

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I I I <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des affaires économiques

- Projet de loi de finances pour 2011 (n° 2824) :
  - Audition, ouverte à la presse, de M. Benoist Apparu, secrétaire d'État, chargé du logement et de l'urbanisme, auprès du ministre d'État, ministre de l'écologie et du développement durable..... 2
  - Examen pour avis des crédits pour 2011 :  
Mission : Ville et Logement.....
  - Ville (*M. Michel Piron, rapporteur pour avis*)
  - Logement (*M. Jean-Pierre Abelin, rapporteur pour avis*)

Mercredi  
27 octobre 2010  
Séance de 17 heures

Compte rendu n° 13

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

**Présidence de  
M. Patrick Ollier**  
*Président*  
*puis de*  
**de M. Serge Poignant**  
*Vice-président*



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

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

Monsieur le secrétaire d'État, l'examen de ce budget est aussi pour nous l'occasion, sinon de faire un bilan d'étape, du moins d'avoir des informations sur la politique que vous conduisez dans le cadre de vos responsabilités, laquelle ne se réduit pas à son budget. Je souhaiterais rappeler que notre commission a eu une activité très importante dans le domaine du logement et de l'urbanisme.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cette refondation repose sur trois outils principaux :

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

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

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

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

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

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

J'en viens à un autre point important de ce budget, que le président a évoqué dans son introduction : la refonte complète de nos dispositifs d'accession à la propriété. Cette réforme, qui a été présentée par le Président de la République à Thiais il y a quelques semaines, se traduit concrètement dans ce budget, puisqu'il s'agit d'une dépense fiscale pour l'État, dans le cadre de cette loi de finances.

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

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

Aujourd'hui, il existe près de douze outils d'accession à la propriété, répartis en cinq grandes familles : le PEL, pour 1,8 milliard ; l'APL à l'accession, pour 1,1 milliard ; l'actuel prêt à taux zéro, pour 1,2 milliard ; le crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt qui coûterait

3 milliards par génération ; enfin le Pass foncier qui coûte 300 millions à l'État en taux de TVA réduit, et 1 milliard aux partenaires sociaux.

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

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

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

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

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

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

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

Cela dit, nous devons faire attention. Avec ce nouveau PTZ, comme avec tout produit logement, il y a un risque d'impact sur les prix. Si résoudre les publics en aidant les gens à devenir propriétaires se traduit par une augmentation à due concurrence des prix de

l'immobilier, nous n'aurons pas réussi notre pari, et même fait exactement l'inverse, à savoir alimenté la spéculation immobilière. Nous reviendrons, si vous le souhaitez, sur les façons de l'éviter.

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

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

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

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

**M. Marcel Rogement.** Non !

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Au-delà de cette critique de forme, je ne peux que saluer le fond. Je me réjouis de mesures comme l'intermédiation locative, dédiée au développement de l'offre de logement à destination des personnes les plus démunies. Quand et comment comptez-vous procéder à une montée en régime des différents dispositifs ?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**M. Bernard Gérard.** Les enjeux de la mission « Ville et logement » sont considérables. Le logement est l'une des principales préoccupations de nos concitoyens, qui y consacrent une part non négligeable de leur budget. Quant à la politique de la ville et à la rénovation urbaine, elles constituent des problématiques essentielles pour l'avenir et pour la cohésion de notre société.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

C'est pourquoi le groupe UMP votera ce budget.

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

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

S'agissant de la loi DALO, tous les ministres chargés du logement nous ont assurés depuis trois ans qu'ils demanderaient aux préfets de ne pas attribuer de logements DALO dans les ZUS ni dans les quartiers ANRU. Or tel n'est pas le cas : les préfets le font tous les jours, ce qui renforce les ghettos urbains. On court ainsi allégrement à la catastrophe.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**M. François Brottes.** Monsieur le secrétaire d'État, vous avez écrit la fable des petits cochons à l'envers : l'histoire part de la maison en paille et passe par la maison en bois pour aboutir à la maison en pierre. Avec ce projet de budget qui coupe les vivres des

organismes HLM, ceux-ci se verront contraints de passer de la maison en pierre à la maison en bois, avant de revenir à la maison en paille...

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Est-il normal que vous vouliez taxer ces fonds propres, qui sont simplement le signe d'une gestion prévisionnelle ? Car il s'agit bien d'une ponction et non d'une péréquation : au lieu de conduire une politique du logement financée par l'État, vous préférez ponctionner

l'argent des organismes HLM. N'oublions pas que les 340 millions d'euros que le Gouvernement souhaite obtenir de cette manière visent essentiellement à combler le déficit de financement des opérations de rénovation urbaine, qui ne devraient pas être à la charge des propriétaires bailleurs mais relever du seul budget de l'État.

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

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

Par ailleurs, le rapport Attali, qui a été présenté il y a quelques jours, juge l'actuelle politique du logement « inefficace » car « face à la hausse des prix immobiliers alimentée par la rareté du foncier en zones urbaines, la puissance publique solvabilise la demande des ménages accédants et celle des investisseurs. Les aides publiques sont donc captées par les logeurs » et non plus par les locataires ; « injuste » car « la part, parmi les propriétaires, des ménages accédants à la propriété a décliné (32 % en 2008) en particulier pour les ménages dont les revenus sont inférieurs à deux SMIC (22 %) » ; « néfaste pour l'environnement » car elle entretient l'« étalement urbain », qui exige la création de voies, de transports et de réseaux nouveaux. Quelles sont vos réactions, monsieur le secrétaire d'État ?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**M. Louis-Joseph Manscour.** Monsieur le secrétaire d'État, la durée d'attente moyenne pour obtenir un logement social aux Antilles est de cinq à six ans. En 2007 et en

2008, seuls 250 logements ont été construits en Martinique, alors qu'il faudrait en construire entre 2 500 à 3 000 par an pour satisfaire les besoins de la population.

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

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

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

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

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

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

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

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

S'agissant de l'ANAH, nous avons constaté que 80 % des aides allaient à des propriétaires bailleurs et les 20 % restants à des propriétaires occupants. L'État aide donc davantage les propriétaires qui réalisent un investissement locatif que les autres. Or la proportion de revenus modestes est plus importante chez les propriétaires occupants que chez les propriétaires bailleurs. C'est la raison pour laquelle nous avons décidé de procéder, à enveloppe constante, à un rééquilibrage des aides – 50 % pour les propriétaires bailleurs et 50 % pour les propriétaires occupants – et non à une suppression des aides destinées aux

baillleurs. Il convient de savoir que l'État aide actuellement à hauteur de 15 000 euros les propriétaires bailleurs contre seulement 2 000 euros pour les propriétaires occupants.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Par ailleurs, il est vrai que si le décret d'emploi des fonds du 1 % logement, qui concerne les années 2009, 2010 et 2011, était reconduit à l'identique, le 1 % logement serait dans une situation financière catastrophique proche du dépôt de bilan. En effet, il repose sur un taux de participation des employeurs à hauteur de 0,45 %, et sur les retours de prêts, qui génèrent quelque deux milliards d'euros. Or nous avons demandé au 1 % logement de financer l'ANAH et l'ANRU et de transformer une partie de ses prêts en quasi-subsidies – à savoir des prêts sur trente-cinq ans. Le modèle économique fondé sur les retours de prêts se trouvait donc mécaniquement en voie d'assèchement. Nous avons décidé de maintenir dans le cadre du triennal budgétaire les subsidies versées par le 1 % logement à l'ANRU et à l'ANAH à la même hauteur. En revanche, dans le cadre des négociations que nous ouvrirons en 2011 pour les trois années suivantes, nous retransformerons, via la suppression du Pass foncier et pour 1 milliard d'euros, ces quasi-subsidies en prêts à court terme, ce qui permettra, de nouveau, de générer des retours de prêts. L'équilibre économique du 1 % logement sera donc préservé jusqu'en 2014.

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

En ce qui concerne le dispositif DALO, chacun sait qu'il sera élargi en 2012 aux délais anormalement longs. Je ne suis pas convaincu que la production actuelle de logements soit suffisante. Je rappelle que, s'il est vrai que nous avons doublé ces dernières années la production de logements sociaux, les collectivités locales financent à la fois des offres

nouvelles et des acquisitions-réhabilitations déjà occupées par des publics qui ne sont pas des publics sociaux de fait. Or ces acquisitions-réhabilitations ne deviendront des offres nouvelles que dans quinze ou vingt ans. Cette politique est pratiquée, malheureusement, aussi bien par la gauche que par la droite, Paris et les Hauts-de-Seine fonctionnant en la matière de la même façon.

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

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

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

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

Quant à l'intermédiation locative, il s'agit d'une expérimentation que nous avons lancée en 2010 et qui portera sur 5 000 logements. Nous procéderons à un bilan au début de l'année 2011 en vue de développer ce dispositif qui est d'une grande efficacité.

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

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

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

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

**M. le secrétaire d'État.** Si !

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

**M. le secrétaire d'État.** Vous assénez des contrevérités, monsieur Le Bouillonnet. De plus, vous ne contestez les dépenses fiscales que lorsqu'elles bénéficient au dispositif Scellier et à l'accession à la propriété, alors que le logement social en bénéficie également, ce que vous refusez d'admettre. Les différents dispositifs se complètent : arrêtez de les opposer.

Une bonne politique du logement ne consiste pas à ponctionner l'accèsion à la propriété au bénéfice du logement social. Il faut prendre en considération l'ensemble du parcours locatif, lequel doit, à nos yeux, déboucher sur l'accèsion à la propriété – tel est le souhait de nos compatriotes.

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

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

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

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

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

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

## Article 99

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

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

Par ailleurs, concernant les prétendus fonds propres disponibles des organismes HLM, je rappellerai que Mme Boutin a déjà introduit dans la loi MOLLE un prélèvement qui a été un véritable fiasco : le Gouvernement est incapable de nous donner le montant pour

2010 de ce prélèvement sur les « dodus dormants » du fait d'une analyse financière totalement erronée.

La masse financière des bailleurs sociaux est en effet de 12 milliards d'euros, dont 5 milliards sont consacrés à la restitution des dépôts de garantie et aux travaux de réparation. Restent 6 milliards de fonds disponibles, somme inférieure de deux milliards à l'investissement annuel des organismes.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*La Commission rejette l'amendement.*

**M. Serge Poignant, président.** Le vote sur la mission « Ville et logement » aura lieu le 2 novembre, à l'issue de l'audition de Mme Fadela Amara, secrétaire d'État à la ville.



## Membres présents ou excusés

### Commission des affaires économiques

Réunion du mercredi 27 octobre 2010 à 17 heures

*Présents.* - M. Jean-Pierre Abelin, M. François Brottes, M. Louis Cosyns, M. William Dumas, M. Daniel Fasquelle, M. Claude Gatignol, M. Bernard Gérard, M. Daniel Goldberg, M. Jean Grellier, M. Louis Guédon, Mme Laure de La Raudière, M. Jean-Yves Le Bouillonnet, Mme Annick Le Loch, M. Jean-Claude Lenoir, M. Jean-Louis Léonard, M. Louis-Joseph Manscour, Mme Jacqueline Maquet, Mme Marie-Lou Marcel, M. Philippe Armand Martin, Mme Frédérique Massat, M. Jean-Pierre Nicolas, M. Patrick Ollier, M. Michel Piron, M. Serge Poignant, M. Jean Proriol, M. François Pupponi, M. Michel Raison, M. Lionel Tardy, Mme Catherine Vautrin, M. Jean-Michel Villaumé

*Excusés.* - M. Gabriel Biancheri, Mme Geneviève Fioraso, M. Jean-Pierre Grand, M. Michel Lejeune, M. François Loos, M. Bernard Reynès, M. Francis Saint-Léger

*Assistaient également à la réunion.* - M. Marc Goua, M. Patrick Lebreton, M. Victorin Lurel, M. Marcel Rogemont