le PTZ Plus. Nous y sommes arrivés, et j'en remercie le Gouvernement. Mais j'ai été amené cet été à prêcher contre ma paroisse, c'est-à-dire contre les zones tendues, en faisant observer que la concentration de moyens sur les zones tendues ne produisait pas nécessairement les résultats espérés : chez nous, dans le Val-de-Marne, il n'y a pas eu un seul PTZ de logement neuf... Pierre Méhaignerie m'oppose qu'à Vitry, on ne fait pas de PLS, alors que nous en faisons chez nous ; mais à Vitry, on fait des PTZ d'accession en neuf. Cela montre bien la nécessité qu'existe une variété de dispositifs.

Pour améliorer le PTZ en solvabilisant en zones tendues, on fixe des quotités plus élevées. Pendant tout l'été, paradoxalement, je me suis battu pour que l'on préserve la zone C. Le barème – d'ordre réglementaire – devrait porter à 25 % la quotité en zone C, déjà passée de 15 à 20 %.

Nous assistons à des retours en zone dense – car il peut être infernal de travailler très loin de son domicile. Il faut donc, dans les zones tendues, tout à la fois construire davantage et solvabiliser la demande.

La réforme du PTZ, je vous l'assure, est une très bonne réforme, même s'il y a certains ajustements à faire. Nous sommes nombreux à penser qu'il faut se garder d'une trop grande dégradation en zone C.

Quelques mots sur l'article 99. Il faut que toutes les parties participent aux efforts financiers que nous avons décidé d'accomplir. Les bailleurs sociaux, qui contribuent à des politiques publiques, sont d'une certaine manière des opérateurs de l'État ; ils sont donc concernés. Mais ce qui nous est proposé dans cet article est une très mauvaise idée. En revanche, il existe un patrimoine de plusieurs millions de logements qu'il faut valoriser, y compris par des cessions – beaucoup de personnes souhaitant être propriétaires de leur logement. Je ne sais s'il faut maintenir le montant de 340 millions : on peut en discuter.

J'insiste sur la nécessité de la territorialisation. Il faut des instruments adaptés aux différents cas, y compris outre-mer.

M. le Rapporteur spécial. Je suis surpris par ce que nous dit Victorin Lurel du PTZ dans les outre-mer ; je vais approfondir cette question.

À l'interrogation de M. Dumont sur l'aide à la pierre, il faut répondre par l'implication encore plus forte des organismes qui en ont les moyens et qui se trouvent dans des territoires où il y a des besoins. Cela nous ramène au problème de l'article 99 qui vise à créer une solidarité entre organismes au-delà de leurs territoires.

Concernant l'augmentation unique de 1,1 %, je pensais qu'une modulation était encore possible – mais de toute façon, tout cela relève du domaine réglementaire.

M. Jean-Louis Dumont. On pourrait envisager un amendement pour attirer l'attention du Gouvernement.

M. le Rapporteur spécial. La non-rétroactivité évoquée par François Pupponi s'applique à la période antérieure à la date du dépôt de demande d'aide ; ce n'est donc pas le couperet que l'on pourrait craindre.

Il est effectivement possible que la contribution de 340 millions conduise les bailleurs à retarder les réhabilitations, ou qu'elle ait une répercussion modérée sur les loyers.

Le sous-calibrage des crédits dont a parlé Laurent Hénart se règle chaque année de la même façon, par un décret d'avance...

Enfin, l'amendement que j'ai cosigné avec Olivier Carré sur l'article 99 n'est sans doute pas parfait, mais – pour le moment – nous n'avons pas trouvé mieux.

La Commission est saisie, sur les crédits de la mission, de l'amendement II-CF-84 rectifié du Rapporteur spécial.

M. le Rapporteur spécial. Cet amendement a pour objet de transférer, au sein de la mission *Ville et logement*, l'action *Garantie des risques locatifs* du programme 135 vers le programme 109.

*La Commission **adopte** l'amendement II-CF-84 rectifié du Rapporteur spécial.*

M. le président Jérôme Cahuzac. Je rappelle que les crédits de la *Ville* ont été examinés lors de notre réunion du 20 octobre et que M. François Goulard, Rapporteur spécial, a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission.

M. le Rapporteur spécial. J'exprime moi aussi un avis favorable.

*La Commission **adopte** les crédits de la mission Ville et logement modifiés.*

Article 98

Harmonisation au taux de 0,5 % d'une contribution au Fonds national d'aide au logement

Texte du projet de loi :

Au 2° de l'article L. 834-1 du code de la sécurité sociale, les mots : « sur la totalité des salaires et » sont remplacés par les mots : « sur la part des salaires plafonnés et d'un taux de 0,50 % sur la part des salaires dépassant le plafond, cette contribution étant ».

Exposé des motifs :

La présente mesure vise à harmoniser au taux de 0,5 % la contribution patronale versée au Fonds national d'aide au logement (FNAL) par les entreprises de plus de vingt salariés hors régime agricole.

Elle 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'État au FNAL.

Elle constitue en outre une mesure d'équité car elle conduit à aligner le taux de contribution pour la part des salaires au dessus du plafond de la sécurité sociale (actuellement de 0,4 %) sur le taux de contribution appliqué à la part des salaires située en dessous de ce plafond (0,5 %). Il est ainsi mis fin à une mesure dérogatoire du type des niches fiscales.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article a pour objet de renforcer le financement du fonds qui assure le versement de deux des plus importantes aides personnelles au logement, l'APL et l'ALS.

I.– LE DROIT EXISTANT

Les aides personnelles au logement permettent à des personnes aux ressources modestes d'alléger leurs dépenses de logement, en location comme en cas d'accession. Leur barème régressif, qui conduit à diminuer l'aide quand les revenus augmentent, assure un ciblage social très marqué : de fait, 76 % des ménages locataires bénéficiaires ont des revenus inférieurs au SMIC et 99 % à deux fois le SMIC. Elles représentent donc un élément important de l'équilibre budgétaire de nombre de ménages. En 2009, ils étaient plus de 6,3 millions à avoir perçu une aide personnelle.

Seules l'allocation de logement à caractère social (ALS) et l'allocation personnalisée au logement (APL), que 4,9 millions de ménages ont reçues en 2009, font l'objet d'une contribution budgétaire de l'État. Elles sont financées depuis le 1^{er} janvier 2006 par un fonds unique, le Fonds national d'aide au logement. Celui-ci, qui finance par ailleurs la prime de déménagement, les frais de gestion se rapportant aux précédentes prestations (à hauteur de 2 % de leurs

montants) et les dépenses du Conseil national de l'habitat, est lui-même alimenté par :

– des contributions des régimes de prestations familiales (Fonds national des prestations familiales) et de la caisse centrale de mutualité sociale agricole. Cette contribution annuelle de chaque régime de prestations familiales est égale au montant des prestations qui auraient été versées par eux au titre de l'allocation de logement familiale et de la prime de déménagement, en l'absence d'APL ;

– une fraction de 1,48% du droit de consommation prévu à l'article 575 du code général des impôts. Cette fraction est perçue par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale et affectée au Fonds national d'aide au logement ;

– le produit des prélèvements mis à la charge des employeurs en application de l'article L. 834-1 du code de la sécurité sociale, soit :

* une cotisation assise sur les salaires plafonnés de 0,10%, due par tous les employeurs qu'ils soient publics ou privés ;

* complétée par une contribution de 0,4 % assise sur la totalité des salaires, à l'exception des entreprises de moins de 20 salariés et des employeurs relevant du régime agricole. Ainsi, le taux s'établit à 0,5 % sur la partie inférieure au plafond de la sécurité sociale (pour mémoire, celui-ci est fixé à 34 260 euros au 1^{er} janvier 2010) et à 0,4 % sur la partie supérieure ;

– ainsi que par une contribution de l'État, qui est chargé par la loi d'assurer l'équilibre financier du fonds. Elle devrait s'élever à 5,3 milliards d'euros en 2011.

II.– LES MODIFICATIONS PROPOSÉES PAR LE PRÉSENT ARTICLE

L'APL et l'ALS constituent un droit pour ceux qui remplissent les conditions pour en bénéficier. Le FNAL n'a donc aucune maîtrise sur les dépenses correspondantes qui évoluent essentiellement en fonction du nombre des bénéficiaires.

La suppression du versement rétroactif des aides personnelles au logement, possible aujourd'hui jusqu'à trois mois, pourrait réduire à la marge les montants à verser : les régimes sociaux estiment que les économies induites pourraient s'élever à 120 millions d'euros sur les montants gérés par le FNAL. Toutefois, les « retards » ainsi pénalisés pourraient rapidement se réguler et les économies dégagées s'avérer moindres que prévues.

A contrario, l'indexation sur l'indice de référence des loyers (IRL) qui est désormais opérée sur les loyers-plafonds et le forfait de charges pèse inévitablement à la hausse sur les dépenses.

Enfin, en cette période de crise économique et financière, le nombre des bénéficiaires n'a cessé de croître, entraînant l'alourdissement des charges du FNAL, qui ont atteint un total de 11,9 milliards d'euros en 2009, alors que dans le même temps les recettes provenant des cotisations des employeurs ont décliné.

La dotation budgétaire de l'État a donc suivi cette progression ascendante, passant de prévisions s'établissant à 4 937 millions d'euros pour 2009 à 5 361 millions en 2010. La tendance pour 2011 est évaluée à 5 483 millions d'euros (hors économies induites par la suppression de la rétroactivité des versements).

Le présent article propose donc de **renforcer le financement du FNAL en portant le taux de la contribution sur les salaires supérieurs au plafond de la sécurité sociale de 0,4 à 0,5 % pour les entreprises qui y sont soumises.**

En conséquence, les entreprises de moins de 20 salariés et les employeurs agricoles continueront de ne verser que 0,1 % des salaires plafonnés. Mais les autres verseraient désormais une contribution harmonisée à 0,5 % sur la totalité des salaires, qu'ils soient inférieurs ou supérieurs au plafond de la sécurité sociale.

Étant donné la faiblesse du prélèvement, le poids fiscal supplémentaire ne devrait pas être trop sensible pour les entreprises concernées, tout en suscitant environ 86 millions d'euros de recettes supplémentaires, déduits du montant de la contribution de l'État.

*

* *

Suivant l'avis favorable du Rapporteur spécial, la Commission adopte l'article 98.

Article 99

Mise en œuvre d'un mécanisme de péréquation interne au secteur du logement social

Texte du projet de loi :

I. – Le III de l'article 234 *nonies* du code général des impôts est ainsi modifié :

1° Au 6°, les mots : « , aux établissements et organismes publics qui en dépendent et aux organismes d'habitations à loyer modéré » sont remplacés par les mots : « et aux établissements et organismes publics qui en dépendent, à l'exception des offices publics de l'habitat mentionnés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation » ;

2° Au 8°, les mots : « aux sociétés d'économie mixte de construction ou ayant pour objet la rénovation urbaine ou la restauration immobilière dans le cadre d'opérations confiées par les collectivités publiques, ainsi que de ceux appartenant » sont supprimés ;

3° Il est complété par un 13° ainsi rédigé :

« 13° Des logements attribués à des personnes reconnues comme prioritaires par la commission mentionnée à l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation, au cours des cinq années suivant celle de la conclusion du bail. »

II. – L'article 234 *duodecies* du même code est ainsi modifié :

1° Le I est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Par exception, les recettes perçues auprès des bénéficiaires des aides prévues aux articles L. 542-1 et L. 831-1 du code de la sécurité sociale et L. 351-1 du code de la construction et de l'habitation sont retenues pour les neuf dixièmes de leur montant. » ;

2° Au deuxième alinéa du III, le mot : « dernier » est remplacé par le mot : « troisième » et les mots : « nettes définies à l'article 29 » sont remplacés par les mots : « définies au I ».

III. – Les dispositions des I et II s'appliquent aux loyers perçus à compter du 1er janvier 2011.

IV. – Le code de la construction et de l'habitation (partie législative) est ainsi modifié :

1° A l'article L. 452-1, il est inséré après le premier alinéa un alinéa ainsi rédigé :

« Elle contribue, dans les conditions fixées à l'article L. 452-1-2, à la mise en œuvre de la politique du logement en matière de développement de l'offre de logement locatif social et de rénovation urbaine. »

2° Après l'article L. 452-1-1 est inséré un article L. 452-1-2 ainsi rédigé :

« Article L. 452-1-2. – « Le produit de la contribution annuelle sur les revenus locatifs, due par les organismes d'habitations à loyer modéré mentionnés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation et par les sociétés d'économie mixte mentionnées à l'article L. 481-1 du même code en application de l'article 234 *nonies* du code général des impôts, est affecté à la Caisse de garantie du logement locatif social et géré dans un fonds spécifique créé en son sein. Ce fonds contribue au développement de l'offre de logement locatif social.

« Une commission composée majoritairement de représentants de l'Etat arrête les emplois du fonds.

« Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités de mise en œuvre du fonds, notamment la composition de la commission mentionnée au deuxième alinéa et les règles d'adoption des décisions relatives aux concours qu'il attribue et à sa gestion. »

3° L'article L. 452-3 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« h) Le produit de la contribution annuelle sur les revenus locatifs mentionnée à l'article L. 452-1-2. »

V. – Au II de l'article 5 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, les mots : « de 30 millions d'euros » sont remplacés par les mots : « d'au moins 30 millions d'euros ».

VI. – À compter du 1er janvier 2011 et jusqu'au 31 décembre 2013, par dérogation aux articles L. 442-1 et L. 445-4 du code de la construction et de l'habitation, la révision sur une année des loyers pratiqués mentionnés à l'article L. 442-1 pour les logements appartenant aux organismes mentionnés à l'article L. 411-2, ne peut excéder la variation de l'indice de référence des loyers définie au d de l'article 17 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986. L'indice de référence des loyers à prendre en compte est celui du deuxième trimestre de l'année précédente.

Toutefois, l'autorité administrative peut, dans la limite prévue aux articles L. 442-1 et L. 445-4 du code de la construction et de l'habitation, autoriser un organisme à déroger aux dispositions de l'alinéa précédent soit dans le cadre d'un plan de redressement approuvé par la Caisse de garantie du logement locatif social, soit pour une partie du patrimoine de l'organisme ayant fait l'objet d'une réhabilitation.

Le présent VI est applicable à tous les contrats de location y compris aux contrats en cours.

Exposé des motifs :

Le présent article vise à mettre en place un dispositif de péréquation annuelle entre les organismes de logement social pour le développement de la construction neuve. Il s'agirait de mutualiser le produit de la contribution sur les revenus locatifs (CRL) auxquels seraient désormais assujettis les organismes d'habitation à loyer modéré et les sociétés d'économie mixte (SEM) de construction, du fait de la suppression de l'exonération dont ils bénéficient actuellement. Le produit de cette contribution, d'au moins 340 M€ par an, permettrait la délivrance d'aides à la construction de logements locatifs sociaux et à la rénovation urbaine.

Cette mutualisation s'inscrirait dans un contexte de santé financière globale du secteur HLM plutôt satisfaisante : l'autofinancement du secteur HLM représente plus de 2 Md€, soit plus de 12,5 % des loyers perçus, cette bonne santé financière s'expliquant par d'importants progrès dans la gestion, dans la remise à niveau des loyers facilitée par l'effet solvabilisateur des aides au logement, et par le redressement d'organismes ayant bénéficié de mesures leur permettant de retrouver une situation financière saine. La masse financière mutualisée – de l'ordre de 2 % des loyers perçus – ne serait ainsi pas de nature à fragiliser l'autofinancement moyen des organismes de logement social, qui conserveraient les moyens de maintenir et de renforcer la qualité d'entretien et de gestion de leur patrimoine.

La contribution versée par les organismes de logement social et les SEM de construction serait ainsi affectée à la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) dans un fonds ad hoc qui contribuerait à la politique du logement en matière de développement de l'offre de logement locatif social et de rénovation urbaine.

Ce mécanisme permettrait ainsi une redistribution au profit des organismes qui développent leur parc dans les zones tendues et dans les zones de rénovation urbaine. Ainsi, les organismes qui ne construisent pas et qui vivent de la « rente » tirée des loyers d'un patrimoine amorti seraient les plus affectés, alors que les organismes qui s'engagent davantage dans la construction de logements sociaux, là où ils sont nécessaires, seraient confortés par cette mesure.

Ce système de péréquation ne conduirait en aucune façon à restreindre le volume des aides à la pierre, mais au contraire permettrait un maintien de leur niveau dans un contexte de maîtrise de la plupart des autres dépenses publiques. Ce mécanisme a pour ambition de soutenir plus fortement le financement de nouveaux logements dans les zones les plus tendues, de développer en particulier l'offre de logements très sociaux, et d'accélérer la mise en œuvre du programme de rénovation urbaine, objectifs qui sont une priorité du Gouvernement, comme en témoigne l'ensemble des dispositifs fiscaux consacrés à ce secteur – TVA à taux réduit, exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties, aide de taux, exonération d'impôt sur les sociétés.

Le présent article prévoit également que les loyers tirés de logements attribués à des personnes reconnues comme prioritaires par les commissions pour le droit au logement opposable DALO seraient exonérés de la CRL au cours des cinq premières années de location, cette exonération venant en contrepartie à la participation des bailleurs à l'effort correspondant. En outre, les loyers perçus auprès de bénéficiaires des allocations et aides personnalisées au logement ne seraient retenus que pour 90 % de leur montant.

Le présent article vise enfin à limiter l'évolution des loyers des logements du parc social ainsi que des redevances pratiquées dans les logements-foyers à l'indice de référence des loyers (IRL), afin d'éviter que les organismes qui seraient dorénavant soumis à la CRL ne la compensent par une augmentation des loyers. En effet, les organismes d'habitations à loyer modéré peuvent actuellement augmenter leur loyer de 10 % par semestre, dans la limite des plafonds fixés par les conventions. Ce régime pouvait se justifier quand les loyers étaient très bas ou bien en période d'inflation importante. Or, l'inflation est contenue depuis plus de 15 ans. Il est donc proposé d'expérimenter sur la période 2011-2013 un plafonnement de l'évolution des loyers à l'IRL, comme cela s'applique d'ailleurs dès à présent pour les entreprises publiques locales et les associations, y compris pour leur parc conventionné.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article a pour objet de supprimer l'exonération de la contribution sur les revenus locatifs dont les organismes d'habitation à loyers modérés (HLM et SEM de construction) bénéficiaient jusqu'alors, afin d'alimenter un fonds de ressources mobilisables en faveur du logement social et de la rénovation urbaine.

L'article 99 complète ce dispositif par un plafonnement, pendant trois ans, des variations des loyers pratiqués par les organismes d'habitation à loyers modérés.

I.- LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A.- UN NOUVEAU PRÉLÈVEMENT VISANT À REDISTRIBUER LES RESSOURCES DES ORGANISMES À LOYER MODÉRÉ EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT DU PARC LOCATIF SOCIAL ET DE LA RÉNOVATION URBAINE

Le présent article vise à supprimer, à compter du 1^{er} janvier 2011, l'exonération de contribution sur les revenus locatifs dont les organismes d'habitation à loyer modéré, HLM et SEM de construction, bénéficient en vertu de l'article 234 *nonies* du code général des impôts.

Il s'agit d'une contribution annuelle assise sur les revenus tirés de la location de locaux situés dans des immeubles achevés depuis 15 ans au moins.

Les constructions récentes sont en conséquence hors assiette.

L'article prévoit également que les loyers tirés des logements attribués à des personnes reconnues comme prioritaires par les commissions pour le droit au logement opposable DALO soient également exonérés de cette CRL pendant les cinq premières années de location. En outre, les loyers perçus auprès des bénéficiaires des allocations et aides personnalisées au logement ne seraient retenus que pour 90 % de leur montant.

À raison d'une contribution de 2,5 % sur les recettes nettes non exonérées, le Gouvernement en espère néanmoins un produit d'au moins 340 millions d'euros.

Les recettes seraient directement affectées à la Caisse de garantie du logement locatif (CGLLS) via un fonds *ad hoc* ; et les ressources réunies seraient utilisées selon les orientations définies par une commission majoritairement composée de représentants de l'État – pour en conserver le pilotage – en faveur du développement de logements locatifs sociaux neufs et du programme de rénovation urbaine.

Le dispositif proposé vise à renforcer les moyens mobilisés en faveur des aides à la pierre, au-delà des subventions pouvant être inscrites au budget de l'État pour 2011, et à consolider les financements des engagements déjà programmés de l'ANRU, dans un contexte de rigueur budgétaire et de réduction prévisible des ressources d'Action logement (1% logement).

260 millions d'euros viendraient donc compléter le plan de financement du programme national de rénovation urbaine en 2011 et 80 millions les crédits de paiement alloués à la construction de 120 000 nouveaux logements sociaux.

Il escompte plus largement opérer une forme de redistribution des ressources du secteur vers les organismes qui développent leur parc, notamment dans les zones tendues et les zones de rénovation urbaine, constatant notamment que le secteur HLM présenterait une situation financière globalement saine, avec une capacité d'autofinancement qui représenterait plus de 2 milliards d'euros, soit l'équivalent de 12,5 % des loyers perçus, et que certains organismes se contenteraient de bénéficier des loyers d'un patrimoine déjà amorti sans les réinvestir dans de nouvelles opérations.

B.– L'EXPÉRIMENTATION D'UN PLAFONNEMENT DES VARIATIONS DE LOYERS

Le présent article cherche par ailleurs à éviter que les organismes soumis à la CRL ne compensent cette nouvelle contribution par une augmentation des loyers. En effet, en l'état actuel du droit, les organismes d'habitation à loyer modéré peuvent augmenter ces loyers de 10 % par semestre dans la limite des plafonds fixés par conventions.

Il propose donc de limiter l'évolution des loyers des logements du parc social ainsi que des redevances pratiquées par les logements-foyers en plafonnant leur variation à celle de l'indice de référence des loyers (IRL).

Ce plafonnement est déjà appliqué aux entreprises publiques locales et aux associations, y compris pour leur parc conventionné.

Ce plafonnement serait expérimenté dans le secteur HLM et SEM sur la période 2011-2013 avec des dérogations possibles dans le cas d'organismes ayant fait l'objet d'un plan de redressement approuvé par la CGLLS ou sur une partie du patrimoine ayant fait l'objet d'une réhabilitation.

III.- LES DÉFAUTS D'UN DISPOSITIF TROP GÉNÉRAL ET UNIFORME

- Le dispositif est trop éloigné de l'un des objectifs poursuivis : mobiliser les ressources disponibles « dormantes » pour l'investissement locatif afin d'en faire bénéficier les plus entreprenants en ce domaine, ou les territoires où les besoins sont les plus vifs.

En effet, assis sur les ressources à court terme des organismes, ce prélèvement ne tient pas compte des disparités de situations financières et de stratégies d'investissement entre organismes.

Certes, les dérogations du dispositif proposé sont censées alléger la charge sur les locaux les plus récents ou sur ceux qui participent à l'effort de mise en œuvre du DALO. Mais elles n'éviteraient pas, par exemple, de peser sur un organisme qui se serait lancé dans un programme d'investissements actifs mais disposerait d'un parc de logements d'âges diversifiés plus lourdement que sur un autre qui a fourni l'essentiel de son effort il y a moins de 15 ans.

Au surplus, il ponctionne les ressources des organismes de façon trop homogène indépendamment de leur dynamisme présent et des projets programmés.

Or, même si le secteur semble faire montre dans son ensemble d'une capacité d'autofinancement assez satisfaisante, ce prélèvement n'est pas d'un niveau négligeable et, réparti sans trop de distinction, il pourrait déséquilibrer les plans de financement de certains organismes, notamment s'ils se sont montrés ambitieux dans la programmation de leurs investissements, et réduirait a fortiori leurs futures projections – ce qui contrarierait l'objectif du développement de l'offre.

- Cet équilibre financier apparaît d'autant plus menacé qu'avec la fin du plan de relance, les subventions que l'État consacrera à la construction de logements nouveaux vont revenir à des niveaux plus habituels (soit 500 millions d'euros en autorisations d'engagement et 530 millions d'euros en crédits de paiement en 2011) et que dans un premier temps, une partie substantielle des recettes récoltées sera affectée à la rénovation urbaine - sortant de l'épure d'une « péréquation interne ».

Les organismes escomptent déjà ne plus être en capacité d'assurer les engagements pris dans le cadre des conventions d'utilité sociale en cours de négociation avec l'État, que ce soit en termes de construction d'une nouvelle offre, de rénovation, de performance énergétique, de modération des loyers ou d'amélioration des services assurés aux habitants.

Ils mettent notamment en avant le fait que 340 millions d'euros correspondraient à 20 000 nouveaux logements en moins.

- Les organismes d'habitations à loyer modéré font également remarquer :

- que, depuis l'exonération, à compter de 2006, de tous les bailleurs personnes physiques, la CRL n'est plus supportée que par quelques personnes morales ; et que, pour leur part, ils en ont toujours été exonérés ;

- qu'enfin, un prélèvement a déjà été créé par la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (MLLE) du 25 mars 2009 pour mobiliser les ressources des « *dodus dormants* » dans l'objectif similaire à la présente loi de finances de mutualiser les moyens du secteur et d'inciter, à terme, les moins actifs à se lancer de nouveaux investissements.

Assis sur les ressources financières des organismes, il est dû si, au cours des deux derniers exercices comptables, les investissements annuels moyens des organismes s'avèrent inférieurs à 50 % de leur potentiel financier annuel moyen (ce potentiel étant défini comme l'écart entre les ressources de long terme et les emplois de long terme, soit approximativement leur fonds de roulement).

70 millions d'euros en étaient attendus ; mais le produit final s'est révélé très sensiblement inférieur aux prévisions, voire inexistant grâce à d'efficaces stratégies de contournement.

En raison des différents défauts du dispositif de « péréquation » proposé, en particulier parce qu'il répartirait uniformément la charge de la contribution sur l'ensemble des organismes sans distinguer les plus entreprenants des organismes plus passifs, le Rapporteur spécial émet un avis défavorable sur cette partie de la proposition.

Cependant, conscient de la nécessité de trouver de nouvelles recettes pour soutenir l'effort national de construction et de rénovation urbaine, et sensible à l'intérêt d'une mutualisation des ressources disponibles, qui offrirait notamment la possibilité de mieux les orienter vers les territoires les plus tendus, le Rapporteur spécial propose, par amendement, une **formule alternative**.

Elle tendrait à renforcer le prélèvement sur le potentiel financier des organismes dit « *taxe sur les dodus dormants* », mais aussi à introduire une progressivité de l'effort contributif (en rapportant le potentiel financier au nombre de logements gérés et en appliquant un barème progressif) afin qu'il pèse davantage sur les organismes les moins actifs à développer le parc social.

S'agissant de l'expérimentation d'un plafonnement des variations des loyers, le Rapporteur spécial donne un avis favorable.

Avis défavorable du Rapporteur spécial sur une partie du dispositif, dont il propose le remaniement par l'amendement CF 91 rectifié.

*
* *

La Commission est saisie de l'amendement II-CF-91 rectifié du Rapporteur spécial.

M. le Rapporteur spécial. Il a déjà été présenté.

M. Olivier Carré. Il s'agit, comme je l'indiquais, de renforcer le système de péréquation de la loi Boutin.

M. Charles de Courson. Quelle est la cohérence de ce dispositif ? Je suis d'accord pour mettre à contribution les « dodus-dormants » ; mais on me dit qu'avec cet amendement, 75 % des organismes HLM vont être taxés : peut-on nous le confirmer ?

Par ailleurs, en analyse financière, le potentiel financier est le fonds de roulement. Autrement dit, on va taxer le fonds de roulement. Mais la disponibilité de celui-ci doit être appréciée en fonction du besoin en fonds de roulement (BFR), très variable d'un établissement à l'autre...

Je ne vois aucun obstacle à ce qu'on opère un prélèvement sur les organismes dont le différentiel positif entre le fonds de roulement et le besoin en fonds de roulement signifie qu'ils ont de la trésorerie dormante. En revanche, il me paraît aberrant de vouloir instituer un prélèvement sur le fonds de roulement. Quant aux 7 milliards d'euros de trésorerie, il faut regarder ce qu'ils recouvrent ! Il y aurait beaucoup de choses à retirer.

Faisons un prélèvement sur les vrais « dodus-dormants » et, comme cela ne rapportera pas 340 millions d'euros, imaginons une autre recette ; on pourrait par exemple augmenter les droits de mutation à titre onéreux (DMTO). Mais cet amendement ne me paraît pas acceptable.

M. Jean-Louis Dumont. Que l'État impécunieux fasse appel à la solidarité des organismes HLM, pourquoi pas. Je voudrais néanmoins rappeler qu'ils ont déjà donné, ne serait-ce qu'à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), l'État ayant repris l'ensemble de ses participations.

Il y avait d'autres manières de faire. J'ai évoqué l'idée d'une année blanche pour les aides à la pierre ; il y en a bien d'autres.

M. Marc Goua. Comme notre collègue de Courson, je pense qu'il faut éviter certaines confusions qui risquent d'avoir des conséquences graves.

M. Charles de Courson. Pourrait-on avoir des précisions sur le nombre d'organismes concernés par cet amendement ?

M. Olivier Carré. D'après les simulations, 27,5 % des 550 organismes vont être exonérés totalement ; la moitié des organismes paieront moins de 10 % du montant total ; un tiers sera payé par les organismes ayant plus de 3 000 euros de potentiel financier par logement, soit le double du potentiel financier moyen, la médiane étant à 1 620 euros par logement.

M. Charles de Courson. Je répète qu'il est aberrant de taxer le fonds de roulement. J'aimerais comprendre la logique du dispositif.

M. Olivier Carré. Le potentiel financier, un peu différent du fonds de roulement, est défini par les organismes eux-mêmes. C'est une norme dans la profession, correspondant davantage au *cash-flow*.

M. Charles de Courson. Le *cash-flow* n'a rien à voir avec le fonds de roulement !

M. Jean-Louis Dumont. Ce sont dans les zones tendues, où il faut beaucoup construire, que la contribution va être la plus importante...

M. Charles de Courson. Il serait intéressant de connaître la répartition du prélèvement entre les zones A, B et C.

M. Olivier Carré. Ce n'est pas possible, les organismes qui ont les plus grosses trésoreries étant multisectoriels.

La Commission adopte l'amendement II-CF-91 rectifié du Rapporteur spécial.

Puis elle adopte l'article 99 ainsi amendé.

M. le président Jérôme Cahuzac. Nous en avons terminé avec l'ordre du jour de cette séance.

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

Amendement n° II-CF-84 rectifié présenté par M. François Scellier

Article 48

État B

I. Modifier ainsi les autorisations d'engagement :

(en euros)

PROGRAMMES	+	-
Aide à l'accès au logement	16 000 000	0
Développement et amélioration de l'offre de logement	0	16 000 000
TOTAUX	0	0

II. Modifier ainsi les crédits de paiement :

(en euros)

PROGRAMMES	+	-
Aide à l'accès au logement	16 000 000	0
Développement et amélioration de l'offre de logement	0	16 000 000
TOTAUX	0	0

EXPOSÉ DES MOTIFS

Une ligne budgétaire dotée de 16 M€ en AE = CP est prévue pour la première fois en PLF 2011 pour la nouvelle action *Garantie des risques locatifs* (GRL) créée sur le programme 135.

Le rattachement au programme 135 de la GRL n'est toutefois pas approprié.

L'objectif de la GRL participe en effet à l'amélioration de l'accès au logement des locataires que leur taux d'effort pour le paiement du loyer, supérieur aux critères habituellement retenus par les bailleurs du parc privé, exclut de fait du marché de la location.

À l'instar des aides personnelles au logement qui améliorent la solvabilité des ménages et donc leur accès au logement, la nouvelle action aurait donc dû être rattachée au programme 109 *Aide à l'accès au logement*.

De plus, un tel rattachement se serait inscrit dans la continuité de l'action publique, dans la mesure où le précédent versement de l'État à l'Union d'économie sociale du logement (UESL) au titre de la GRL (10 M€) avait été effectué en 2007 sur le programme 109.

Le présent amendement a donc pour objet de transférer, au sein de la mission *Ville et logement*, l'action *Garantie des risques locatifs* et partant, les dépenses correspondantes du programme 135 *Développement et amélioration de l'offre de logements* vers le programme 109 *Aide à l'accès au logement*.

Amendement n° II-CF-91 rectifié présenté par MM. François Scellier et Olivier Carré

Article 99

I. Le I est remplacé par les dispositions suivantes :

« I – L'article L. 423-14 du code de la construction et de l'habitation est modifié comme suit :

1° Au premier alinéa, les mots : « à compter du 1^{er} janvier 2010 » sont remplacés par les mots : « à compter du 1^{er} janvier 2011 » et les mots après : « prélèvement sur » sont remplacés par les mots : « leur potentiel financier ».

2° Le deuxième alinéa est supprimé.

3° Au troisième alinéa, les mots : « à l'exception du capital souscrit appelé non versé », « à l'exclusion des subventions à recevoir », « et pour risques et charges » sont supprimés, et les mots : « compensateurs sont remplacés par les mots : « cours, à l'exception des intérêts compensateurs ».

4° Le quatrième alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

« Le prélèvement sur le potentiel financier dû pour une année est égal au produit du nombre de logements et d'équivalents logements sur lesquels l'organisme détient un droit réel au 31 décembre de l'année précédente par une contribution moyenne par logement.

« La contribution moyenne par logement résulte de l'application à la moyenne des potentiels financiers par logement des cinq exercices précédents du barème progressif par tranche suivant :

<i>Tranches du potentiel financier par logement</i>	<i>Taux de contribution</i>
<i>< 1 000 euros</i>	<i>0 %</i>
<i>De 1 000 à 1 500 euros</i>	<i>4 %</i>
<i>De 1 500 à 2 000 euros</i>	<i>8 %</i>
<i>De 2 000 à 3 000 euros</i>	<i>12 %</i>
<i>> 3 000 euros</i>	<i>16 %</i>

« Le potentiel financier par logement de chacun des cinq exercices précédents est obtenu en divisant le potentiel financier au 31 décembre de l'exercice par le nombre de logements et d'équivalents logements sur lesquels l'organisme détient un droit réel à la même date. »

5° Au cinquième alinéa, les mots : « 30 novembre » sont remplacés par les mots : « 31 août ».

6° Au sixième alinéa, les mots « de prévention ou » sont supprimés

7° Au septième alinéa, les mots : « dont ils sont propriétaires » sont remplacés par les mots : « sur lesquels ils détiennent un droit réel ».

II. Le II et le III sont supprimés.

III. Le 2° du IV est remplacé par les dispositions suivantes :

« L'article L. 452-1-1 du même code est remplacé par les dispositions suivantes :

« La Caisse de garantie du logement locatif social gère un fonds dont les ressources proviennent des prélèvements effectués en application de l'article L. 423-14. Ce fonds contribue au développement et à l'amélioration du parc de logements locatifs sociaux appartenant aux organismes d'habitation à loyer modéré et aux sociétés d'économie mixte, ainsi qu'à la rénovation urbaine.

« Une commission composée majoritairement de représentants de l'État arrête les emplois du fonds.

« Un décret en Conseil d'État détermine les modalités de mise en œuvre du fonds, notamment la composition et le fonctionnement de la commission. »

« Le 3° du IV est supprimé. »

IV. Au VI, les mots : « deuxième trimestre » sont remplacés par les mots : « troisième trimestre ».

**ANNEXE :
LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES
PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

Le Rapporteur spécial tient à exprimer ses vifs remerciements aux personnes qu'il a rencontrées ou qui lui ont fourni les éléments nécessaires à la préparation de ce rapport.

AUDITIONS

Secrétariat d'État chargé de l'urbanisme et du logement - ministère de l'Écologie, du développement durable et de la mer :

M. Benoist Apparou, Secrétaire d'État

Mme Nadia Bouyer, directrice de Cabinet

M. Mickaël Brun, attaché parlementaire

M. Alexis Rouque, conseiller technique

M. Étienne Crépon, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

Mme Anne Guillou, sous-directrice du financement du logement

Agence nationale pour l'habitat (ANAH) :

M. Dominique Braye, sénateur, président

Mme Isabelle Rougier, directrice générale

Union sociale pour l'habitat (USH) :

M. Pierre Quercy, délégué général

Mme Dominique Dujols, directrice des relations institutionnelles

M. Dominique Hoorens, directeur des études économiques et financières

Audition commune de M. René Pallincourt, président de la **FNAIM**, de Mme Nathalie Ezerer, directrice du service juridique de la Fédération, de Mme Laurence Lidy-Basset, directrice des relations institutionnelles, et de M. Alain Duffoux, président du Syndicat national des professionnels immobiliers (**SNPI**)

Audition commune de M. Jean-Michel Delgado, président de la Fédération des métiers de l'investissement locatif (**FMIL**), de M. Étienne Sumonja, directeur général de la Fédération, et de M. François Jouven, président du conseil d'administration de la holding **Akerys**

Audition commune de M. Patrick Doutreligne, délégué général de la **Fondation Abbé Pierre** et de M. Bernard Lacharme, Secrétaire général du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées et représentant du **Comité de suivi du DALO**

Audition conjointe avec M. Étienne Pinte, rapporteur pour avis de la Commission des Affaires sociales, de M. Alain Régnier, **Délégué général à la coordination de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées**

Audition conjointe avec M. Étienne Pinte de Mme Nicole Maestracci, présidente de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (**FNARS**), et de M. François Bregou, responsable du service Analyse stratégique et partenariats

Audition conjointe avec M. Étienne Pinte de M. Christophe Deltombe, président de l'association Emmaüs, de M. Benoît Vianney, président du Foyer Notre-Dame des sans-abris, de Mme Édith de Rotalier, directrice de l'Ordre de Malte et de M. Antoine Durrelman, président du Centre social protestant

CONTRIBUTIONS

Fédération française du bâtiment (FFB) : M. Didier Ridoret, président de la Fédération, M. Bernard Coloos, directeur des affaires économiques, financières et internationales, de M. Benoît Vanstavel, responsable des relations parlementaires et institutionnelles de la Fédération

Fédération des promoteurs-constructeurs de France (FPC) : M. Marc Pigeon, président de la Fédération ; M. Michel Auzon, délégué général

M. Philippe Jossé, directeur général Logement France de Bouygues immobilier

M. Jean-Philippe Ruggieri, directeur général de Nexity Logement