



N° 251

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2012.

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 2013** (n° 235),

PAR M. CHRISTIAN ECKERT,
Rapporteur Général,
Député

ANNEXE N° 23

ÉGALITÉ DES TERRITOIRES, LOGEMENT ET VILLE

ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET LOGEMENT

Rapporteur spécial : M. CHRISTOPHE CARESCHE

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
QUELQUES CHIFFRES CLES POUR 2013	9
PREMIÈRE PARTIE : LE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT, DE LA PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES : OPTIMISER LES MOYENS, AGIR SUR LES COÛTS	11
I.- DES ACTIONS RENFORCÉES MAIS UN BUDGET ALLÉGÉ GRÂCE À DE NOUVELLES SOURCES DE FINANCEMENT	11
1.- Des changements de périmètre significatifs	11
<i>a) L'affichage des dépenses de personnels</i>	<i>11</i>
<i>b) L'élargissement aux politiques d'urbanisme et au Grand Paris</i>	<i>12</i>
<i>c) Le recentrage des actions du programme 177 sur les problématiques de logement et d'hébergement</i>	<i>15</i>
2.- Un budget total en retrait malgré la consolidation des actions les plus significatives ..	15
3.- De nouveaux circuits de financement	19
II.- DES STRATÉGIES DE FINANCEMENT QUI ÉVOLUENT	19
A.- LA MOBILISATION D'ACTION LOGEMENT PREND DE NOUVELLES FORMES.....	20
B.- LA DÉPENSE FISCALE : UN LEVIER ENCORE IMPORTANT MAIS DONT LES OBJECTIFS CHANGENT	23
III.- AGIR SUR LE FONCIER POUR ENDIGUER LA FLAMBÉE DES COÛTS DE CONSTRUCTION	26
IV.- MIEUX CONNAÎTRE LES TERRITOIRES POUR OPTIMISER L'ALLOCATION DES MOYENS	30
DEUXIÈME PARTIE : LES AIDES AU LOGEMENT	35
I.- LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT	35
A.- UNE HYPOTHÈSE OPTIMISTE SUR L'ÉVOLUTION DU NOMBRE DES BÉNÉFICIAIRES.....	36
B.- UNE DOTATION BUDGÉTAIRE SUBSTANTIELLEMENT RÉDUITE EN 2013.....	38
1.- L'évolution du financement des aides personnelles au logement	38
2.- Le choix de préserver le niveau d'aide aux ménages les plus modestes	39
3.- Une dotation de l'État mobilisant encore les deux tiers du budget du logement malgré son allègement	39
C.- UN SOUTIEN INDISPENSABLE DONT IL FAUDRAIT TOUTEFOIS REPENSER LE DISPOSITIF	40
1.- Une efficacité qui s'est détériorée sur la dernière décennie	40
2.- Une réflexion à poursuivre	41

II.– LE SOUTIEN AUX ASSOCIATIONS	43
III.– LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE : LA NÉCESSITÉ DE RENFORCER LES OUTILS EXISTANTS	44
A.– L'ÉTAT CONDAMNÉ À AGIR.....	44
1.– Le poids croissant des astreintes.....	44
2.– La mise en oeuvre du Fonds d'accompagnement vers et dans le logement et son adaptation	45
B.– OPTIMISER LES AUTRES MOYENS D'ACTION	46
1.– Utiliser pleinement les outils à la disposition de l'État.....	46
2.– Vers un dispositif universel de garantie des risques locatifs ?.....	48
3.– Une politique de prévention des expulsions à réformer	51
TROISIÈME PARTIE : LA PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET L'INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES	55
I.– DES DOTATIONS POUR LA PRÉVENTION DE L'EXCLUSION EN DIMINUTION APPARENTE	56
A.– L'AIDE SOCIALE AUX PERSONNES ÂGÉES ET HANDICAPÉES : POURSUIVRE L'APUREMENT DE LA DETTE DE L'ÉTAT	56
1.– Les prestations d'aide sociale aux personnes âgées	56
2.– Les prestations aux personnes handicapées.....	57
B.– LES CARENCES DES ACTIONS EN FAVEUR DES GENS DU VOYAGE.....	57
II.– L'HÉBERGEMENT DES PERSONNES SANS DOMICILE OU EN SITUATION DE PRÉCARITÉ : RECONNAÎTRE LA PERSISTANCE DES BESOINS D'URGENCE	60
A.– LE BUDGET POUR 2013 CONFIRME LA STRATÉGIE DU LOGEMENT D'ABORD.....	61
B.– UNE INDISPENSABLE REVALORISATION DES DOTATIONS DE L'HÉBERGEMENT D'URGENCE.....	63
1.– Le renforcement des moyens de la veille sociale.....	63
2.– Un rebasage des crédits de l'hébergement déjà dépassé ?.....	65
III.– CONDUITE DE LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE L'EXCLUSION ET RAPATRIÉS	68
QUATRIÈME PARTIE : MOBILISER TOUS LES LEVIERS POUR DÉVELOPPER LE PARC LOCATIF SOCIAL	71
I.– DES OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT DU PARC SOCIAL PLUS AMBITIEUX ET PLUS CIBLÉS	71
1.– Le développement du parc en 2012	71
2.– Le renforcement des objectifs en 2013	73
II.– MAIS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE OBLIGEANT L'ÉTAT À JOUER SUR D'AUTRES LEVIERS ..	75
A.– CONJUGUER LES DIVERSES FORMES DE FINANCEMENT	75
1.– Une implication de l'État plus large que les aides à la pierre	75
2.– Le renfort apporté par Action logement.....	80

B.– AGIR SUR D'AUTRES DÉTERMINANTS	81
III.– LA NÉCESSAIRE MUTUALISATION DES RESSOURCES DU SECTEUR LOCATIF SOCIAL	82
1.– La fin anticipée du prélèvement sur le potentiel financier des organismes d'HLM mis en place en 2011	82
2.– L'objectif de mutualisation des fonds propres reste pertinent.....	84
CINQUIÈME PARTIE : LE DÉVELOPPEMENT ET L'AMÉLIORATION DU PARC LOCATIF PRIVÉ	85
I.– REMETTRE LES LOGEMENTS VACANTS SUR LE MARCHÉ DE LA LOCATION	85
II.– SOUTENIR LE DÉVELOPPEMENT DU PARC LOCATIF PRIVÉ NEUF : UN NOUVEAU DISPOSITIF PLUS SOCIAL ET CIBLÉ TERRITORIALEMENT	86
A.– LA NÉCESSITÉ D'UN NOUVEAU DISPOSITIF INCITATIF POUR DÉPASSER LA CRISE.....	86
1.– Des dispositifs passés dont le cumul pèse sensiblement sur les recettes de l'État	86
2.– Des aides qui ont tout de même montré leur efficacité économique	89
3.– La double nécessité de soutenir la production et le secteur du logement neuf	89
4.– Un dispositif plus équilibré entre coût et contreparties sociales.....	90
B.– L'ENJEU DU RETOUR DES INVESTISSEURS INSTITUTIONNELS SUR LE MARCHÉ DU LOGEMENT.....	92
1.– Le désengagement des investisseurs institutionnels.....	92
2.– Rééquilibrer les avantages du marché des bureaux face aux marchés de l'immobilier résidentiel pourrait être une piste.....	93
III.– UN RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DE L'ANAH BIENVENU FACE AUX ENJEUX DE LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE	94
A.– DES OBJECTIFS AMBITIEUX	94
B.– GRÂCE À L'AFFECTATION DE NOUVEAUX MOYENS	97
SIXIÈME PARTIE : FAVORISER L'ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ.....	101
I.– LES DIFFICULTÉS DE LA DERNIÈRE VERSION DU PRÊT À TAUX ZÉRO	102
A.– LES SUCCÈS DE LA FORMULE « PTZ »	102
B.– SOCIALEMENT PLUS JUSTE, LE NOUVEAU PTZ+ NE SUFFIT PAS FACE AU CREUSEMENT DES ÉCARTS ÉCONOMIQUES.....	105
II.– L'ACCESSION TRÈS SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ	106
COMPTE RENDU DE LA COMMISSION ÉLARGIE DU 24 OCTOBRE 2012 À 9 HEURES 35.....	109
EXAMEN EN COMMISSION.....	149
AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION	151
ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	157

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 10 octobre 2012, seules 77 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.

INTRODUCTION

En se fixant l'objectif très ambitieux de construire 500 000 logements par an pendant cinq ans, dont 150 000 logements sociaux, le Gouvernement entend répondre à la grave crise du logement qui touche notre pays, notamment dans ses zones les plus urbanisées.

Ce défi est à la hauteur des attentes de beaucoup de nos concitoyens pour qui le logement et bien souvent le « mal-logement » est la première des préoccupations. La France souffre d'une insuffisance chronique de construction de logements qui n'est pas acceptable. Le logement pèse de plus en plus sur le pouvoir d'achat des ménages ; il plonge nombre de familles dans l'inconfort et la promiscuité ; il devient inaccessible aux plus modestes.

Ce défi est la portée de la France qui dispose de l'expérience et des compétences pour relancer la construction sur son sol. Il ne tient qu'à nous de dégripper une mécanique qui s'est enrayée. Comment expliquer qu'un pays comme le nôtre ne soit pas capable d'assurer l'essor d'un secteur d'activité qui n'est soumis à aucune contrainte extérieure à la différence de beaucoup d'autres ? Certes, cette réalité nous aura évité que se forme une bulle immobilière avec ses conséquences désastreuses. Mais la situation de pénurie qui concerne certains de nos territoires est-elle plus enviable ?

Les freins à la construction de logements sont aujourd'hui bien connus. Il existe même une forme de consensus qui réunit acteurs privés et publics pour dénoncer les blocages qui empêchent de construire. La rétention foncière, tout d'abord, favorisée par un régime fiscal absurde que le Gouvernement propose de réformer avec ce projet de loi de finances. Le coût de la construction qui a explosé ces dernières années sous l'inflation des normes. La complexité du droit de l'urbanisme qui accroît les délais et favorise les recours, parfois abusifs. Les comportements malthusiens de certains maires qui sous la pression des habitants refusent les permis de construire. L'attractivité de l'immobilier de bureaux qui détourne les investisseurs institutionnels de l'immobilier résidentiel.

Il faudra agir dans tous ces domaines si on veut espérer débloquer un système qui s'est installé dans un régime de pénurie. La question du financement est, certes, importante mais elle est loin d'être la seule.

Il faudra aussi veiller à offrir aux acteurs un cadre normatif et fiscal suffisamment attractif et pérenne pour qu'ils puissent déployer leur action dans la durée. La crise du logement s'est aussi nourrie des changements permanents de législation et de fiscalité qui désorientent, en particulier, les investisseurs. L'objectif du Gouvernement et de la majorité doit être de conduire des réformes avec la préoccupation constante de rechercher les compromis qui leur assurent une véritable longévité. Ce sera l'enjeu de la future loi cadre sur le logement et la ville annoncée par le Gouvernement pour le printemps.

Ce premier projet de loi de finances de la mandature marque une priorité nette en faveur du logement malgré le contexte budgétaire tendu. Ce résultat a été obtenu notamment par la recherche de nouveaux financements, que ce soit à travers la réforme d'Action logement ou la création de recettes nouvelles telles qu'en bénéficie, par exemple, l'ANAH dont le financement sera désormais assuré par le produit des enchères du marché européen des quotas d'émission de gaz à effet de serre. Il en résulte une certaine complexité, voire une insuffisante lisibilité, mais, au total, la politique du logement dispose des moyens permettant d'atteindre les objectifs ambitieux qui lui ont été assignés.

QUELQUES CHIFFRES CLES POUR 2013

Le budget de la politique du logement, de la prévention de l'exclusion et de l'égalité des territoires devrait s'élever à 7 558,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 7 493,4 millions d'euros en crédits de paiement, diminuant respectivement de 485,1 millions et de 412 millions d'euros (– 6 et – 5,2 %).

Pour l'essentiel cette diminution résulte du nouveau circuit de financement du FNAL qui devrait alléger la subvention d'équilibre que lui apporte le budget de l'État.

– Le programme 109 Aide à l'accès au logement verrait ses dotations diminuer de 10,9 %, avec 4 892,7 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, dont 4,88 milliards d'euros (99,7 % du total) pour les aides personnelles au logement. La subvention correspondante serait ainsi réduite de 594,3 millions d'euros.

– Les crédits du programme 135 Urbanisme, territoires, et amélioration de l'habitat, qui intègre deux nouvelles actions, augmenteraient, indépendamment de ce changement de périmètre, à 628,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement (+ 12,7 % ou + 70,7 millions d'euros par rapport à 2012 à périmètre équivalent) et à 563,7 millions s'agissant des crédits de paiement (+ 33,9 % ou + 142,8 millions d'euros).

– Le programme 177 Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables devrait être doté de 1 220,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, soit une progression de 37,5 millions d'euros (+3,2 %).

– Le programme 337 Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville, transféré au sein de la mission à compter de 2013, serait doté 816,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, en hausse de 0,5 % (+4,2 millions d'euros).

PREMIÈRE PARTIE : LE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT, DE LA PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES : OPTIMISER LES MOYENS, AGIR SUR LES COÛTS

Le financement de la politique du logement et de la prévention de l'exclusion ne relève pas uniquement de dépenses budgétaires. Elle est plus largement encore soutenue par des dépenses fiscales supportées par l'État, que le projet de loi de finances évalue à un total de 15,8 milliards d'euros en 2013, soit près du double des dotations budgétaires nationales qui lui sont consacrées.

Y contribuent également de manière substantielle les 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, avec les participations des entreprises, l'effort national en faveur du logement ⁽¹⁾ représenterait 40,1 milliards d'euros en 2013, et 41,7 milliards d'euros avec les contributions des collectivités locales.

En ce qui concerne le budget de l'État, les crédits relèvent de la mission Égalité des territoires, logement et ville. Le présent rapport spécial porte sur quatre des cinq 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, le programme 135 Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat et le programme 337 Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville ⁽²⁾.

I.- DES ACTIONS RENFORCÉES MAIS UN BUDGET ALLÉGÉ GRÂCE À DE NOUVELLES SOURCES DE FINANCEMENT

1.- Des changements de périmètre significatifs

Au préalable, on relèvera que le budget consacré par l'État au logement, à la prévention de l'exclusion et à l'égalité des territoires subit en 2013 d'importants changements de maquette.

a) L'affichage des dépenses de personnels

L'évolution la plus notable est la réintégration des dépenses relatives aux personnels affectés à ces actions dans le programme 337 créé à la suite de la

(1) Le tableau global en page 31 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).

(2) Le cinquième programme fait l'objet du rapport spécial n° 24 de M. Dominique Baert relatif à la politique de la ville.

répartition des effectifs portés en 2012 par le programme 217 Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'énergie conformément aux recompositions ministérielles intervenues en mai.

En gestion toutefois, ces moyens sont transférés au programme 217 pour préserver la coordination des politiques de ressources humaines des deux ministères issus de cette réorganisation.

Notons par ailleurs que les dépenses induites par le programme 177 continuent à figurer dans le programme 124 Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales de la mission Solidarité, insertion et égalité des chances. Celui-ci, en dépenses de personnel, mais aussi de fonctionnement, d'informatique, de loyers et autres, contribuerait aux missions du programme 177 à hauteur de 92,9 millions d'euros.

En ce qui concerne les autres programmes de la présente mission, dont le programme 147 Politique de la ville⁽¹⁾, les dépenses de personnel seraient évaluées en 2013 à un total de 816,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Elles marqueraient une progression de 0,5 % (+4,2 millions d'euros) par rapport aux prévisions (reconstituées) pour 2012.

Pourtant, les emplois sous plafond baisseront de 482 ETPT entre 2012 et 2013, soit - 87 ETPT au titre du solde du schéma d'emploi 2012 et -394 au titre du schéma d'emploi 2013. Ce dernier se traduira au total par une réduction des effectifs de l'ordre 662 ETPT.

Le plafond d'autorisations d'emplois s'élève ainsi en 2013 à 14 194 ETPT, répartis pour 12 238 d'entre eux sur l'action 1 *Personnels œuvrant pour les politiques de l'urbanisme, de l'aménagement, du logement et de l'habitat*, et pour 1 956 sur l'action 2 relative aux personnels œuvrant au soutien du programme 337. L'essentiel de ces effectifs se trouvent en services déconcentrés.

Le cumul des impacts 2013 des deux schémas d'emploi susciteraient près de 16 millions d'économies. Mais elles seront en partie contrebalancées par l'évolution propre des rémunérations et le maintien de mesures catégorielles à 4,8 millions d'euros en 2013. Au final, l'économie ne serait que de 2,6 millions d'euros sur les éléments salariaux.

b) L'élargissement aux politiques d'urbanisme et au Grand Paris

Le deuxième changement de maquette d'importance est l'intégration au programme 135 de deux nouvelles actions en cohérence avec l'extension du champ de compétence du ministère aux enjeux du « *développement équilibré des territoires* ». Celui-ci passe notamment par les règles d'urbanisme et de planification, ainsi que par des politiques répondant à une logique d'aménagement équilibré, concerté et durable.

(1) À l'exception cependant des crédits relatifs au Secrétariat général du Comité interministériel des villes et des délégués du préfet à la politique de la ville qui restent imputés sur le programme 217.

– Ainsi, l’action 7 *Urbanisme et aménagement*, issue de l’ancien programme 113 Urbanisme, paysages, eau et biodiversité, couvre l’activité d’élaboration et d’évaluation des politiques nationales, l’intervention des services déconcentrés dans l’élaboration des documents d’urbanisme ou l’observation des territoires et la conduite de réflexions stratégiques, *etc.* L’action rassemble aussi les crédits relatifs aux agences d’urbanisme, aux réseaux professionnels intervenant dans les secteurs de l’urbanisme et de l’aménagement et aux architectes et paysagistes-conseils missionnés sur les projets les plus importants et les plus complexes.

Enfin, elle couvre l’intervention directe de l’État dans de grandes opérations d’urbanisme (villes nouvelles) ou opérations d’intérêt national (comme Saclay en 2009). Dans le cadre des contrats de projets État-régions 2007-2013 correspondant aux premières, l’engagement de l’État porte sur 184 millions d’euros en Île-de-France, 44 en Rhône-Alpes, 19 en PACA et 4 en Languedoc-Roussillon, soit un engagement total de 251,7 millions d’euros. Les dotations 2013 pour l’ensemble de ces opérations sont programmées à 27,9 millions en autorisations d’engagement et 25,9 en crédits de paiement.

La totalité des dotations demandées pour l’action 7 en 2013 s’élève à 47,2 millions d’euros en autorisations d’engagement et crédits de paiement, en retrait de 3,5 % pour les premières (– 1,7 million) et de 1,6 % pour les secondes (– 0,8 million).

2,5 millions d’euros seraient alloués en particulier au Plan « ville durable » qui constitue une des priorités du ministère pour la période 2013-2016 : ils seraient consacrés à l’accompagnement et la facilitation de projets de développement et d’aménagement durables portés par les collectivités territoriales (label Écoquartier et démarche ÉcoCité) conformément à la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 (dite loi Grenelle I).

– Le programme 135 récupère par ailleurs l’action 8 *Grand Paris* auparavant rattachée au programme 147 Politique de la ville de la présente mission.

La Société du Grand Paris (SGP) a été créée par la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris. Elle est chargée d’un projet urbain, social et économique d’intérêt national qui unit les grands territoires stratégiques de la région d’Île-de-France. Ce projet s’appuie essentiellement sur la création d’un réseau de transport public de voyageurs destiné à désenclaver certains territoires en reliant le centre de l’agglomération parisienne, les principaux pôles urbains, scientifiques, technologiques, économiques, sportifs et culturels de la région.

À cette occasion, la SGP peut conduire des opérations d’aménagement et de construction, y compris de logements.

La Société du Grand Paris est majoritairement financée par des taxes affectées dont l’assiette, le taux et le zonage ont été définis lors du vote de la loi de

finances rectificative pour 2010. Les recettes affectées ont été plafonnées par la loi de finances initiale pour 2012 à des montants confirmés par le projet de loi de finances pour 2013 :

- l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) à hauteur de 60 millions d'euros ;

- une part du produit de la taxe sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux *etc.* pour 168 millions d'euros (95 millions sont par ailleurs prélevés sur ces recettes chaque année de 2011 à 2013 pour financer les engagements en cours du programme national de rénovation urbaine) ;

- la taxe spéciale d'équipement dans le plafond de 117 millions d'euros.

Le produit attendu de ces ressources fiscales devrait donc s'élever à 345 millions d'euros sur l'exercice en cours. Il devrait être du même ordre en 2013. Au demeurant, fin 2011, la SGP s'est retrouvée avec un fonds de roulement de plus de 304 millions.

Ses dépenses s'établiraient pour leur part en 2012 à seulement 97,9 millions d'euros hors investissements ou 171 millions au total. Si ses dépenses de personnel et de fonctionnement font plus que tripler entre 2011 et 2012 (avec un effectif qui évolue de 65 à 105 ETPT) et bien que la société commence à investir, ces consommations permettront encore de dégager une nouvelle capacité d'autofinancement de plus de 177 millions d'euros.

Cumulées, ces substantielles ressources devraient suffire à financer les investissements programmés sur le prochain exercice même s'ils continuent de croître. C'est la raison pour laquelle le présent projet de loi de finances ne propose aucun complément budgétaire de l'État en n'inscrivant aucune dotation sur l'action 8.

Élus et entreprises s'émeuvent cependant de la décision du Gouvernement de ne pas prévoir dans la loi de programmation budgétaire 2013-2015 le milliard d'euros qui devait constituer la première tranche (sur un total de 4 milliards) de la dotation en capital de la SGP et permettre le démarrage des travaux sur le Grand Paris Express, la double boucle de métro prévue d'ici 2025. Ce milliard serait notamment nécessaire pour lever les emprunts qui serviraient au financement des 200 kilomètres concernés.

Les responsables de la SGP considèrent toutefois que ce renfort ne sera pas nécessaire avant 2015. Le ministère de l'Égalité des territoires déclare par ailleurs dans un communiqué du 2 octobre : « *Les engagements financiers pris par l'État n'ayant pas été garantis par le précédent gouvernement, Cécile Duflot a souhaité que toute la transparence soit faite sur les coûts du projet et ses modalités de financement, afin d'assurer la pérennité du projet et son engagement effectif.* » Un rapport a été demandé à l'expert Pascal Auzannet sur l'évaluation précise des coûts de l'opération et le classement des réalisations selon les priorités, dans la mesure où on ne peut lancer simultanément la construction de l'ensemble

des branches du réseau ; il sera remis fin novembre. Le Premier ministre a indiqué, lors de son allocution au « VIIème forum de Paris Capitale économique » le 30 octobre dernier, que sur la base de ce rapport « *dès 2015 s'il le faut, nous mettrons en place la dotation du milliard au capital de la société du Grand Paris* ». Cet engagement traduit la volonté du Gouvernement de faire aboutir ce projet dès lors qu'il aura été évalué précisément.

Un dossier à suivre.

c) Le recentrage des actions du programme 177 sur les problématiques de logement et d'hébergement

L'action 13 *Aide alimentaire* est ainsi transférée à compter de 2013 vers le programme 304 Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales. Elle avait représenté une consommation de 25,7 millions d'euros en 2011 ; ses dotations étaient fixées à 22,9 millions d'euros en 2012.

Sortent également de la maquette du programme 177 et de la mission deux sous-actions :

– le dispositif des points d'accueil et d'écoute jeunes (PAEJ), doté en 2012 de 5 millions d'euros, passe de l'action 11 *Prévention de l'exclusion* au programme 106 Actions en faveur des familles vulnérables ;

– le dispositif *Qualification au travail social* initialement rattaché à l'action 14 *Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale* est désormais inscrit au programme 304. 2,2 millions d'euros lui avaient été alloués en 2012.

2.– Un budget total en retrait malgré la consolidation des actions les plus significatives

Avec des dotations demandées à hauteur de 7 558,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 7 493,4 millions d'euros en crédits de paiement, le budget consacré au logement, à la prévention de l'exclusion et à l'égalité des territoires verrait, à périmètre équivalent, baisser les premières de 6 % (- 485,1 millions d'euros) et les secondes de 5,2 % (- 413 millions d'euros) par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2012.

Cette évolution sera, pour l'essentiel, la conséquence de l'allègement des besoins du programme 109 Aide à l'accès au logement – et plus précisément des crédits inscrits à son action 1 *Aides personnelles* qui diminueraient de 594,3 millions d'euros (- 10,9 %) ;

Intervient ensuite la réduction de la dotation (- 3 millions d'euros et une baisse de 25 %) allouée au cofinancement de la garantie des risques locatifs (action 3 du même programme) ;

D'autres actions de la mission supportent des baisses de crédit supérieures à 1 million d'euros : 1,7 million d'euros en autorisations d'engagement (mais seulement 0,8 million d'euros en crédits de paiement) pour l'action 7 *Urbanisme et aménagement* du programme 135 Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat, 1,2 million d'euros pour l'action 11 *Prévention de l'exclusion* du programme 177 Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables et 1,1 million d'euros pour son action 14 *Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale*.

LES CRÉDITS DU LOGEMENT EN 2012 ET 2013

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2012	PLF 2013	2013/2012 (en %)	LFI 2012	PLF 2013	2013/2012 (en %)
Aide à l'accès au logement	5 490,2	4 892,7	- 10,9	5 490,2	4 892,7	- 10,9
Aides personnelles	5 470	4 875,7	- 10,9	5 470	4 875,7	- 10,9
Information relative au logement et accompagnement des publics en difficultés	8,2	8	- 2,2	8,2	8	- 2,2
Garantie des risques locatifs	12	9	- 25	12	9	- 25
Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	558,1	628,8	+ 12,7	420,9	563,7	+ 33,9
Construction locative et amélioration du parc	458,9	505	+ 10	322,6	439,9	+ 36,4
Soutien à l'accèsion à la propriété	4,5	4,3	- 4,5	4,5	4,3	- 4,5
Lutte contre l'habitat indigne	0	7,9	-	0	7,9	-
Réglementation, politique technique et qualité de la construction	27,3	46,7	+ 70,9	27,3	46,7	+ 72,9
Soutien	18,5	17,7	- 4,2	18,5	17,7	- 4,2
Urbanisme et aménagement	48,9	47,2	- 3,5	47,9	47,2	- 1,6
Grand Paris	1,5	0	-	1,5	0	-
Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	1 183,4	1 220,9	+ 3,2	1 183,4	1 200,9	+ 3,2
Prévention de l'exclusion	58,3	57,1	- 2,1	58,3	57,1	- 2,1
Hébergement et logement adapté	1 095,7	1 131,2	+ 3,2	1 095,7	1 131,2	+ 3,2
Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale	15,3	14,2	- 7,2	15,3	14,2	- 7,2
Rapatriés	14,1	18,4	+ 30,5	14,1	18,4	+ 30,5
Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville	811,9	816,1	+ 0,5	811,9	816,1	+ 0,5
Personnels œuvrant pour les politiques de l'urbanisme, de l'aménagement, du logement et de l'habitat	702,6	701,6	- 0,1	702,6	701,6	- 0,1
Personnels œuvrant au soutien du programme Conduite et pilotage de l'égalité des territoires, du logement et de la ville	109,2	114,5	+ 4,8	109,2	114,5	+ 4,8
TOTAL	8 043,6	7 558,5	- 6,0	7 906,4	7 493,4	- 5,2

Source : projet annuel de performances 2013 et commission des Finances.

En outre, quelques autres actions, dont les crédits décroissent de plusieurs centaines de milliers d'euros entre la loi de finances initiale pour 2012 et les prévisions pour 2013, contribuent à leur niveau aux efforts d'économie demandés par le Premier ministre sur le budget de l'État.

On évoquera ainsi l'action 5 *Soutien* du programme 135 qui recouvre les frais de fonctionnement de l'administration en charge des deux programmes 109 et 135 : ils sont répartis entre dépenses d'études – 5,2 millions d'euros –, de communication – en forte régression à 0,4 million d'euros –, de formation... et de recours à des prestataires externes pour l'instruction des dossiers présentés aux commissions de médiation DALO pour 4,3 millions d'euros. S'y ajouteront 5,3 millions d'euros de dépenses en investissements informatiques.

Au total, ses dotations diminueraient de 0,8 million d'euros en 2013 (- 4,2 %) pour s'établir à 17,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

Augmenteraient *a contrario*, mais dans une proportion moindre :

– l'action 1 *Construction locative et amélioration du parc* du programme 135. Elle serait renforcée de 46,1 millions d'euros en autorisations d'engagement (+ 8,6 %) et 117,3 millions en crédits de paiement (+ 36,4 %). Les aides à la pierre proprement dites qu'elle recouvre augmenteraient de 50 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 123 millions d'euros en crédits de paiement. En valeur brute, il s'agirait de la plus forte progression budgétaire de la mission ;

– les crédits consacrés à l'action 2 *Hébergement et logement adapté* du programme 177 bénéficieraient aussi d'un important rebasage en 2013 avec 35,5 millions d'euros supplémentaires en autorisations d'engagement et crédits de paiement (+ 3,2 %) ;

– les dotations de l'action 4 *Réglementation, politique technique et qualité de la construction* du programme 135 progresseraient globalement de 19,4 millions en autorisations d'engagement et crédits de paiement (+ 70,9 %). Cela résulterait en grande partie de l'alourdissement des prévisions pour le règlement des astreintes dues par l'État au titre du DALO ⁽¹⁾ (+ 10 millions, soit une évolution de + 50 %). Se rajoutent à celles-ci de nouvelles dépenses pour le contentieux de l'urbanisme (5,1 millions) et la mise en place d'observatoires du logement (5 millions).

Avec une contribution au Plan Urbanisme, Construction, Architecture (PUCA), les frais d'études nécessaires à la définition, la mise en œuvre et l'évaluation de la politique technique de la construction, cette action 4 atteindrait des dotations totales de 46,7 millions d'euros ;

– par ailleurs, pour la première fois depuis plusieurs années, le projet de loi de finances propose d'inscrire 7,9 millions d'euros de crédits sur l'action 3 *Lutte contre l'habitat indigne* du même programme 135. Il s'agit d'une mise en

(1) Droit au logement opposable.

conformité du budget avec la pratique qui perdurait de financer les travaux d'office engagés par les maires et préfets en cas d'habitats insalubres ou dangereux. En théorie, la gestion de ces interventions (qui relèvent toujours de la compétence de l'État) avait été transférée à l'ANAH, mais des difficultés juridiques et techniques l'empêchaient de la prendre en charge. Aussi, chaque année, le budget national supportait ces frais alors qu'aucune dotation n'était prévue ; en contrepartie, la subvention pour charges de service public de l'Agence ne lui était pas versée. Le montant demandé est cohérent avec les dépenses constatées en 2011.

— enfin, l'action 15 *Rapatriés* du programme 177 verrait ses crédits progresser de 4,3 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2012, tirant les conséquences de l'augmentation du nombre de bénéficiaires de l'allocation de reconnaissance découlant d'une jurisprudence du Conseil d'État.

On constate en dernière analyse qu'à l'exception du programme 109, chaque programme consacré à la politique du logement, à la prévention de l'exclusion et à l'égalité des territoires évolue en hausse sensible.

Comme on l'a vu précédemment, les prévisions pour le nouveau programme 337 Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville misent sur une augmentation de 0,5 % (+ 4,2 millions d'euros), les portant à 816,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

Les crédits du programme 135 Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat pourraient croître de 70,7 millions d'euros en autorisations d'engagement (+ 12,7 %) et de 142,8 millions d'euros s'agissant des crédits de paiement (+ 33,9 %), montant respectivement à 628,8 et 563,7 millions. Malgré la diversité et l'ampleur des politiques que recouvre ce programme, il ne représenterait que 8,3 % de la totalité des crédits alloués aux quatre programmes de la politique du logement, de l'hébergement et de l'égalité des territoires.

Cependant, plus de 14,2 milliards d'euros de dépenses fiscales seraient associés aux politiques menées par ce programme (voir *infra*), des prévisions en recul toutefois de 915 millions par rapport à celles pour 2012.

C'est sans compter non plus avec les ressources propres attribuées au plus important opérateur de la mission, l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, ni avec les autres sources de financement traditionnellement mobilisées sur ces politiques.

Quant au programme 177 Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables, il verrait ses dotations augmenter de 37,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement (+ 3,2 %) pour atteindre un total de 1 220,9 millions d'euros, soit 16,5 % des dotations de la présente mission en 2013.

Ce programme est également soutenu par 1 528 millions de dépenses fiscales, en progression de 110 millions, essentiellement au titre des réductions d'impôt sur le revenu accordées sur les dons aux associations d'intérêt général.

Bien que diminuant de 10,9 % (– 597,5 millions), le programme 109 Aide à l'accès au logement reste le principal poste budgétaire de la politique du logement. Il serait doté en 2013 de 4 982,7 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, mobilisant ainsi 64,7 % des crédits alloués à la mission.

87 millions d'autres dépenses fiscales relèveraient de ce programme.

3.– De nouveaux circuits de financement

Sans minimiser les efforts d'économies traduits par les baisses des dotations de plusieurs actions, cet allègement budgétaire est surtout le résultat de la mise en œuvre de nouveaux circuits de financement pour les aides personnelles au logement. Ils doivent ainsi permettre de réduire la subvention d'équilibre que l'État verse au Fonds national d'aide au logement (FNAL)

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 prévoit en effet d'attribuer au Fonds une fraction du nouveau prélèvement de solidarité sur les revenus du patrimoine et les produits de placement.

Mais plus substantiellement, l'article 30 du présent projet de loi de finances ouvre la possibilité d'affecter une partie de la collecte de la PEEC (participation des employeurs à l'effort de construction) au financement du FNAL et fixe un prélèvement temporaire de 400 millions d'euros par an en 2013, 2014 et 2015, en attendant une révision pérenne de ces circuits de financement.

II.– DES STRATÉGIES DE FINANCEMENT QUI ÉVOLUENT

En sus des moyens budgétaires retracés dans la mission, concourt aussi à la mise en œuvre des politiques publiques du logement l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) qui devrait désormais être financée par le produit de la mise aux enchères des quotas carbone (voir partie V, III).

Plus largement, cofinancement par les régimes sociaux des aides personnelles, participation des employeurs et incitations fiscales représentent 78 % des moyens mobilisés en faveur du logement et de la lutte contre l'exclusion (voir le tableau à la fin de cette partie).

A.– LA MOBILISATION D’ACTION LOGEMENT PREND DE NOUVELLES FORMES

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. La loi de finances pour 2011 a renforcé cette partie de la contribution en harmonisant les taux appliqués aux salaires sous plafond de la sécurité sociale.

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’alors d’accords passés entre 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.

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 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) ⁽²⁾.

Il a également 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 ⁽³⁾. Il avait aussi vocation depuis la loi du 25 mars 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).

(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.

(2) Dispositif remanié ; le Pass foncier a été supprimé en 2011 au profit du renforcement du prêt à taux zéro.

(3) 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).

En sus de ces nouvelles actions, en juin 2009, un premier décret relatif aux enveloppes financières annuelles minimales et maximales consacrées à chacun des emplois du 1 % logement pour la période 2009-2011 avait renforcé les contributions d'Action logement en faveur du logement social.

Cependant, ces réformes ont profondément modifié les modalités d'utilisation des ressources de la PEEC : auparavant, le 1 % logement intervenait principalement par des prêts, dont les remboursements constituaient une proportion importante de ses ressources. Mais l'augmentation des emplois sous forme de subventions et le tarissement progressif des prêts antérieurs ont fini par impacter le volume des retours. Ainsi, alors que la part des ressources stables de la PEEC entre collecte nouvelle (1,5 à 1,6 milliard d'euros) et retours de prêts (2,4 à 2,3 milliards d'euros, soit environ 62 % de l'ensemble) était restée relativement stable en 2009 et 2010, cette répartition s'est fortement infléchie à compter de 2011 au profit de la collecte (passée à 57 % du total).

Cette dernière n'augmentant pas à proportion de la diminution du volume des remboursements, voire se dégradant avec la crise économique, les ressources d'Action logement ont ainsi commencé à baisser significativement. En 2012, les responsables d'Action logement escomptent en peu moins de 1,6 milliard d'euros de collecte et seulement 1,6 milliard d'euros de retours sur prêts.

En outre, la somme des emplois prévus sur le triennal 2009-2011 s'est avérée supérieure aux capacités financières du réseau. Chaque exercice s'est achevé sur un déficit, consommant la trésorerie disponible d'Action Logement (trésorerie cumulée de l'UESL et des CIL). En comptant la collecte, celle-ci serait descendue à 2,65 milliards d'euros fin 2010, au lieu de 3,3 milliards l'année précédente, ce qui n'était pas sans poser des problèmes de paiement immédiats, jusqu'à 2011 où la révision à la baisse des enveloppes a permis de retrouver un léger excédent.

En conséquence de quoi, après concertation entre les partenaires et l'État pour déterminer les emplois pour la période 2012-2014, les décrets du 12 mars 2012 relatifs aux « emplois » et « enveloppes » ont défini les enveloppes cibles triennales suivantes :

– un total de 3,06 milliards d'euros d'aides aux personnes physiques (essentiellement aux salariés d'entreprises de plus de 10 salariés et retraités de moins de 5 ans de ces entreprises), dont plus des deux-tiers sous forme de prêts, à raison de 750 millions par an en moyenne, pour favoriser accession à la propriété et travaux, en cohérence avec les outils d'intervention de l'État, notamment le PTZ+ ;

– 2,37 milliards d'euros d'aides au parc locatif social et intermédiaire.

Surtout, le montant de subventions diminue pour favoriser le financement par prêts et par achat de titres des organismes. Ces nouvelles formes d'aides doivent permettre à la fois d'assurer des revenus aux collecteurs grâce aux intérêts, le retour du capital ainsi qu'un financement de long terme aux bailleurs, et de garantir l'équivalent subvention des aides par rapport à 2011 ;

– 450 millions d'euros au titre de l'accord national interprofessionnel (ANI) du 29 avril 2011 sur l'accompagnement des jeunes dans leur accès au logement pour financer 45 000 logements et hébergements supplémentaires sur trois ans. D'autre part, 75 millions d'euros de fonds supplémentaires sur trois ans sont prévus pour financer des emplois ciblés jeunes ;

– 600 millions d'euros sur trois ans pour l'Association foncière logement (AFL) dans le cadre d'un recentrage de ses interventions sur la rénovation urbaine (à hauteur de 300 millions d'euros en 2012, 200 en 2013 et 100 en 2014), avec une diminution progressive des flux dans la perspective d'un autofinancement à terme de l'association ;

– 510 millions d'euros pour des emplois très sociaux : 105 millions d'euros sont ainsi consacrés, chaque année, au financement des structures collectives (foyers de travailleurs migrants, logements foyers, logements meublés pour saisonniers, résidences hôtelières à vocation sociale, structures d'hébergement). 30 millions d'euros annuels en moyenne sont dédiés aux organismes agréés dans le domaine de l'ingénierie ou de l'intermédiation locative sociale et à des aides aux ménages en difficulté financière. Comme auparavant, une enveloppe spécifique est prévue pour financer des actions dans les départements d'Outre-mer (20 millions d'euros annuels en moyenne).

Dans ce cadre, Action Logement finance également l'APAGL, association qui gère le dispositif GRL, pour 10 millions d'euros annuels ;

– 450 millions d'euros pour la Garantie des risques locatifs (voir partie II, III.B.2) ;

– enfin il était prévu une enveloppe de 3,25 milliards d'euros pour les trois ans en faveur de l'ANAH et de l'ANRU. C'étaient 650 millions d'euros de moins que dans le cadre de la précédente période triennale pour prendre en compte les préoccupations des partenaires sociaux sur le schéma d'emploi de la PEEC. Des contreparties en faveur d'Action Logement, déjà définies pour la période 2009-2011, sont maintenues : cessions à titre gratuit de terrains et mise à disposition du contingent préfectoral en zone ANRU, mise à disposition de droits de réservations et d'enveloppes fléchées sur des logements aidés par l'ANAH.

La contribution du 1 % logement à la politique du logement devait donc représenter un montant cible de 10,8 milliards d'euros sur 2012-2014, soit une moyenne annuelle de 3,6 milliards.

Cependant, ce cadrage financier évoluera pour tenir compte des réformes prévues par le projet de loi de finances pour 2013.

En effet, son article 30 affecte une partie des ressources de la PEEC au fonds national d'aide au logement (FNAL), soit 400 millions d'euros en 2013, 2014 et 2015, répartis entre les CIL au prorata de leur collecte. Parallèlement, le financement de l'ANAH par l'UESL est supprimé, l'agence recevant de nouvelles ressources.

Par ailleurs, afin d'accompagner les organismes de logement social dans l'atteinte de l'objectif annuel de 150 000 nouveaux logements sociaux, il est prévu qu'Action logement renforce ses aides en faveur du secteur, au travers de prêts et de subventions. La contribution totale monterait jusqu'à 1,5 milliard d'euros par an sur les trois prochaines années, soit 950 millions d'euros d'équivalent-subventions.

Action logement serait en capacité de doubler ainsi ses aides au logement social grâce au recours à un emprunt auprès de la Caisse des dépôts et consignations (CDC)⁽¹⁾. Les modalités de recours à l'emprunt sont en cours de négociation et feront l'objet d'une prochaine convention entre le réseau et l'État.

En tout état de cause, le décret « enveloppes » devra être revu en conséquence. S'il approuve largement la mobilisation accrue du 1 % logement en faveur du logement social, le Rapporteur spécial est particulièrement soucieux que la révision de ses emplois garantisse l'équilibre budgétaire du dispositif et la pérennité d'Action logement comme organisme financeur.

Pour sa part, Action Logement considère que cela supposerait que ses interventions sous forme de subventions, gratuites et non remboursables, ne mobilisent pas plus de 25 % de ses ressources. Si ses ressources annuelles poursuivent leurs actuelles tendances à la baisse, compte tenu de la nécessité de rembourser le futur prêt contracté auprès de la CDC, le réseau pourrait ne plus supporter à partir de 2016 un prélèvement supérieur à 500 millions d'euros par an pour des interventions non remboursables.

B.– LA DÉPENSE FISCALE : UN LEVIER ENCORE IMPORTANT MAIS DONT LES OBJECTIFS CHANGENT

En 2013, les dépenses fiscales représenteraient près de 40 % de l'effort national en faveur du logement⁽²⁾ avec des prévisions s'établissant à 15,8 milliards d'euros.

Le niveau apparaît tout de même en retrait de 803 millions par rapport aux prévisions pour 2012 ; il est la conséquence enfin visible de la mise en extinction de plusieurs dispositifs passés très onéreux.

(1) *Emprunt gagé par le patrimoine immobilier du réseau : soit les 25 360 logements dont 23 035 logements sociaux de la Foncière logement, d'une valeur d'environ 5 milliards d'euros.*

(2) *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).*

DÉPENSES FISCALES DIRECTEMENT RATTACHABLES À LA POLITIQUE DU LOGEMENT ⁽¹⁾
(en millions d'euros)

	Estimation pour 2011	Évaluation pour 2012	Évaluation pour 2013
Programme Aide à l'accès au logement	80	85	87
Programme Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	15 527	15 080	14 165
Programme Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	1 318	1 418	1 528
Total	16 925	16 583	15 780

*(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 (porté à 7 % en 2012) pour les travaux dans les locaux à usage d'habitation. Elle devrait représenter une perte de recettes de 5,3 milliards d'euros en 2013. On rappellera également, pour ne citer que les dispositifs les plus lourds :

– s'agissant de dispositifs encourageant l'accession à la propriété :

- le coût du crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt, supprimé en 2011, continuera à diminuer, mais s'établirait encore à 1,5 milliard d'euros (contre 2,1 milliards en 2012) ;

- le coût des prêts à taux zéro et prêt à taux zéro renforcé augmente de 1,3 à près d'1,4 milliard d'euros. Après une accélération entre 2011 et 2012, la révision de ses modalités en 2012 a sensiblement ralenti la distribution des PTZ+.

L'exonération des intérêts et primes versés dans le cadre de l'épargne logement n'est plus décomptée dans la présente mission mais dans le programme 145 Épargne de la mission Engagements financiers de l'État ; elle joue néanmoins un rôle. En 2013, elle représentera environ 580 millions d'euros de diminution des recettes de l'impôt sur le revenu.

– en matière de travaux d'amélioration et de développement durable :

- 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, coûteraient encore 950 millions d'euros en 2013. Elle est complétée par un crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur de l'aide aux personnes âgées ou handicapées au coût estimé de 26 millions d'euros ;

- en revanche, le poids du crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable serait à nouveau divisé par deux en raison de sa réforme en 2011, pour ne représenter que 650 millions d'euros ;

- quant à l'éco-prêt à taux zéro, la dépense fiscale progresserait à 110 millions en 2013.

– La réduction d’impôt au titre des dons aux associations d’intérêt général croîtrait de 1,2 à 1,3 milliard d’euros.

Le cumul des régimes successifs d’incitation à l’investissement locatif privé (les *Périssol*, *Besson*, *Robien*, *Borloo* et *Scellier*) atteindrait lui-même plus d’1,6 milliard d’euros en 2013 (1,3 milliard en 2012).

Le logement social bénéficie également de divers dispositifs fiscaux :

– dont l’exonération d’impôt sur les sociétés des organismes d’HLM et des offices publics d’aménagement et de construction (1 milliard d’euros) ;

– un taux de TVA à 7 % (depuis 2012) pour la livraison et la vente de logements sociaux (800 millions d’euros), ainsi que pour l’achat de terrains à bâtir (180 millions d’euros) ;

– ou l’exonération pendant 15 à 25 ans de la taxe foncière sur les propriétés bâties (au coût non évalué par le projet annuel de performances mais qui atteignait 111 millions d’euros en 2008).

On peut également considérer que l’exonération des intérêts des livrets A, dont la dépense fiscale⁽¹⁾ devrait passer de 160 millions d’euros en 2011 à 270 millions d’euros en 2012 puis à 410 millions d’euros en 2013, constitue une forme d’aide au secteur social, largement bénéficiaire des fonds ainsi récoltés.

Plus fondamentalement, le projet de loi de finances pour 2013 entend d’utiliser le levier fiscal de manière un peu différente des années précédentes :

– en renforçant, sur une période limitée, des avantages fiscaux afin de créer un « choc fiscal » plus incitatif :

● à commencer par l’instauration pour 3 ans d’un nouveau dispositif de soutien à l’investissement locatif un peu plus avantageux, mais aussi plus ciblé que ne l’était la dernière version du *Scellier* (article 57 du projet de loi de finances) ;

● et par une mesure exceptionnelle de réduction de l’assiette imposable des plus values réalisées en 2013 sur des biens autres que les terrains à bâtir (article 11) ;

– en les complétant par un durcissement de certaines impositions afin de « sanctionner » la rétention foncière ou le refus de mettre en location des logements vacants (articles 10, 11, 58 et 59 - voir *infra*).

(1) Inscrite au programme 145 Épargne.

III.- AGIR SUR LE FONCIER POUR ENDIGUER LA FLAMBÉE DES COÛTS DE CONSTRUCTION

Élus et promoteurs s'alarment des prix trop élevés qui réservent la production neuve dans les grandes villes à une petite fraction de la population. Interrogé par le journal *Le Monde* (daté du 30-31 octobre 2011), le bureau d'études Adéquation expliquait : « *Le raisonnement est simple : le revenu médian mensuel des foyers provinciaux est de 2 500 euros (2 800 euros à Paris), ce qui leur ouvre un budget maximal d'achat de 165 000 s'ils s'endettent sur vingt-cinq ans, un peu plus s'ils ont droit à un prêt à taux zéro, soit pour un trois pièces standard, 3 000 euros le mètre carré. (...) Pour loger les classes moyennes, il faut produire des logements à 3 000 euros le mètre carré, 3 300 euros maximum à Paris.* » Or, dans les grandes villes, les tarifs sont très supérieurs. « *C'est en 2006 que s'est produit le décrochage, devenu un gigantesque décalage entre le prix des logements, qui grimpent, et les revenus qui stagnent.* »

Le groupe promoteur immobilier Nexity évalue, quant à lui, à 3 490 euros le revenu mensuel nécessaire pour acheter un appartement à Lyon, Marseille ou Nantes... ; à 4 097 euros pour acheter en Seine-Saint-Denis, Seine-et-Marne ou Essonne ; et à 7 333 euros pour acheter sur Paris.

Plus globalement, le Conseil général de l'environnement et du développement durable estime que les prix des logements anciens ont progressé de 141 % depuis 10 ans et ceux du logement neuf de 84 %, alors que les revenus ont augmenté de 43 %. Le Centre d'analyse stratégique a calculé de son côté que le logement neuf a vu son prix (foncier, construction et honoraires) augmenter de 5,5 % par an depuis 1990 (5,9 % en maison individuelle).

Sur le seul logement social, les prix de revient de la production neuve HLM ont doublé entre 2000 et 2011. Cette évolution supérieure à l'ICC (l'indice du coût de la construction qui a évolué de 3,4 % par an, soit deux fois plus vite que l'inflation) pèse sur le niveau des loyers sociaux d'équilibre. La production sociale neuve n'est ainsi plus accessible aux plus modestes.

Ce dérapage des prix s'expliquerait d'abord par l'envolée du prix des matières premières – plomb, cuivre, acier – premier poste de dépenses d'un chantier qui ont grimpé de 71 % entre 2000 et 2011. Les salaires ont également progressé de 40 % dans cette période, soit 12 points au-dessus de l'ensemble des salariés, pour renforcer l'attractivité des métiers du bâtiment qui rencontraient des problèmes de recrutement avant la crise.

L'accumulation des nouvelles normes de sécurité, d'accessibilité ou de performance énergétique a également contribué au renchérissement général, en termes de coûts matériels et techniques supplémentaires mais aussi en raison de la démultiplication des prestations intellectuelles associées (diagnostics, attestations, contrôle technique, certifications diverses...). L'USH estime que ces dernières pèsent à elles seules en moyenne 10 % du coût de ses productions.

À propos des normes, l'Union sociale pour l'habitat s'est associée à la Fédération française du bâtiment et à la Fédération des promoteurs immobiliers pour réfléchir entre tous les acteurs du secteur du bâtiment à une simplification, voire un allègement, de ces exigences parfois incompatibles. Le ministère en charge du logement a indiqué au Rapporteur spécial suivre ces travaux et étudier lui-même leur rationalisation, notamment pour déterminer, selon les déclarations du Premier ministre au dernier Congrès de l'USH, « *tout ce qui est un frein à la croissance.* »

La cherté du mètre carré construit est aussi liée à la densité de la construction elle-même, comme l'a montré un colloque organisé le 25 octobre 2011 par l'ANIL. La densification ne produirait pas d'économies d'échelle : entre une maison de 100 mètres carrés et un immeuble collectif le prix de construction du mètre carré (produit) varierait du simple au double. Il est en effet beaucoup plus long et complexe de construire un immeuble qui nécessite des études par des ingénieurs, des entreprises plus qualifiées, des équipements comme des ascenseurs, des parties communes et des sous-sols qui pèsent lourd sur les budgets. Il est, bien évidemment, indispensable de densifier pour produire plus de logements en gaspillant moins de terres arables et en limitant les besoins en nouvelles infrastructures publiques. Mais cela ne favorise pas pour autant l'accession à la propriété.

Enfin, un quatrième élément pèse fortement sur les coûts en zones tendues : le prix du foncier que sa rareté (réelle ou entretenue par la rétention des terrains à bâtir) a fait flamber ces dernières années. Le groupe Nexity considère que le prix des terrains a été multiplié entre trois et six fois selon les zones. La part du foncier s'alourdit : l'USH estime qu'elle représente aujourd'hui 11 à 36 % du coût des opérations de construction sociale.

En outre, le manque de foncier constructible, ou son indisponibilité, est l'un des principaux obstacles à la construction en zones tendues.

Pour contrecarrer ces tensions et provoquer un « *choc d'offre* », le Gouvernement a entrepris des actions fortes par le moyen d'un projet de loi relatif à la mobilisation du foncier public et par la conjugaison de plusieurs réformes fiscales proposées par le présent projet de loi de finances.

Adopté le 10 octobre 2012, le premier a été annulé par le Conseil constitutionnel pour un motif de procédure. Le projet de loi devrait être prochainement représenté au Parlement. Sans entrer dans le détail des dispositions retenues à l'issue de ces premiers débats, on retiendra qu'il prévoit de céder aux collectivités territoriales des terrains, nus ou bâtis, appartenant au domaine privé de l'État ou à des établissements publics comme Réseau ferré de France, la SNCF... qui ne sont plus utilisés, et ce, afin de permettre la construction de nouveaux logements, en particulier sociaux. Il vise dans le même temps à réduire le coût de l'opération en posant le principe d'une décote, plus ou moins totale, sur la valeur du terrain en fonction de la catégorie à laquelle les logements construits appartiennent.

Le Gouvernement escompte ainsi susciter la construction de 110 000 logements sociaux ou privés.

Par divers articles, le projet de loi de finances pour 2013 vise quant à lui à favoriser la libération des réserves foncières constructibles privées :

– pierre angulaire de ce nouveau dispositif, l'article 10 propose de modifier le mode actuel de taxation des plus-values immobilières qui a un fort effet de rétention sur l'offre immobilière. Le régime des abattements pour durée de détention incite en effet les propriétaires de biens immobiliers à une détention supérieure à trente ans afin de supprimer toute imposition de la plus-value. S'agissant spécialement des terrains à bâtir, l'article 10 engage une réforme en deux temps, avec un alourdissement de la fiscalité potentiellement croissant à chaque étape.

En premier lieu, l'article supprime totalement les abattements pour durée de détention pour les terrains à bâtir (ou occupés par une construction devenue impropre à tout usage) dès 2013. L'impact de la réforme est d'autant plus sensible que la détention a été longue car il n'est proposé aucun mécanisme de revalorisation du prix d'acquisition du bien immobilier afin de prendre en compte l'érosion monétaire. Cette mesure constitue donc une véritable désincitation à la prolongation de la rétention d'un patrimoine immobilier à seule fin de réduire ou de supprimer la plus-value taxable.

Dans un second temps, les plus-values de cession de terrains à bâtir intervenant à compter du 1^{er} janvier 2015 sont intégrées dans le revenu global net servant de base à l'impôt sur le revenu. Ainsi, elles ne seront plus soumises à un taux forfaitaire mais au barème progressif de cet impôt.

Cette stratégie comporte une part de pari car les propriétaires n'ayant pas besoin de vendre rapidement leurs biens peuvent choisir de les conserver encore quelques années, dans l'espoir d'une réforme ultérieure de ces impositions. Beaucoup dépendra donc de la continuité de la politique fiscale dans ce domaine, comme dans bien d'autres. On peut cependant escompter une accélération de certaines décisions de mise sur le marché de propriétaires qui voudraient éviter une augmentation de leur taux de taxation en vendant dès 2013 ou 2014, voire dès la fin 2012.

Pour encourager plus fortement ces mises en vente au bénéfice du logement social, le Rapporteur spécial a soutenu un amendement qui visait à réactiver une exonération de la taxation des plus-values au titre de l'impôt sur les revenus ou sur les sociétés en faveur des propriétaires vendant leurs biens, bâtis ou non, aux organismes de logement social. Cet allègement permettait une modération des prix pour un coût limité.

Le Rapporteur spécial a d'autre part signé un amendement qui porte de un à deux ans le délai de confirmation des promesses de vente ayant acquis date certaine avant le 1^{er} janvier 2013, condition du maintien de l'ancien régime

d'imposition. Il s'agit de tenir compte de la réalité du temps pris par les différentes étapes précédant l'obtention d'un permis de construire, laquelle constitue souvent une condition suspensive de l'achat.

Au-delà des terrains constructibles, par le même article 10, le projet de loi de finances s'attache à encourager la vente de logements déjà existants grâce à une mesure de réduction de 20 % de l'assiette des plus-values immobilières réalisées en 2013, seulement, sur la cession de biens autres.

Toutefois, cette réduction s'appliquerait au titre du seul impôt sur le revenu, et non des prélèvements sociaux. Ceux-ci représentent 45 % de l'imposition pesant sur les plus-values immobilières⁽¹⁾, le montant réel de la « décote » sur une plus-value de cession ne serait donc pas de 20 %, mais de 11 %.

Parallèlement, dans le même souci de favoriser la remise des logements existants sur le marché, de la location ou de la vente, l'article 11 augmente substantiellement la taxe sur les logements vacants (voir Partie V, I).

– Complétant la nouvelle pression fiscale sur les terrains constructibles, l'article 58 du projet de loi de finances propose de systématiser, et renforcer, la majoration de la valeur locative cadastrale des terrains à bâtir situés en zone tendue, valeur sur laquelle repose la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB). Elle reste facultative en dehors des zones sous tension.

Afin d'encourager dans le même temps la construction ou la cession de ces terrains, l'article permet le dégrèvement de la fraction de TFPNB correspondant à cette majoration en faveur des propriétaires qui auront vendu ou obtenu un permis de construire au 31 décembre de l'année d'imposition.

Pour être plus incitative, la réforme offrirait aux propriétaires un répit pour vendre leurs biens dans les meilleures conditions en n'appliquant la nouvelle majoration qu'à compter des impositions dues au titre de 2014.

– Enfin, l'article 59 du projet de loi de finances peut également contribuer à la mobilisation des réserves d'« espaces » potentiellement utilisables pour des logements. Il vise à dissuader les propriétaires de laisser des surfaces commerciales à l'abandon en alourdissant les modalités de la taxe annuelle sur les friches commerciales : il réduit de 5 à 2 ans la durée d'inoccupation à compter de laquelle elle s'applique et augmente de 5 points ses taux pour les porter à 10 % la première année, 15 % la seconde puis 20 % à compter de la troisième⁽²⁾.

Cette mesure doit inciter les propriétaires à réaffecter leurs biens à une activité commerciale, à les transformer ou à les vendre. Elle reste néanmoins facultative, liée à une délibération des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale.

(1) Avec un taux de 15,5 % par rapport à un taux de 19 % d'impôt sur le revenu.

(2) L'assiette est constituée du revenu net servant de base à la TFPB.

IV.- MIEUX CONNAÎTRE LES TERRITOIRES POUR OPTIMISER L'ALLOCATION DES MOYENS

Si l'on additionne les différents dispositifs d'observation des territoires financés par la nouvelle action 7 du programme 135 (3 millions d'euros pour les activités correspondantes des services déconcentrés du ministère et 8,7 millions d'euros pour les agences d'urbanisme qui offrent plus de 300 observatoires) et les futurs observatoires du logement qui seront créés sur les crédits de l'action 4 *Réglementation, politique technique et qualité de la construction* du programme 135 à hauteur de 5 millions d'euros en 2013, ce serait un total d'environ 17 millions d'euros consacrés à la connaissance des pratiques et besoins territoriaux.

Les champs de compétence des différents dispositifs ne sont pas similaires mais peuvent se recouper ou se compléter. Il paraît à tout le moins nécessaire de veiller à une coordination efficace pour optimiser les crédits qui leur sont consacrés.

Quoi qu'il en soit, cette montée en puissance des outils d'évaluation des réalités du terrain est plus que nécessaire car une telle connaissance est primordiale pour une appréciation juste, et nuancée selon les zones, de l'offre nécessaire et des moyens à mobiliser. Elle est indispensable pour fonder des planifications locales pertinentes en matière d'urbanisme et d'habitat ou d'accueil et d'hébergement.

Par ailleurs, les fortes contraintes pesant sur les ressources à la disposition de la politique nationale du logement imposent de faire des choix, et par conséquent de prioriser l'allocation des aides ou d'orienter les efforts sur les territoires les plus en besoin.

Car plus qu'un manque global, ce sont des crises du logement localisées qui doivent être résolues.

De fait, depuis 2010, la politique du logement s'efforce de mieux adapter la production de logements aux besoins des territoires.

Une classification par zones (de très tendues à peu tendues) a ainsi été définie pour le dispositif d'incitation à l'investissement locatif afin de proportionner les avantages fiscaux à l'intensité des besoins du territoire où est réalisée l'opération bénéficiaire, mais aussi d'adapter les exigences en matière de plafonds de loyers et de ressources à la réalité des terrains.

Cette classification a été étendue aux logements sociaux pour un meilleur ciblage des aides.

Toutefois, plusieurs acteurs relèvent le caractère trop global et simplificateur des zones définies, qui comprennent souvent des secteurs aux tendances contraires. Par ses restrictions, le dispositif peut même contribuer à créer, à terme, de nouveaux secteurs tendus.

Ils soulignent aussi l'inadaptation du zonage actuel aux besoins des publics prioritaires du logement social, notamment parce que rien ne permet vraiment à ce jour d'anticiper les évolutions à venir, en tenant compte par exemple du dynamisme d'un territoire ou des changements de sa composition démographique (vieillesse, augmentation du nombre de familles à bas revenus...), le zonage actuel fige une situation à l'instant t.

Or, fondamentalement, l'optimisation de la répartition des ressources, comme le bon dosage entre avantages et exigences des dispositifs d'incitation ou de soutien supposent en premier lieu une connaissance fine et poussée des terrains - et des marchés locaux - et des capacités à identifier et évaluer les besoins présents et à venir.

Mais force est de constater que jusqu'alors, acteurs locaux et même nationaux ne paraissent pas suffisamment équipés. Si le ministère dispose des données de l'INSEE, telles que l'enquête nationale logement (ENL) financée pour une part par le ministère, les projections du nombre de ménages, les loyers, les comptes du logement, le recensement, ou des données des CAF sur les aides personnelles au logement, ces données sont globalisées.

En matière d'évaluation de l'ampleur et de la nature des besoins (types de logements, localisation, niveau de solvabilité), des progrès sont néanmoins attendus :

– s'agissant des populations les plus vulnérables, les bases de données des nouveaux services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) départementaux constitueront bientôt une source précieuse d'observation, d'information et de connaissance des besoins des publics - comme d'évaluation des résultats. On peut espérer que les prochains plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) ou les plans départementaux pluriannuels d'accueil, d'hébergement et d'insertion (PDAHI) sauront mettre à profit ces ressources ;

– les recours au titre du droit au logement opposable (DALO) font aussi remonter les besoins de logement des publics que la loi reconnaît comme prioritaires ;

– la mise en œuvre du numéro unique d'enregistrement de la demande locative sociale, à compter de l'automne 2011, devrait permettre de connaître plus précisément le profil des demandeurs et donc d'affiner l'offre nouvelle à la demande.

Parallèlement, les travaux entrepris par l'Union sociale pour l'habitat (USH) avec les différents acteurs concernés, dont les collectivités territoriales, pour développer des concepts, des préconisations méthodologiques et des outils d'aide à l'analyse sont prometteurs. Ils visent à permettre à terme l'étude dans chaque région de l'ensemble des marchés locaux de l'habitat et la formalisation d'un point de vue commun aux organismes HLM sur les besoins dans chacun de ces marchés.

En revanche, la connaissance de l'offre existante et *a fortiori* de sa déclinaison territoriale est encore très incomplète : les partenaires publics disposent d'une connaissance fine du parc locatif social et devraient accéder prochainement *via* les bases de données des notaires à une vision exhaustive du secteur de l'acquisition.

Ce n'est pas le cas aujourd'hui du secteur locatif privé. Seules la région Île-de-France et une dizaine d'agglomérations françaises sont couvertes par des observatoires locaux. En outre, un rapport de Sabine Baietto-Beysson et Bernard Vorms, remis en juin à la ministre en charge du logement, a montré la grande hétérogénéité de ces dispositifs et une fiabilité des travaux très inégale.

Or, le récent décret (du 20 juillet 2012) encadrant les loyers dans une quarantaine de grandes agglomérations repose d'ores et déjà sur des loyers de référence qui supposent des dispositifs d'observation fiable, réactive et partagée des marchés immobiliers locaux

Le présent projet de loi de finances envisage donc de financer la mise en place d'un dispositif national d'observation des loyers à l'échelle locale qui s'appuierait sur :

- des observatoires locaux dans les agglomérations de plus de 50 000 habitants (soit près de 75 observatoires) cofinancés par une subvention de l'État à hauteur de 50 000 euros en moyenne ;

- et une structure nationale chargée de coordonner l'ensemble des observatoires, de leur apporter les supports techniques et méthodologiques nécessaires et d'assurer le traitement global des informations recueillies.

Leur mise en place commencerait par une expérimentation sur une dizaine de territoires pilotes, Mme Baietto-Beysson et M. Vorms ayant pour nouvelle mission de travailler à l'élaboration de leurs modalités.

EFFORT NATIONAL EN FAVEUR DU LOGEMENT EN FRANCE							(en millions d'euros)		
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (L.FI)	2013 (P.F)	
Source : ministère de l'Égalité des territoires et du logement									
Garantie des risques locatifs		10	0	0	0	0	12	9	
Aides personnelles au logement (APL et ALS via FNAL et FNH)	5 107	4 846	5 086	5 496	5 553	5 277	5 470	4 876	
FSL/AL/T/FAAD	19	41	41	52	54	39	35	35	
Total aides budgétaires à la personne	5 126	4 887	5 137	5 548	5 607	5 316	5 517	4 919	
Anciennes aides aux HLM et à l'accès	9								
Garantie de l'accès sociale à la propriété	4	4	4	5	5	5	5	4	
Prêt à taux zéro	111	6							
Construction, amélioration de l'habitat et rénovation urbaine	627	547	526	472	483	485	312	433	
Prélèvement financier sur le potentiel des organismes constructeurs						0	220	0	
Plan de relance de l'économie 2009-2010				111	120				
Amélioration de l'habitat (ANAH+PAH+RHI)	368	327	361	0	0	0	4	590	
Fonds national d'aide à la rénovation thermique (FART)							69	74	
Aide au logement dans les DOM	173	176	184	205	225	224	216	227	
Opérations sociales et divers	61	86	70	43	31	25	25	24	
Total aides budgétaires à la pierre	1 353	1 144	1 146	835	863	808	849	1 352	
Épargne logement	1 191	1 362	1 271	1 156	1 332	693	769	721	
Compensation de l'exonération de TFPB (estimation)	111	116	112	112	112	112	112	112	
Compensation réduction droits de mutation à titre onéreux (estim.)	1 486	1 524	1 524	1 524	1 524	1 524	1 524	1 524	
Total aides budgétaires	9 267	9 034	9 189	9 175	9 438	8 452	8 771	8 628	
Prêt à taux zéro – Eco prêt à 0 %	120	300	500	700	950	1 170	1 435	1 480	
Réduction d'impôt des propriétaires occupants	25	25	30	32	35	32	33	28	
Crédit d'impôt intérêts d'emprunt acquisition résidence principale			250	1 089	1 525	1 863	2 100	1 485	
Crédit d'impôt développement durable	990	1 873	2 100	2 763	2 625	2 015	1 130	650	
TVA sur travaux dans les locaux à usage d'habitation	4 700	4 800	5 100	5 150	5 200	5 800	5 230	5 330	
Déduction des dépenses d'entretien et d'amélioration	1 270	800	800	850	880	950	950	950	
Aides à l'investissement locatif (yc DOM)	784	634	780	966	1 198	1 466	1 844	2 048	
Exonération des intérêts et primes des CEL et PEL	1 500	800	700	440	560	660	510	580	
Exonération des organismes HLM de l'IS et des PVI	370	650	650	880	750	1 000	1 000	1 000	
TVA terrains à bâtir pour construction logements sociaux	55	60	60	100	150	200	180	180	
TVA sur construction, vente de logements sociaux	790	750	780	1 000	1 130	850	800	800	
Exonération d'impôt sur le revenu des intérêts livret A	240	190	350	330	190	180	300	450	
Autres dépenses fiscales			328	210	287	181	378	234	
Total dépenses fiscales	10 844	10 882	12 100	14 510	15 480	16 367	15 890	15 195	
Autres contributions (FRU, opér. SACI, certif. écon. énergie)	350								
1 % logement (aides à la pierre, rénovation urbaine, aides perso)	3 375	3 569	3 567	4 062	4 039	3 525	3 220	4 200	
Contribution régimes sociaux au financement AL et APL	3 578	3 572	3 654	3 829	3 896	4 070	4 173	4 261	
Contribution du FNPF au financement de l'ALF	3 605	3 675	3 907	4 071	4 155	4 213	4 319	4 400	
Certificats d'économie d'énergie - programme « Habiter mieux »						16	19	19	
Prélèvement social sur les revenus du capital								619	
Contribution des employeurs au FNAL	1 902	2 250	2 425	2 565	2 617	2 760	2 828	2 749	
Total contributions extérieures	12 808	13 066	13 553	14 527	14 707	14 583	14 559	16 248	
Total général État	32 918	32 982	34 842	38 212	39 624	39 402	39 220	40 071	

DEUXIÈME PARTIE : LES AIDES AU 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 2013 de 4,89 milliards d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, dont 4,88 milliards d'euros (99,7 % du total) correspondant à la contribution de l'État au financement des aides personnelles au logement.

Ces dotations seraient en nette réduction de 10,9 % (– 597,5 millions d'euros) par rapport aux prévisions pour 2012 mais représenteraient encore 64,7 % du budget de l'État consacré au logement, à l'insertion et à l'égalité des territoires, dont 64,5 % liés aux seules aides personnelles. La baisse des crédits alloués au cofinancement de la garantie des risques locatifs contribue aussi, plus modestement, à la décroissance du budget total.

Le programme est par ailleurs associé à 87 millions de dépenses fiscales.

I.- LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

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. 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*.

A.– UNE HYPOTHÈSE OPTIMISTE SUR L'ÉVOLUTION DU NOMBRE DES BÉNÉFICIAIRES

Le projet annuel de performances pour 2013 évalue les dépenses en aides personnelles en faisant l'hypothèse que le nombre de chômeurs diminuerait légèrement en 2013, emportant à tout le moins une stabilisation des effectifs de bénéficiaires.

Or, au 31 décembre 2011, on constate plutôt une reprise de leur croissance de 1,4 %. À cette date, plus de 6,4 millions de ménages ont bénéficié des aides, contre 6,3 millions de bénéficiaires en 2010.

Indirectement, ce sont plus de 13 millions de personnes appartenant à ces ménages qui bénéficient des aides personnelles au logement.

Si l'effectif des bénéficiaires de l'ALF est stable, celui des bénéficiaires de l'ALS progresse, et plus nettement encore celui des bénéficiaires de l'APL.

RÉPARTITION DES BÉNÉFICIAIRES PAR TYPE D'AIDES

(en milliers de ménages)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
APL	2 708	2 637	2 586	2 567	2 482	2 496	2 620	2 619	2 622	2 681
ALF	1 240	1 225	1 235	1 255	1 244	1 263	1 350	1 356	1 335	1 332
ALS	2 221	2 221	2 234	2 252	2 199	2 216	2 344	2 364	2 353	2 388
Total	6 168	6 083	6 055	6 074	5 925	5 975	6 315	6 338	6 310	6 401

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

(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.

LES BÉNÉFICIAIRES DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT AU 31 DÉCEMBRE 2011
(en milliers de ménages)

	APL	ALS	ALF	Ensemble
<i>Locatif (hors foyers)</i>	2 268	2 023	-	5 307
<i>Foyers</i>	261	296	-	557
Total locatif	2 529	2 319	1 016	5 864
Accession à la propriété	152	69	316	537
Total	2 681	2 388	1 332	6 401

Source : statistiques de bénéficiaires CNAF et CCMSA.

Les locataires (dont les résidents de foyers) sont en progression, représentant près de 92 % des bénéficiaires. Parmi ceux-ci, les ménages logés dans le parc non conventionné, qui bénéficient des allocations logements (AL), sont majoritaires (57,3 %). Les ménages hébergés dans des foyers (foyers de personnes âgées, de travailleurs migrants, de personnes handicapées, résidences universitaires, etc.) constituent quant à eux 9,5 % des locataires aidés. Enfin, avec 723 768 bénéficiaires, les étudiants représentaient globalement 12,3 % des locataires percevant une aide au logement en décembre 2011.

Les jeunes de moins de 25 ans non étudiants sont environ 464 000.

Par ailleurs, les aides personnelles au logement restent centrées sur les petits ménages composés d'une personne seule ou d'un couple sans enfant (58,8 % des bénéficiaires avec un effectif de 3,8 millions de personnes), dont les personnes âgées de plus de 65 ans (18 % des bénéficiaires).

Avec des plafonds de ressources (ou revenus d'exclusion) aux environs d'un SMIC pour une personne isolée et de deux SMIC pour un ménage avec deux enfants, les aides en location sont très ciblées sur les ménages les plus modestes : fin 2010, 78 % des allocataires avaient un revenu inférieur au SMIC et 99 % à deux SMIC.

16,4 milliards d'euros d'aides ont été versés en 2011, contre 16,2 milliards en 2010. Le soutien au secteur locatif représentait 94 % de l'ensemble.

LES MONTANTS VERSÉS AU 31 DÉCEMBRE 2011
(en milliards d'euros)

	APL	ALS	ALF	Ensemble
Total locatif	6,8	4,9	3,6	15,4
Accession à la propriété	0,3	0,1	0,6	1,0
Total	7,1	5,0	4,2	16,4

Source : statistiques de bénéficiaires CNAF et CCMSA (montants arrondis à la centaine de millions).

B.– UNE DOTATION BUDGÉTAIRE SUBSTANTIELLEMENT RÉDUITE EN 2013

1.– L'évolution du financement des aides personnelles au logement

Depuis le 1^{er} janvier 2006, les aides APL et 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 : depuis l'harmonisation des taux votée en loi de finances pour 2011, ils se décomposent en une contribution de 0,5 % assise sur les salaires plafonnés, due par tous les employeurs – qu'ils soient publics ou privés – et une contribution de 0,5 % sur la part des salaires dépassant le plafond, due par l'ensemble des employeurs occupant au moins 20 salariés, à l'exception de ceux relevant du régime agricole ;

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

- enfin, la dotation de l'État inscrite dans le programme 109 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)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Total État	5 153	5 529	5 262	4 846	5 086	5 496	5 553	5 535
1,48 % des droits sur les tabacs	-	-	144	139	143	148	153	162
Total employeurs + CSG	8 455	8 799	8 917	9 359	10 093	10 317	10 515	10 880
Total ALF, ALS et APL	13 608	14 328	14 323	14 494	15 472	15 961	16 221	16 578
<i>Part de l'État dans le total (%)</i>	37,9	38,6	36,7	33,4	33	34,4	34,2	33,38

Source : ministère de l'Égalité des territoires et du logement.

Pour 2013 cependant, et pour les deux exercices suivants (2014 et 2015), l'article 30 du PLF propose d'affecter au FNAL 400 millions d'euros par an prélevés sur la collecte de la PEEC (participation des employeurs à l'effort de construction – voir Partie I, II.A).

Enfin, sera affectée plus durablement une fraction (0,45 point) des prélèvements de solidarité sur les revenus du patrimoine et les produits de placement créé par le projet de loi de financement de la sécurité sociale (article 3) – en substitution toutefois d'une part des droits sur le tabac.

2.– Le choix de préserver le niveau d'aide aux ménages les plus modestes

En dépit de son hypothèse de régression du nombre des chômeurs, le ministère prévoit un niveau de charges du FNAL à la hausse : il passerait d'une consommation de 12 365 millions d'euros constatée fin 2011 à 12 905 millions d'euros estimés en 2013.

Ces anticipations intègrent la hausse prévisible des dépenses de logement et des hypothèses sur l'évolution des revenus des ménages. Mais l'augmentation des dépenses sera aussi le résultat de l'actualisation au 1^{er} janvier 2013 des loyers plafonds et du forfait de charges servant de références aux dispositifs.

En effet, la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale a prévu l'indexation annuelle des paramètres représentatifs de la dépense de logement entrant dans le calcul des aides personnelles sur l'évolution de l'indice des loyers (IRL).

Pour autant, en 2012, les barèmes des aides personnelles au logement n'avaient pas été revalorisés suivant l'évolution de cet indice, mais selon un taux forfaitaire de 1 % calé sur la croissance. Cette mesure de sous-indexation des aides au logement s'inscrivait dans le cadre du plan d'équilibre des finances publiques décidé fin 2011 pour une économie estimée à 160 millions d'euros.

Mais pour des ménages pauvres en majorité ou aux marges de la pauvreté, une dégradation des barèmes a un impact très fort. Aussi, malgré un contexte budgétaire plus contraint que jamais, a-t-il été décidé de préserver le pouvoir d'achat des plus modestes en révisant les barèmes en 2013 au taux d'IRL prévisionnel de 2 %.

3.– Une dotation de l'État mobilisant encore les deux tiers du budget du logement malgré son allègement

Du côté des prévisions de recettes en 2013, le ministère pose l'hypothèse, corrélative à celle d'une baisse des chômeurs et donc tout aussi incertaine en cette période de crise, d'une évolution à la hausse de la masse salariale servant de calcul aux cotisations employeurs.

Les modalités d'équilibre du FNAL s'établiraient donc comme suit :

BUDGET DU FNAL POUR 2013

(en millions d'euros)

Charges		Recettes	
Prestations APL	7 463	Contribution des régimes sociaux	4 261
Prestations ALS	5 189	Cotisations employeurs	2 749
Frais de gestion	253	Prélèvement sur la PEEC	400
		Fraction du prélèvement social sur le capital	619
		Contribution de l'État	4 876
	12 905		12 905

Source : projet annuel de performances.

La part relative de l'État descendrait ainsi de 44,7 % du budget du FNAL à 37,8 %, sans sacrifier davantage le niveau d'aide apportée aux ménages pauvres.

Pour autant, cette dotation représentera toujours une part conséquente des crédits alloués à la mission. A fortiori si les prévisions de prestations et de recettes s'avèrent un peu trop optimistes, l'État devra combler le différentiel.

À ce niveau de dépenses, il paraît légitime d'examiner leur efficacité et la justification de leurs modalités.

C.– UN SOUTIEN INDISPENSABLE DONT IL FAUDRAIT TOUTEFOIS REPENSER LE DISPOSITIF

1.– Une efficacité qui s'est détériorée sur la dernière décennie

Dans le projet annuel de performances pour 2013, 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 (correspondant au rapport entre le loyer, ou la mensualité, majoré des charges et diminué de l'aide, et le revenu des ménages) dans le secteur locatif portant sur trois catégories de ménages : bénéficiaires de minima sociaux, salariés et étudiants (dont boursiers et non boursiers). Selon le projet annuel de performances, les cibles pour 2013 devraient se maintenir à un niveau équivalent aux prévisions actualisées pour 2012, une année qui a marqué un certain alourdissement du taux d'effort moyen, dont la sous-indexation des barèmes n'est pas la moindre cause.

ÉVOLUTION DU TAUX D'EFFORT NET MOYEN DES MÉNAGES LOCATAIRES

(en %)

	2010 Réalisation	2011 Réalisation	2012 Prévision PAP 2012	2012 Prévision actualisée	2013 Prévision	2013 Cible
Bénéficiaires de minima sociaux	21,5	21,4	21,4	22,1	22,1	22,1
Salariés	28	28	28	28,2	27,7	27,7
Étudiant non boursiers	26,8	26,8	26,8	27,2	27,1	27,2
Étudiants boursiers	25	25,1	25,1	25,7	25,7	25,2

Source : projet annuel de performances.

S'il tend à se stabiliser grâce au dispositif de revalorisation créé en 2008, le taux d'effort des ménages locataires s'est globalement accru depuis près de 10 ans, en raison notamment de l'alourdissement des charges locatives couvertes seulement par un forfait.

Dans le même temps, le coût des aides personnelles est en augmentation constante depuis le milieu des années mil neuf cent quatre-vingt. L'indexation ralentit la dégradation du taux d'effort ; mais elle impose aussi aux dépenses de l'État le rythme et l'ampleur des hausses des loyers.

On peut néanmoins penser qu'à défaut de réduire l'écart entre les aides et les charges réellement assumées par les locataires, le dispositif d'encadrement des loyers (décret du 20 juillet) mis en place depuis le 1^{er} août 2012 dans 38 agglomérations de métropole et d'outre-mer contribuera à ralentir son évolution.

2.– Une réflexion à poursuivre

La Cour des comptes soulignait l'insuffisance de l'évaluation de la performance des aides au logement dans son rapport annuel de 2007.

Il est peu contestable qu'elles aient joué un rôle d'amortisseur de la crise. Mais selon la Cour, l'élargissement du périmètre des bénéficiaires se serait fait, entre autres, au détriment de l'efficacité sociale des aides.

De plus, bien que nécessaires au plan social, les allocations ne sont pas sans effet inflationniste sur les loyers ⁽¹⁾.

Saisie du sujet, l'Inspection générale des affaires sociales a rendu un rapport sur ce dispositif en mai 2012 ⁽²⁾.

Les rapporteurs rappellent que, sans cette aide, les dépenses liées au logement pèseraient de manière difficilement soutenable sur les ménages bénéficiaires : ainsi, pour les locataires, le taux d'effort médian passe de 35,8 % avant aide à 19,5 % (chiffres de 2010) après versement de l'aide. En ajoutant les charges, le taux d'effort médian après aide s'établit à 30 % en secteur libre au lieu de 46 % sans cette aide.

Les aides personnelles au logement constituent de fait la prestation la plus importante entrant dans le revenu après transfert des ménages du premier quintile de revenu. Et celle qui a le plus fort impact sur le taux de pauvreté des ménages, réduisant ce taux de 3 points contre une diminution de 2 points pour les minima sociaux ou les prestations familiales sans condition de ressources.

Mais cette efficacité globale masque des disparités très importantes selon la composition familiale et selon le type de logement habité, dans le parc privé ou dans le parc social. En outre le barème apparaît peu adapté aux réalités des marchés locaux du logement bien qu'il se décline entre trois zones d'inégale cherté du logement. Enfin, si l'aide couvre les charges de loyers, il ne s'agit que d'un forfait totalement indépendant des charges réellement supportées. Or, cette dépense est particulièrement dynamique aujourd'hui.

(1) cf. La note d'analyse n°264 du Centre d'analyse stratégique de février 2012 : Les aides au logement des ménages modestes.

(2) Rapport Évaluation des aides personnelles au logement, Inspection générale des affaires sociales et Mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale, mai 2012.

Cette déconnexion progressive des réalités territoriales associée à une sous-actualisation du barème, volontairement plus marquée en 2012, ont détérioré l'efficacité sociale des aides personnelles au logement sur la dernière décennie.

Pour les ménages qui ont progressivement perdu le bénéfice du dispositif en raison de l'abaissement du seuil d'exclusion (ou plafond de ressource), le taux moyen d'effort monte à 25,8 % pour le paiement du seul loyer.

S'il reste, en moyenne, inférieur pour les bénéficiaires, ce taux s'est dégradé entre 2001 et 2010 de 16,9 % à 19,5 %, rognant sur un reste à vivre déjà peu élevé compte tenu du niveau de leurs ressources. En outre, près d'un quart des allocataires des aides supporteraient, après versement de l'aide, des taux d'effort supérieurs à 33 % pour le paiement du seul loyer. La moitié des bénéficiaires de l'ALS (soit plus de 715 000 ménages) seraient dans cette situation.

À cet affaiblissement du soutien apporté, il faut ajouter des modalités de gestion et de versement qui font des aides personnelles une prestation dont le montant est instable et imprévisible pour des bénéficiaires aux ressources souvent précaires.

Si les allocataires dans le parc social ont un taux d'effort moyen inférieur à celui des bénéficiaires dans le parc privé et que leur situation s'est moins dégradée grâce à l'encadrement réglementaire des loyers, un écart entre le niveau des aides et celui des loyers sociaux s'est tout de même creusé : aujourd'hui, 52 % des allocataires de l'APL dans le parc social ont un loyer réel supérieur au loyer-plafond et supportent donc intégralement toute hausse de leur loyer ⁽¹⁾.

Les raisons en sont multiples. Le résultat est que même aidés, certains rencontrent des difficultés à rester dans leur logement ; quant aux plus modestes, ils ne peuvent désormais accéder qu'à des logements PLAI (qui ne représentent que 4 % du parc), et seulement dans le parc ancien dont les loyers sont plus faibles que les constructions récentes. ⁽²⁾

Ce décrochage entre les loyers du parc HLM récent et les loyers-plafonds de l'APL compromet désormais la capacité du parc social à jouer son rôle.

Après la Cour des comptes, les rapporteurs évoquent à leur tour le cas des étudiants. Leurs ressources, essentiellement constituées de libéralités familiales, ne sont pas connues des services fiscaux et de la CNAF. La grande majorité des étudiants remplissent donc les conditions pour solliciter une aide personnelle au logement, indépendamment de leur situation réelle et du niveau de revenu de leur famille. En 2010, ils étaient 700 000 allocataires (11,9 % des bénéficiaires) pour un coût de 1,34 milliard d'euros ; et parmi eux, seulement 30,8 % étaient boursiers.

(1) La proportion est de 86,3 % pour les allocataires des aides dans le parc privé en 2010.

(2) Voir aussi la note d'analyse n°264 du CAS.

Un plancher de ressources leur est appliqué pour contenir l'avantage ainsi conféré. Néanmoins, cet aménagement ne contrebalance pas le maintien d'un avantage fiscal conséquent que conservent leurs familles : elles peuvent toujours déclarer leurs enfants étudiants comme à leur charge fiscalement ou déduire les pensions qu'elles leur versent, même si ceux-ci perçoivent une aide personnelle au logement. Ce cumul, dont 65,3 % des étudiants et leurs familles bénéficient, constitue de fait « *une aide aux ménages imposables incohérente au regard du caractère très ciblé [sur les plus modestes] des aides personnelles* ».

L'inspection générale des Affaires sociales, ainsi que le Centre d'analyse stratégique dans sa note d'analyse n° 264 de février 2012 sur les aides au logement des ménages modestes formulent diverses propositions ou pistes de réflexion pour améliorer l'efficacité et la justice du régime des aides personnelles au logement qui mériteraient d'être étudiées.

Le Rapporteur spécial suggère qu'une mission d'information soit constituée pour tirer les conséquences législatives et réglementaires de ces constats et suggestions.

II.- LE SOUTIEN AUX ASSOCIATIONS

Poursuivant l'effort de réduction des dépenses de l'État, le projet de loi de finances pour 2013 prévoit, pour l'action 2 *Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté* du programme 109, une diminution de 2,2 % des dotations globales, les portant à 8 millions d'euros (– 0,2 million).

L'association nationale pour l'information sur le logement (ANIL) et les associations départementales pour l'information sur le logement (ADIL) mobilisent l'essentiel de ces crédits. Elles 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, complétée par une aide dont le montant est déterminé sur la base de critères sociaux et démographiques liés aux départements d'implantation. Depuis 2012, un pourcentage significatif de la part variable est lié à la performance de chaque structure départementale. À noter que le taux de satisfaction moyen des usagers se maintient à l'excellent niveau de 98 %.

En 2013, leur dotation serait renforcée à 6,9 millions d'euros (au lieu des 6,7 millions d'euros votés pour 2012), avec la création d'une 79^{ème} ADIL.

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).

L'effort d'économie (– 0,36 million d'euros) portera donc sur le soutien financier octroyé par l'État 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.

III.– LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE : LA NÉCESSITÉ DE RENFORCER LES OUTILS EXISTANTS

A.– L'ÉTAT CONDAMNÉ À AGIR

1.– Le poids croissant des astreintes

Depuis la loi du n° 2007-290 du 5 mars 2007, 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. Le dispositif créé fait l'objet de critiques récurrentes pour sa relative inefficience, ou, à tout le moins, pour sa mise en œuvre laborieuse ⁽¹⁾.

Quoi qu'il en soit, le DALO 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

(1) Voir par exemple le rapport publié en juin 2012 de la Commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois sur la mise en œuvre de la loi du 5 mars 2007.

par les commissions de médiation départementales. Le projet de loi de finances pour 2013 prévoit pour couvrir ces astreintes une dotation⁽¹⁾ de 29,3 millions d'euros, dont 2,4 au titre des frais irrépétibles. La dépense serait en hausse de 10 millions d'euros par rapport aux crédits votés pour 2012.

En 2011, 18,3 millions d'euros de liquidations d'astreintes ont été prononcées, auxquelles s'ajoutait 0,3 million d'euros de frais de justice. Au 31 août 2012, ces dépenses atteignaient respectivement 11,1 et 0,2 million d'euros. Mais les prochaines années devraient voir croître ces charges avec l'augmentation des recours, et par suite des condamnations : en 2011, 6 233 recours ont été déposés en moyenne chaque mois, quand cette moyenne s'établissait à 5 850 recours par mois sur les quatre années précédentes.

Or, malgré des progrès dans la mobilisation des droits à réservation préfectoraux (voir *infra*), fin 2011 plus de 23 000 ménages déclarés prioritaires n'étaient pas relogés faute de logements disponibles.

Au surplus, le rythme de dépôt des recours s'est vraisemblablement accéléré depuis l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2012 de l'élargissement du dispositif à tous les demandeurs d'un logement social dont le délai est anormalement long au sens de la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007.

S'ajoutent à ces dépenses contentieuses 4,3 millions d'euros de frais induits par le fonctionnement des commissions de médiation⁽²⁾. Cette dotation pour 2013 s'inscrirait en léger retrait par rapport à 2012 (- 0,2 million d'euros) pour participer à l'effort d'économie sur les dépenses de fonctionnement de l'État.

2.- La mise en oeuvre du Fonds d'accompagnement vers et dans le logement et son adaptation

Le produit des liquidations d'astreintes prononcées à l'encontre de l'État a été versé dans un premier temps aux fonds d'aménagement urbains mis en place dans chaque région. Puis la loi de finances rectificative du 30 juillet 2011 a créé un fonds national d'accompagnement vers et dans le logement ayant pour objet de recevoir ces pénalités pour financer en retour des actions d'accompagnement des ménages reconnus prioritaires et à loger en urgence par les commissions de médiation. Il finance aussi des actions de gestion locative adaptée de logements loués à des associations et sous-loués à ces publics.

L'absence d'accompagnement ciblé sur les difficultés de logement, même lorsque la commission de médiation l'a préconisé, fait en effet obstacle à de nombreux relogements. L'objectif est l'autonomie de la personne dans la prise en charge de son logement.

(1) Action 4 Réglementation, politique technique et qualité de la construction du programme 135.

(2) Action 5 Soutien du programme 135.

La gestion locative adaptée consiste en une activité de gestion « rapprochée et attentive » comportant un suivi, un accueil et une animation au quotidien, et, le cas échéant, une médiation avec l'environnement, vis-à-vis des occupants. L'objectif est la prévention des difficultés des occupants et la sécurisation de la relation bailleurs-locataires. La finalité à terme est l'accès au logement ordinaire avec un statut de locataire.

Ce fonds est géré par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) qui agit au nom et pour le compte de l'État. Les préfets de région sont informés des enveloppes régionales arrêtées par le comité de gestion du fonds. Ils doivent faire remonter les dossiers de demande des associations en fonction des orientations nationales et des priorités locales. Le versement effectif du concours financier est subordonné à la signature d'une convention entre l'État et l'organisme portant le projet.

Dans un premier temps, seuls ont été ciblés les territoires portant un enjeu fort au regard du DALO. Des appels à projets ont ainsi été lancés dans des régions d'Ile-de-France, Provence-Alpes-Côtes-d'Azur, Rhône-Alpes, Aquitaine et Midi-Pyrénées pour sélectionner les premiers projets qui seront financés par le fonds.

Les premières conventions avec les opérateurs ont été signées à l'été 2012.

Au 29 août 2012, le fonds a été abondé de 11,3 millions d'euros et l'emploi de 16,5 millions d'euros a été programmé. Le montant total des dépenses actuellement notifiées est de 6,8 millions d'euros.

S'éloignant un peu de l'objet initial du fonds, le projet annuel de performances évoque aussi l'éventualité d'étendre ses emplois réglementaires au développement de logements adaptés. Il se ferait en complément des actions financées par le programme 177 Prévention et insertion des personnes vulnérables (voir partie III.II.A), voire en soutien financier du projet de production de logements très très sociaux (dits super-PLAI – voir partie IV).

B.– OPTIMISER LES AUTRES MOYENS D'ACTION

1.– Utiliser pleinement les outils à la disposition de l'État

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, et la mobilisation de tous les leviers, budgétaires, fiscaux et partenariaux, pour développer une offre de logements abordables et adaptés (parties III.II et IV), les actions suivantes sont menées :

– 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 en outre 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 (partie III).

Sur 88 départements ayant répondu à une enquête fin 2011, 52 avaient un plan en cours au 1^{er} janvier 2011, avec un périmètre variable. Par ailleurs, la majorité des répondants disposent d'un ou plusieurs outils permanents pour connaître les besoins en logement des personnes défavorisées et l'évolution de ces besoins. Enfin, 69 % disposent d'un ou plusieurs dispositifs spécifiques destinés à trouver une réponse à ces besoins, distincts des accords collectifs départementaux ou intercommunaux et du contingent préfectoral.

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

- s'agissant du contingent préfectoral : 30 % des logements libérés ou mis en service 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. Il peut être délégué aux collectivités territoriales ;

- 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.

Dans la plupart des départements, le droit de réservation préfectoral peut suffire à satisfaire la demande des publics DALO. En pratique, il n'était pas totalement mobilisé. La mise en œuvre du droit au logement opposable a imposé aux préfets une utilisation accrue de ce contingent (notamment par une instruction du 21 décembre 2009). Mais dans les zones tendues, il s'est avéré également indispensable de pouvoir recourir à l'ensemble du parc des bailleurs.

Ce fut l'objet du décret n° 2011-176 du 15 février 2011 qui a refondu complètement les dispositions réglementaires du code de la construction et de l'habitat relatives aux contingents de réservation de logements : entre autres, si le taux maximum du contingent préfectoral est maintenu à 30 %, à l'intérieur le taux de 5 % pour les agents civils et militaires de l'État devient lui-même un maximum. Cela signifie qu'est garanti un taux de 25 % pour le logement des personnes défavorisées, quand il est nécessaire. Le décret a aussi renforcé l'obligation pour les bailleurs de déclarer aux réservataires les logements mis en service ou vacants, sous peine de sanctions financières.

Cependant, la Représentation nationale ne connaît pas encore l'impact du nouveau dispositif⁽¹⁾.

On relèvera seulement qu'à ce jour, les attributions de logements par les CIL à des demandeurs DALO sont plus de 10 fois en dessous de l'obligation légale (2,5 % des relogements, même si cette proportion était montée à 8,5 % des relogements réalisés en 2010).

2.– Vers un dispositif universel de garantie des risques locatifs ?

Les parcs de logements « dédiés » ne suffisent pas à répondre aux besoins des plus modestes alors que, dans le même temps, trop d'appartements privés demeurent vacants.

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, l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL) a créé un dispositif de garantie contre les dégradations et les impayés locatifs en 2006.

L'expérience a été confirmée par la loi du 5 mars 2007 qui a constitué auprès de l'Union le fonds permettant de financer le dispositif dit de garantie universelle des risques locatifs (GURL ou GRL) ; puis la loi de finances rectificative pour 2007 du 25 décembre 2007 lui a assuré la garantie de l'État. Enfin, la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion a fait du dispositif de la GRL l'une des catégories d'emploi d'Action Logement (1 % logement). Depuis le 1^{er} janvier 2010, il remplace dans le parc locatif privé⁽²⁾ la garantie Loca-Pass qui consistait en une caution solidaire de la part d'un collecteur d'Action Logement. 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.

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.

Mais 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 conforme au cahier des charges fixé par décret. Ce cahier des charges permet d'accepter tout locataire dès lors

(1) Entre 2008 et 2010, seuls 35 000 ménages ont pu être relogés via les effets directs ou indirects du DALO. En 2010, le rapport entre le nombre de ménages relogés pendant l'année et le nombre de décisions favorables et sans objet prises sur la même période, duquel on retire les refus des ménages, était de 76,6%.

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

qu'il présente un taux d'effort ⁽¹⁾ 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 » ⁽²⁾ 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.

Les sinistres donnent lieu, si nécessaire et à l'initiative de l'APAGL ⁽³⁾ – l'association qui assure le pilotage et le contrôle du dispositif, dont Action Logement est l'administrateur –, 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.

L'État ne rembourse pour sa part que les excédents de sinistralité constatés au titre des publics « État » ⁽⁴⁾, Action logement faisant l'avance de la totalité des compensations aux assureurs et assumant la part liée à « son » public ⁽⁵⁾. Pour 2013, le projet de loi de finances inscrit 9 millions d'euros sur l'action dédiée *Garantie des risques locatifs* du programme 109, en baisse de 3 millions par rapport aux crédits votés pour 2012 (– 25 %).

Il est en effet difficile d'évaluer le coût du dispositif. Même s'il faut tenir compte d'un temps de montée en charge et des délais de procédure, l'État n'a supporté aucune dépense jusqu'en 2011, l'avance de 10 millions faite à l'APAGL fin 2007 suffisant alors pour couvrir ses frais. Sur les 12 millions retenus pour 2012, seuls 7,9 millions ont été consommés à ce jour.

On constate surtout que, malgré son intérêt pour les bailleurs, le dispositif peine à se diffuser. Avec 231 000 contrats en cours à fin 2011 et environ 300 000 contrats souscrits en cumulé, le développement quantitatif est loin de l'objectif initial de 400 000 contrats à la même date.

Il apparaît que la majorité des administrateurs de biens et agences de location, qui bénéficient 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.

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

(2) 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.

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

(4) 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.

(5) 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.

D'autre part, très peu d'assureurs le proposent ; la plupart préfèrent fuir le « mauvais risque », plus coûteux - ou moins rentable -, et vendre le produit d'assurance concurrent, la Garantie contre les loyers impayés (GLI), non réglementé qui couvre les locataires répondant aux conditions classiques de solvabilité. Ils ont d'autant plus de facilité à le faire qu'elle est offerte aux bailleurs à un tarif moins élevé que la GRL.

Pourtant, les premières études montrent que la GRL a bien touché son public : l'évaluation réalisée par l'APAGL début 2012 conclut que le dispositif répond qualitativement aux objectifs qu'il s'est fixé, dans la mesure où près de trois-quarts des ménages couverts ne répondraient pas aux exigences du marché locatif privé pour le même logement. 81 % des locataires entrés dans un logement couvert par la GRL sont des salariés. Parmi eux, 70 % sont en situation précaire au regard de l'emploi (CDD, intérim). Les ressources mensuelles moyennes des locataires à l'entrée dans les lieux s'élèvent à 1 783 euros (en intégrant les aides au logement).

Autre signe de l'intérêt du dispositif : le secteur associatif qui utilise des PLAI souhaiterait pouvoir en bénéficier.

Le succès et la viabilité de la GRL dépend directement du degré d'adhésion des entreprises d'assurance. L'État a tenté d'en rallier de nouvelles en assouplissant les conditions de commercialisation des contrats. Sans succès. Le retrait au 1^{er} janvier 2013 du principal assureur (la DAS) devrait même réduire encore le périmètre potentiel de diffusion du dispositif social.

Une autre piste serait d'imposer la GRL comme dispositif d'assurance universel – en atténuant éventuellement les plus importantes sources de risque. Cela permettrait de mutualiser les risques, ou plus précisément de les diluer au sein d'une population plus « classique ».

Interpellé par le Rapporteur spécial, le ministère a indiqué que des réflexions sont en cours pour mettre en place un dispositif de caution solidaire conformément aux engagements du Président de la République. Il pourrait couvrir à la fois la prise en charge du dépôt de garantie et des impayés de loyers. Après concertation avec les partenaires sociaux, il pourrait être un des thèmes de la prochaine loi-cadre pour le logement.

En attendant, le projet annuel de performances se fonde sur des hypothèses modérées :

- une diffusion de la GRL au sein du parc locatif privé à un rythme modéré en 2012 (50 000 nouveaux contrats), puis une stabilisation l'année suivante pour atteindre 281 000 logements garantis en 2013 (environ 4,7 % du parc locatif privé) ;

- une part de public compensable estimée à 82 % du parc couvert par la GRL - au lieu de 20 % si le dispositif s'était généralisé ;

- une diffusion progressive des locataires éligibles parmi les locataires couverts par un contrat GRL, dont 11 % seulement relevant de la part État ;

- une fréquence de sinistres estimée à partir des caractéristiques des locataires : pour les locataires couverts par l'État, plus précaires, un taux de sinistralité de 8 % ; pour les locataires couverts par Action Logement, un taux de sinistralité de 5,1 % ;

- un montant de sinistre moyen de 5 000 euros environ par logement ;

- un taux moyen de prime d'assurance hors taxe augmenté à 3,04 % (au lieu des 2,25 % envisagés initialement) du montant du loyer qui serait de 613 euros par mois en moyenne ;

- un seuil de sinistralité « normale », au delà duquel il y a compensation, défini par décret en Conseil d'État, de 55 %.

3.– Une politique de prévention des expulsions à réformer

La loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion a rendu obligatoire la mise en place des commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX). Depuis 2011, la compétence pour se prononcer sur le maintien ou la suspension de l'APL en cas d'impayés de loyer a été transférée aux organismes payeurs CAF/CMSA.

Une enquête logement de 2006 avait révélé une forte augmentation du nombre et du taux des impayés, malgré les efforts notables fournis par certains départements : dans le secteur locatif social, ils touchaient 6,37 % des logements, concernant à 68 % des bénéficiaires des aides personnelles au logement – une proportion en diminution. Dans le secteur privé, le phénomène touchait 3,4 % des logements, avec 67 % de ménages percevant des aides personnelles au logement - proportion en nette progression. La hausse des loyers, de 13,6 % dans le parc public et 17,9 % dans le privé sur 2000-2006, et le nombre croissant des familles monoparentales sont les principales raisons avancées pour expliquer cette évolution. On peut penser que la crise qui sévit depuis 2008 a encore aggravé ces situations.

Dans le même temps, les décisions d'expulsions, les interventions de la force publique ou l'indemnisation des bailleurs en cas de refus d'octroi du concours de la force publique ont aussi sensiblement progressé.

NOMBRE D'EXPULSIONS DEMANDÉES ET RÉALISÉES ENTRE 2008 ET 2011

	2008	2009	2010	2011 (provisoire)
Contentieux locatif avec demande de délivrance de titre exécutoire (assignations) ⁽¹⁾	147 484	150 107	154 443	151 777
Décisions de justice prononçant l'expulsion ⁽²⁾	110 434	112 195	113 485	116 832
Nombre d'interventions effectives de la force publique ⁽²⁾	11 284	10 597	11 670	12 759

(1) Source : ministère de la Justice

(2) Source : ministère de l'Intérieur

Dans tous les cas, que l'on exécute ou pas ces expulsions, la collectivité supporte un coût important, humain et social évidemment, mais aussi budgétaire.

D'un côté, s'il refuse l'octroi du concours de la force publique, le préfet doit indemniser les bailleurs en raison du préjudice subi. Les indemnités sont de deux types : celles allouées à l'amiable et celles payées à la suite d'un jugement.

MONTANT DES INDEMNITÉS DANS LE PARC PUBLIC ET PRIVÉ

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Montant	53	52	61,77	66,66	78,37	37,08	29,56	31,30	38,32	55,15	53,78

Source : ministère du Logement

D'un autre côté, expulser des locataires de bonne foi rallonge les listes de publics reconnus prioritaires et à loger en urgence. Ces opérations aggravent ainsi la charge des obligations de relogement et peuvent aboutir à terme à alourdir le volume d'astreintes à payer par l'État au titre du DALO.

Il y a donc le plus grand intérêt à essayer de résoudre les situations avant d'en arriver aux décisions d'expulsion. Mais les dispositifs existants apparaissent encore peu efficaces.

Certes, la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre l'exclusion a voulu passer d'un traitement de l'expulsion comme un problème d'ordre public à un traitement social préventif, le plus en amont possible, afin d'intervenir quand la situation peut encore être redressée, éviter la phase contentieuse et limiter, dans les faits, l'expulsion locative pour dettes de loyer aux seuls locataires de mauvaise foi. Des mesures ont été prises pour renforcer ce dispositif : mobilisation des PDALPD, des fonds de solidarité logement (FSL) départementaux, adoption de chartes départementales pour la prévention des expulsions, mise en place d'un protocole d'urgence pour les locataires de bonne foi s'engageant à reprendre le paiement de leur loyer... Le plus grand espoir résidait dans les CCAPEX, désormais installées dans tous les départements.

Mais des questions demeurent sur leur bon fonctionnement, la stabilisation de leurs pratiques et la définition du périmètre de leurs compétences. On dénonce surtout le fait qu'elles n'aboutissent à aucune décision concrète parce qu'elles interviennent trop tard et n'ont pas de véritables pouvoirs de coordination des acteurs pouvant être mobilisés.

À partir de ces constats, la ministre de l'Égalité des territoires et du logement a confié au délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées (DIHAL) la mission de réfléchir au renforcement de la politique de lutte contre les expulsions.

En outre, une circulaire conjointe de Mme Cécile Duflot et du ministre de l'Intérieur a été envoyée aux préfets le 26 octobre pour interdire l'expulsion des familles reconnues comme prioritaires DALO jusqu'à ce qu'elles aient obtenu une autre solution de logement.

Le réseau ANIL-ADIL a récemment publié trois études sur la prévention des expulsions locatives : la première sur le fonctionnement des CCAPEX, la deuxième sur le processus qui conduit à l'expulsion, la troisième sur le profil des ménages en impayés de loyer ayant consulté les ADIL. Ces études mettent en évidence certaines faiblesses des procédures existantes et suggèrent des pistes susceptibles d'en améliorer l'efficacité. Le bulletin de l'association, *Habitat Actualités*, n° 126 de mars 2012 ⁽¹⁾ en présente une synthèse très intéressante à consulter.

En tout état de cause, toutes les analyses partent d'un constat commun : il faut réagir le plus rapidement possible et coordonner l'action de tous ceux qui peuvent aider à éviter l'expulsion ; elles aboutissent à une recommandation centrale que l'ensemble des étapes du traitement des situations de péril soit pris en charge par un opérateur unique spécialisé dans la prévention des expulsions – ce qui est rarement le cas.

(1) Accessible sur le site internet de l'ANIL.

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

En 2013, le programme 177 Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables devrait être doté de 1,2 milliard d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, soit une augmentation de ses crédits dans leur globalité de 3,2 %.

Il vise à répondre aux besoins les plus urgents en termes de logement, à prévenir l'exclusion et à aider à la réinsertion des 8,6 millions de personnes confrontées à la pauvreté en France recensées en 2010 (14,1 % de la population), dont le nombre a progressé de 5 % ⁽¹⁾ entre 2009 et 2010.

Malgré son importance en cette période de rigueur budgétaire, le complément de crédits (+ 37,5 millions sur le programme 177, dont spécifiquement + 35,5 millions pour son action 12 *Hébergement et logement adapté*) permet seulement de rejoindre le niveau réel des dotations attendu pour 2012 : en effet, face à la pression des besoins d'accueil prévisibles au début de l'hiver 2011-2012, le précédent Gouvernement avait débloqué des renforts budgétaires à hauteur de 75 millions, répartis entre les exercices 2011 et 2012. Ils ont ainsi complété les dotations votées en loi de finances initiale pour 2012. Affichés à 1 095,7 millions, les crédits de l'action 12 devaient en réalité monter à environ 1 131 millions en 2012, soit le niveau des demandes pour 2013.

En dernière analyse, on peut considérer que ce renforcement budgétaire traduit plus exactement une stabilisation des crédits.

Après les aides personnelles au logement, le programme 177 est le plus gros consommateur des crédits du présent budget (16,15 %) ; l'action 12 mobilise à elle seule 92,7 % des dotations du programme, soit près de 15 % de celles de la mission.

On relèvera que l'action 13 *Aide alimentaire* a été transférée sur une autre mission au sein du programme 304 Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales.

Si deux des actions du programme (12 et 14 *Rapatriés*) sont revalorisées par rapport à la loi de finances initiale pour 2012, les deux autres actions verront baisser leurs dotations.

(1) Selon le projet annuel de performances.

I.- DES DOTATIONS POUR LA PRÉVENTION DE L'EXCLUSION EN DIMINUTION APPARENTE

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

Ses dotations diminueront d'1,2 million d'euros en 2013 (-2,1 %) en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement. Mais, en gommant le transfert du dispositif des points d'accueil et d'écoute jeunes (PAEJ) vers une autre mission (programme 106 Actions en faveur des familles vulnérables), dispositif qui représentait une dépense de 5 millions d'euros, on constate plutôt une consolidation des crédits alloués aux aides sociales pour les personnes âgées et handicapées.

A.- L'AIDE SOCIALE AUX PERSONNES ÂGÉES ET HANDICAPÉES : POURSUIVRE L'APUREMENT DE LA DETTE DE L'ÉTAT

Les crédits pour 2013 sont ainsi demandés en hausse de 13,5 % par rapport à la loi de finances initiale 2012, soit 42 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, en intégrant 5 millions d'euros pour apurer une partie des dettes contractées par l'État depuis 2010 notamment envers les établissements d'hébergement pour personnes âgées

Par ailleurs, un travail de recensement visant à améliorer la connaissance qualitative des dettes sera mené à l'automne. À l'issue de ce recensement, un plan adapté et ciblé devrait assurer un meilleur traitement des soldes éventuels.

Indépendamment de ce règlement, il est demandé 37 millions d'euros pour financer les allocations et les aides sociales aux personnes âgées et handicapées, la prévision du nombre de bénéficiaires restant stable. 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.- 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 mensuel moyen a été revalorisé en 2012 à 777,16 euros pour une personne seule et 1 206,59 euros pour un couple. Le nombre de bénéficiaires resterait à 199 personnes. Le besoin de financement pour 2013 est estimé à 1,7 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. Le nombre de bénéficiaires de ce dispositif resterait à 1 464 en 2013 pour un coût annuel moyen de 16 598 euros par individu. La dotation demandée pour 2012 s'élèverait donc à 24,3 millions d'euros.

2.– Les prestations aux personnes handicapées

– 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 résiduel des bénéficiaires de cette allocation était estimé à 225 personnes en 2012 et a vocation à diminuer d'année en année. Les besoins financiers de cette prestation seront de 0,8 million d'euros en 2013.

– 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. Le nombre de bénéficiaires reste estimé à 715 en 2013 et les besoins sont évalués à 15,2 millions d'euros.

B.– LES CARENCES DES ACTIONS EN FAVEUR DES GENS DU VOYAGE

– L'action 11 *Lutte contre l'exclusion* du programme 177 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'intervenants auprès de ces publics et la médiation. Une dotation maintenue à 2,7 millions d'euros est prévue pour financer ces actions en 2013.

– 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.

Néanmoins, le versement de l'ALT2 pourrait être réformé pour mieux prendre en compte l'occupation effective des places dans le mode de calcul de cette allocation. Le taux d'occupation montre en effet une certaine baisse sur les derniers exercices. Il s'agit aussi de conduire un travail sur la gestion des aires (gestion déléguée, coûts, tarifs appliqués aux gens du voyage, règlement intérieur).

Les prévisions de dépense diminuent à 12,4 millions d'euros, alors qu'au regard de la programmation des nouvelles places inscrites dans les schémas départementaux de 2010 à 2013, ces dépenses pourraient augmenter. Au total, le programme 177 consacrerait 15,1 millions aux actions en faveur des gens du voyage.

– L'État participe aussi au financement des aires d'accueil des gens du voyage, dont les crédits figurent à l'action 1 *Construction locative et amélioration du parc* du programme 135 Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat. Ces

dotations sont, quant à elles, maintenues à un niveau à peu près équivalent à celui de 2012, à raison de 5 millions d'euros d'autorisations d'engagements et de 13 millions d'euros de crédits de paiement (– 2 millions d'euros), pour soutenir les programmes de développement.

La loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage a en effet prévu l'élaboration d'un schéma départemental pour l'accueil des gens du voyage dans chaque département et l'attribution aux collectivités territoriales de subventions pour la réalisation ou la réhabilitation d'aires d'accueil des gens du voyage et d'aires de grand passage. Les dotations de 2013 viseraient le soutien des objectifs ci-dessous :

FINANCEMENT DES AIRES D'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE EN 2013

	Objectifs quantitatifs	Subventions unitaires (en euros)	Coût total (en millions d'euros)
Places nouvelles en accueil	309	10 671	3,3
Aires de grand passage	0		
Places en terrains familiaux	160	10 671	1,7
Études préalables à la révision des schémas	0	-	-
Total			5

Source : *Projet annuel de performances.*

Les collectivités concernées (notamment les communes de plus de 5 000 habitants) ont l'obligation de réaliser les investissements nécessaires dans les deux ans de la publication du schéma ou quatre ans en cas de prorogation. En contrepartie, elles disposent de moyens renforcés pour lutter contre les stationnements illicites.

Cependant plus de dix ans après, on constate d'importants retards dans le développement de ces sites. Les obligations des communes fixées par les schémas départementaux initiaux devaient se traduire, pour l'ensemble du dispositif d'accueil, par la création de 41 569 places en accueil et 350 aires de grand passage.

Or, fin 2011, le cumul depuis 2000 des places financées en aires d'accueil (y compris en aires de petit passage) s'élève à seulement 28 246 places et 123 aires de grand passage⁽¹⁾. Ce ne sont que 68 % des places d'aires d'accueil prescrites dans les schémas qui ont fait l'objet d'un engagement financier à cette date. Le retard est plus net s'agissant du nombre des places disponibles en aires aménagées : 23 603, soit 57 % des prescriptions.

(1) Pour l'ensemble ainsi que les 733 nouvelles places en terrains familiaux, l'État aura engagé 294,2 millions d'euros en autorisations d'engagement entre 2000 et 2011.

En outre, le taux de réalisation des prescriptions est inégal selon les départements. Fin 2011, ce taux était inférieur à 50 % dans 31 départements. Au total, 246 communes hors EPCI et 195 EPCI ayant la compétence gens du voyage sont défaillants au 1^{er} janvier 2012.

On ne compte par ailleurs que 110 aires de grand passage avec une moyenne de 100 places. Parallèlement, à fin 2011, 733 places en terrain familial avaient été financées dans 30 départements.

La Cour des comptes a publié le 11 octobre dernier un rapport consacré à la mise en œuvre de cette politique⁽¹⁾. Confirmant un taux de réalisation très insatisfaisant, la Cour observe également que « *[les] disparités territoriales sont d'autant plus problématiques qu'une partie des départements ayant de faibles taux de réalisation sont également ceux où les besoins identifiés en places d'aires d'accueil sont les plus importants* ».

Pourtant, les constats locaux, bien qu'hétérogènes, accréditeraient l'idée d'une corrélation possible entre la création des aires et une baisse des stationnements illicites.

La Cour souligne par ailleurs que la faible attention portée tant par l'État que par les collectivités territoriales à l'aménagement et à la gestion des aires ne garantit ni la conformité des aménagements à la réglementation ni l'utilisation efficiente des fonds publics. On relèvera ainsi que malgré les retards, le coût des investissements s'est révélé supérieur aux prévisions, en raison notamment du renchérissement des travaux de voirie et des frais de raccordement aux réseaux « *directement imputables aux décisions des collectivités territoriales d'éloigner les aires des zones habitées* ». À fin 2011, ce coût pouvait être estimé à 632 millions d'euros.

Enfin, l'accompagnement social des gens du voyage reste limité, notamment pour répondre à la demande d'habitats adaptés des familles désireuses de s'installer plus durablement sur un territoire.

À certaines recommandations de la Cour des comptes, la ministre de l'Égalité des territoires et du logement a répondu : « *compte tenu de la situation budgétaire, il ne peut être envisagé de rétablir le subventionnement par l'État qui a déjà été prorogé.* » Mais « *en cas de défaut de la commune et de l'intercommunalité, l'État se substituerait selon des modalités opérationnelles à préciser.* »

(1) Rapport public thématique L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage, octobre 2012, Documentation française.

On citera également le rapport n°3212, publié en mars 2011, de la Mission d'information sur le bilan et l'adaptation de la législation et l'habitat des gens du voyage issue de la Commission des lois de l'Assemblée nationale.

II.- L'HÉBERGEMENT DES PERSONNES SANS DOMICILE OU EN SITUATION DE PRÉCARITÉ : RECONNAÎTRE LA PERSISTANCE DES BESOINS D'URGENCE

Selon l'enquête menée par l'INSEE en 2006 ⁽¹⁾, le nombre de personnes sans domicile en France atteignait 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'élevait à 872 000, ce qui représentait 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 %).

Pour répondre aux besoins les plus urgents mais aussi favoriser l'insertion vers un logement autonome, l'action *Hébergement et logement adapté*, devrait bénéficier de 1 131,2 millions d'euros, soit une progression substantielle, en cette période de contrainte budgétaire, de 35,5 millions d'euros (+ 3,2 %) pour les autorisations d'engagement et les crédits de paiement.

Comme cela a été souligné, il s'agit plus exactement d'une stabilisation des dotations au niveau de ce qui a été prévu pour l'exercice 2012, qui traduit tout de même un véritable effort de rebasage de crédits jusqu'alors systématiquement et fortement sous-budgétés depuis plusieurs années.

En outre, en s'attachant, d'une part, à poursuivre les travaux de rationalisation de la gestion des dispositifs, et, d'autre part, à approfondir la stratégie du logement d'abord, le ministère escompte optimiser ces dépenses, tout en répondant mieux aux besoins et en « *tirant les demandeurs par le haut* ».

Pour autant, les acteurs de terrain continuent de clamer leurs difficultés à répondre à une demande croissante avec l'approfondissement de la crise économique et sociale actuelle. On observe également un phénomène de débordement des demandeurs d'asile sur les dispositifs généralistes, qui ne cesse de s'accroître depuis 2008.

Dans ce contexte, il est à craindre que cette action ne s'avère encore significativement sous-dotée par rapport aux besoins réels.

(1) La prochaine enquête est réalisée en 2012.

A.– LE BUDGET POUR 2013 CONFIRME LA STRATÉGIE DU LOGEMENT D'ABORD

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 (voir partie II).

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).

Après des plans successifs, et substantiels, pour renforcer les capacités d'accueil, sans qu'elles ne soient jamais suffisantes, il a été entrepris, à compter de 2008, de développer une nouvelle approche des problématiques de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes les plus vulnérables. Cette stratégie vise à développer des solutions appropriées à la diversité des 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 à un logement pérenne et adapté.

Pour une première évaluation de la « Refondation » de la politique de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans domicile ou mal logées, on peut se reporter au rapport d'information n° 4221 présenté en janvier 2012 par le Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale *Pour un service public efficace de l'hébergement et de l'accès au logement des plus démunis*⁽¹⁾.

Tout en soulignant l'intérêt de cette stratégie, le Comité fait divers constats d'insuffisance dans sa mise en œuvre, non seulement en termes d'offre, mais aussi de connaissance des besoins, d'organisation des dispositifs et des acteurs, et même de pilotage national.

Quoi qu'il en soit, s'il doit travailler à renforcer l'efficacité de la démarche, le Gouvernement en confirme les objectifs et la logique : s'agissant des moyens budgétaires que l'État envisage de mobiliser en 2013, on relèvera que le projet annuel de performances annonce le maintien au niveau de 160,3 millions

(1) *Étude alimentée par les évaluations de la Cour des comptes sur la Politique publique de l'hébergement des personnes sans domicile, rapport publié en décembre 2011.*

d'euros des financements alloués aux formules favorisant la mobilisation d'une offre plus adaptée ou stabilisant les parcours résidentiels, dans un contexte de budget contraint qui exige la réduction d'autres dépenses d'intervention.

– 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 et serait donc mieux-disante d'un point de vue économique et social. 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.

Divers plans ont accéléré la montée en charge du dispositif : au 31 décembre 2011, 10 269 places étaient ouvertes. Pour atteindre l'objectif national fixé à 15 000 places, il est prévu l'ouverture de 2 000 places supplémentaires entre 2013 et 2015.

– 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. 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.

Fin 2011, 2 950 logements étaient concernés. En 2012, 427 ménages, soit 5 550 personnes, ont ainsi accédé à un logement ordinaire.

– 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 22 900 euros pour les résidences ayant plus de 100 logements. Pour 2013, le montant demandé est de 11 millions d'euros, comme en 2012.

Fin 2011, on décomptait environ 700 résidences sociales offrant plus de 75 492 logements, auxquels s'ajoutent 34 120 logements en foyers (foyers de travailleurs migrants, et foyers de jeunes travailleurs) qui ont vocation à terme à être transformés en résidences sociales. Cependant toutes ne sont pas bénéficiaires de l'AGLS ; l'attribution de celle-ci dépend des publics accueillis et des actions mises en œuvre.

– Enfin, est prévu le financement de diverses mesures d’accompagnement vers et dans le logement. 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. Elles s’adressent aux publics ne relevant pas du Fonds d’accompagnement vers et dans le logement (FAVDL) évoqué précédemment, mêmes s’il s’agit des mêmes mécanismes.

En outre, ce fonds (qui recevra 29,3 millions d’euros supplémentaires en 2013) pourrait être mobilisé pour financer la création de nouvelles places en logement adapté.

Tous ces dispositifs sont confortés pour donner la priorité à un logement autonome et pérenne chaque fois que c’est possible. S’y ajoutent les crédits consacrés à la garantie des risques locatifs (9 millions d’euros) qui contribue parallèlement à sécuriser la relation locative.

Au total, le délégué interministériel à l’hébergement et à l’accès au logement considère que depuis le lancement de cette stratégie en 2009, 19 000 personnes seraient sorties des centres d’hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) vers un vrai logement et que plus de 5 000 personnes seraient passées d’un hôtel ou d’un habitat indigne à un des logements mobilisés dans le parc privé d’Île-de-France.

Pour renforcer son efficacité, un plan a été lancé sous son égide afin d’accompagner les acteurs dans l’appropriation de la stratégie de refondation de la politique d’hébergement et d’accès au logement : il s’agit, entre autres, d’expérimenter la mise en œuvre de l’ensemble des nouveaux outils de pilotage et de gestion au sein de quelques territoires pilotes.

B.– UNE INDISPENSABLE REVALORISATION DES DOTATIONS DE L’HÉBERGEMENT D’URGENCE

1.– Le renforcement des moyens de la veille sociale

La volonté d’assurer une 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.

Il vise à une mobilisation plus optimale des différentes solutions d’hébergement existantes, et partant, plus économe (en nuitées notamment) de cette offre, par la mutualisation des moyens que doivent assurer ces plates-formes. Mettant en réseau l’ensemble des acteurs publics, privés et associatifs, elles sont censées 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. Le processus de mise en place vient d'aboutir s'agissant du volet Urgence – quoique, de manière semble-t-il inégale selon les départements ⁽¹⁾. Le volet Insertion reste à développer.

Le projet annuel de performances indique qu'en 2012, 75 % des personnes qui se sont adressées à un de ces dispositifs ont pu être orientées vers un hébergement et 10 % vers un logement. Il envisage en 2013 une progression de ce taux à 80 % pour la première catégorie et à 12 % pour la seconde.

Ces résultats reflètent la montée en efficacité des nouvelles structures, mais sans doute pas la réalité de leur portée actuelle si l'on en juge par les constats de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociales (FNARS) : l'enquête qu'elle a menée sur 37 départements montrerait que le service téléphonique d'urgence « 115 » a dû refuser 70 % des demandes au mois de juillet dernier - contre 50 % l'hiver précédent, la dégradation résultant de la fermeture des places hivernales. Le Samu social de Paris assure pour sa part qu'il ne trouve pas de solutions pour répondre à 400 des 1 200 appels qu'il reçoit chaque jour.

Sur le terrain, la veille sociale est assurée par quatre types de services – toutes structures pouvant être cofinancés 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 travailleurs professionnels, auxquels s'ajoute un nombre important de bénévoles au sein des équipes mobiles et des accueils de jour.

Enfin, dans le cadre du plan triennal de lutte contre les violences faites aux femmes, l'action finance des accueils de jour ouverts spécifiquement aux femmes victimes de violence. En 2013, ils seront financés à hauteur de 890 000 euros.

Le suivi de l'activité et le pilotage global seront accrus en 2013 par le déploiement d'un applicatif unique SIAO pour gérer les demandes et les places, ainsi que d'une base de données d'observation sociale alimentée par les applicatifs SIAO.

La croissance des besoins de prise en charge et le développement des SIAO ont emporté une consommation de 85,4 millions d'euros en 2011. Prenant acte de ces évolutions, le présent projet de loi de finances prévoit une dotation de 85,9 millions d'euros, alors qu'elle s'établissait à 80 millions d'euros en 2012.

(1) Cf. le rapport précité de la Mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale.

2.– Un rebasage des crédits de l'hébergement déjà dépassé ?

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 sous la responsabilité du ministère de l'Intérieur (21 689 places en centres d'accueil et près de 21 000 places en hébergement d'urgence fin 2011) ;

- les logements temporaires, qui comprennent les résidences sociales (75 492 places à la même période) et les maisons-relais (10 269) ;

- les logements-foyers, qui comprennent les foyers de jeunes travailleurs et les foyers de travailleurs migrants (34 120 places).

Le développement des capacités d'hébergement a bien été accéléré ces dernières années grâce à une succession de plans d'actions conséquents ⁽¹⁾. Cette mobilisation de moyens a permis de faire nettement progresser les capacités des dispositifs, qui atteignaient 75 347 places (hors places d'hiver, résidences sociales ou maisons-relais) au 1^{er} janvier 2012.

ÉVOLUTION DES CAPACITÉS D'HÉBERGEMENT ET DE MAISONS RELAIS 2006-2012

(en nombre de places)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 ⁽²⁾
Urgence et stabilisation (hors CHRS)	13 138	14 689	15 911	17 535	17 535	18 819	19 766
Hôtel ⁽³⁾	9 393	9 198	10 377	13 025	13 025	nc	16 235
CHRS	31 185	36 184	38 159	39 442	39 442	39 540	39 346
Maisons-relais	3 192	3 799	5 289	7 909	9 909	nc	10 269
Total	56 908	63 870	69 736	73 353	79 911	nc	85 976

Source : direction générale de la Cohésion sociale (DGCS) et projet annuel de performances.

(1) A savoir : le plan triennal d'action en faveur de l'hébergement d'urgence adopté le 12 mai 2006, le plan d'action renforcée pour les sans-abri – PARSA - arrêté le 8 janvier 2007, le lancement du « Grand chantier prioritaire » de l'hébergement qui a encouragé l'inscription, à compter de la loi de finances initiale pour 2009, de dotations plus réalistes sur une action longtemps sous-dotée, ou encore les compléments apportés par le Plan de relance de l'économie en 2009-2010.

(2) Plus précisément, situation au 1^{er} janvier 2012.

(3) Hors places hivernales.

Le projet de loi de finances pour 2013 indique prévoir la création de 500 nouvelles places d'hébergement en 2013, en sus d'approximativement 2 500 places « hivernales » qui auront été pérennisées ou, plus exactement, dans lesquelles les familles hébergées ont été maintenues jusqu'à ce que des places soient accessibles dans des dispositifs plus pérennes.

– Il est donc demandé des dotations de 275 millions d'euros pour l'hébergement d'urgence, en progression de 31 millions d'euros par rapport aux crédits votés pour 2012, afin de financer des capacités étendues, ainsi que les places spécifiques à la campagne hivernale.

Le 18 octobre, la ministre de l'Égalité des territoires et du logement a annoncé la mobilisation de près de 19 000 places supplémentaires dans le cadre du plan Grand froid 2012-2013, contre 15 188 effectivement mobilisées lors de l'hiver 2011-2012 – soit plus précisément une moyenne de 9 446 places supplémentaires par jour sur la période. Pour soutenir cet effort, une enveloppe de 50 millions d'euros supplémentaires (dont 10 millions pour le dispositif dédié aux demandeurs d'asile) doit être ouverte d'ici la fin de l'année.

Devant la commission élargie du 24 octobre, la ministre a également évoqué son souhait de renforcer les moyens donnés aux préfets pour réquisitionner certains équipements dans les périodes les plus tendues. Des contacts sont déjà en cours avec la préfecture de police de Paris afin de récupérer certains locaux, dont un ancien centre de rétention administrative à Vincennes ⁽¹⁾.

Au-delà de ces mesures d'urgence immédiate, avec Mme Marie-Arlette Carlotti, la ministre déléguée chargée des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion, Mme Cécile Duflot a dit son intention de « *sortir de la gestion saisonnière des personnes sans abri* ». Les préfets des départements concernés doivent élaborer, avant la fin du mois de janvier, des « *projets territoriaux de sortie de l'hiver* » pour ajuster le nombre de places et favoriser, en concertation avec tous les acteurs, l'accès à des solutions plus durables.

Dans le même temps, un groupe de travail – copiloté par le délégué interministériel pour l'hébergement et par le directeur adjoint de la Fondation Abbé Pierre – prépare des propositions pour la conférence contre la pauvreté et l'inclusion sociale qui se tiendra les 10 et 11 décembre et doit déboucher sur un « *plan quinquennal pour l'égalité, la dignité et pour la lutte contre la pauvreté et l'exclusion* ».

Sans attendre ces futures propositions, la ministre entend créer 15 000 places pérennes supplémentaires en cinq ans, dont 5 000 en hébergement d'urgence mais aussi 10 000 en logements accompagnés, considérant que « *l'intermédiation locative est un outil puissant de réinsertion vers le logement classique* ».

(1) Le 1^{er} novembre 2012, le Premier ministre indiquait que Mme Cécile Duflot « est en train de faire un inventaire des bâtiments disponibles. Ça sera souvent des bâtiments appartenant à des institutions, des administrations, des grandes entreprises. (...) Nous en aurons le résultat dans quelques semaines, ensuite autant que de besoin nous prendrons nos décisions, s'agissant bien sûr de le faire dans le respect du droit et de la propriété, mais les lois existent et nous entendons les appliquer. »

– Les crédits dédiés aux places de CHRS diminueraient, quant à eux, de 3 millions, atteignant un montant de 610 millions d'euros pour 2013 grâce aux économies que le ministère espère dégager des efforts d'harmonisation des prestations et des coûts engagés depuis 2010. Un référentiel national des prestations a d'abord été élaboré sur la base du rapport d'inspection IGAS-IGF⁽¹⁾ relatif à la situation financière des CHRS. Ensuite, un barème de financement a été établi à partir d'une enquête nationale de coûts (ENC) pour encadrer l'allocation des ressources à partir de 2012, avec des objectifs d'harmonisation et de rationalisation des taux d'encadrement, de rapprochement des pratiques et de développement du conventionnement avec les hôteliers.

Il est annoncé en outre qu'un ajustement à la baisse du nombre de places de CHRS est envisageable. Il faut cependant observer que la notion de « place en CHRS », qui fonde un financement de 42,48 euros par jour, ne se concrétise pas toujours par un hébergement, traduisant parfois seulement un accompagnement social. La réalité est donc assez mouvante.

– Dans une certaine mesure enfin, 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 les centres communaux d'action sociale et qui accueille, en urgence et à titre temporaire, des personnes sans ressources et n'ayant pas accès aux aides personnelles au logement. L'aide est financée à parité par l'État et les organismes de protection sociale (CNAF : 48 % et MSA : 2 %). Sa liquidation relève des caisses d'allocations familiales. Cette formule, proposant une prise en charge limitée dans le temps (six mois), n'est pas encouragée. Elle a néanmoins permis de financer 23 180 logements en 2011.

Malgré ces divers efforts, d'économies comme de rebasage, il n'est pas certain que les dotations demandées pour 2013 soient suffisantes.

Avec la crise, la France est confrontée à une précarisation croissante. Le renchérissement continu des coûts du logement, la progression des impayés et des expulsions (voir partie II) font craindre une nouvelle aggravation des besoins d'hébergement.

D'autant que le dispositif d'hébergement d'urgence généraliste est également 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⁽²⁾. Selon une enquête menée en 2009, les demandeurs d'asile – qui peuvent être accueillis de manière inconditionnelle – représenteraient environ 6 % des hébergés, soit une proportion de 5 000 personnes.

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

(2) *Financé par le programme 303 Garantie du droit d'asile de la mission Immigration, asile et intégration.*

Interrogé par le Rapporteur spécial, le délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) estime qu'il y aurait plus de 130 000 personnes à la rue – sans que ces chiffres soient étayés par des mesures précises toutefois ; or, certains experts observent qu'une évaluation juste et sérieuse des besoins est une des conditions de l'efficacité de cette politique ⁽¹⁾.

En tout état de cause, inquiètes de la croissance des besoins et du manque de visibilité financière sur les moyens que leur octroierait l'État pour y répondre, parfois déjà en difficultés financières, certains des plus importants opérateurs, comme le Samu social de Paris, ont donné l'alerte. Bien qu'il s'agisse d'une bonne nouvelle, la rallonge budgétaire annoncée pour la fin de l'année (40 millions d'euros hors asile) n'est pour eux qu'une réponse partielle à l'ampleur des problèmes, et une réponse temporaire.

Car force est de constater que les dotations demandées s'alignent seulement sur les consommations de 2011, ou sur les crédits initialement mobilisés pour l'exercice 2012. On peut espérer, à tout le moins, qu'elles permettront de financer les 500 nouvelles places pérennes en hébergement d'urgence. Mais elles n'intègrent pas la rallonge budgétaire qui devrait compléter les crédits 2012 pour la période hivernale. Il est pourtant difficile d'imaginer que les mêmes besoins ne se représenteront pas en fin d'année 2013, en dépit de tous les progrès attendus sur les autres dispositifs.

III.– CONDUITE DE LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE L'EXCLUSION ET RAPATRIÉS

D'une part, l'action 14 *Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale* devrait bénéficier de 14,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, ce qui traduit une réduction des crédits de 7,2 % par rapport à 2012 (– 1,1 million d'euros), en sus du transfert du dispositif « Qualification en travail social » sur une autre mission.

8,8 millions d'euros seront consacrés à l'ingénierie et à l'animation du secteur AHI (Accueil, hébergement et insertion), correspondant au financement :

– des 80 associations têtes de réseaux intervenant dans le domaine de la lutte contre les exclusions (pour 6,4 millions d'euros en 2013) ;

– des actions d'évaluation d'impact des politiques publiques et d'élaboration d'outils de gouvernance (à hauteur de 2,4 millions d'euros).

0,4 million d'euros vont encore au soutien des fédérations locales des centres sociaux.

(1) Cf. notamment Julien Damon, auteur de *La Question SDF* (PUF 2002).

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. Après avoir fortement diminué en 2011, la contribution de l'État est stabilisée à 4,7 millions d'euros.

S'agissant de l'IFCASS⁽¹⁾, après une division par deux des crédits en 2011, puis en 2012, les dotations du programme 177 sont mises en extinction à 0,1 million d'euros en 2013. Le ministère considère qu'il doit être totalement pris en charge par le ministère de l'Outre-mer ou la région qui l'héberge.

D'autre part, 18,4 millions d'euros sont demandés pour l'action 15 *Rapatriés*, soit une hausse notable des crédits de 30 % (+ 4,3 millions d'euros) par rapport à 2012, malgré 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 (17,5 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 de 20 000 euros, ou le versement d'un capital de 30 000 euros se substituant à la rente.

Cependant, un arrêt du Conseil d'État a annulé en 2005 les conditions de nationalité qui prévalaient et étendu de ce fait le dispositif à de nouveaux bénéficiaires.

Aujourd'hui, sur 6 400 bénéficiaires en moyenne annuelle, 600 ont opté pour la revalorisation de leur allocation et 5 800 pour son maintien accompagné du capital unique de 20 000 euros.

*

* *

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

QUATRIÈME PARTIE : MOBILISER TOUS LES LEVIERS POUR DÉVELOPPER LE PARC LOCATIF SOCIAL

Le présent rapport spécial n'a pas pour objet de traiter des crédits rattachés à la politique de la ville. Les chiffres ci-après sont en conséquence donnés hors investissements ANRU, sauf précision contraire. Sur ces aspects, on se reportera au rapport spécial n° 24 de M. Dominique Baert.

I.- DES OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT DU PARC SOCIAL PLUS AMBITIEUX ET PLUS CIBLÉS

1.- Le développement du parc en 2012

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 désormais une moyenne de 3 ans et demi 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 d'habitations à loyer modéré (HLM). Ces chiffres ne concernent cependant qu'une partie des opérations financées. Les opérations de vente en l'état futur d'achèvement (VEFA), environ 10 % du total, ne sont notamment pas comptabilisées.

MISES EN CHANTIER DES ORGANISMES HLM (yc DOM)

(en nombre de logements)

Année	Logements neufs mis en chantier	Acquisition-amélioration	Logements foyers	TOTAL
2005	39 700	6 100	5 300	51 100
2006	45 000	8 900	7 300	61 200
2007	53 300	11 200	6 600	71 100
2008	54 600	11 100	7 200	72 900
2009	77 100	14 300	8 100	99 500
2010	70 400	10 600	10 700	91 700
2011	nc	nc	nc	l'USH l'estime à 105 000

Source : SOES enquête sur le parc locatif social. Les reconstructions après démolition ne sont pas déduites.

De ces chiffres, il faut toutefois déduire les démolitions :

NOMBRE DE LOGEMENTS SOCIAUX DÉMOLIS

<i>Au 1^{er} janvier de l'année</i>	Logements démolis ANRU et hors ANRU
2005	11 000
2006	13 100
2007	12 900
2008	14 400
2009	16 500
2010	15 700
2011	12 328

Source : SOES enquête sur le parc locatif social.

L'augmentation du nombre de logements sociaux financés à compter de 2005 s'est traduite par une augmentation sensible du nombre de logements sociaux mis en location à partir de 2007. Le renforcement apporté par la loi DALO a entraîné une accélération à partir de 2009, comme le confirment les statistiques suivantes.

NOMBRE DE MISES EN SERVICE

<i>Au 1^{er} janvier de l'année</i>	Logements sociaux mis en service
2002	41 491
2003	42 776
2004	48 692
2005	43 559
2006	45 128
2007	49 092
2008	49 016
2009	57 285
2010	69 095
2011	95 112

Source : SOES enquête sur le parc locatif social.

Ces tendances devraient se poursuivre en 2013 et 2014 avec la concrétisation de programmes d'investissements croissants entre 2009 et 2011, 2012 marquant un infléchissement avec la fin du plan de relance.

Une enquête effectuée au 30 juin 2012 auprès des services déconcentrés de l'État donne des perspectives pour la fin d'année qui s'élèvent à près de 105 000 logements locatifs sociaux financés (PLUS, PLAI et PLS). Le niveau de financement des PLAI devrait cependant rester au-delà du contingent de 20 000 fixé par la loi DALO de 2007.

Mais s'agissant de la répartition territoriale des nouvelles opérations, les résultats 2012 devraient être éloignés des objectifs fixés en zones tendues puisque ce sont seulement 30 à 31 % des logements qui seraient financés en zone A ⁽¹⁾, contre un objectif de 36 %. Le déficit est plus marqué encore dans les régions les plus prioritaires, l'Ile-de-France où la fin de l'opération de rachat de patrimoine d'Icade par les bailleurs franciliens a un fort effet négatif sur le niveau de production 2012, et la région PACA.

Quoi qu'il en soit, si le développement du parc social continue à progresser, la demande augmente vite elle aussi avec la croissance de la population française, marquée par un dynamisme démographique notable au sein de la communauté européenne, et plus encore en raison de l'écart croissant entre le niveau des loyers du parc privé et les ressources des ménages modestes.

Au 1^{er} septembre 2012, 1 685 510 demandes actives étaient enregistrées, quand elles n'atteignaient qu'environ 1,2 million en 2010. Toutefois 30 % des demandes proviennent de ménages déjà résidents d'un logement social.

Face à l'ampleur des besoins, le Président de la République a donc fixé pour l'année 2013, comme pour les quatre années suivantes, des objectifs très ambitieux de « production » annuelle s'élevant à 150 000 nouveaux logements locatifs sociaux.

2.– Le renforcement des objectifs en 2013

– La construction et l'acquisition-amélioration de logements sociaux sont principalement réalisées à l'aide de prêts locatifs à usage social (PLUS).

– 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).

– Les prêts locatifs sociaux (PLS) financent quant à eux des structures dédiées (personnes âgées, étudiants, saisonniers) ou 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.

– Les objectifs pour 2013 sont globalement en hausse de 25 % par rapport à l'exercice précédent. Et la priorité est donnée à l'offre nouvelle tant par la construction neuve que par l'acquisition-amélioration de logements vacants. Aucun crédit n'est prévu pour la rénovation, les organismes d'HLM bénéficiant pour ce faire d'allègements fiscaux ou d'un prêt bonifié spécifique pour l'amélioration de la performance énergétique des logements existants.

(1) Hors logements-foyers pour personnes âgées et handicapées.

L'effort de production demandé portera tout particulièrement sur les logements sociaux au sens strict : les objectifs en PLUS et PLAI sont ainsi portés à 102 000, soit 24 500 opérations de plus qu'en 2012.

PROGRAMME DE FINANCEMENT DE LOGEMENTS SOCIAUX EN 2012 ET 2013

	LFI 2012		PLF 2013	
	Nombre de logements	Coût total (en millions d'euros)		
PLUS	55 000	33	69 000	27,6
PLAI	22 500	216	33 000	247,5
PLS	42 500		48 000	
Surcharge foncière		190,6		214,9
Sous total : offre nouvelle	120 000	439,6	150 000	490
Démolition	1 360	3,4	1 200	3
Actions d'accompagnement et numéro unique		7		7
TOTAL		450		500

Source : projet annuel de performances.

– En outre, l'investissement sera plus concentré que jamais sur les logements les plus sociaux : afin de soutenir notamment des solutions intermédiaires entre hébergement et logement autonome un effort particulier sera réalisé sur les produits les plus sociaux (PLA-I), dont le nombre passe de 22 500 à 33 000. Pour accompagner les publics visés, des actions d'accompagnement et d'ingénierie sociale sont également budgétées.

Le projet d'un super-PLAI, qui offrirait une subvention plus conséquente ou des taux de prêts plus réduits afin de développer des logements réellement abordables pour les plus modestes, serait également à l'étude. Il serait une réponse aux critiques précédemment évoquées à l'égard d'une production nouvelle désormais trop chère pour rester à des niveaux de loyers d'équilibre encore accessibles [voir partie II, I.C].

Cependant, rien de concret n'est encore annoncé. Et l'on peut s'interroger, au regard de l'envolée des prix de la construction, sur les marges de manœuvre dont disposent les acteurs publics pour élaborer des plans de financement viables.

Si, par ailleurs, le nombre de PLS est en hausse, c'est pour compenser la disparition des logements conventionnés réalisés par l'Association foncière logement qui se concentre désormais sur le développement de l'offre de logements non conventionnés en zones ANRU dans un objectif de mixité sociale.

– La production de logements sociaux devrait aussi être davantage ciblée territorialement : le projet annuel de performances confirme l'objectif d'orienter 36 % des prochains financements sur les zones A et porte de 30 à 31 % l'objectif

pour les zones B1 ⁽¹⁾. Sans toutefois supprimer le soutien au développement des logements sociaux dans des territoires moins denses mais où existent des besoins spécifiques (liés à l'âge ou au handicap par exemple).

Ainsi, l'offre nouvelle doit continuer à être recentrée vers les zones les plus tendues (A, B1 et B2 selon la classification retenue pour le dispositif d'investissement locatif) 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 sont 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.

Pour soutenir cet effort, la ligne pour « surcharge foncière » ⁽²⁾, qui doit permettre une implantation dans les zones où les coûts d'achat ou d'aménagement des terrains d'emprise sont élevés, est proposée également en augmentation, de près de 24 millions d'euros par rapport à 2012.

II.- MAIS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE OBLIGEANT L'ÉTAT À JOUER SUR D'AUTRES LEVIERS

A.- CONJUGUER LES DIVERSES FORMES DE FINANCEMENT

1.- Une implication de l'État plus large que les aides à la pierre

Dans le contexte de contrainte budgétaire actuel, le renfort budgétaire aux aides à la pierre (+ 50 millions d'euros) est loin d'être anodin. Il est peu probable que Gouvernement ait les moyens d'aller plus loin.

Cependant, la part relative des subventions de l'État dans le financement d'un logement social diminue encore, résultat de la conjugaison de la baisse des montants moyens des subventions, actée au fil des années, et de la hausse concomitante du coût moyen des opérations :

(1) Il est désormais mesuré hors établissements pour personnes âgées ou handicapées et étudiants, afin qu'ils puissent continuer à être agréés en zones tendues.

(2) 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.

PLAN DE FINANCEMENT MOYEN D'UN LOGEMENT SOCIAL (PLUS) ENTRE 2000 ET 2010
(en euros par logement)

	2000		2011	
Subvention de base État	4 600	6 %	1 219	0,9 %
Subvention foncière État	800	1 %	1 008 +288 de prime spécifique IDF	0,9 %
Subventions collectivités locales	3 600	5 %	9 675	6,8 %
Subventions 1 %	400	1 %	3 669	2,4 %
Autres subventions	1 000	1 %	1 402	1 %
Prêts	62 200	81 %	105 144	74,1 %
Fonds propres	4 100	5 %	19 541	13,8 %
Total	76 700	100 %	141 945	100 %

Source : ministère de l'Égalité des territoires et du logement

L'évolution retracée par le tableau ci-dessus montre que l'augmentation du prix de revient a été couverte par la hausse des aides des collectivités territoriales et plus encore par une augmentation des apports en fonds propres des organismes constructeurs.

De fait, la réussite de ces programmes de logements passe par une mobilisation nationale et locale de tous les acteurs : services de l'État, délégataires des aides à la pierre, collectivités territoriales, bailleurs sociaux (organismes d'HLM et établissements publics locaux), partenaires sociaux à travers Action Logement, organismes prêteurs, promoteurs privés et établissements publics fonciers.

Pour autant, il ne faut pas minimiser le soutien de l'État au développement du logement social : en complément des aides directes de l'État, le parc locatif social bénéficie d'autres sources très substantielles de financement (ou d'allègement de ses coûts) dont l'État porte la charge.

– Les aides de circuit :

- 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. 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 ou achat de l'immeuble bâti en acquisition-amélioration). Le taux des prêts au logement social a été progressivement allégé à compter de 2005. Depuis le 1^{er} août 2011, il est de 2,85 % pour le PLUS, de 2,85 % pour les opérations de construction-démolition (PLUS CD) et de 2,05 % pour les PLA-I (avec un taux de livret A maintenu à 2,25 %). ⁽¹⁾

(1) Le taux des prêts PLS est fixé à 3,36 % depuis 2011 quelque soit l'établissement de crédit distributeur (y compris la CDC).

La mobilisation des ressources des fonds d'épargne a sensiblement augmenté ces dernières années, en cohérence avec des programmes de développement renforcés :

FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL ET DE LA POLITIQUE DE LA VILLE PAR LA CDC

(en milliards d'euros)

	2007	2008	2009	2010	2011
Total des encours	85	90	98	110	118
Signatures de prêts (flux)	8,8	13,6	15,8	17,4	22,1

(en nombre de logements)

Développement parc social	49 109	54 635	67 696	88 976	nc
Politique ville	8 340	11 550	15 316	19 516	nc
Populations fragilisées	11 234	18 674	22 074	24 338	nc
Nb logements acquis ou construits	68 683	84 859	105 086	132 830	120 700
Politique ville	142 555	148 323	180 178	216 036	nc
Populations fragilisées	5 925	8 049	9 248	8 482	nc
Nb logements réhabilités	148 480	156 373	189 426	224 518	205 640

Source : Fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations

- le mouvement HLM a par ailleurs accès à un éco-prêt bonifié de la CDC. Une première enveloppe de 1,2 milliard d'euros avait été ouverte en 2009 pour permettre la réhabilitation énergétique de 100 000 logements HLM grâce à un prêt bonifié à 1,9 % sur une durée de 15 ans. Elle a été entièrement consommée dès 2011 alors qu'il était envisagé des travaux sur 700 000 autres logements. La Caisse considérant qu'elle ne pouvait assumer une nouvelle offre dans des conditions aussi favorables⁽¹⁾, il a fallu plusieurs mois pour reconstruire un dispositif dont l'État supporte désormais seul la compensation des pertes financières. Le taux est porté à 2,5 %.

Avec ces retards, 2012 pourrait ne pas atteindre les 50 000 nouveaux projets. Mais l'éco-prêt est pérennisé sans contingentement ; en outre, il ouvre la possibilité de faire appel aux fonds structurels européens.

- Ces différents prêts sont rendus possibles, dans leurs volumes et par la bonification de leurs taux, grâce à la récolte d'importantes ressources *via* les livrets d'épargne réglementée (livret A, LDD...) dont l'attractivité pour les épargnants repose beaucoup sur l'exonération d'imposition de leurs revenus. Ce sont autant de pertes de recettes fiscales pour le budget de l'État (évaluées à 410 millions d'euros en 2013).

Au 31 décembre 2011, le cumul des livrets A, livrets Développement durable et livrets d'épargne populaire (LEP) représentait un total de 339 milliards d'euros ; la collecte centralisée avait ainsi atteint 222,5 milliards d'euros.

Or, pour renforcer les capacités de la Caisse des dépôts à répondre aux ambitieux objectifs de construction de logements sociaux, le Gouvernement a décidé d'augmenter le plafond de dépôt sur le livret A. Pour ne pas assécher le

(1) Parce que le taux initial était très inférieur au coût de placement des ressources utilisées et parce qu'elle assumait une partie de la perte en intérêts sur sa Section générale et non sur les fonds d'épargne.

reste de l'économie de flux d'épargne également nécessaires à son financement, il a été décidé de procéder par étapes : un premier relèvement de 25 % du plafond a été opéré en juillet ; un nouveau relèvement de 25 % devrait intervenir avant la fin de l'année 2012.

Interrogée par le Rapporteur spécial, la Caisse des dépôts estimait que le doublement des plafonds du Livret A et du Livret Développement durable pourraient susciter un supplément de collecte de l'ordre de 35 milliards d'euros, auxquels se rajouteraient 35 autres milliards d'euros résultant de la tendance actuelle de croissance des dépôts.

Disposant encore par ailleurs d'un certain excédent de liquidités⁽¹⁾, les Fonds d'épargne considèrent être ainsi en capacité de mobiliser les volumes de ressources nécessaires pour répondre aux besoins de financement de 150 000 nouveaux logements par an sur les cinq prochaines années, ce qui supposerait une consommation annuelle d'environ 16 milliards d'euros – à condition toutefois que ces nouvelles ressources ne soient pas absorbées par les besoins croissants des collectivités territoriales et par le soutien aux PME, ou par les nouveaux projets de rénovation urbaine.

Reste cependant une interrogation concernant le prix de ces montages financiers : les taux d'intérêt augmentant, le placement des ressources collectées coûtera bientôt plus cher que les intérêts bonifiés demandés aux producteurs de logements sociaux. Cela soulève donc la question du niveau de bonification qui pourra être accordée.

Pour le préserver, et même l'améliorer un peu, une renégociation à la baisse du commissionnement des banques distributrices de livrets d'épargne réglementée pourrait être envisagée. Le rapport Camdessus de 2007 considère qu'il existe une marge de réduction. Or, en diminuant le taux actuel (en moyenne de 0,5 %) de 0,1 point, 200 millions d'euros pourraient être économisés.⁽²⁾

– Autre source essentielle au financement des logements sociaux, les avantages fiscaux bénéficiant au secteur locatif social représenteraient au minimum 1,2 milliard d'euros en 2013 (le montant de la dépense fiscale induite par l'exonération de taxe foncière n'étant pas évalué).

Depuis 1996, les opérations de construction bénéficient de l'application d'un taux de TVA réduit, désormais fixé à 7 % (depuis la loi de finances initiale pour 2012). 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 800 millions d'euros en 2013, comme en 2012.

(1) *Le dispositif transformant une épargne très liquide en prêts à très long terme, la CDC conserve un portefeuille d'actifs financiers assez liquides pour permettre aux déposants de disposer à tout moment de leur épargne. Cette réserve de liquidités offre en outre au Gouvernement la capacité de mobiliser à l'occasion des sommes importantes pour des mesures d'urgence ou de relance. En 2011, elle s'élevait à 101 milliards d'euros.*

(2) *Cf. également le Rapport Dusquene sur l'épargne réglementée publié le 19 septembre 2012.*

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 %.

D'autre part, les organismes HLM et OPAC sont exonérés d'impôt sur les sociétés au titre de leurs d'intérêt général, ce qui représenterait une dépense fiscale d'1 milliard d'euros en 2013.

À ce propos, le Rapporteur spécial a signé un amendement visant à étendre cette exonération au produit de la vente des certificats d'économie d'énergie que les HLM peuvent obtenir en contrepartie des travaux effectués sur leurs immeubles locatifs sociaux. Ces recettes permettent en effet de compléter le financement de leurs investissements dans la performance énergétique et d'en limiter les coûts, qu'ils ne peuvent répercuter sur leurs locataires.

On relèvera aussi que n'étant pas soumis à la contribution sur les revenus locatifs (CRL), les organismes de logements sociaux économiseraient quelques 400 millions d'euros par an.

Enfin, la prolongation de l'abattement de la taxe sur les ZUS (zones urbaines sensibles) représenterait un allègement d'au moins 200 millions d'euros.

Qu'elles réduisent le coût d'une opération de construction, ou les charges fixes de gestion, ces dépenses fiscales contribuent à alimenter les fonds propres des organismes de logements sociaux.

– Enfin, à côté du secteur du logement locatif social « institutionnalisé », on peut aussi évoquer les logements conventionnés à loyers maîtrisés dont le développement au sein du parc privé diffus est favorisé par la conjugaison d'aides de l'ANAH et/ou d'allègements fiscaux.

Depuis le 1^{er} octobre 2006, les propriétaires bailleurs peuvent conclure avec l'ANAH une convention par laquelle ils s'engagent à louer leurs logements à des locataires sous condition de ressources et à des niveaux de loyers inférieurs aux loyers du marché (avec des plafonds de loyers fixés au niveau local pour éviter les distorsions). En contrepartie de ces loyers maîtrisés, ils bénéficient d'une déduction fiscale spécifique modulée en fonction de leur degré d'engagement plus ou moins social⁽²⁾. Si les logements bénéficient de travaux cofinancés par l'Agence, la déduction fiscale est complétée par une subvention pour la réalisation des travaux.

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

(2) 30 % pour des loyers intermédiaires, 60 % pour les loyers sociaux ou très sociaux.

La redéfinition des priorités d'action de l'ANAH mettant l'accent sur l'aide aux propriétaires occupants, cette production s'est beaucoup ralentie. Néanmoins, la lutte contre l'habitat indigne permet encore de toucher de nombreux appartements puisque, depuis le 1^{er} janvier 2011, la contrepartie de loyer maîtrisé est devenue la règle pour l'obtention d'une subvention par un propriétaire bailleur. Les objectifs pour 2013 s'établiraient à 12 900 logements conventionnés à loyers maîtrisés.

La possibilité de conventionner sans travaux offre une autre voie, bien que plus limitée et aléatoire, pour capter une partie du parc privé. L'ANAH et certaines collectivités réfléchissent aux moyens de mieux la faire connaître et de développer son attrait pour les bailleurs.

2.- Le renfort apporté par Action logement

Entre 2009 et 2011, Action logement a fortement accru ses interventions en faveur du secteur locatif social avec, notamment, une enveloppe dédiée aux subventions augmentée d'un tiers (pouvant atteindre 315 millions d'euros annuels). Le nouveau cadrage 2012-2014 avait prévu une enveloppe triennale de 2,8 milliards d'euros pour le logement social.

Il intégrait deux nouvelles aides, représentant un équivalent subvention important : les prêts à long terme à remboursement *in fine* (remboursement du capital à l'échéance du prêt) et les souscriptions de titres de créance à remboursement *in fine*. Enfin, les conditions financières des aides, définies par le décret « emplois » du 12 mars 2012, ont évolué avec l'indexation des taux plafond des prêts sur le livret A et l'allongement de la durée des prêts amortissables PLI.

L'ensemble des aides devait se traduire par 400 millions d'euros de quasi-subventions en moyenne annuelle.

Toutefois, dans son cadrage initial pour 2012, l'UESL assignait aux CIL des objectifs en matière de financement du locatif social et intermédiaire correspondant aux enveloppes minimales prévues par le décret « enveloppes », soit 795 millions d'euros contre 940 millions en « cible ». Il avait d'autre part exprimé la volonté de cibler l'octroi des subventions en matière de logement social et de structures collectives aux jeunes et/ou à d'autres populations prioritaires (salariés en mobilité et saisonniers). Le nouveau schéma d'emploi (moins de subventions et plus de prêts) a ainsi suscité, dans un premier temps, l'inquiétude des offices publics de l'habitat, redoutant que les financements d'Action logement ne soient orientés en priorité vers les entreprises sociales de l'habitat, filiales du réseau.

L'UESL a finalement pris une recommandation réaffirmant que les enveloppes devaient financer des projets répondant aux priorités des partenaires sociaux (lien avec l'emploi, zones tendues, etc.) sans distorsions entre organismes HLM.

Depuis, Action logement a été encouragé par le Gouvernement à étendre davantage son soutien au secteur du logement social sur les trois prochaines années, grâce à un emprunt auprès de la CDC qui porterait ses contributions à un montant de 1,5 milliard d'euros par an, soit le double des prévisions initiales. Elles représenteraient ainsi plus de 950 millions d'euros d'équivalent subvention.

B.– AGIR SUR D'AUTRES DÉTERMINANTS

Tels sont les objectifs du projet de loi sur la mobilisation du foncier public et le renforcement des obligations de la loi SRU.

Selon l'USH, les cessions, allant jusqu'à la gratuité, des terrains publics pourraient alléger le coût des futures productions d'environ 300 millions d'euros.

Dans une certaine mesure, le secteur du logement social pourrait aussi bénéficier de la libération du foncier constructible privé que visent les articles 11 et 58 du projet de loi de finances pour 2013. (voir partie I, III)

Le cumul de ces différents efforts (aides à la pierre un peu renforcées, allègements fiscaux maintenus, « cadeaux » fonciers, encouragement à la libération de biens construits ou à construire, mobilisation accrue du 1 % logement, voire baisse des prêts bonifiés de la CDC) permet de considérer comme réalisables les objectifs de production élevés souhaités par le Président de la République. Et ce, même si l'USH évalue à 3,6 milliards d'euros le besoin de financement pour construire les 120 000 HLM par an souhaités par le Gouvernement (en plus des 30 000 que devraient réaliser les sociétés d'économie mixtes).

La CDC a indiqué au Rapporteur spécial que ses premières projections sont optimistes, à condition toutefois que les coûts de la construction ne poursuivent pas leur envolée.

À condition aussi que les collectivités territoriales maintiennent leur propre niveau d'investissement, et que le secteur HLM sache mobiliser la totalité de ses capacités financières ⁽¹⁾.

La ministre en charge du logement l'a rappelé en commission élargie du 24 octobre : ce programme est l'affaire de tous les acteurs concernés.

(1) Les 761 organismes HLM disposeraient d'environ 1,6 milliards d'euros.

Le potentiel financier de l'ensemble du secteur (en comptant les SA d'HLM, les SEM et les sociétés coopératives d'HLM) atteindrait près de 3 milliards.

III.— LA NÉCESSAIRE MUTUALISATION DES RESSOURCES DU SECTEUR LOCATIF SOCIAL

1.— La fin anticipée du prélèvement sur le potentiel financier des organismes d'HLM mis en place en 2011

Le prélèvement sur le potentiel financier des organismes de logements sociaux créé par la loi de finances initiale pour 2011 visait à compléter le financement du programme national de rénovation urbaine (PNRU), mais plus fondamentalement à instaurer un dispositif de mutualisation des ressources disponibles des organismes de logements sociaux.

La réforme s'est plus précisément attachée à renforcer le prélèvement sur les ressources financières nettes des organismes d'habitations à loyer modéré (HLM) créé par la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 (dit « *taxe sur les dodus dormants* »), en le centrant sur leur potentiel financier (la richesse accumulée) pour un montant de 175 millions d'euros annuels.

Le prélèvement étant complété par une majoration de la cotisation additionnelle sur l'autofinancement net (la richesse produite) des organismes déjà versée à la CGLLS, dans la limite de 70 millions d'euros par an en 2011, 2012 et 2013, la « ponction » atteint un total annuel de 245 millions d'euros.

Malgré divers aménagements pour répartir de manière équilibrée sa charge (exonération des organismes les plus fragiles, progressivité de l'effort contributif afin qu'il pèse davantage sur les organismes les moins actifs à développer le parc social, déduction des emprunts de moins d'un an, plafonnement du prélèvement...), le prélèvement sur le potentiel financier a non seulement suscité un vif émoi dans le secteur du logement social, mais s'est avéré sources de fortes distorsions entre organismes, indépendamment de leurs différences d'investissement dans la production nouvelle.

Dès la première année de mise en œuvre du dispositif, la Caisse des dépôts avait exprimé certaines craintes.

D'abord, si ses données à fin 2009 confirmaient la relative stabilité du potentiel financier des organismes depuis 2005, cette situation pouvait être remise en cause en raison de la hausse continue du prix de revient des opérations nouvelles et de subventions en baisse qui entraînent un recours accru à l'emprunt ou une mobilisation plus intense des fonds propres des organismes.

Ainsi, calculé sur les chiffres des 5 dernières années, le prélèvement ne tient pas compte de ces évolutions et peut amputer excessivement le potentiel financier des organismes, et donc probablement leur production de logements à moyen terme. Or, même si les recettes bénéficient pour une bonne part au logement social en étant fléchées vers le PNRU, elles contribuent peu à une production nouvelle supplémentaire.

La CDC relevait en outre que le législateur souhaitait favoriser la construction de logements en stimulant l'injection de fonds propres des organismes, mais que les stratégies déployées par les organismes en 2011 risquaient de priver d'effet cette mesure : certains organismes ont ainsi retardé la mobilisation de leurs financements bancaires à long terme, privilégié des lignes court terme (qui n'entrent pas dans l'assiette de la taxe) ou accéléré le remboursement anticipé de prêts anciens dont le taux est aujourd'hui élevé, afin de minimiser leurs fonds propres. Toutes actions aboutissant à stériliser le potentiel financier sans contrepartie en termes de construction.

Enfin, la première liquidation du prélèvement fin 2011 a fait apparaître une répartition très inégale entre les organismes : en particulier, ceux appartenant à un groupe ont pu, de fait, échapper presque totalement à la taxe grâce à l'option qui leur était permise entre un calcul au niveau consolidé ou bien entité par entité selon le résultat qui leur était le plus favorable.

Ainsi, les organismes contrôlés par un OPH ont bénéficié d'un allègement de l'ordre de 1,1 million d'euros par rapport au montant versé si les déclarations individuelles avaient été seules prises en compte. Mais le gain est plus net s'agissant des groupes contrôlés par une SA ou une SEM qui ont « économisé » 20,9 millions d'euros suivant la même évaluation.

Pour cette raison essentiellement, mais aussi parce qu'ils ont déclaré des potentiels financiers supérieurs, le prélèvement a été, proportionnellement, plus largement supporté par les Offices publics de l'habitat :

RÉPARTITION DU PRÉLÈVEMENT SUR LE POTENTIEL FINANCIER DES HLM EN 2011

	Nb d'organismes contributeurs	Nb logements et équivalents-logements	Contribution (en millions d'euros)	En % du total	En % du potentiel financier 2010
OPH	146	2 259 183	108,8	62,2 %	6,5 %
SA d'HLM	100	2 009 628	54,4	31,1 %	5,3 %
SEM	61	345 535	10,8	6,2 %	4,0 %
Stés coop. HLM	7	24 049	1	0,6 %	2,9 %
Total	314	4 638 395	175	100,0 %	5,8 %

Source : ministère de l'Égalité des territoires et du logement

Face à ces diverses critiques, le Gouvernement a promis que la ponction de 175 millions d'euros serait supprimée à compter du 1er janvier 2013 – mais après la deuxième campagne de liquidation.

2.– L'objectif de mutualisation des fonds propres reste pertinent

La ministre de l'Égalité des territoires et du logement l'a rappelé au 73^{ème} congrès de l'USH qui s'est tenu le 27 septembre : « *Je n'ignore pas que l'atteinte des objectifs nécessitera un effort financier exceptionnel de votre part. (...) Cet effort ne sera possible qu'à la condition que soient mutualisés les moyens financiers dont disposent les organismes. (...) C'est une nécessité car nous ne pouvons accepter que les capacités des bailleurs à réaliser des opérations soient segmentées entre territoires, et ne correspondent plus à la répartition géographique des besoins.* »

« *Il s'agit qu'aucun euro ne dorme inutilement dans une caisse d'un organisme HLM.* »

De fait, certains organismes d'habitations à loyers modérés ne mobilisent plus, ou peu, dans de nouvelles opérations locatives sociales des ressources financières parfois importantes qu'ils ont pu dégager en très grande partie grâce aux importants soutiens publics et avantages fiscaux qui leur ont été accordés pour développer leur parc. Déjà amortie, la partie la plus ancienne de celui-ci génère alors des excédents dont une part est simplement thésaurisée ou investie dans des placements financiers sans projets concrets en perspective – en particulier parce qu'il n'existe plus de besoin localement.

Fin 2010, l'autofinancement du secteur, après remboursement d'emprunt, atteignait ainsi une moyenne de près de 12,9 % du chiffre d'affaires des OPH et de 12 % de celui des SA.

La mutualisation de ces capacités apparaît comme la contrepartie logique tous les avantages dont ils ont bénéficié et bénéficient encore.

Elle devrait permettre enfin une meilleure allocation des moyens entre les territoires.

Néanmoins, elle n'est pas sans soulever quelques problèmes juridiques, étant donné que les organismes sont civilement et pénalement responsables de leur gestion et qu'ils ont, pour une grande partie d'entre eux, des compétences territoriales limitées par des textes législatifs ou réglementaires.

En outre, ainsi que Mme Cécile Duflot l'a souligné au Congrès de l'USH : « *il ne pourra y avoir de mutualisation efficace que pensée et portée par le monde HLM lui-même.* » La ministre demande donc aux organismes de « *dépasser les cloisonnements et les individualismes* » afin de proposer « *un mécanisme global qui permette une meilleure allocation des ressources au bénéfice de l'intérêt général.* »

*

* *

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

Le nombre de logements manquants à construire (qui prend en compte les besoins liés au mal-logement ou au non-logement) a été estimé à 900 000 en 2012. À ce déficit initial, pourrait s'ajouter, du fait de la croissance démographique, un besoin de logements dans les prochaines décennies compris entre 300 000 et 350 000 logements supplémentaires par an ⁽¹⁾.

Face à cette situation et aux besoins importants en logements neufs ou réhabilités, le Gouvernement a entrepris non seulement d'actionner tous les leviers existants pour pousser la production de logements sociaux à 150 000 par an sur les cinq prochaines années, mais aussi de « réactiver » les différents potentiels de développement du parc privé, dans le grand objectif d'atteindre un niveau global de construction de 500 000 logements par an.

I.- REMETTRE LES LOGEMENTS VACANTS SUR LE MARCHÉ DE LA LOCATION

Parallèlement à ses actions en faveur de l'essor des parcs publics et privés de logements, le Gouvernement s'attache aussi à mobiliser davantage l'existant.

Le dispositif le plus symbolique en la matière, dans le présent projet de loi de finances, est le renforcement de la taxe sur les logements vacants (TLV) à un niveau plus sensible afin d'inciter à leur mise en location ou à leur vente. L'article 11 étend par ailleurs les zones où elle s'applique.

Désormais, la taxe concernera les logements vacants depuis plus d'un an – contre deux actuellement – situés dans les zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants où il existe un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logement – contre 200 000 habitants aujourd'hui. Enfin, son taux s'élèvera toujours à 12,5 % de la valeur locative du bien la première année d'imposition mais montera à 25 % à compter de la deuxième – au lieu de 15 % puis 20 % la troisième année.

Pour autant, cette taxe n'est pas le seul levier d'action. Corrélativement, le dispositif de garantie des risques locatifs [cf. partie II, III.B] s'efforce de mieux sécuriser les bailleurs privés : en assurant ceux-ci contre les impayés de loyer, il peut contribuer à améliorer l'arbitrage financier des propriétaires de logements vacants. À condition cependant qu'il soit réellement diffusé...

(1) « Projection du nombre de ménages et calcul de la demande potentielle de logements : méthode et résultats », Document de travail n° 7 - septembre 2012, Commissariat général au développement durable et Service de l'observation et des statistiques.

Le budget de l'État (ou de ses opérateurs) encourage par ailleurs le développement d'autres dispositifs incitatifs à une (re)mise en location en ce qu'ils proposent une intermédiation gratuite pour la recherche des locataires, leur suivi et l'entretien des logements, *via* les formules d'intermédiation locative ou de gestion locative sociale (voir partie III, II.A).

Enfin, les propriétaires peuvent bénéficier de subventions de l'ANAH pour remettre en état des logements susceptibles d'être loués, en contrepartie d'un engagement à louer à des niveaux de loyers intermédiaires ou sociaux à des locataires sous plafonds de ressources. Ce conventionnement est devenu une condition systématique de la distribution des aides de l'Agence aux propriétaires non occupants.

II.- SOUTENIR LE DÉVELOPPEMENT DU PARC LOCATIF PRIVÉ NEUF : UN NOUVEAU DISPOSITIF PLUS SOCIAL ET CIBLÉ TERRITORIALEMENT

Face à l'insuffisance récurrente de l'offre de logements, l'État a enchaîné depuis une vingtaine d'années diverses aides fiscales destinées à favoriser l'investissement locatif privé, jusqu'à la précédente loi de finances initiale qui a anticipé au 31 décembre 2012 la fin du dernier-né, le dispositif dit « *Scellier* », dans le cadre de son opération de réduction des dépenses fiscales.

A.- LA NÉCESSITÉ D'UN NOUVEAU DISPOSITIF INCITATIF POUR DÉPASSER LA CRISE

1.- Des dispositifs passés dont le cumul pèse sensiblement sur les recettes de l'État

Pour une analyse plus détaillée de l'impact de ces aides, on se reportera au commentaire de l'article 57 du projet de loi de finances développé dans le tome III du rapport du rapporteur général de la commission des Finances, Christian Eckert.

Ces vingt dernières années, différents dispositifs fiscaux d'aide à l'investissement locatif se sont succédés. 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.

En réponse aux critiques dénonçant notamment une localisation insatisfaisante des opérations immobilières aidées, 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 une nouvelle aide à l'investissement locatif intermédiaire (dit « *Borloo* ») applicable à des logements dont les loyers doivent être inférieurs aux prix du marché.

Puis, la loi de finances rectificative pour 2008 a remplacé les dispositifs « *Robien* » et « *Borloo* » par un nouveau dispositif, dénommé « *Scellier* » qui transformait le système d'amortissement en un 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. Il était ainsi plus susceptible de favoriser l'investissement des classes moyennes.

La réduction d'impôt s'établissait à l'origine à un taux de 25 % du montant de l'investissement, limité à 300 000 euros, en 2009 et 2010. Elle est normalement réservée aux investissements situés dans les zones les plus tendues (A et B) et s'applique à un seul logement neuf par an, qui doit respecter la réglementation thermique en vigueur et est destiné à la location nue à usage d'habitation principale pendant neuf ans. La réduction d'impôt est répartie sur cette période de location obligatoire.

La même loi de finances rectificative de 2008 a parallèlement créé une aide dite « *Scellier intermédiaire* », plus avantageuse fiscalement, en contrepartie d'une location consentie avec un plafond de revenus et s'inscrivant dans des plafonds de loyers plus contraints. Aux avantages du « *dispositif Scellier* » de base s'ajoute une déduction de 30 % du montant des loyers assujettis à l'impôt sur le revenu.

La loi de finances initiale pour 2010 a ensuite soumis le dispositif à un « *verdissement* » graduel. Les taux initialement en vigueur étaient maintenus (25 % en 2010 et 2011 puis 20 % en 2012) au titre de l'acquisition d'un logement dit BBC, c'est-à-dire répondant aux critères du label « *bâtiment à basse consommation énergétique* » (anticipant la mise en œuvre d'une norme de performance thermique qui ne deviendra obligatoire pour toutes les nouvelles constructions qu'en 2013) ; en parallèle, ils étaient progressivement diminués (25 % en 2010, 15 % en 2011 et 10 % en 2012) pour les logements ne respectant que la réglementation actuelle.

Enfin ces taux ont été à nouveau réduits sous l'effet du « *rabot fiscal* » appliqué aux niches fiscales par la loi de finances initiale pour 2011. Les taux en vigueur en 2011 ont été abaissés à 22 % (BBC) et 13 % (non BBC) ; et ceux applicables à 2012 ramenés à 18 % et 9 %.

En dehors de ces variations de taux, les règles d'application du dispositif étaient demeurées stables. Mais la révélation de nouvelles distorsions a exigé de nouveaux aménagements en 2011. Notamment, les plafonds de loyers fixés par le pouvoir réglementaire ont été fortement revus à la baisse pour répondre au constat selon lequel ils étaient, dans la plupart des cas, très supérieurs aux loyers de marché (de 5 % à 50 % selon les communes). L'objectif était de limiter l'effet de plafonds déconnectés des loyers pratiqués sur les marchés locatifs locaux afin de protéger les investisseurs, tout en garantissant une certaine maîtrise des loyers sur les communes situées dans les zones les plus tendues. Les plafonds de loyers applicables en zone C dans le cadre d'une dérogation à la règle du zonage ont même été très réduits, afin de garantir que seuls les projets répondant véritablement à une demande locale forte soient poursuivis.

Pour finir, la loi de finances pour 2012 a, une nouvelle fois, réformé le régime du « *Scellier* » afin d'accentuer son efficacité en matière de verdissement du parc et de réduire son poids fiscal tout en favorisant son allocation sur les zones tendues :

– le taux de la réduction d'impôt a été ramené à 13 %. Mais la réduction supplémentaire du « *Scellier intermédiaire* » a été maintenue à 10 % (pour deux prolongements de la location de 3 ans à 5 %) ;

– l'avantage fiscal s'applique désormais dans la limite de plafonds de prix de revient au mètre carré des logements fixés par zone géographique ;

– il est réservé aux logements neufs bénéficiant du label BBC 2005 ainsi qu'aux logements rénovés assortis d'un label attestant d'un niveau de performance énergétique exigeant.

Cette même loi de finances a surtout anticipé le terme du dispositif au 31 décembre 2012.

Bien que mis en extinction, ces dispositifs successifs continuent de peser sur les recettes fiscales jusqu'au terme de la dernière période du dernier contingent de chacun d'entre eux. À titre d'exemple, le coût de la dernière génération de logements « *Scellier* » est estimé à 900 millions d'euros au titre des 30 000 logements construits ou acquis en 2012.

Autre critique adressée à ces dispositifs : le coût moyen des opérations aurait été multiplié par 5 en 30 ans. ⁽¹⁾

Le résultat est qu'en cumul des dépenses fiscales annuelles, ils atteindraient un total de plus d'1,6 milliard d'euros en 2013 (selon les évaluations du projet annuel de performances), en progression de 0,4 milliard d'euros par rapport à 2012.

(1) Cf. le rapport général précédemment cité.

Ces critiques sont justifiées. Coûteux et inflationnistes, ces dispositifs n'ont, en outre, pas toujours permis de répondre aux besoins de logements, notamment dans les zones les plus tendues. Ils ont, par ailleurs, l'inconvénient de maintenir sous perfusion un marché incapable de trouver par lui-même son propre équilibre. L'avantage fiscal disparaissant, celui-ci s'effondre alors que la demande de logements n'a jamais été aussi forte.

S'il est indéniable qu'un soutien à l'investissement locatif privé est nécessaire, celui-ci devrait s'inscrire dans la durée et permettre de limiter au maximum les effets d'aubaine.

2.– Des aides qui ont tout de même montré leur efficacité économique

En effet, la charge fiscale qu'elles ont représentée et représentent encore est à rapporter aux résultats obtenus en termes de construction : elle aura concerné près de 865 000 logements neufs depuis 1995, acquis ou construits avec le soutien de l'avantage fiscal.

La seule aide « *Scellier* » aurait favorisé la construction de 215 000 logements. Elle a également été un puissant outil pour relancer la production et soutenir en même temps le secteur du bâtiment quand la crise a éclaté, comme en atteste le rapport établi par l'Inspection générale des Finances sur les dépenses fiscales en juin 2011 ⁽¹⁾.

L'année 2008 avait été marquée par une chute des ventes de logements neufs, descendues à 79 400 contre 127 300 en 2007. Une grande partie du différentiel correspondait à la baisse de près de moitié du nombre de logements vendus pour l'investissement locatif.

La création du « *Scellier* » a immédiatement contribué à une forte reprise des ventes, et par suite des mises en chantier, malgré la poursuite de la crise économique. Le nombre de logements acquis ou construits bénéficiant d'une réduction d'impôt a retrouvé son niveau d'avant la crise dès 2009, avec 65 000 logements acquis sur un total de ventes de 106 000. Il est monté jusqu'à 77 500 logements en 2010 portant les ventes totales à 117 000, pour revenir à environ 60 000 logements en 2011 alors que l'accession diminuait à 40 000.

3.– La double nécessité de soutenir la production et le secteur du logement neuf

Depuis, la forte réduction des avantages fiscaux intervenue en 2012, conjuguée à la crise, aurait substantiellement fait baisser les opérations d'investissement locatif à seulement 30 000 logements (y compris le « *Scellier intermédiaire* »).

(1) Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, juin 2011.

Cette baisse se cumulant avec un fort recul des autres types d'acquisition dans le neuf, la construction de logements n'a cessé de régresser cette année. Le 30 octobre dernier, le ministère en charge du logement a ainsi annoncé que les mises en chantier de logements neufs ont chuté de 17,6 % au cours du troisième trimestre, par rapport à la même période de 2011. Sur une année glissante (d'octobre 2011 à septembre 2012), les mises en chantier se sont élevées à 340 485 unités, soit une diminution de 3,6 % par rapport aux 12 mois précédents. Mais sur l'ensemble de l'année, elles ne devraient atteindre qu'environ 315 000 unités, soit une chute de près de 17 % par rapport à 2011 (378 561 logements).

Le nombre de permis de construire pour des logements neufs a également reculé de 0,7 % sur le troisième trimestre. Il y a surtout une forte déperdition entre les autorisations (532 190 sur les douze derniers mois) et leur mise en œuvre.

Le secteur du bâtiment a déjà connu une perte globale de 11 200 emplois au premier semestre 2012. Mais la Fédération française du Bâtiment estime qu'elle pourrait atteindre 35 000 emplois en moyenne annuelle.

De telles perspectives dans un secteur économique dont les emplois ne sont pas délocalisables sont difficilement soutenables en cette période de montée du chômage.

Or, comme on a pu le constater, l'instrument de l'incitation fiscale à l'investissement locatif est à double tranchant : elle peut être un soutien efficace des ventes et donc des constructions ; *a contrario*, trop faible, ou même supprimée comme cela a été décidé pour le « *Scellier* », le secteur du bâtiment en est fortement ébranlé.

Au demeurant, pour accéder aux objectifs élevés d'une production de 500 000 nouveaux logements par an, il paraît opportun d'encourager la mobilisation de l'épargne privée, y compris individuelle, à la condition toutefois de cibler davantage l'effort fiscal ainsi consenti.

Pour soutenir, déjà, le marché du logement d'ici la fin de l'année, le Rapporteur spécial propose un amendement tendant à maintenir le régime « *Scellier* » aux logements qui auront fait l'objet d'une réservation enregistrée devant un notaire ou au service des impôts avant le 31 décembre 2012 et seront définitivement acquis au plus tard le 31 mars 2013.

4.— Un dispositif plus équilibré entre coût et contreparties sociales

Le nouveau dispositif s'inscrit dans la lignée des précédentes aides et reprend certaines des modalités du « *Scellier* ». Au travers de ce choix, le Gouvernement cherche vraisemblablement à garantir la lisibilité du nouveau dispositif pour les acteurs du marché locatif et les contribuables investisseurs.

Mais au-delà de ces ressemblances, l'incitation fiscale se distinguera, en particulier, par une application désormais réservée aux investissements dans le marché locatif intermédiaire et situés sur des territoires où les difficultés d'accès au logement sont les plus fortes. ⁽¹⁾

– Les zones C seront par ailleurs exclues de principe du dispositif. Un investissement dans une zone B2 ne sera plus éligible à la réduction d'impôt, sauf dérogation. Celle-ci pourra être obtenue par un agrément qui sera étudié et délivré, non plus par le ministère, mais par les préfetures régionales après avis du comité régional de l'habitat. La nouvelle procédure devrait réduire les délais de traitement.

Mais il peut s'écouler plusieurs mois jusqu'à ce que les préfets soient en capacité d'évaluer correctement les besoins. En l'état actuel du texte, certaines zones ou portions de zones B2 se verront ainsi privées du bénéfice du nouveau dispositif un bonne partie de l'année 2013 alors que le niveau de tension de leurs marchés du logement justifierait une dérogation. Le Rapporteur spécial propose donc un amendement tendant à préserver l'éligibilité, sans distinction, des communes de zones B2 pendant encore six mois.

– Les loyers et les ressources des locataires ne pourront excéder certains plafonds lors de la conclusion du bail. On ignore encore à quels niveaux ces derniers seront fixés, mais il semblerait qu'ils resteraient assez proches de ceux prévus dans le cadre actuel du « *Scellier intermédiaire* ».

En tout état de cause, l'objectif est de permettre aux locataires de ressources modestes de bénéficier de loyers inférieurs de 20 % en moyenne aux loyers de marché.

Pour compenser des contraintes plus fortes tout en restant attractif, le taux de la réduction d'impôt est proposé à un niveau supérieur à celui du « *Scellier* » classique en vigueur en 2012 : 18 % au lieu de 13 % ⁽²⁾, sur une période de location obligatoire inférieure à celle du « *Scellier intermédiaire* » de 9 ans au lieu de 12, voire de 15.

(1) Pour une description détaillée se reporter au rapport général déjà cité.

(2) Taux appliqué au prix de revient du logement, dans la limite d'un plafond par mètre carré ne pouvant dépasser la somme totale de 300 000 euros par contribuable pour une même année d'imposition.

B.- L'ENJEU DU RETOUR DES INVESTISSEURS INSTITUTIONNELS SUR LE MARCHÉ DU LOGEMENT

1.- Le désengagement des investisseurs institutionnels

Pour atteindre un rythme de production de 500 000 nouveaux logements par an, il pourrait être nécessaire de parvenir à mobiliser toutes les capacités d'investissement existantes, du côté public comme du côté privé.

Les dispositifs d'incitation à l'investissement locatif ou de soutien à l'accession à la propriété poursuivent cet objectif. Ils s'adressent d'abord, voire exclusivement, aux épargnants individuels dont les possibilités d'investissement sont par nature limitées.

Au regard des enjeux, il deviendrait donc crucial de faire revenir les investisseurs institutionnels (compagnies d'assurance, banques et fonds communs de placements) sur le marché du logement car ce sont eux qui réunissent les capacités financières privées les plus conséquentes.

S'ils ont été, dans le passé, propriétaires d'importants parcs de logements, on observe depuis vingt-cinq ans un large désengagement de leur part. Après la vente à la découpe ou en bloc de 1,2 million de logements, leur portefeuille est passé à seulement 300 000.

Sondés par le Rapporteur spécial, certains de leurs représentants reconnaissent que le marché du logement n'offrait pas, jusqu'alors, un niveau de rentabilité aussi attractif que d'autres placements. Ils regardent en effet l'équilibre entre rendement dans la durée et plus-value à long terme. Or, le logement est plus contraignant et coûteux à gérer (en termes de prix d'acquisition, de coûts d'entretien, de rénovation et de gestion locative). Les budgets de départ seraient donc très élevés avec un rendement immédiat qu'ils jugeraient même comme insuffisant selon leurs critères.

En ne considérant que les investissements « dans la pierre », le marché de l'immobilier d'entreprise est à la fois plus simple et plus profitable.

La conjoncture actuelle pourrait leur faire réviser ces positions : la crise financière et la grande variabilité des marchés ont fortement diminué l'attrait des investissements « boursiers » ; a contrario, la forte demande de logements dans notre pays garantit que leurs investissements dans l'immobilier résidentiel conserveront leur valeur, notamment en cas de cession. Enfin, bien que toujours plus rentable, le secteur de l'immobilier de bureaux, désormais très saturé, pourrait s'avérer un peu moins attractif.

Avec un soutien à la gestion locative, la rentabilité des investissements dans le logement pourrait redevenir convaincante.

Toutefois, les investisseurs institutionnels - en particulier leur composante internationale (leur privatisation dans les années 1990 ayant ouvert les investisseurs institutionnels aux marchés mondiaux) - craindraient l'instabilité des règles à l'œuvre sur ce secteur, voire la fragilité des accords passés avec les acteurs publics, qui affaiblissent leurs projections, et le déséquilibre économique qu'elles leur paraissent entretenir. Ainsi dénoncent-ils, par exemple, la nouvelle contrainte qu'impose le récent encadrement des loyers.

Les investisseurs institutionnels « historiques » regrettent en outre les régimes fiscaux très avantageux qui étaient attachés jusqu'à la fin des années quatre-vingt-dix aux sociétés immobilières pour le commerce et l'industrie (SICOMI), créées en 1967 pour soutenir la construction et la location d'immeubles à usage professionnel au bénéfice des PME.

Toutefois, les sociétés d'investissement disposent d'autres avantages fiscaux très attractifs qui leur permettent d'être compétitives sur le plan international. En contrepartie, il serait légitime d'exiger d'elles qu'elles investissent dans le logement. Un bon observateur auditionné par le Rapporteur spécial estime à 20 000 le nombre de logements qui pourraient être construits chaque année par les « institutionnels ». La négociation que le Premier ministre souhaite mener avec eux pourrait s'engager sur cette base. Si elle n'aboutissait pas, il serait toujours possible au législateur de leur imposer l'obligation de détenir dans leurs portefeuilles d'investissement une part consacrée au logement comme c'était le cas dans le passé, voire de revoir les avantages fiscaux dont ils bénéficient.

2.- Rééquilibrer les avantages du marché des bureaux face aux marchés de l'immobilier résidentiel pourrait être une piste

S'ils ont leur utilité et s'ils sont sources, directement ou indirectement, de recettes fiscales précieuses pour les collectivités territoriales, les parcs de bureaux sont également les grands concurrents de l'immobilier résidentiel.

L'étude de Jean-Michel Ciuch et Évelyne Colombani d'Immogroup consulting, *Crise du logement : la mise en accusation de l'immobilier d'entreprise*, parue en janvier 2011, est très éclairante sur ce phénomène d'éviction et sur le gaspillage des ressources foncières et immobilières que représente, en ces jours de crise, une offre très excédentaire de locaux professionnels dans les zones les plus tendues.

Le cas de l'Île-de-France est une éclatante illustration d'un problème devenu structurel : l'excédent à un an s'inscrirait entre 1,8 et 2,5 millions de m² par an depuis 2003. Pour autant, au cours de la dernière décennie, le parc francilien de bureaux a crû en moyenne de près de 1,9 % par an et celui des entrepôts de 7 % par an quand le parc de logements n'a pas dépassé une progression annuelle de 0,9 %. Plus révélateur encore : la variation annuelle

moyenne des surfaces mises en chantier a été positive de 3,1 % en bureaux, locaux d'activité et entrepôts alors qu'elle a été négative en logements (- 2,7 %).

Loin d'être séparés, les deux marchés s'influencent mutuellement. Dans un territoire où le foncier est rare et cher, privilégier la construction de bureaux, c'est consacrer moins de terrains et de droits à construire pour le logement. Dans un système où les capacités de financement sont limitées, « encourager » les investisseurs à s'engager dans l'immobilier d'entreprise, c'est les dissuader d'investir dans le logement.

La situation est d'autant plus absurde qu'une partie du parc de bureaux est obsolète et de ne répond plus aux performances exigées par les entreprises. C'est le cas notamment de certains bureaux créés dans les immeubles haussmanniens du centre de Paris, destinés originellement au logement.

Il serait donc pertinent de prendre des mesures permettant de rééquilibrer l'offre immobilière au profit du logement, ou, à tout le moins, de corriger certains handicaps que présente le marché résidentiel par rapport au marché de l'immobilier professionnel au regard des investisseurs.

C'est la raison pour laquelle le Rapporteur spécial a porté un amendement, non retenu, qui visait à réguler la production de bureaux et locaux d'activité pour limiter le gaspillage d'espace et, dans le même temps, favoriser la reconversion des bureaux obsolètes en logements. Il s'agissait de créer une taxe sur les bureaux vacants s'inspirant de celle qui existe pour les logements vacants, bien que plus souple (elle ne s'appliquerait, par exemple, qu'après deux ans de vacance au lieu d'une année dans le dispositif de l'article 11 du présent projet de loi de finances).

III.- UN RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DE L'ANAH BIENVENU FACE AUX ENJEUX DE LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE

A.- DES OBJECTIFS AMBITIEUX

Le périmètre des responsabilités de l'ANAH s'est nettement élargi depuis quatre 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, 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 de saturnisme.

En sa qualité d'opérateur unique de cette politique, l'ANAH était également censée prendre en charge le financement des pouvoirs de police de l'État en matière de lutte contre le saturnisme et l'habitat insalubre ; mais le présent projet de loi de finances prévoit un retour de ces charges sur le budget de l'État [voir partie I, I.2].

Depuis fin 2010, ses aides sont attribuées après un diagnostic technique des besoins, et non plus automatiquement suivant des barèmes ouverts (selon son ancienne logique de guichet).

En 2013, l'action de l'ANAH en matière d'amélioration de la performance énergétique des logements (notamment par les aides aux travaux dans les immeubles collectifs et le soutien des personnes modestes) sera renforcée grâce au financement tiré du produit de la vente des quotas d'émission de gaz à effet de serre. Elle démarrera ainsi le plan de rénovation thermique des logements annoncé par le Président de la République (en cours de finalisation entre les deux ministères en charge du logement et du développement durable).

Les objectifs sont ambitieux - 500 000 logements rénovés par an - mais à la hauteur des enjeux pour le développement durable de notre planète. Subsidiairement, cette accélération du programme répond aussi aux engagements européens de la France en matière d'économies d'énergie et d'émissions de gaz à effet de serre.

Le Rapporteur spécial rappelle toutefois que les travaux visés sont souvent très onéreux et que les aides actuelles ne sont accessibles qu'à des propriétaires aux revenus si modestes qu'ils n'ont généralement pas les moyens d'assumer les restes à payer après aide. En outre, pour atteindre un rythme annuel de 500 000 logements améliorés, il sera nécessaire de mobiliser, voire d'aider aussi, les propriétaires bailleurs, indépendamment des dispositifs de lutte contre l'habitat indigne, ce qui n'est pas le moindre des enjeux.

(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.

Au-delà du défi énergétique, l'ANAH n'abandonnera pas ses autres axes prioritaires que sont la lutte contre l'habitat indigne et très dégradé (objectifs totaux : 22 400 logements), l'aide aux propriétaires occupants modestes (objectifs : 45 000 hors LHI), notamment lorsqu'ils sont en situation de précarité énergétique - ces interventions sont alors complétées par les fonds du programme « *Habiter mieux* » -, et l'aide aux propriétaires bailleurs sur les logements dégradés (12 900).

L'adaptation des logements au handicap et au vieillissement de leurs occupants devrait également être renforcée sur le prochain exercice.

En se fondant notamment sur les marges d'intervention que lui laissent ses engagements antérieurs, le programme pour 2013 s'établirait comme suit :

PROGRAMME PRÉVISIONNEL DE L'ANAH EN 2013

	Nombre de logements		Coût total (en millions d'euros)	
	LFI 2012	2013	LFI 2012	2013
Lutte contre l'habitat indigne (LHI) hors RHI	25 000	22 400	258	253
<i>dont propriétaires bailleurs : production de logements à loyers maîtrisés</i>	<i>13 500</i>	<i>12 900</i>	<i>198</i>	<i>194</i>
<i>dont propriétaires occupants</i>	<i>5 000</i>	<i>3 000</i>	<i>47</i>	<i>44</i>
<i>dont copropriétés</i>	<i>6 500</i>	<i>6 500</i>	<i>13</i>	<i>15</i>
Opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI)			15	12
Aides aux propriétaires occupants modestes (hors HI)	49 000	45 000	133	147
<i>dont précarité énergétique et autres</i>	<i>40 000</i>	<i>30 000</i>	<i>104 (*)</i>	<i>100 (*)</i>
<i>dont handicap et vieillissement</i>	<i>9 000</i>	<i>15 000</i>	<i>29</i>	<i>47</i>
Copropriétés en difficulté	17 500	20 000	35	56
Humanisation des centres d'hébergement			10	10
Ingénierie (dont MOUS insalubrité)			31	30
Fonctionnement			21	22
TOTAL	91 500	87 400	503	530

Source : projet annuel de performances.

(*) Auxquels s'ajoutent des aides complémentaires au titre du FART.

L'ANAH poursuivra aussi son action :

– *via* la lutte contre l'habitat indigne, 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. Ses aides aux propriétaires bailleurs sont désormais conditionnées, dans le cadre d'une convention, à des engagements de location à des loyers plafonnés. Les objectifs pour 2013 seront donc de produire 12 900 logements conventionnés ;

– et l'élargira en direction des copropriétés en difficulté.

Celles-ci sont devenues un des enjeux majeurs pour l'avenir, un problème explosif qui pourrait minimiser les résultats des politiques de rénovation des quartiers et d'amélioration de la qualité des logements. Il est difficile d'en avoir une estimation exacte ; mais selon le rapport remis en janvier 2012 par le président de l'ANAH, M. Dominique Braye, on peut estimer à 300 000 le nombre de résidences principales situées dans des copropriétés rencontrant des difficultés financières ou de fonctionnement. Ce chiffre monte à 800 000 voire 1 million si l'on se réfère à des critères portant sur la dégradation du bâti ou des difficultés de solvabilité des copropriétaires. Une première étude de l'Agence évaluait le besoin entre 40 milliards (pour les travaux de base) et 70 milliards pour des travaux de rénovation avec plus value énergétique.

Dans la ligne des préconisations du rapport, plusieurs mesures ont été prises en 2012 pour améliorer et élargir l'intervention de l'agence : mise en place, au sein de l'Agence, d'un Pôle national d'appui et de connaissance (observatoire des copropriétés et expertise apportée aux acteurs locaux), accompagnement des politiques locales préventives conduites en faveur des copropriétés fragiles, extension des possibilités de financement de l'ANAH aux travaux de résidentialisation et aux travaux nécessaires à la scission.

En 2013, l'Agence prévoit d'intervenir de manière accentuée sur environ 20 000 logements. Elle concentrera principalement son action sur l'aspect curatif, par le financement des missions d'ingénierie aux collectivités pour la mise en place d'actions programmées, le financement de missions d'expertise et d'aide à la gestion des copropriétés, le financement des travaux aux syndicats de copropriétaires pour faciliter la prise de décision, le financement de travaux aux copropriétaires à titre individuel, le financement des travaux d'office aux collectivités. L'ANAH apporte en complément une expertise par la mise à disposition d'outils méthodologique, l'animation, l'accompagnement des acteurs locaux, le partage d'expérience.

Dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne, l'Agence prévoit également d'intervenir sur 6 500 logements relevant de ces copropriétés en difficulté.

B.– GRÂCE À L'AFFECTATION DE NOUVEAUX MOYENS

Entre 2009 et 2012, 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) provenait du 1 % logement (« contribution Action logement »).

Le décret n° 2009-747 du 22 juin 2009 relatif aux emplois de la participation à l'effort de construction avait fixé le versement par l'UESL au budget de l'ANAH à 480 millions d'euros par an sur la période 2009-2011. Ce financement représentait 95 % des recettes de l'agence hors fonds de roulement

reporté. Les nouvelles enveloppes d'emplois des fonds du 1 % avaient réduit les contributions à l'ANAH, les portant à 390 millions d'euros en 2012.

L'article 30 du présent projet de loi de finances suspend le circuit du financement par Action logement pour affecter à l'Agence une large partie des recettes des enchères sur les quotas de CO2 qui s'opèreront à compter de 2013 - conformément à la phase III (2013-2020) du dispositif communautaire.

Le produit de ces enchères est estimé à 623 millions d'euros en 2013, quoique ces prévisions doivent être relativisées car le prix du carbone est très volatil ⁽¹⁾.

Après prélèvement (la première année) de 18 millions d'euros affectés au désendettement de l'État et de 15 millions pour financer la réserve des nouveaux entrants (RNE), le solde des recettes doit être attribué à l'ANAH dans la limite d'un plafond annuel de 590 millions d'euros. Cela représenterait un bond financier annuel de 200 millions d'euros par rapport à l'exercice 2012 - ou de 110 millions si l'on compare aux montants du précédent triennal.

Dans la philosophie du dispositif européen, une grande partie de ces ressources doit être consacrée à l'amélioration de la performance énergétique des logements, mais sans exclusivité. L'ANAH pourra donc poursuivre ses autres missions selon les orientations souhaitées par le Gouvernement.

L'agence bénéficie par ailleurs du produit de la taxe sur les logements vacants, dans la limite d'un plafond de 19 millions d'euros (limitation votée en loi de finances initiale pour 2012). Le produit attendu cette année est estimé à 17,3 millions d'euros. En raison du plafonnement des recettes affectées, l'Agence ne percevra rien de l'augmentation opérée sur cette taxe par la réforme proposée à l'article 11 du projet de loi de finances.

En revanche, le projet de budget pour 2013 ne prévoit plus de subvention pour charges de service public de l'État, eu égard à l'importance des nouveaux moyens, mais peut-être aussi en contrepartie de la « réinternalisation » des dépenses afférentes aux travaux d'office engagées par les maires ou les préfets sur les immeubles insalubres ou dangereux.

Dans un souci d'optimisation des dépenses, l'ANAH doit maintenir ses efforts de rationalisation des interventions. Néanmoins, des capacités d'action substantiellement renforcées devraient lui permettre de définir ses futurs programmes d'interventions avec plus d'ambition pour tendre vers les grands objectifs posés par le Président de la République.

(1) L'étude d'impact du projet de loi de finances se fonde sur un cours moyen de quota carbone à 9,3 euros la tonne pour estimer le produit des ventes à 623 million d'euros en 2013. Si les enchères tombaient au cours le plus bas constaté, 5 euros la tonne, les recettes ne seraient que de 335 millions.

Dans un premier temps cependant, le conseil d'administration de l'ANAH a décidé de ne prévoir pour 2013 qu'un programme d'intervention de 508 millions d'euros, contre 481 en 2012. Sur les trois axes prioritaires (LHI, aides aux propriétaires occupants modestes et copropriétés en difficulté), les prévisions monteraient de 426 à 456 millions d'euros.

Pour le prochain exercice, l'Agence préfère en effet rester prudente sur la montée en charge des ventes de quotas carbone. Par ailleurs elle doit tenir compte du poids des engagements passés qui ont fortement progressé sous l'impulsion du Plan de relance 2009-2010, ainsi que des engagements transférés par l'État en 2009.

Au 31 décembre 2011, la dette accumulée était de 1,1 milliard d'euros et les restes à payer à compter du 1^{er} janvier 2012 s'établissaient à 689,7 millions d'euros (dont 35,8 millions au titre de la dette transférée).

Le budget d'intervention devrait être complété par 22 millions d'euros de charges de fonctionnement. Ce budget de fonctionnement marque une progression d'1 million d'euros en dépit de la nouvelle réduction de son plafond d'emplois d'une unité en 2013 pour passer à 120 ETPT. Cette hausse résulte largement du développement des missions d'expertise et d'ingénierie assurées par l'Agence dans l'accompagnement de ses partenaires ou l'évaluation préalable des travaux à entreprendre avant aide.

Par ailleurs, devrait se poursuivre la montée en charge du dispositif d'investissements d'avenir financés par le Grand emprunt. Participant à la mise en œuvre du programme de lutte contre la précarité énergétique, l'Agence est gestionnaire des crédits du 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. Le dispositif, baptisé « *Habiter mieux* », est entré en vigueur au 1^{er} octobre 2010.

Le Fonds a été doté en 2010 de 500 millions d'euros de crédits pour le traitement de 300 000 logements appartenant à des propriétaires occupants modestes sur la période 2010-2017. Les recettes générées par la délivrance des certificats d'économie d'énergie, prévues par une convention entre l'État, les fournisseurs d'énergie et l'Agence, les complètent : 15,5 millions d'euros ont été versés en 2011 ; 19,3 millions d'euros devraient l'être en 2012 et 31,5 millions sont prévus en 2013.

Ces ressources viennent en complément des moyens déjà mobilisés par l'ANAH dans le cadre de ses actions en faveur des propriétaires occupants modestes.

Cependant, le programme imposait d'organiser des partenariats nationaux (avec notamment les fournisseurs d'énergie) et locaux (formalisés par des contrats locaux d'engagement – CLE – contre la précarité énergétique avec les départements) qui ont mis du temps à aboutir. Ce qui explique des premiers résultats assez décevants : en 2011, seuls 6 226 logements en ont bénéficié pour un coût ANAH de 21 millions d'euros et FART de 13 millions d'euros.

L'ANAH se veut désormais optimiste quant à l'extension de cette action.

CONSOMMATION DES CRÉDITS DU FART DEPUIS 2010

Crédits reçus en 2010	Consommation des AE en 2010	Consommation des AE en 2011
500 000	42	13 071
Consommations des AE au 30.09.2012	Consommation des AE projetée au 31.12.2012	Budget 2013
14 461	53 148	74 000

NOMBRE DE LOGEMENTS BÉNÉFICIAIRES

Réalisation 2010	Réalisation 2011	Réalisation au 30.09.2012	Projection au 31.12.2012	Projection 2013
22	6 700	5 200	21 500	30 000

Source : ANAH

SIXIÈME PARTIE : FAVORISER L'ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ

Traditionnellement, un des axes de l'action gouvernementale en faveur du logement est de soutenir l'accession à la propriété des ménages à revenus modestes - même s'il serait irréaliste d'imaginer que tous puissent devenir propriétaires de leur logement étant donné le niveau et la durée de l'engagement financier que cela suppose, quelles que soient les aides.

Au-delà de l'enjeu social que représente l'accession à la propriété, elle est également une des réponses à la crise actuelle du logement, parce qu'elle réduit de fait la demande qui s'adresse au parc locatif, social notamment, voire qu'elle permettrait d'accroître la mobilité dans le secteur social en favorisant la sortie par l'accession des locataires.

En étant désormais largement centrés sur les logements neufs, les aides à l'accession à la propriété contribuent aussi à soutenir le développement du parc privé et l'activité du secteur du bâtiment.

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 (« loi TEPA ») un crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunts contractés pour l'acquisition d'une résidence principale.

Son bilan s'avérant très onéreux et mitigé, la loi de finances pour 2011 a organisé une profonde réforme des dispositifs d'accession supprimant 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 étaient plus avérés. Elle a parallèlement supprimé 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 vise à alléger le coût de l'acquisition ;

– et 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.

S'agissant de l'action 2 *Soutien à l'accession à la propriété* du programme 135 Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat, ses 4,3 millions sont seulement destinés aux commissions de gestion de la Société de gestion du fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFGAS) – au titre des PTZ, éco-PTZ ou de la sécurisation des prêts d'accession sociale (PAS). La charge de garantie proprement dite de l'accession sociale à la propriété a été transférée depuis 2006 sur le programme 114 Appels en garantie de l'État de la **mission Engagements financiers de l'État**.

Pour un commentaire des actions de cette mission, ainsi que du sort envisagé pour le Crédit immobilier de France par l'article 66 du présent projet de loi de finances, on se reportera au rapport spécial n° 25 de Dominique Lefebvre ⁽¹⁾.

I.– LES DIFFICULTÉS DE LA DERNIÈRE VERSION DU PRÊT À TAUX ZÉRO

A.– LES SUCCÈS DE LA FORMULE « PTZ »

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, a été le principal instrument de la politique d'accession sociale à la propriété. Cependant, dès le début des années 2000, le dispositif avait vu son efficacité s'éroder 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.

La loi de finances pour 2005 l'a alors étendu à l'acquisition de logements anciens sans conditions de travaux et l'a surtout transformé en un crédit d'impôt sur les sociétés destiné aux banques prêteuses ⁽²⁾. Pour 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 devaient être vérifiées pour toutes les opérations. Les montants maximum des avances remboursables sans intérêt ont également été augmentés pour la première fois depuis 1995 et les plafonds d'éligibilité relevés 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.

(1) Ce sujet a également fait l'objet d'abondants débats en commission des Finances le 22 octobre et en commission élargie du 30 octobre.

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

Ponctuellement, 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 avaient 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).

Comme cela a été dit précédemment, la loi de finances initiale pour 2011 a de nouveau réformé ce dispositif : le PTZ+ s'est substitué à l'ancien PTZ, au crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt, ainsi qu'au dispositif du Pass foncier⁽¹⁾ qui peinait à démarrer.

À cette époque, le dispositif du PTZ + avait été ouvert à un champ plus large que l'ancien PTZ, l'ensemble des ménages primo-accédants pouvant en bénéficier sans plafonds de ressources.

L'aide apportée a aussi été améliorée, pour mieux répondre aux besoins de solvabilisation des ménages, confrontés à la hausse des prix (en particulier dans le neuf en zone A) : les montants ont été revalorisés, même s'ils varient suivant les zones géographiques ; les durées de remboursement dépendent des ressources et de la composition familiale du ménage et peuvent aller jusqu'à 30 ans⁽²⁾.

En outre, diverses mesures facilitent la maîtrise de cette dépense. Un revenu plancher limite les effets d'aubaine et les effets prix. Les conditions de rémunération de la distribution sont négociées avec les banques. Le Gouvernement doit enfin s'assurer dans le temps que les barèmes réglementaires sont fixés de manière à maîtriser la dépense totale afférente au dispositif, notamment en cas de hausse des taux d'intérêt.

Pour que cette aide accrue soit aussi plus efficace et mieux ciblée sur les objectifs de la politique du logement, le PTZ + a été plus différencié que les produits précédents. Ses prêts varient selon les territoires et la zone B (45 % de la population) a été scindée en deux zones B1 et B2, pour mieux refléter la diversité des marchés locaux de l'immobilier.

(1) 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 reposait sur l'idée de « portage du coût du terrain dans le temps ». L'objectif était de dissocier le paiement de la construction et celui du terrain. Une fois la maison remboursée, le ménage pouvait payer le terrain. Ce portage se faisait à un taux d'intérêt bonifié pour ne pas se résumer à un simple prêt bancaire de longue durée.

(2) L'avantage résultant du PTZ correspond à la prise en charge du coût des intérêts, qui s'accroît avec la durée des prêts et les mécanismes de différé. Plus les ressources pondérées par la composition familiale du ménage qui emprunte (classées en 10 tranches) sont modestes, plus les remboursements sont étalés et plus la dépense fiscale est proportionnellement importante.

Le 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.

Les effectifs de PTZ+ émis en 2011 ont bien traduit le succès du nouveau dispositif : pour sa première année, malgré le temps nécessaire à sa montée en puissance, 351 932 ont été accordés, à rapprocher des 286 256 prêts émis sur l'ensemble de l'année 2010. Ce sont donc 29 327 prêts qui ont été distribués chaque mois en moyenne contre 19 000 dans l'ancien système.

En se limitant aux ménages dont les ressources sont inférieures aux plafonds de l'ancien PTZ, les réalisations ont été supérieures à celles du prêt à 0 % avant le plan de relance. Le dispositif a donc permis d'améliorer l'accession à la propriété parmi les publics visés par le précédent prêt à taux zéro.

Enfin, le ciblage social restait efficace puisqu'en 2011, les 20 % de bénéficiaires les plus modestes (les trois premières tranches) recevaient 37 % de l'aide totale de l'État, cependant que la tranche 9 mobilisait 9,9 % du coût du dispositif et que la tranche 10, avec 10 % des prêts émis en 2011 (soit 35 200 prêts), n'a consommé que 2,3 % de l'aide totale.

Toutefois, dans le cadre de la stratégie de réduction des niches fiscales, la loi de finances initiale pour 2012 est venue concentrer davantage l'effort public induit par le PTZ+ sur les ménages les moins aisés. Elle a ainsi supprimé la tranche 10 et baissé le plafond de la tranche 9.

Mais elle a aussi supprimé le bénéfice du PTZ+ pour un achat dans l'ancien, qui représentait l'essentiel des opérations aidées. Un PTZ+ ne peut plus être accordé que pour la construction ou l'acquisition d'un logement neuf, ainsi que pour l'acquisition d'un logement dans le cadre de la vente du parc social à ses occupants (sous certaines conditions). Il convient cependant de préciser que depuis le 1^{er} juin 2012, un logement ayant fait l'objet de travaux de remise à neuf au sens de la TVA est considéré comme neuf au sens du PTZ+ et donc éligible au dispositif (arrêté du 3 mai 2012).

L'objectif de dépense nette maximale par génération de logements aidés ayant été abaissé de 2,6 milliards d'euros à 820 millions d'euros, pour l'atteindre, outre l'inéligibilité des logements anciens et des ménages les plus aisés, deux autres adaptations ont été retenues : d'une part, les quotités ont été rabotées de 5 % (soit de 1 à 2 points de réduction selon les cas).

D'autre part, la durée de remboursement a été plafonnée à 25 ans – conformément aux recommandations de la Banque de France et de l'Autorité de contrôle prudentiel qui craignent un allongement excessif de la durée des crédits.

Enfin, les logements neufs non performants ne sont plus éligibles à l'octroi d'un PTZ+ depuis le 1^{er} janvier 2013.

B.- SOCIALEMENT PLUS JUSTE, LE NOUVEAU PTZ+ NE SUFFIT PAS FACE AU CREUSEMENT DES ÉCARTS ÉCONOMIQUES

Socialement, le nouveau dispositif est davantage centré sur les plus modestes : les ménages des tranches 1 et 2 (correspondant aux tranches 1 à 5 du PTZ+ version 2011) ont représenté 42 % des PTZ+ émis (contre 39 % en 2011), et 69,1 % de l'aide.

Avec 55 % des acquisitions en zone C et une répartition équilibrée entre les zones A, B1 et B2 pour les PTZ+ version 2012, la tendance observée en 2011 tend à se maintenir. Enfin, 99 % sont des opérations dans le neuf et 1 % dans l'ancien dans le cadre de la vente du parc HLM

Mais ces évolutions positives sont à nuancer si l'on considère la chute des effectifs de PTZ+ : les prêts émis au 1er trimestre 2012 sont au nombre (définitif) de 11 034. Les prêts émis au 2ème trimestre 2012 s'élèveraient à environ 20 000 prêts (entre 16 800 et 22 800).

Les prévisions du deuxième trimestre laissent à penser que le rythme de croisière est atteint et que le nombre de prêts émis en 2012 ne devrait pas s'éloigner des prévisions, à savoir environ 82 000 prêts. Ce qui marque un très important recul par rapport au rythme des exercices précédents.

De fait, avec la crise, les réticences ou les exigences des banques progressent. Mais la peur du chômage, les inquiétudes sur le pouvoir d'achat et la disparition du PTZ sur l'ancien tétaniseront aussi les potentiels acheteurs.

Ainsi, au troisième trimestre 2012, bien que les taux d'intérêts poursuivent leur baisse, les crédits immobiliers accordés par les banques continuent de plonger, - 24,3 %, un effondrement qui va ramener le niveau des transactions dans l'ancien à celui de 2009, la pire année de la dernière crise immobilière. Pour les neuf premiers mois de l'année, la chute est encore plus brutale : ainsi, les crédits immobiliers accordés par les banques devraient être d'un peu plus de 115 milliards d'euros, soit une baisse de près de 30 % par rapport à 2011 (un peu moins de 162 milliards), et loin du record de 2007 (170,2 milliards). *"Une chute d'une telle ampleur et d'une telle rapidité, on ne l'a jamais connue. Durant la dépression de 2008-2009, il aura fallu deux ans pour en arriver là. Cette fois-ci, il aura suffit d'un an"*, souligne Michel Mouillart, professeur d'économie à l'Université Paris-Ouest dans une étude Crédit logement du 25 septembre.

Le secteur de l'ancien est effectivement plus touché pour les crédits accordés (- 38,9 %) que le neuf (- 19,5 %). Le volume de transactions de logements anciens tomberait de 700 000 en 2011 à 550 000 en 2012.

Il apparaît sans surprise que ce sont les ménages les plus jeunes et les plus modestes les plus affectés. Ainsi, la part des ménages âgés de moins de 35 ans parmi les emprunteurs a baissé de 5 points depuis 2009. Et le pourcentage des emprunteurs les plus modestes, ceux qui gagnent moins de 3 SMIC, est tombé de 41,6 % du total en 2009 à 38,1 % actuellement.

Car, outre la précarisation de ces populations, il existe une distorsion croissante entre leur pouvoir d'achat et le prix de vente des constructions neuves, *a fortiori* verdies (voir partie I, III).

Faut-il pour autant étendre à nouveau les aides à l'accession aux logements anciens ? Ce ne serait sans doute pas judicieux : les cibler sur la production neuve ou la réhabilitation de haut niveau leur permet de contribuer au développement du parc de logements ; les mobiliser sur un créneau plus porteur pour un secteur d'emplois aussi important que le bâtiment double leur impact économique.

Il serait néanmoins nécessaire de renforcer leur efficacité à l'égard des ménages modestes, sauf à rater l'objectif fondamental des dispositifs d'aide à l'accession. Interpellé par le Rapporteur spécial, le ministère en charge du logement a indiqué que ce dispositif ou de nouveaux modes de soutien à l'accession à la propriété seraient à l'étude pour relancer le marché. Ils seraient l'un des sujets de la prochaine loi cadre sur le logement.

Le Rapporteur spécial suggère notamment que soit réouverte aux plus petites tranches des bénéficiaires une durée d'amortissement supérieure à la limite actuelle de 25 ans. Associé à des conditions de solvabilité tenables, cet allongement ne devrait pas représenter un trop grand risque pour les emprunteurs *a fortiori* pour les prêteurs ; il offrirait en revanche de plus grandes capacités d'achat.

II.- L'ACCESSION TRÈS SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ

Pour les ménages les plus modestes, le système d'aides centré sur le PTZ+ peut s'articuler avec les aides personnelles au logement en accession, qui diminuent les mensualités de remboursement des ménages les plus modestes [voir partie II], ainsi qu'avec les aides à l'accession d'Action Logement, renouvelées en 2011.

En coordination avec la réforme de l'accession, qui a marqué la fin du Pass foncier, l'UESL a ainsi modifié les caractéristiques des prêts accession distribués par les collecteurs pour les réorienter notamment en faveur des salariés en mobilité professionnelle. L'accession des jeunes de moins de 30 ans a été favorisée (40 % des prêts accession distribués en 2011) et un effort particulier a été consenti en zone tendue (50 % des prêts cette même année). Selon les nouvelles enveloppes d'emplois des ressources du 1 % logement définies en mars dernier, 250 millions d'euros devaient être mobilisables en 2012, 2013 et 2014 pour financer des prêts à l'accession.

Au-delà du dispositif général d'accession, sont également 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), créé en 2004, 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 peuvent cumuler ce dispositif avec le PTZ +.

Les établissements de crédit qui le distribuent peuvent le refinancer auprès de la Caisse des dépôts et consignations, sur des ressources issues de la collecte du livret A et du livret de développement durable. Pour 2012, une enveloppe de prêts de 600 millions d’euros a été ouverte sur les fonds d’épargne.

Ce prêt a connu une progression proportionnellement forte en 2011 :

MONTÉE EN RÉGIME DES PLSA

Année	Nombre de logements financés
2005	798
2006	1 504
2007	2 281
2008	2 378
2009	2 387
2010	3 010
2011	7 106

Source Infocentre SISAL au 4 juin 2012

En outre, la production est majoritairement orientée vers les zones tendues : en 2011, le plus gros contingent de PSLA a été réalisé en zones B1 avec 42 % des opérations réalisées dans cette zone et 15 % en zone A.

– enfin, la TVA à taux réduit (7 % depuis 2012) pour les opérations réalisées à proximité des zones de rénovation urbaine qui a rencontré un réel succès aux dires des professionnels de l’immobilier.

La direction de la législation fiscale n’est pas en mesure de communiquer le nombre de ventes de logements neufs concernés. Cependant, le ministère en charge du logement l’estimerait à environ 5 000 à 6 000 en 2012, comme en 2011.

Une autre voie favorable à l'accès social 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 voie pâtit fortement de la crise.

NOMBRE DE LOGEMENTS VENDUS AU NIVEAU NATIONAL DE 2001 À 2011

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ventes à personnes physiques	2 871	3 030	3 414	3 267	4 774	4 639	4 390	3 691	3 946	5 940	6 142
Dont personnes occupant le logement				2 753	2 885	2 949	2 477	2 093	1 950	2 803	2 753

Source : ministère de l'Égalité des territoires et du logement – enquête annuelle menée auprès de chaque département

Le cumul du nombre des logements vendus à des particuliers et du nombre de transactions entre organismes (ces dernières n'ayant pas d'impact sur le niveau de l'offre locative sociale), porte à 7 140 le chiffre total de transactions de logements locatifs sociaux pour 2011.

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 2011 à 89 590 euros par logement. Le produit net moyen encaissé par le vendeur s'élève à 64 489 euros. La plus grande partie des recettes dégagées par ces ventes est affectée à la réhabilitation des ensembles immobiliers détenus par les organismes.

Les bailleurs et leurs représentants ont néanmoins été vivement incités à rechercher toute formule de nature à favoriser les ventes des logements à leurs occupants. Ainsi les conventions d'utilité sociales, qui ont été signées en 2011, prévoient l'obligation pour les organismes HLM de mettre en œuvre des actions significatives de mise en commercialisation. À défaut, le préfet a la possibilité de demander une révision du plan de vente de l'organisme.

COMPTE RENDU DE LA COMMISSION ÉLARGIE DU 24 OCTOBRE 2012 À 9 HEURES 35

(Application de l'article 120, alinéa 2, du Règlement)

ÉGALITE DES TERRITOIRES, LOGEMENT ET VILLE

M. le président Gilles Carrez. Mes chers collègues, nous sommes réunis ce matin en commission élargie pour examiner les crédits de la mission « Égalité des territoires, logement et ville ». Nous avons le plaisir d'accueillir Mme Cécile Duflot, ministre de l'égalité des territoires et du logement, et M. François Lamy, ministre délégué chargé de la ville.

Je rappelle que la procédure de la commission élargie a été confirmée par la Conférence des présidents du 31 juillet dernier : elle est destinée à favoriser des échanges aussi interactifs que possible entre les ministres et les députés, en donnant une grande place au jeu des questions et des réponses.

Le temps de parole des rapporteurs spéciaux et des rapporteurs pour avis sera donc limité à cinq minutes, de même que celui des représentants des groupes ; les autres députés disposeront de deux minutes pour poser leurs questions. Sur ces sujets cruciaux, les interventions seront nécessairement nombreuses : je demande donc à chacun d'observer scrupuleusement ces règles.

M. Christophe Caresche, rapporteur spécial de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, pour l'égalité des territoires et le logement. Dans un contexte économique et social très difficile, dans un contexte budgétaire tendu, le Gouvernement s'est attaché à trouver des moyens parfois nouveaux pour financer le logement. Je veux saluer cet effort.

Ces sources de financement ne sont pas toutes budgétaires, ce qui les rend parfois difficiles à identifier : il y a la réforme d'Action Logement, mais aussi de nouvelles sources de financement pour l'Agence nationale de l'habitat, l'ANAH, et pour l'aide personnalisée au logement.

Je n'ai pas le temps d'entrer dans le détail, mais je m'attarderai plus longuement sur les objectifs du Gouvernement. Il est nécessaire de relancer la construction ; le but fixé peut paraître ambitieux, mais ce volontarisme, je crois, est bienvenu.

Il y a d'abord un choc fiscal, avec la réforme de l'imposition des plus-values foncières : l'abattement progressif sur la durée de la détention de ces terrains est supprimé. Tout le monde avait souligné l'aspect pervers de cette fiscalité. De plus, à partir de 2015, les plus-values sur les terrains à bâtir seront soumises au barème progressif de l'impôt sur le revenu : la fiscalité augmentera donc de façon très importante. Il s'agit d'inciter les acteurs à vendre des terrains, ce qui permettrait de construire plus.

Il y a ensuite un dispositif de soutien à l'investissement locatif privé : le « Duflot », qui remplace le « Scellier », sera plus avantageux que celui-ci, mais aussi beaucoup plus contraignant, à la fois sur le plan géographique et sur le plan des contreparties en termes de loyer.

Ce dispositif a les défauts de ses qualités : dans une période de grave crise de la construction, il peut permettre de relancer celle-ci rapidement et largement ; en revanche, ce marché demeurera très dépendant de l'action de l'État. Il faudra, à long terme, réfléchir à un dispositif pérenne de soutien à l'investissement locatif privé.

Je ne reviens pas sur les aides à la pierre.

Les aides à l'accession à la propriété ne connaissent pas dans ce projet de loi de finances de modification substantielle. Madame la ministre, avez-vous des projets en ce domaine ?

L'ANAH bénéficiera du produit de la vente des quotas d'émission de gaz à effet de serre. C'est une bonne nouvelle ; il demeure bien sûr une certaine incertitude sur le prix du carbone, donc sur le montant de cette recette, mais nous pouvons raisonnablement espérer que cela permettra de multiplier les actions de l'ANAH.

Toutefois, madame la ministre, les plafonds d'éligibilité aux aides de l'ANAH sont extrêmement bas. Ne faudrait-il pas les réviser ? Les dépenses concernées sont élevées, notamment pour les propriétaires bailleurs.

Un effort important est consenti en faveur de l'hébergement d'urgence : la situation est extrêmement tendue, en raison non seulement de la précarité croissante subie par nos concitoyens, mais aussi de l'allongement de la durée de traitement des demandes d'asile. Trop de gens sont donc maintenus dans ces dispositifs alors qu'ils pourraient en sortir. Face aux difficultés rencontrées, peut-on craindre des problèmes budgétaires en cours d'année ? Vous avez récemment fait plusieurs annonces ; où en est aujourd'hui votre réflexion ?

Quant aux aides à la personne, vous proposez également de les réformer afin que l'État puisse jouer pleinement son rôle. Madame la ministre, l'Inspection générale des affaires sociales a publié il y a peu un très intéressant rapport d'évaluation des aides personnelles au logement. Avez-vous l'intention de faire des propositions en ce domaine ? Ces aides, qui représentent un montant élevé, peuvent constituer un levier important pour la politique du logement, dans la période sociale très dure que nous traversons.

M. Dominique Baert, *rapporteur spécial de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, pour la ville*. Puisque je suis contraint à la concision, je me concentrerai sur trois thèmes seulement.

Les crédits budgétaires, tout d'abord, sont en repli ; en raison de l'indispensable rétablissement des comptes publics, les dépenses sont contraintes. La dotation du programme 147 « Politique de la ville » est donc dans ce projet de loi de finances pour 2013 de 505 millions d'euros, au lieu de 525 millions d'euros en 2012 ; ce montant diminue dans la planification triennale annexée.

Mais, avant même que vous n'argumentiez, monsieur le ministre délégué, rassurez-vous : le rapporteur spécial que je suis n'a pas oublié que cette baisse des crédits à venir – la planification triennale prévoit que les crédits de paiement passeront de 505 millions d'euros en 2013 à 474 millions en 2015 – fait pâle figure à côté de la réduction d'un tiers de ces crédits, en quatre ans, par l'ancienne majorité. Je ne peux pas ne pas rappeler que les crédits consommés ont été de 853 millions d'euros en 2008, de 788 millions en 2009, de 632 millions en 2010 et de 570 millions en 2011 : cela fait presque 300 millions d'euros en moins.

Voilà qui relativise la baisse de 2013, et d'autant plus que j'ai pris bonne note que la réduction du programme en 2013 est compensée par la prise en charge par le fonds interministériel de prévention de la délinquance, le FIPD, d'actions de prévention sociale jusque-là financées par l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, l'ACSé, dans le cadre des contrats urbains de cohésion sociale, et cela pour 20 millions d'euros.

Le rapporteur spécial pour la politique de la ville peut sans doute se féliciter de cette majoration complémentaire des crédits de la politique de la ville, mais l'élu local que je suis également ne peut que s'interroger sur un tel arrangement : la vidéo-protection aussi a besoin de moyens, notamment dans nos villes et quartiers sensibles ; il faut donc rester prudent pour ne pas affaiblir la capacité d'action des élus locaux en matière de sécurité – thème au cœur des difficultés de nos villes.

Le Gouvernement a décidé de renforcer les crédits de péréquation pour les dotations aux communes et aux intercommunalités : c'est un élément périphérique, positif, et ô combien important, qui s'ajoute aux crédits du programme 147. Je salue donc la majoration de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, la DSU, et surtout la forte progression du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales, le FPIC.

Deux questions subsistent, qui sont autant de défis pour vous, monsieur le ministre délégué. D'une part, l'impasse du financement de l'ANRU, que souligne mon rapport : depuis 2004, l'ANRU a dépensé 8,57 milliards d'euros, quand ses recettes s'élevaient à 5,45 milliards ; son résultat cumulé est donc déficitaire de 3,12 milliards ! Il faudra bien trouver comment le financer. D'autre part, la baisse programmée des crédits du programme montre si besoin était que la politique de la ville devra, demain, concentrer davantage ses moyens et surtout savoir mobiliser les crédits d'autres ministères et d'autres politiques sectorielles.

J'aborde ensuite les structures. Il faut constater que, du strict point de vue budgétaire, le ministère de la ville est un nain par rapport à ses opérateurs. La gestion opérationnelle des crédits, le suivi des actions menées et leur évaluation relèvent surtout, et à vrai dire exclusivement, de l'ANRU et de l'ACSé.

Dans ces conditions, que pèse concrètement le ministère de la ville, voire le ministre de la ville ? La politique de la ville aurait pourtant besoin d'un pilotage fort : une réelle autorité serait indispensable non seulement pour ses actions propres, mais aussi pour la mobilisation franche et nette des crédits de droit commun. Or, dans la configuration actuelle, l'impulsion s'émousse, s'amortit sur des airbags administratifs ; au moment où elle arrive sur le terrain, la décision politique a considérablement perdu de sa force initiale. Monsieur le ministre délégué, la majorité qui vous soutient a été élue sur le thème du changement : le changement des structures, voilà un beau thème d'action !

Il faut le dire, l'ANRU, l'ACSé, l'EPARECA – établissement national public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux –, le secrétariat général du Comité interministériel des villes : ce sont au moins deux structures de trop. Le ministère de la ville est à juste titre attaché à l'évaluation des actions menées en son nom. Qu'il n'hésite pas non plus à évaluer les structures et organismes qui travaillent pour lui !

J'en arrive enfin à la question de l'efficacité de la politique de la ville, assez durement mise en cause – trop durement sans doute – par la Cour des comptes dans son dernier rapport. Nul ne peut pourtant nier, dans une approche microsociale, l'utilité des

crédits CUCS – contrats urbains de cohésion sociale –, des programmes Réussite éducative ou Adulte-relais, ou *a fortiori* des plans de rénovation urbaine.

Comme pour répondre par avance à mes préoccupations, monsieur le ministre délégué, vous avez lancé une concertation visant à réformer la géographie prioritaire de la politique de la ville – mais il faudra veiller à choisir les indicateurs les plus pertinents –, ainsi qu’à regrouper les différents contrats en un seul – et il conviendra, ici, de veiller à ce que le maire ne perde pas la main, même si l’échelon intercommunal est sans doute le bon.

Tout cela va dans le bon sens. Permettez-moi toutefois d’insister sur deux directions souhaitables pour une politique de la ville renouvelée.

J’insiste d’abord sur l’impérieuse nécessité d’engager, puisque la plupart des conventions ANRU arrivent à leur terme, un plan national de rénovation urbaine de deuxième génération, un PNRU 2. Car il reste beaucoup de travail pour rénover l’urbanisme de nos villes.

Il faut ensuite mettre un accent plus fort, plus puissant, sur l’emploi. Le renouvellement urbain doit être créateur d’emplois. Je souscris à l’idée des « emplois francs » : les exonérations de charges seraient fondées non plus sur l’adresse de l’entreprise, mais sur celle du demandeur d’emploi recruté. Cela suppose toutefois que les zones d’expérimentation soient plus nombreuses – et j’en profite pour rappeler que la situation de Roubaix justifierait pleinement son inclusion – mais aussi que les crédits soient plus substantiels que ceux accordés par le projet de loi de finances.

Monsieur le ministre délégué, au vu de l’évolution des crédits budgétaires, comment redonner à la politique de la ville sa priorité ?

Serait-il possible de disposer d’un aperçu des prévisions de recettes et dépenses du FIPD en 2013, avec et sans le budget consacré à la vidéo-protection, et en faisant apparaître la fraction de recettes afférente à chaque ministère contributeur ?

Enfin, au moment où nous débattons des crédits de la politique de la ville, les modalités de financement du PNRU sont encore incertaines. Le Gouvernement a évoqué de nouvelles sources de financement de la rénovation urbaine, qui seraient mises en place dans le cadre d’un projet de loi de finances rectificative. Monsieur le ministre délégué, pouvez-vous nous apporter quelques précisions sur ces points ?

M. Daniel Goldberg, *rapporteur pour avis de la Commission des affaires économiques, pour le logement*. Je vais essayer non seulement d’être bref, mais également de ne pas répéter ce qui vient d’être dit.

Je souligne d’abord combien la mobilisation de tous les acteurs sera nécessaire pour atteindre l’objectif de produire 500 000 logements, dont 150 000 logements sociaux. Dans ce cadre, madame la ministre, confirmez-vous la fin du prélèvement sur le potentiel financier des bailleurs sociaux ? Le Premier ministre en a fait l’annonce lors du congrès de l’Union sociale pour l’habitat, mais cette mesure n’a pas trouvé sa place dans le projet de loi de finances. Sera-t-elle effectivement incluse dans le projet de loi de finances rectificative qui sera débattu en fin d’année ? Plus généralement, qu’attendez-vous, en termes de mutualisation des fonds propres, des organismes de logement social ?

Le budget d'Action Logement est sollicité à hauteur de 400 millions d'euros pour cofinancer l'aide personnalisée au logement, de 800 millions d'euros pour la rénovation urbaine, de 950 millions d'euros d'équivalents subvention pour le financement de l'aide à la pierre. Je considère qu'il y a un vrai changement par rapport aux années précédentes, puisque la relation entre l'État et Action Logement est à nouveau contractuelle. Mais où en est l'accord, madame la ministre ? Sera-t-il bientôt signé ? Comment assurer la pérennité financière d'Action Logement après 2015 ? L'accord prévoit, je crois, des versement jusqu'en 2015, mais l'avenir d'Action Logement nous inquiète tous : la baisse de ses ressources peut faire craindre le pire.

La Caisse des dépôts doit également être mobilisée. Le plafond du livret A a été relevé une première fois et le sera encore. Qu'attendez-vous de cette mesure ? Existe-t-il un lien entre ce relèvement et l'augmentation du taux de centralisation par la Caisse des dépôts des fonds du livret A ? Une réflexion est-elle engagée sur le commissionnement des organismes bancaires lié à la collecte des fonds du livret A, et ce afin que le logement, notamment le logement social, bénéficie de moyens supplémentaires ?

Au cours des dernières années, le modèle économique du logement social a été fortement touché. Il doit être refondé : quel type d'intervention pensez-vous privilégier après 2013 ?

Vous mettez en place un nouvel outil fiscal au service du développement de l'offre de logements. Le coût de ce nouvel instrument sera élevé, tout comme l'était le coût de son prédécesseur. La dépense fiscale engagée en faveur du logement est très élevée : ne faudrait-il pas prévoir un montant maximal ? Un budget contraint permettrait d'éviter les dérapages budgétaires que nous connaissons aujourd'hui pour l'ensemble des dispositifs d'investissement fiscaux décidés au fur et à mesure des années.

Le Premier ministre s'est engagé à avancer sur le sujet du retour des investisseurs institutionnels dans la construction de logements. C'est un sujet primordial : comment pensez-vous procéder ? Comment le Parlement pourrait-il être associé à cette réflexion ?

Il a déjà été question de l'excellent rapport de l'IGAS sur les aides personnelles au logement. Les auteurs considèrent que l'efficacité sociale de ces aides s'est détériorée au cours de la dernière décennie. Il faut, je crois, se pencher sur cette question. Quelles suites comptez-vous donner à ce rapport, en lien notamment avec la question de l'encadrement des loyers ?

Enfin, je voudrais évoquer la proposition de M. le président de la Commission des finances de déplaçonner la taxe sur les bureaux pour financer la Société du Grand Paris.

M. le président Gilles Carrez. Je me suis battu toute la nuit sur ce sujet...

M. Daniel Goldberg. *rapporteur pour avis de la Commission des affaires économiques, pour le logement.* Je le sais bien. Vous avez d'ailleurs obtenu des avancées, avec l'appui de certains députés de cette majorité, dont les deux rapporteurs pour avis présents ce matin.

Le ministre Jérôme Cahuzac s'est engagé à stabiliser les ressources de la Société du Grand Paris. Nous aimerions disposer d'un point précis sur cette question.

Enfin, en tant qu'ancien président de la commission d'enquête sur le fonctionnement du RER, je voudrais insister sur la nécessaire égalité des territoires – incluse dans l'intitulé de votre ministère, madame la ministre – en matière de transports publics. S'il faut penser au financement de la Société du Grand Paris, il ne faut pas oublier de financer le réseau de transport existant, en Île-de-France et ailleurs.

M. François Pupponi, *rapporteur pour avis de la Commission des affaires économiques, pour la ville*. Monsieur le ministre délégué, vous avez lancé il y a quelques jours, à Roubaix, une grande concertation sur la réforme de la géographie prioritaire et de la contractualisation. Où en sommes-nous aujourd'hui ? Quel est le calendrier de cette concertation ?

Le programme 147 « Politique de la ville » ne regroupe pas l'ensemble des actions de la politique de ville – cela tient certainement en partie au moins à votre volonté d'en revenir au droit commun dans les quartiers concernés. On note que la péréquation connaît une année exceptionnelle, que la « DSU cible » est doublée et s'élève à 120 millions d'euros, que le FPIC augmente de façon importante et, enfin, que le fonds de solidarité d'Île-de-France enregistre lui aussi une hausse. Certaines des communes les plus défavorisées de notre pays disposeront ainsi d'un peu plus de moyens que d'habitude pour mettre en œuvre les politiques indispensables.

Le Gouvernement a créé les emplois d'avenir et expérimente les « emplois francs ». Comment ces deux dispositifs s'articulent-ils ? Comment donner la priorité aux territoires défavorisés dans l'attribution de ces emplois ?

Les crédits s'élèvent à 505 millions d'euros, ce qui va dans le bon sens : on arrête la baisse qu'ils connaissaient depuis plusieurs années. La volonté de transférer des fonds au FIPD me paraît également une bonne chose, tout comme est judicieuse l'idée de coordonner les interventions de l'ACSé et de la structure dédiée du FIPD en matière de prévention de la délinquance. Cela dit, comment répartit-on les dépenses entre la vidéo-protection et les actions de prévention de la délinquance plus proprement dite ?

S'agissant de l'ANRU, je serai peut-être moins pessimiste que notre collègue Baert car j'ai le sentiment que l'accord passé entre l'État et Action Logement – accord que vous pourriez présenter, monsieur le ministre délégué – va plutôt dans le bon sens. Cet accord permet, je crois, de financer le PNRU 1, puisque 2,4 milliards d'euros sur trois ans seraient ainsi affectés à l'ANRU, qui dispose également d'autres recettes. Mais il faut, j'en suis tout à fait d'accord, réfléchir dès maintenant à une nouvelle phase du renouvellement urbain : la dynamique est en marche et ne doit pas être stoppée.

Quant au programme 177, « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », peut-être devrait-il à l'avenir être confié au rapporteur des crédits du logement, même si je m'en suis bien volontiers chargé. La situation de nombre de nos concitoyens est catastrophique : plus de 150 000 d'entre eux sont à la rue, 3 millions sont mal logés, dont 1 million d'enfants, et l'on compte 600 000 à 800 000 logements insalubres ou indécents. Le Gouvernement est déterminé à s'attaquer au problème, ce dont témoigne l'augmentation de plus de 3 % des crédits.

Le budget de l'hébergement d'urgence augmente pour sa part de 13 % et vous avez annoncé il y a quelques jours, madame la ministre, le déblocage de 50 millions d'euros ; pourriez-vous en détailler l'affectation ?

Quoi qu'il en soit, nous ne pouvons continuer ainsi : nous consacrons environ 1,2 milliard aux mal logés ou aux sans-logis, mais les 600 millions alloués aux centres d'hébergement et de réinsertion sociale, les quelque 200 millions de nuitées d'hôtel et les 70 millions destinés à compenser la non-application de décisions de justice en cas d'expulsion ne permettent manifestement pas de résoudre durablement le problème. Madame la ministre, votre volonté politique ne fait pas de doute, mais comment comptez-vous réformer l'accueil des mal logés et des sans-logis ? C'est une urgence sociale.

M. Jean-Louis Roumegas, *rapporteur pour avis de la Commission des affaires sociales, pour la prévention de l'exclusion et l'insertion des personnes vulnérables*. En effet, la situation de l'hébergement d'urgence est particulièrement tendue. Alors que l'hiver n'a pas encore commencé, les services du 115 sont déjà saturés. Chaque nuit, plusieurs centaines de personnes, dont des familles avec enfants, dorment dans la rue ou dans les services des urgences hospitalières. Ainsi, pour la seule nuit du 2 octobre dernier, le 115 de Paris n'a pu offrir de solution à 470 personnes. Ce phénomène n'est pas nouveau, mais il a été accentué par la crise économique et la crise du logement.

Conscient de cette situation critique, le Président de la République s'était engagé à créer 15 000 places d'hébergement pendant le quinquennat. Au vu des crédits pour 2013 du programme 177, les associations du secteur ont l'impression que le compte n'y est pas. Certes, les crédits d'hébergement d'urgence prévus pour 2013 ont été ramenés au niveau des dépenses effectivement constatées en 2011, ce qui rompt avec la pratique du précédent gouvernement, lequel présentait systématiquement en loi de finances initiale des crédits insincères sur ce programme. Néanmoins, ce simple ajustement ne permettra pas, *a priori*, de financer de nouvelles places en 2013. Madame la ministre, pouvez-vous rassurer le secteur associatif en réaffirmant que l'engagement du Président de la République n'est pas abandonné et en précisant le calendrier et les moyens de son application ?

Par ailleurs, tous les acteurs du secteur déplorent la saisonnalité de la politique de mise à l'abri des personnes à la rue, parfois appelée « gestion au thermomètre ». Or, selon toutes les enquêtes, les besoins en places d'hébergement ne sont pas moindres en été. La politique consistant à remettre à la rue en mars des personnes qui seront de nouveau hébergées en décembre nuit à la continuité de la prise en charge. Madame la ministre, vos déclarations sur le sujet ont été appréciées par le secteur associatif, mais par quelles mesures entendez-vous mettre fin à cette situation ?

La politique de prise en charge des personnes sans domicile relève principalement de l'État, mais aussi, pour une part non négligeable, des collectivités territoriales. Or la répartition des compétences n'est pas assez claire, si bien que les personnes à la rue sont trop souvent renvoyées de service en service pour n'être finalement prises en charge par personne. Ainsi, l'hébergement des femmes seules avec enfants relève en principe de l'aide sociale à l'enfance, gérée par les conseils généraux, si l'enfant a moins de trois ans, et de l'État lorsqu'il est plus âgé. Mais, en pratique, les femmes seules avec enfants ont très souvent à la fois des enfants de moins de trois ans et d'autres plus grands, auquel cas la réponse qui leur est apportée varie considérablement selon les territoires.

De même, l'accompagnement social est en principe une compétence départementale, financée par les crédits du fonds de solidarité pour le logement. Or l'État a récemment complété ce dispositif par des mesures d'accompagnement « vers et dans » le logement dont le financement relève du programme 177, sans que l'on sache véritablement qui fait quoi. Envisagez-vous de clarifier les compétences respectives de l'État et des collectivités locales en matière de lutte contre l'exclusion des personnes sans-abri ou mal logées, pour éviter et l'absence de prise en charge et les doublons ?

Mme Cécile Duflot, *ministre de l'égalité des territoires et du logement*. L'effort dont témoignent les crédits d'intervention en faveur du logement répond à l'urgence. Celle-ci résulte non seulement de la situation de notre pays, mais aussi de l'aggravation de la crise, qui rejaillit directement sur la vie de nos concitoyens, en particulier sur leurs conditions d'hébergement. Parce qu'il considère que le logement est un bien de première nécessité, le Gouvernement continuera d'intervenir, en particulier pour réguler le marché du – j'y reviendrai à propos du dispositif fiscal. Quant à l'encadrement des loyers, une loi viendra bientôt prolonger le décret publié cet été.

Monsieur Caresche, l'utilité d'un dispositif d'aide à l'investissement privé et ses effets sur la hausse du prix de l'immobilier sont en débat. Cela étant, cet outil peut servir à remédier au manque, en particulier dans les zones tendues, d'un parc de logements à loyers intermédiaires, traditionnellement constitué par des investisseurs institutionnels qui se sont retirés de ce secteur à la fin des années 1990 et au début des années 2000, et que l'État cherche par ailleurs à y ramener. D'où les contraintes que vous avez relevées et qui seront relatives à la qualité des logements bâtis – notamment du point de vue de la consommation énergétique – ainsi qu'au montant des loyers, lesquels devront être inférieurs de 20 % aux loyers régulièrement constatés afin d'atteindre un niveau intermédiaire entre ceux du secteur social et le loyer libre du marché. L'observation des loyers s'appuiera, comme la politique du logement en général, sur les futurs observatoires régionaux et locaux qui garantiront une approche fine, quartier par quartier, type de bien par type de bien.

Quant au montant de l'investissement public par l'intermédiaire de la défiscalisation, il est volontairement significatif mais inférieur à celui du dispositif antérieur, et sera en grande partie couvert par les recettes de TVA dégagées par la construction de ces logements. En outre, il s'agit de soutenir le secteur de la construction dans une période difficile, même si les frémissements observés depuis le mois de juillet nous donnent quelques raisons d'espérer.

Vous l'avez noté, les recettes issues de la mise aux enchères des quotas de carbone iront à l'ANAH, donc au programme de soutien à la rénovation thermique des logements : cette mesure remarquable traduit l'engagement du Président de la République, souscrit devant la conférence environnementale, à mener une véritable politique de transition énergétique. Ces fonds iront majoritairement aux personnes qui en ont le plus besoin, qu'ils soient propriétaires ou locataires. Toutefois, la « conditionnalité sociale » de l'aide apportée aux bailleurs permettra d'éviter tout effet d'aubaine en faveur de ceux qui n'en ont pas besoin. Le maintien des plafonds de ressources à un niveau peu élevé vise à garantir le ciblage social des actions spécifiques de l'ANAH.

Celles-ci seront complétées par le plan de rénovation thermique auquel Delphine Batho et moi-même travaillons et dont la portée est plus large. En voie de finalisation, il concernera un million de logements neufs et réhabilités par an.

L'excellent rapport de l'IGAS témoigne de la fonction sociale des APL, qui représentent un filet de sécurité absolument essentiel aux familles les plus en difficulté. Voilà pourquoi il a été décidé de les réindexer sur l'indice de référence des loyers, ou plus exactement de mettre fin à leur sous-indexation, mesure dont le coût est significatif. Les réformes préconisées par l'IGAS, qu'il s'agisse de la rétroactivité ou de la suppression du mois de carence, ne figurent pas dans le PLF pour 2013 mais nous fournissent des pistes de réflexion très précieuses. Nous cherchons à identifier les différents effets de bord, notamment en ce qui concerne les étudiants.

M. François Lamy, *ministre délégué chargé de la ville*. Comme l'a dit M. Baert, le projet de loi de finances pour 2013 donne un coup d'arrêt à la baisse continue des crédits de la politique de la ville depuis trois ans, qui avait atteint au moins 31 %. Il s'agit également – vous l'avez rappelé, monsieur Pupponi – d'une année exceptionnelle en matière de péréquation. La dotation de solidarité urbaine, qui augmente de 120 millions d'euros, sera concentrée sur les 250 communes les plus en difficulté. En outre, la dotation de développement urbain, qui concourt spécifiquement à la politique de la ville, puisque les actions qu'elle finance concernent les communes où l'on trouve des quartiers en difficulté, est reconduite à hauteur de 50 millions d'euros.

Le ministre de la ville est-il un nain ? se demandait M. Baert. Je m'efforcerais de lui démontrer au cours des mois et des années à venir que si le secrétariat général du comité interministériel des villes, bras armé de la politique de la ville, est une petite structure – 58 équivalents temps plein – comparée aux deux grosses agences que sont l'ACSé et surtout l'ANRU, nous avons, avec les préfets, les préfets délégués à l'égalité des chances et les sous-préfets ville, le pouvoir politique d'orienter les crédits de l'ACSé vers les actions voulues par le ministre – 90 % des crédits de l'ACSé sont déployés par les préfets.

En revanche, on peut effectivement se demander si deux des quatre structures ne sont pas de trop. Nous réfléchissons, avec la ministre de l'égalité des territoires et du logement et avec le Premier ministre, à une restructuration des outils de la politique de la ville et de l'égalité des territoires en général. Nous devrions formuler nos propositions courant 2013.

L'année 2013 est bien une année de transition. Le Gouvernement a décidé d'engager une nouvelle étape de la politique de la ville, guidée par des objectifs clairs, au premier rang desquels la concentration des crédits dans les quartiers et les territoires véritablement prioritaires. Cela ne signifie pas que les autres seront abandonnés, mais qu'il faut revenir au droit commun dans les territoires qui connaissent moins de difficultés ou qui ne relèvent plus de la politique de la ville parce que leur situation s'est améliorée. Tel est le sens des conventions que je dois signer avec les ministères concernés et les agences de l'État d'ici à la fin de l'année.

Le second objectif est de garantir l'effet de levier des crédits de la politique de la ville – trop dilués ces dernières années – sur l'éducation et l'emploi au sein des quartiers prioritaires. Les nouveaux contrats doivent le permettre.

La concertation, monsieur Pupponi, a été engagée le 11 octobre et doit prendre fin au cours de la seconde quinzaine de janvier afin que les décisions qui en découleront puissent être prises lors du comité interministériel des villes prévu en février. Cela permettra d'engager les discussions avec les collectivités sur les nouveaux contrats.

Les emplois francs doivent être considérés comme complémentaires des emplois d'avenir. Ils visent à lutter contre la discrimination en fonction de l'origine territoriale dont les jeunes sont victimes même lorsqu'ils sont qualifiés. Les emplois d'avenir sont d'ailleurs eux aussi territorialisés. Les emplois francs seront expérimentés dans quatre communes, choisies pour la diversité de leur taille et de leur dynamisme économique. Les deux millions d'euros votés en loi de finances initiale constituent un fonds d'amorçage qui pourrait augmenter dès 2013, et naturellement en 2014, si le dispositif donne satisfaction. La ville de Roubaix serait parfaitement adaptée à une telle montée en puissance.

S'agissant enfin du PNRU, son financement pour 2013 est en voie de finalisation. Il n'y a donc pas lieu de s'inquiéter de l'articulation entre la contribution d'Action Logement et la part apportée par le budget de l'État en loi de finances rectificative. Par ailleurs, la question de la prolongation du dispositif ANRU après 2013 se posera, et se pose déjà au niveau local, où certains élus peinent à finaliser en temps voulu les opérations prévues.

Enfin, l'année 2013 permettra de travailler au lancement d'une nouvelle génération d'opérations de renouvellement urbain – promis par le Président de la République et confirmé par le Premier ministre – et de réfléchir aux moyens de pérenniser son financement.

Mme Cécile Duflot, *ministre de l'égalité des territoires et du logement*. Je confirme à M. Goldberg que la suppression du prélèvement sur le potentiel financier, clairement annoncée par le Premier ministre en septembre lors du congrès de l'Union sociale pour l'habitat, sera effective avant la fin de l'année.

La mutualisation est essentielle pour atteindre notre ambitieux objectif de construction de 150 000 logements sociaux. Tous les acteurs doivent être mobilisés. Au titre du financement public, tout d'abord, l'État relève l'aide à la pierre. Les collectivités territoriales, qui ont comblé certaines lacunes ces dernières années, restent en tout état de cause un acteur essentiel et je proposerai à leurs associations de signer un pacte national pour le logement. Le second acteur, Action Logement, signera dans quelques jours un accord avec l'État, qui distribue les rôles et assure une contribution substantielle aux opérations de construction dont nous avons besoin.

Enfin, les opérateurs du monde HLM se sont engagés à mobiliser leurs fonds propres, dont l'estimation par l'USH – 2,3 milliards d'euros – rejoint celle des services de mon ministère – 2,4 milliards. Ce montant s'entend hors sociétés d'économie mixte – SEM : il ne concerne que les entreprises sociales pour l'habitat, les ESH. Si les coûts des opérations de construction de logements sociaux ont considérablement augmenté au cours des dernières années, les ressources des opérateurs en fonds propres restent donc élevées. Elles seront mutualisées ; toutes les familles du monde HLM y travaillent et ce sera chose faite pour la fin de l'année, conformément à l'engagement de Marie-Noëlle Lienemann, présidente de l'USH. Il est logique, en effet, que les opérateurs qui ne construisent pas et reconstituent leurs fonds propres par la location les mettent à disposition de ceux qui agissent dans des zones plus tendues, où le besoin de nouvelles constructions est accru. Nous y voyons le moyen d'atteindre de manière partagée les objectifs du PPF, sans générer les mêmes effets inéquitables.

En ce qui concerne le rôle de la Caisse des dépôts et consignations, le relèvement de 25 % du plafond du livret A – le premier depuis 1991 –, entré en vigueur le 1^{er} octobre, va accroître la collecte qui sert à financer le logement social. Ce n'est que la première étape du doublement annoncé par le Président de la République, puisqu'un deuxième relèvement de 25 % est prévu à la fin de l'année. Pierre Moscovici, ministre de l'économie et des finances, a annoncé que l'ensemble des paramètres – centralisation et emploi des fonds, modalités d'octroi des prêts, formule de calcul du taux de rémunération – seraient réexaminés à cette occasion. Mais je puis dès à présent vous assurer, au vu des échanges entre mon ministère et la Caisse des dépôts, que les besoins exprimés par les opérateurs pour parvenir à l'objectif de 150 000 nouveaux logements sociaux seront satisfaits.

La future loi sur l'encadrement des loyers, qui assurera son efficacité en le dotant d'un autre fondement que la seule loi de 1989, s'appuiera sur les travaux menés conjointement par l'Agence nationale d'information sur le logement, l'ANIL, et par l'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne, l'OLAP, qui réunit les partenaires privés et les services de l'État et dont l'approche fine sera ainsi étendue à tout le territoire. Des données précises, automatiquement actualisées, permettront un pilotage pointu et durable, à l'opposé des difficultés du zonage antérieur.

En ce qui concerne la question essentielle de l'hébergement, monsieur Pupponi, j'ai passé une partie de la nuit auprès des services du SAMU social et de la plateforme du 115, qui veillent sur les plus fragiles d'entre nous jour après jour, heure après heure. Dans la région parisienne, la situation est de plus en plus tendue. J'ai pu remercier les travailleurs sociaux, les infirmières et tous les personnels qui œuvrent dans ce domaine. La crise n'est pas qu'un mot, c'est une douloureuse réalité.

Parce qu'il faut agir d'urgence, nous mobilisons en effet 50 millions d'euros pour soutenir les dispositifs mis en œuvre dans les zones déjà identifiées, mais l'État doit aussi faire preuve de solidarité vis-à-vis des villes moyennes jusqu'à présent épargnées qui peinent désormais à faire face aux demandes.

Monsieur RoumeGas, vous avez raison de rappeler le rôle des collectivités, mais la politique de l'hébergement d'urgence doit être mutualisée par l'État et non reposer sur les seuls territoires qui, pour certains, concentrent toutes les difficultés. La solidarité nationale doit jouer dans l'urgence, mais aussi dans la durée. À cet égard, vous avez raison, le recours massif aux hôtels n'est pas une solution durable. C'est pourquoi l'engagement de créer 15 000 places en cinq ans sera tenu : 5 000 places en hébergement d'urgence et 10 000 en logement accompagné. En effet, l'intermédiation locative, l'accompagnement dans le logement est un outil extrêmement puissant de réinsertion et de sortie vers le logement classique.

J'insiste sur la corrélation entre la qualité de l'hébergement d'urgence – et surtout des solutions intermédiaires – et le succès de l'opération permettant aux personnes ou aux familles concernées de trouver un logement définitif. Une grande partie de la politique du Gouvernement sera centrée sur le logement accompagné, qui permet, sans nouvelle construction – grâce à des partenariats avec les bailleurs, par exemple –, de reloger les personnes qui en ont besoin.

Cela ne nous délie pas de l'engagement de répondre à l'exigence de mise à l'abri. La question sera donc posée à la représentation nationale d'un renforcement des moyens dont disposent les préfets pour réquisitionner certains équipements afin d'accueillir les personnes qui en ont besoin lors des périodes les plus tendues.

Par ailleurs, nous avons des difficultés à trouver des collectivités locales prêtes à se mobiliser pour accepter et accompagner la construction de centres d'hébergement et de réinsertion sociale, alors même que nous disposons parfois des financements nécessaires. Il est pourtant important de répartir les places d'accueil sur l'ensemble du territoire.

En tout état de cause, l'argent public consacré à l'hébergement d'urgence est très bien dépensé : dans l'agglomération lyonnaise, où je me suis rendue il y a quelques jours et où 1 500 places d'hébergement d'urgence sont proposées, 1 200 personnes parviennent chaque année à trouver un logement définitif. C'est bien là l'essentiel, mais ce n'est possible que s'il existe des logements disponibles et accessibles pour les reloger. C'est donc bien

l'ensemble de la chaîne du logement, de la rue jusqu'au logement classique en passant par le logement intermédiaire, qu'il faut fluidifier. La politique du logement menée par le Gouvernement est donc une politique globale et cohérente, même si les financements sont d'origines différentes.

J'en viens à la question du Grand Paris, notamment du réseau Grand Paris express. À propos du montant sur lequel s'était engagé l'État, le président Carrez disait lui-même, en décembre 2011 : « Je ne vous dirais pas la vérité en affirmant que ces 4 milliards, nous les avons d'ores et déjà à disposition dans un coffre, où il suffira de puiser ». Je vous le confirme aujourd'hui, je n'ai découvert aucun coffre en arrivant au ministère. En revanche, les moyens dont dispose la Société du Grand Paris lui permettent d'engager les premiers travaux.

En outre, j'ai confié à M. Auzannet une mission portant sur deux axes : l'évaluation précise des coûts de l'opération, une étape nécessaire pour s'engager de manière efficace, mais qui n'avait pas été effectuée de manière totalement satisfaisante ; le classement des réalisations selon les priorités, dans la mesure où on ne peut lancer simultanément la construction de l'ensemble des branches du réseau. Le rapport me sera remis le 30 novembre ; nous disposerons donc à la fin de l'année d'un scénario très précis de mise en œuvre.

Tout cela n'empêche pas l'opération de se poursuivre : à l'heure où nous parlons, en effet, l'enquête publique pour la construction de la branche « rouge sud » suit son cours.

M. François Lamy, *ministre délégué chargé de la ville*. En ce qui concerne le fonds interministériel de prévention de la délinquance, le choix du Gouvernement a été de concentrer vers lui, dans un souci de cohérence, l'ensemble des crédits de prévention. Il en résultera un meilleur équilibre entre les crédits consacrés à la vidéo-protection – qu'un amendement du rapporteur général du budget a prévu d'augmenter, afin de permettre à toute commune qui en ferait demande de s'équiper – et les autres moyens de prévention de la délinquance, comme les actions à caractère social ou éducatif, ou de prévention de la récidive. Les préfets auront donc entre leurs mains tous les outils nécessaires et leur action sera d'autant plus efficace.

Cela étant, la vidéo-protection en tant que telle relève des compétences du ministre de l'intérieur.

M. le président Gilles Carrez. Je vais maintenant donner la parole aux orateurs s'exprimant au nom de chaque groupe. Ils disposent de cinq minutes.

M. Jacques Alain Bénisti. Monsieur le président, avant d'entamer les débats, j'aimerais intervenir sur un problème grave qui vient de survenir...

M. le président Gilles Carrez. Monsieur Bénisti, vous aurez la parole dans exactement cinq minutes.

M. Jacques Alain Bénisti. Le Premier ministre vient d'annoncer l'annulation du projet de loi sur le logement (*Protestations sur les bancs du groupe SRC*)...

M. le président Gilles Carrez. Vous nous ferez part de cette nouvelle importante après l'intervention de Mme Lepetit.

Mme Annick Lepetit. La nouvelle dont parle M. Bénisti a été annoncée il y a déjà plusieurs heures. Il peut donc bien patienter encore quelques minutes.

Comme l'ont démontré les présentations des rapporteurs, ce premier budget de la nouvelle majorité concernant l'égalité des territoires, le logement et la ville va dans le bon sens. Après des années d'abandon, le logement redevient enfin une priorité de l'État.

Dans une période difficile, où le Gouvernement doit mieux contrôler les dépenses et établir des priorités pour faire face à la dette abyssale laissée par la majorité précédente, le groupe socialiste se satisfait de voir que le budget du logement est l'un des mieux dotés, avec l'éducation, la sécurité et la justice.

Je souhaite souligner la hausse des aides à la pierre, qui diminuaient quasiment chaque année sous les gouvernements précédents : en 2013, elles passeront de 400 à 450 millions d'euros, ce qui correspond à une augmentation de 11 %. Cela vient conforter la démarche globale consistant à construire plus de logements accessibles aux familles modestes.

Le Gouvernement montre aussi son attachement à la politique de la ville, puisque ce budget sera stable en 2013 à périmètre constant. Étant donné la pression à la baisse exercée sur les autres missions, et surtout la diminution de 31 % subie par ce programme au cours des trois dernières années, il s'agit d'un signal important.

Les moyens de l'ACSé sont également pérennisés pour préserver son action à destination des quartiers concernés par la politique de la ville. Cette politique est par ailleurs soutenue par plusieurs ministères : ainsi, les emplois d'avenir seront fléchés en priorité vers les jeunes des zones urbaines sensibles, tandis que 25 % des nouveaux postes dont seront dotées les écoles primaires seront créés dans ces quartiers.

Enfin, ce budget de la ville est un budget de transition, puisque vous avez annoncé sa réforme, monsieur le ministre délégué. La concertation est en cours avec les collectivités locales, l'objectif étant de dégager des priorités mieux ciblées.

De votre côté, madame la ministre, vous rebudgétisez la lutte contre l'habitat indigne. Depuis que cette mission a été confiée à l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat, elle était totalement sortie du budget de l'État, ce qui en dit long sur l'importance que la précédente majorité lui donnait. Le Gouvernement a par ailleurs trouvé de nouvelles sources de financement pour l'ANAH, qu'il s'agisse des produits de cession des quotas carbone pour 590 millions d'euros ou de la recette de la taxe sur les logements vacants pour 21 millions d'euros. Tout est donc mis en place pour renforcer les moyens d'action de l'Agence et lui permettre de mieux lutter contre l'habitat insalubre et la précarité énergétique.

Mais la mobilisation des ressources publiques pour le logement ne se limite pas aux 7,8 milliards d'euros de crédits de paiement inscrits dans cette mission budgétaire. On peut y ajouter le soutien d'Action Logement, qui met 500 millions d'euros dans la construction et 400 millions dans le financement des aides personnelles pour le logement, les APL. Avec les 600 millions venant des prélèvements sociaux sur les revenus du capital et également affectés aux APL, ce sont donc près de 9,8 milliards d'euros de financement qui seront consacrés au logement et à l'égalité des territoires en 2013.

Il y a malheureusement quelques mauvaises surprises dans ce budget, mais vous n'y êtes pas pour grand-chose, madame la ministre. Je pense au reliquat des années passées que l'on doit encore traîner comme un boulet, comme ces dispositifs qui ont prouvé leur inefficacité ou leur injustice, mais qui continuent à peser lourd dans nos finances : le dispositif de Robien, tellement néfaste qu'il a été supprimé par l'ancienne majorité qui l'avait pourtant mis en place, mais qui n'en continue pas moins de coûter 455 millions d'euros chaque année ; le dispositif Scellier ; mais aussi le crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt, que Mme Péresse a qualifié d'erreur il y a quelques semaines et qui grèvera le budget de l'État de 1,465 milliard d'euros l'année prochaine. Toutes ces dépenses fiscales continuent de limiter nos marges de manœuvre.

Pour conclure, mes chers collègues, nous avons entre les mains le meilleur budget de mobilisation pour le logement et la ville qu'il était possible d'élaborer étant donné les contraintes et la situation dont nous avons hérité. C'est pourquoi les députés socialistes le soutiendront et le voteront.

M. Jacques Alain Bénisti. Avant même mon intervention, je dois interpeller le président de la commission élargie sur la légalité de nos débats sur le budget du logement. En effet, le Premier ministre, se substituant au président du Conseil constitutionnel – le parti socialiste a déjà tous les pouvoirs, mais veut s'en arroger plus encore –, vient d'annoncer que la loi sur le logement social est annulée...

M. le président Gilles Carrez. Du moment qu'il n'a pas dissout l'Assemblée nationale...

M. Jacques Alain Bénisti. Peut-on continuer à débattre d'un budget qui n'existe pas ?

M. Daniel Goldberg. Bien sûr qu'il existe !

M. Jacques Alain Bénisti. Je souhaitais connaître votre avis sur ce point de forme avant d'intervenir sur le fond.

M. le président Gilles Carrez. Je ne suis pas un juriste averti, mais toutes les conditions me semblent réunies pour que nous puissions poursuivre nos travaux. Le projet de budget existe, la procédure d'examen de la loi de finances n'ayant pas été annulée par le Conseil constitutionnel. Cela étant, je suis sûr que votre intervention permettra d'éclairer ce projet de loi d'un jour nouveau.

M. Jacques Alain Bénisti. À l'heure où la part du logement dans le budget des ménages est de plus en plus lourde, le Gouvernement décide de diminuer le budget de l'aide au logement.

M. Daniel Goldberg. C'est faux !

M. Jacques Alain Bénisti. Certes, le projet de loi de finances fait la part belle au logement locatif social, mais il néglige totalement l'accession sociale à la propriété et l'investissement locatif.

L'ancienne majorité avait mis en place le prêt à taux zéro – les PTZ – puis le PTZ +, qui ont eu un vif succès et ont permis à plus de 350 000 ménages, en 2011, d'accéder à la propriété dans le neuf comme dans l'ancien. En supprimant ce dispositif, vous enlevez

aux ménages modestes la possibilité d'accéder à la propriété. Contrairement à ce que vous prétendez, votre politique ne favorise donc pas cette catégorie de ménages. Non seulement les banques vont resserrer les conditions de leurs prêts, mais, de plus, vous mettez ainsi un coup d'arrêt à la dynamique engagée par l'accession sociale à la propriété. Les membres du groupe UMP, dont un grand nombre sont aussi des maires, déplorent ce choix qui va contraindre de nombreux jeunes couples à demeurer dans des logements HLM, alors qu'il faudrait au contraire libérer des places de manière à augmenter l'offre locative sociale.

En ce qui concerne la politique de la ville, le choix du Gouvernement de réviser la géographie prioritaire pourrait se comprendre en ces temps de restrictions budgétaires. Mais nous pensons que les économies devraient être trouvées ailleurs que dans un domaine aussi important pour nos concitoyens. En outre, une telle réforme ne peut se faire qu'à condition de respecter la justice, l'équité et surtout la transparence. Enfin, elle doit être faite avec les élus locaux et les populations : il faut donc prendre le temps de la préparer et surtout veiller à mettre en place une méthodologie d'accompagnement afin d'aider les communes à actualiser leurs diagnostics, qui datent déjà de 2007. En tant que maire d'une des communes les plus pauvres d'Île-de-France, je sais en effet que les mairies concernées ne disposent ni des moyens ni de l'expertise nécessaires pour mener seules ce travail dont l'importance est pourtant décisive.

Il est par ailleurs primordial de ne pas fragiliser les projets en cours, surtout en matière de rénovation urbaine, qui doit rester prioritaire. J'espère donc, madame la ministre, que vous vous engagerez à les maintenir et à sanctuariser leur financement.

J'en viens maintenant au Grand Paris, dont le financement est inclus dans ce programme. Contre toute attente, le Gouvernement a décidé de faire une coupe de 1 milliard d'euros – et de 4 milliards à terme – dans les crédits nécessaires au démarrage du projet de réseau de transport. L'incompréhension est totale – et pas seulement sur les bancs de l'UMP – dans la mesure où ce projet fait l'objet d'un large consensus chez les élus franciliens, quelle que soit leur étiquette politique, et est plébiscité par les habitants. Vous connaissez d'ailleurs la réaction du président de la région ainsi que celles des deux présidents – l'un socialiste, l'autre communiste – des conseils généraux de deux départements importants de la Petite couronne.

Ne pas inscrire ces crédits, c'est donner un coup d'arrêt au projet du Grand Paris, qui devait révolutionner le transport dans la région. C'est un renoncement incompréhensible. Christian Jacob vous a interpellée à ce sujet lors des questions au Gouvernement, le 10 octobre, mais le flou de votre réponse, madame la ministre, n'a convaincu personne. Lorsque l'on veut enterrer un dossier, on crée une commission : c'est ce que vous avez fait en l'occurrence. Cette décision est de nature politicienne et ne sert pas l'intérêt général. Plusieurs millions d'euros ont déjà été investis en amont sur ce projet : le remettre en cause est donc une drôle de façon de lutter contre le gaspillage d'argent public !

Le groupe UMP ne peut donc pas voter ce budget qui ne correspond pas aux attentes des ménages français et entre en contradiction avec les objectifs recherchés.

M. Arnaud Richard. Je partage une partie des observations formulées par les orateurs précédents. Pour commencer, je déplore que la politique de la ville ne semble plus faire partie des priorités du Gouvernement – alors qu'en matière de couacs, il est au contraire un pionnier.

Même si cela n'enlève rien à la légalité de la procédure budgétaire, je trouve également effarant de voir le Premier ministre annoncer une décision du Conseil constitutionnel, avant même que ce dernier ne se réunisse.

Pour autant, je ne crois pas comme notre collègue Baert que le ministre de la ville soit un nain. Il doit se donner les moyens d'agir et parvenir à convaincre ses collègues lors des arbitrages budgétaires, ce qui est en effet difficile. On nous parle, avec beaucoup de pudeur, d'un « budget de transition », mais M. Baert, lui, parle « d'impasse ». Il faudrait que vous parveniez à vous entendre.

En tout état de cause, les millions de concitoyens qui habitent ces quartiers sont toujours confrontés, au quotidien et dans de nombreux domaines, à une inégalité d'accès aux services publics, qu'il s'agisse de l'emploi, de la santé, des allocations familiales... Ils avaient retrouvé l'espoir avec le plan de cohésion sociale et le plan de rénovation urbaine, qui prévoyaient une programmation pluriannuelle, mais sont aujourd'hui consternés de constater que cette politique n'est plus une priorité du Gouvernement. Vous vous êtes laissé gagner par une vision « bercyenne » de la politique de la ville, qui est pourtant supposée aider les quartiers les plus pauvres au sein des villes les plus pauvres. On peut donc s'inquiéter du travail envisagé en matière de géographie prioritaire, d'autant que l'exercice est très difficile. Les critères que vous choisirez seront déterminants.

J'observe dans ma propre circonscription – et à cet égard, Chanteloup-les-Vignes est un cas emblématique – la propension des services publics à quitter ces quartiers.

M. François Lamy, *ministre délégué chargé de la ville*. C'était vrai dans le passé.

M. Arnaud Richard. Non, ça l'est aujourd'hui. Les responsables doivent pourtant comprendre à quel point la présence de ces services est extrêmement importante, que l'on parle de distribution du courrier ou de l'implantation d'une caisse d'allocations familiales.

Les élus de ces communes n'ont pas une grande visibilité s'agissant de la poursuite des engagements de l'État, en matière de rénovation urbaine comme de cohésion sociale. Pendant la précédente législature, l'actuelle majorité n'a cessé de dénoncer le fait que le financement de l'ANRU était essentiellement assuré par un prélèvement sur les crédits d'Action Logement. Elle est désormais beaucoup plus discrète sur ce point, si l'on excepte M. Baert et son « impasse ».

Qu'en est-il du programme ANRU II, qui nous intéresse tous ? *Quid* des projets stratégiques locaux et de la sortie des projets ANRU sur les sites prioritaires ?

Vous parlez de revoir les structures, mais ce genre de discours masque souvent l'absence d'idées. Ce n'est pas en réduisant leur nombre à trois ou à deux que l'on changera la politique de la ville.

On ne peut que regretter la baisse des crédits consacrés à la réussite éducative – même s'il s'agit d'une baisse relative, de 5 %. L'éducation, dans ces quartiers, est pourtant la mère de toutes les batailles – je vous renvoie aux propos de Gilles Carrez sur ce sujet. La dotation de solidarité urbaine doit être augmentée. J'espère que vous saurez défendre nos quartiers au sein du Comité des finances locales.

Je partage le sentiment de Daniel Goldberg sur le Grand Paris, et je n'y reviens donc pas.

Je salue l'augmentation des crédits consacrés à l'hébergement d'urgence. J'ai réalisé sur ce sujet un travail avec Mme Danièle Hoffman-Rispal, une députée que vous connaissez bien, madame la ministre, et avec laquelle vous avez, je crois, les meilleurs rapports du monde. Nous aurons l'occasion de demander à nos groupes respectifs la tenue du débat qui aurait dû avoir lieu au sujet de notre rapport, afin que les propositions que nous avons alors émises puissent être enfin mises en œuvre.

Par ailleurs, je partage les inquiétudes exprimées par Christophe Caresche au sujet de l'asile.

Enfin, en matière de logement, au-delà de ce que le Gouvernement peut nous proposer en termes de mobilisation pour l'avenir – même s'il y a lieu d'être inquiet sur sa capacité à mettre en œuvre ne serait-ce qu'un texte de loi –, je dois reconnaître, madame la ministre, que vous avez adopté une position courageuse dans la controverse survenue pendant l'examen du projet de loi sur le logement social au sujet des établissements publics fonciers.

En conclusion, les élus des quartiers concernés commencent vraiment à douter de la volonté du Gouvernement. Pourtant, l'espoir n'y est pas un luxe. Compte tenu des tergiversations, du manque de vision, on peut vraiment se demander s'il y a un pilote pour la politique de la ville.

Mme Michèle Bonneton. Je me permettrai quelques répétitions – que je vous demande de bien vouloir me pardonner –, tant ces questions sont importantes pour nos concitoyens.

La politique publique que recouvre la mission « Égalité des territoires, logement et ville » est essentielle, car elle articule les questions sociales, économiques, environnementales et démocratiques. Dans un contexte très contraint, héritage de la droite, il est remarquable que les crédits ne soient pas en baisse. Le changement politique est donc bien réel, avec un accent particulier mis sur la construction de logements sociaux et très sociaux.

En effet, les objectifs sont bien posés : construction de 150 000 logements sociaux par an, amélioration du parc existant, et en particulier rénovation thermique de 500 000 logements dès 2013, puis d'un million par an par la suite. Les moyens de l'ANAH, notamment pour lutter contre la précarité énergétique et effectuer la rénovation thermique du secteur privé, sont renforcés par l'affectation d'une partie des produits de cession des quotas carbone – ce qui permet de lier de façon heureuse lutte contre la précarité énergétique et rénovation thermique – et par la réaffectation d'une partie de la taxe sur les logements vacants. L'éco-prêt à taux zéro et le crédit d'impôt développement durable complètent ce dispositif.

Parallèlement, l'augmentation de 10 % des aides à la pierre, qui passent de 459 millions d'euros à 505 millions d'euros, devrait permettre d'atteindre l'objectif de construction de 150 000 logements sociaux par an.

L'augmentation des aides personnelles au logement, grâce à un effort exceptionnel d'Action Logement et au produit d'une contribution additionnelle sur les revenus du capital, va aussi dans le bon sens, de même que le renforcement très attendu de l'aide pour l'accès au logement des ménages les plus en difficulté.

Il convient de souligner l'augmentation des crédits dédiés à l'hébergement d'urgence ainsi que la volonté, que vous venez à nouveau d'exprimer, de trouver, au-delà de l'urgence, des solutions pérennes pour les exclus et les personnes en difficulté sociale.

Vous avez répondu par avance à la question que je souhaitais poser sur le relèvement du plafond du livret A, mesure qui doit servir à la construction de logements sociaux.

Le rapport de la Cour des comptes note que la politique de zonage des quartiers prioritaires, mise en place par vos prédécesseurs, n'a pas eu d'effets convaincants, se traduisant même parfois par une stigmatisation des quartiers concernés. Madame la ministre, comment comptez-vous faire évoluer ce dispositif ? Les interrogations concernent également le zonage des aides de l'État à la construction de logements sociaux – en particulier le prêt locatif aidé d'intégration, le PLAI, et le prêt locatif à usage social, le PLUS –, qui ne tient pas toujours compte du coût réel du foncier et de l'immobilier, sensible aux évolutions du marché. Prévoyez-vous d'effectuer une remise à plat des critères de ce zonage ?

Les crédits alloués à la politique de la ville subissent une relative diminution, mais nous sommes sûrs que tout est mis en œuvre pour que les objectifs fixés puissent être atteints. Certains moyens sont ainsi complétés par d'autres missions budgétaires ; pouvez-vous nous parler de ces compléments ?

Nous sommes par ailleurs convaincus de l'importance des objectifs définis : renforcer la mixité fonctionnelle des territoires ; améliorer l'encadrement éducatif et les chances de réussite scolaire ; optimiser l'utilisation des fonds dédiés au programme et diffuser les expériences réussies ; améliorer la qualité de l'habitat dans les quartiers.

Quel sera l'avenir de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, l'ANRU ?

Quelles mesures nouvelles envisagez-vous en matière de revitalisation économique et de l'emploi ?

En ce qui concerne le volet aménagement du territoire, quels dispositifs espérez-vous mettre en place afin de garantir un maillage territorial de services publics – y compris d'espaces verts et de loisirs – dans les zones rurales et les quartiers sensibles ?

L'ensemble de ces questions ne se régleront pas en un seul exercice budgétaire, mais l'élan est donné, et c'est une très bonne nouvelle. C'est en ce sens que le groupe Écologiste soutient le budget de cette mission.

M. Jean-Noël Carpentier. Nos collègues de l'UMP et de l'UDI semblent découvrir la situation dégradée qu'ils nous ont laissée et qui demandera en effet plus d'un budget pour être redressée.

Le groupe RRDP se félicite de l'engagement du Gouvernement de construire 500 000 logements par an, dont 150 000 logements publics aidés, signe fort et mesure essentielle dans le contexte de crise de logement que traverse notre pays.

Madame la ministre, comment pensez-vous répondre dans les années à venir au problème urgent des copropriétés dégradées ?

Les campagnes électorales du printemps dernier ont montré que dans certains quartiers, on désespère de la République. Par leur vote, nombre de nos concitoyens ont placé leur confiance dans la nouvelle majorité, et nos orientations budgétaires doivent leur redonner cet espoir. Au-delà des indispensables enveloppes budgétaires, cela exige des marques de confiance, de respect et de fraternité au sein de ces quartiers. Abandonnés depuis dix ans, ils doivent voir revenir les services publics essentiels, et avant tout les commissariats de police. Monsieur le ministre, une vraie politique de sécurité, passant par le retour des policiers dans les quartiers, doit être l'un des objectifs de votre ministère.

En tant que maire d'une ville dont un quartier est classé zone urbaine sensible, ZUS, je sais que boucler les budgets y est devenu un véritable casse-tête, tant les règles de zonage changent d'une année sur l'autre. Les annonces de modification de la carte prioritaire empêchent les élus de ces quartiers de prévoir leur action. Monsieur le ministre, il faut sécuriser les budgets municipaux en exposant clairement les critères, les délais et les modalités de concertation en matière de zonage, pour que nous puissions envisager l'avenir avec sérénité.

L'éducation étant une question essentielle pour les quartiers sensibles, propre à souder de nombreux acteurs autour d'un travail collectif, il est indispensable de poursuivre les programmes de réussite éducative, les PRE, et de leur donner les moyens nécessaires.

La démarche de notre majorité s'inscrit dans la durée, et les difficultés financières que connaissent l'Europe et notre pays ne devraient pas empêcher tout espoir de développement.

M. Gaby Charroux. La mission budgétaire dont nous débattons perd quelque 500 millions d'euros, soit environ 5 %, tant en crédits de paiement qu'en autorisations d'engagement. La programmation triennale fait également état d'une légère baisse, le budget de votre ministère passant d'environ 8 milliards à un peu moins de 8 milliards d'euros l'an prochain, pour être stabilisé les deux années suivantes, au terme d'une nouvelle légère baisse.

Selon vous, madame la ministre, « la gymnastique budgétaire masque un effort considérable en faveur du logement », de plus de 20 %, puisque vos moyens d'action seront appuyés par deux milliards de ressources supplémentaires provenant des ventes de quotas de CO₂ affectés à l'Agence nationale de l'habitat, d'Action Logement pour 500 millions d'euros, de prélèvements sociaux sur les revenus du capital affectés aux APL, et d'une contribution exceptionnelle supplémentaire d'Action Logement de 400 millions d'euros, également destinée à financer les APL.

Le groupe GDR se réjouit de cet effort en faveur du logement, sous tous ses aspects, tant – je le vérifie chaque jour dans ma circonscription et dans mon département – les besoins sont immenses. Néanmoins, la question des ressources d'un financement pérenne de la politique du logement en France reste ouverte.

Madame la ministre, les financements extérieurs qui permettent aujourd'hui de masquer la baisse des dotations d'État au logement pourront-ils être reconduits ? Sinon, quels abondements envisagez-vous ?

En cinq ans, les aides à la pierre ont été amputées de plus d'un milliard d'euros. Le budget 2013 prévoit une hausse de 50 millions d'euros ; mais sur quels efforts financiers l'objectif de 500 000 logements nouveaux, dont 150 000 logements sociaux par an, sera-t-il adossé dans les années à venir ?

Votre budget vise aussi à renforcer le financement des APL, même si l'État cherche à financer autrement cette prestation pourtant essentielle. Comptez-vous revenir sur la mesure du précédent gouvernement consistant à supprimer la rétroactivité des APL, qui concerne des milliers de familles, de jeunes et d'étudiants ?

Nous nous inquiétons également du véritable coup d'arrêt au financement alloué à l'ANRU et au plan ANRU 2. Des programmes entiers de réfection de quartiers délabrés sont arrêtés ou ralentis. Que comptez-vous faire pour faire face à l'urgence de cette situation ?

Enfin, le projet de loi de mobilisation du foncier public en faveur du logement comprend deux dispositions, adoptées par voie d'amendement, qui permettent de faciliter les procédures de réquisition des logements vacants. La procédure de réquisition dite « avec attributaires » pourrait permettre de saisir et de mettre à la disposition des mal-logés quelque 30 000 à 40 000 logements vides, en échange du financement par l'État de leur mise en état d'habitabilité. Quand comptez-vous utiliser cette procédure de réquisition ?

Madame la ministre, je vous remercie pour votre engagement et pour vos réponses.

Mme Cécile Duflot, *ministre de l'égalité des territoires et du logement*. Je remercie Mme Lepetit d'avoir signalé que, dans un contexte difficile qui doit intégrer le nécessaire redressement des finances publiques, nous avons fait le meilleur budget possible. L'exemple des APL permet de l'illustrer, en relativisant la diminution d'une partie du budget pointée par M. Charroux : les dotations de l'État en faveur de ces aides passent ainsi de 5,7 milliards d'euros en 2012 à 4,9 milliards 2013. Toutefois, cette diminution masque la réalité d'une augmentation des dépenses en faveur des APL, ces dernières passant de 16,8 milliards d'euros en 2012 à 17,3 milliards en 2013, l'indexation se faisant sur l'indice de référence des loyers, l'IRL. Face à l'urgence que représente le problème du logement et afin de parvenir à un budget équilibré, nous avons fait le choix de mobiliser l'ensemble des financements possibles plutôt que de privilégier un strict affichage budgétaire.

Monsieur Bénisti, la politique du logement se construit sur une très longue durée. Entre le moment où nous pourrions céder du foncier gratuit de l'État et celui où des habitants prendront la clé de leur logement, il s'écoulera entre deux et trois ans, temps de la construction d'un logement et de l'instruction d'un dossier. Le ministère du logement est ainsi une école de la modestie, aucune politique ne pouvant ici produire d'effets instantanés. De plus, la gravité de la situation que recouvre le chiffre des 600 000 logements insalubres – présence de cafards, de plomb, développement de maladies chroniques chez les enfants – devrait calmer les velléités d'agacement sur des sujets périphériques.

Par ailleurs, monsieur Bénisti, chacun peut commettre des erreurs. Ainsi, en matière de politique en faveur de l'accession à la propriété et de soutien à l'investissement locatif que vous évoquiez, le gouvernement précédent en a fait au moins deux, qu'il a d'ailleurs lui-même corrigées. La première est la loi Scellier : ce dispositif – dont la quasi-suppression brutale a ensuite contribué à la baisse des mises en chantier sur 2012 – était extrêmement coûteux pour le budget de l'État. Ne faisant pas l'objet d'un zonage, il a conduit à la construction de logements vides dans des lieux mal choisis. Les investisseurs privés y

perdent à double titre : d'une part, ils ne touchent pas de loyer ; d'autre part, ils ne peuvent plus bénéficier de la défiscalisation.

La deuxième erreur se rapporte au prêt à taux zéro, le PTZ. Dépourvu de critères sociaux, il constituait un mauvais dispositif : l'effet d'aubaine qu'il représentait pour certains des 350 000 ménages aidés en 2011 s'est instantanément répercuté sur le prix des biens, contribuant à augmenter le coût de l'immobilier et à ralentir la production de logements. Le précédent gouvernement avait déjà commencé à resserrer le PTZ ; notre choix est de le recentrer sur l'accession sociale. Il s'agira non seulement de privilégier les ménages modestes, mais également de travailler sur les différés d'amortissement, qui créent une forme d'apport personnel permettant de sécuriser durablement les opérations d'accession à la propriété. Lorsqu'on s'adresse à des personnes qui touchent deux fois le SMIC, mieux vaut éviter les effets d'annonce ; il est préférable d'élaborer un dispositif sûr et sérieux.

S'agissant du Grand Paris, je ne me lasserai pas de répéter que ce projet est très largement soutenu par les habitants de la région. Le débat qui a eu lieu sous l'égide de la Commission nationale du débat public, la CNDP, en partenariat avec les citoyens, représente un exemple de bonne méthode. Ce projet et la manière dont il a été débattu obligent l'État à ne pas décevoir les millions de franciliens qui ont vu dans le Grand Paris Express une solution aux difficultés de transport qui pèsent sur leur santé et leur qualité de vie. Il sera donc mené à bien, mais, là encore, il faut agir de manière sérieuse. Ce n'est pas une commission que j'ai nommée, monsieur Bénisti, mais un rapporteur qui évaluera précisément l'ensemble des coûts : celui des raccordements avec les gares existantes, celui du prolongement de la ligne 14 au Nord – soit le coût réel de la ligne orange –, celui de l'interopérabilité entre la ligne orange et la ligne rouge, essentielle pour un réseau qui a vocation d'être circulaire. Tous ces coûts étaient sous-évalués et nous les reconsidérons pour pouvoir financer et tenir les engagements, au-delà des effets d'annonce que l'on obtient en affichant des cartes dans les journaux. Je remercie donc M. le président Gilles Carrez d'avoir rappelé que ces questions exigent de la lucidité et de la franchise. Aujourd'hui, la Société du Grand Paris dispose des moyens financiers suffisants pour engager ces travaux. La dotation en capital en 2015 n'est pas forcément nécessaire, mais si elle l'était, l'État y pourvoirait. L'ensemble des élus qui travaillent sur cette question – en particulier les présidents des conseils généraux de toutes étiquettes politiques – ont été pleinement rassurés, et vous devriez l'être également.

Monsieur Richard, je vous remercie d'avoir noté que la question de l'hébergement soulevait le problème difficile de l'asile. Une partie des personnes que l'on accueille dans des structures d'hébergement devraient bénéficier du dispositif relatif au droit d'asile, et le croisement de financements qu'implique ce fonctionnement est problématique. La question est donc compliquée et elle est au cœur des réflexions menées avec les associations. Vous pouvez être certain que le travail que vous avez effectué avec Mme Hoffman-Rispal, avec laquelle nous partageons des convictions fortes, nourrira la réflexion de l'atelier « hébergement et logement » de la Conférence nationale contre la pauvreté qui aura lieu en décembre. Nous menons ce travail de concert avec Mme Marie-Arlette Carlotti ; là encore, la modestie, la détermination et un certain consensus sont nécessaires pour faire avancer les dossiers.

En ce qui concerne le zonage, madame Bonneton, nous avons en effet l'obligation de construire pour répondre aux besoins, ce qui implique d'identifier les zones où la construction est nécessaire. J'ai été plusieurs fois sollicitée sur les difficultés en matière de zonage ; nous allons donc nous pencher à nouveau sur cette question. La mise en place de l'Observatoire du logement permettra également, je l'ai dit, d'évaluer tant la tension sur le

marché locatif traditionnel que la tension sociale, c'est-à-dire le besoin de logements sociaux. Je tiens à ce propos à condamner la formule qui consiste à dire que l'on serait « condamné à vivre dans un logement social ». Quand on sait que 1,7 million de familles qui n'ont pas les moyens de payer les loyers dans le privé sont aujourd'hui dans l'attente d'un logement social, cette formule est scandaleuse.

Monsieur Carpentier, la question des copropriétés dégradées est un sujet central, à la fois en termes financiers et en termes de dispositif. Ce qui manque aujourd'hui aux collectivités locales, c'est un cadre législatif qui leur permette d'intervenir efficacement sur ces copropriétés, et d'éviter l'action des « marchands de sommeil ». L'un des chantiers de la prochaine loi sur laquelle nous travaillerons d'arrache-pied sera de donner aux élus des moyens d'action face à des escrocs qui utilisent la misère humaine et les failles de la loi existante pour s'enrichir.

Enfin, monsieur Charroux, je vous ai partiellement répondu au sujet des APL ; la question de la rétroactivité est complexe et nous tirerons toutes les leçons du rapport de l'Inspection générale des affaires sociales, l'IGAS, que j'ai rendu public. S'agissant des procédures de réquisition, les dispositifs sont actuellement à l'étude, afin de faire face à la situation de plus en plus difficile que nous risquons de connaître dans les semaines à venir. Il s'agit de mesures législatives, là aussi complexes, sur lesquelles il faudra réfléchir dans le cadre de la future loi afin d'évaluer la possibilité de pouvoir, dans certains cas, en confier l'exécution aux élus locaux. La constitutionalité – à laquelle je suis très attentive – du droit de propriété est très forte en France, et son rééquilibrage avec le droit au logement est sans doute l'un des chantiers à ouvrir.

M. François Lamy, *ministre délégué chargé de la ville*. Je voudrais à mon tour remercier Annick Lepetit pour le soutien de son groupe à ce budget, qui, comme elle l'a dit, était le meilleur possible dans le cadre d'une construction budgétaire contrainte.

Monsieur Richard, j'ai apprécié votre sens de l'humour qui confine au burlesque. Comme vous semblez être victime d'amnésie, je vous rappelle que ces trois dernières années, vous avez voté une baisse de 15 % des crédits d'action de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, baisse qui s'est traduite par une asphyxie régulière du monde associatif, colonne vertébrale du lien social dans les quartiers.

Vous connaissez certainement les quartiers de votre commune ; j'en visite pour ma part entre deux et trois par semaine. Venez donc voir comment leurs habitants jugent la politique menée ces dix dernières années. Ou bien lisez le rapport de la Cour des comptes qui constate comment, année par année, les baisses des budgets ont dégradé leur situation sociale. Ce bilan, qui est le vôtre, devrait vous inciter à attendre avant de donner des leçons.

Lorsque je suis arrivé au ministère, il n'y avait aucune visibilité sur le financement de l'ANRU. En ce qui concerne les PRE, ils bénéficient de 81 millions d'euros au budget 2013 ; l'année dernière, la programmation triennale prévue par l'ancienne majorité ne leur réservait que 78 millions, soit trois millions d'euros de moins. Cette programmation prévoyait d'ailleurs une baisse continue, sur trois ans, de toutes les actions de cohésion sociale en matière de politique de la ville ; or, vous avez allégrement voté l'ensemble de ces budgets. Alors rassurez-vous, il y a bien un pilote dans l'avion ; mieux, nous sommes en train de reconstruire l'avion que vous aviez complètement cassé.

Monsieur Bénisti, la réforme de la géographie prioritaire avait été envisagée par l'ancienne majorité elle-même. M. Hamel avait fait un rapport sur cette question, que M. Fillon s'était empressé d'enterrer en repoussant la réforme après les élections

municipales. Comme l'a souligné le rapport de la Cour des comptes, tous les acteurs sérieux de la politique de la ville considèrent que cette réforme est nécessaire. Elle est compliquée et difficile, elle demande de la volonté et du courage, mais le Gouvernement en a, et il la mènera.

Je suis d'accord avec vous : la transparence s'impose. La concertation a été lancée avec 150 responsables associatifs professionnels, toutes les associations d'élus ainsi que des parlementaires de l'Assemblée nationale et du Sénat.

M. Arnaud Richard. Nous n'avons pas été convoqués.

M. François Lamy, ministre délégué chargé de la ville. Vous avez été désigné après le début de la concertation mais, ne vous inquiétez pas, vous serez convoqué. J'ai d'ailleurs confié la direction d'un groupe de travail à un élu de l'opposition, M. Beudet, maire de Courcouronnes, qui connaît parfaitement la politique de la ville. La concertation est donc à la fois transparente et pluraliste.

La question des critères constitue précisément l'objet de la discussion. Notre but n'est évidemment pas de réduire les crédits de la politique de la ville mais de les concentrer afin qu'ils soient plus efficaces. Au début des années 1990, 13 quartiers étaient inscrits en développement social des quartiers alors que 2 492 le sont aujourd'hui sous le régime du contrat urbain de cohésion sociale.

M. Jacques Alain Bénisti. Grâce à l'ancienne majorité.

M. François Lamy, ministre délégué chargé de la ville. Nous vous devons en effet ce saupoudrage, de même que le caractère pléthorique des zonages et des contrats.

On dénombre 751 ZUS mais 300 d'entre elles ont été oubliées par la rénovation urbaine tandis que 25 % des opérations de rénovation urbaine ne figurent pas parmi les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Nous aurons l'occasion de reparler de tout cela. Si, en effet, je veux bien recevoir des leçons en matière de transparence et de lisibilité, je pourrai aussi en donner dans les semaines à venir.

Sans préjuger l'issue des discussions, j'escompte que la mise à plat de l'ensemble du dispositif permettra de faire émerger de nouveaux quartiers. Nous savons, en effet, que dans les villes moyennes ou dans certains centres-villes, la population s'est paupérisée. D'autres quartiers, en revanche, ne seront plus comptabilisés, ce qui attestera de la réussite de la politique de la ville. En tout cas, tout sera transparent, ce qui nous changera.

M. Jacques Alain Bénisti. Ce dernier mot est inutile.

M. François Lamy, ministre délégué chargé de la ville. Je faisais allusion aux propos de M. Richard.

Je suis d'accord avec M. Carpentier s'agissant de l'attente des habitants des quartiers. Il faudra du temps pour revenir sur la casse des dernières années.

Le service public constitue quant à lui un enjeu majeur, d'où la remobilisation de l'ensemble des départements ministériels à laquelle Mme la ministre et moi-même procédons. Tel est le sens des conventions que je m'appête à négocier et à signer avec les ministères. J'ajoute que les agences de l'État seront également mobilisées. J'ai ainsi longuement discuté avec le directeur général de Pôle Emploi afin que cet organisme se dote

structurellement d'une politique permettant d'atteindre le public des ZUS et, en particulier, les jeunes, qui sont encore plus frappés par le chômage.

M. Martial Saddier. Le Président de la République avait annoncé la création d'un grand ministère de l'égalité des territoires et de la cohésion sociale. Or, ce matin, nous avons entendu parler de Paris et du Grand Paris sans qu'il ait été question de la ruralité. Quelles orientations le Gouvernement compte-t-il prendre pour qu'une véritable politique du logement et de l'aménagement du territoire s'applique à l'ensemble des territoires, notamment aux territoires ruraux ?

M. Jean-Pierre Vigier. En tant qu'élu d'un territoire rural et d'une petite commune, je dispose de très faibles moyens financiers. Dans le cadre de la péréquation qui a été mise en place en 2011, 150 millions ont été distribués sur le plan national, ce qui a été pour nous une véritable bouffée d'oxygène. Dans les années à venir, allez-vous poursuivre cette politique de péréquation voire accroître le montant des crédits qui lui sont affectés, et ce afin de maintenir des moyens financiers acceptables pour les petites communes des territoires ruraux ?

M. Guillaume Chevrollier. Nous n'avons pas eu l'occasion de parler suffisamment des territoires ruraux, lesquels représentent tout de même 80 % de notre pays. Ils subissent une inégalité de traitement alors que les problèmes existent, de même d'ailleurs que de forts potentiels qui pourraient être utiles au redressement national dont le Gouvernement parle tant. Le monde rural a besoin d'être soutenu, tout comme d'ailleurs la politique d'accession à la propriété. Je sais bien que vous préférez mener une politique en faveur du logement social mais celle-ci est plus coûteuse que celle-là, laquelle constitue de surcroît un élément de stabilité dont notre société a besoin.

Mme Valérie Lacroute. Après trente années de politique de la ville, les zones se sont superposées ou ont coexisté, rendant l'évaluation des politiques publiques peu lisible. Les statistiques de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles montre que certains quartiers classés en ZUS se portent mieux tandis que d'autres quartiers ne bénéficiant pas d'actions spécifiques sont aujourd'hui en proie à la décomposition sociale.

La réforme menée par Mme Fadela Amara et la précédente majorité, notamment en 2011, a commencé à porter ses fruits. C'est tout le sens de la dynamique Espoir Banlieues visant à mobiliser l'ensemble des acteurs afin qu'ils répondent aux besoins spécifiques de chaque quartier relevant de la politique de la ville.

Préalable à toute nouvelle politique en la matière, la réforme du zonage doit permettre de concentrer l'effort sur les territoires qui connaissent les plus grandes difficultés, tout en harmonisant les zonages légaux et contractuels. En effet, la géographie prioritaire actuelle, trop complexe et dispersée, ne permet pas un ciblage précis des actions sur les territoires les plus vulnérables. Dans ma circonscription du sud de la Seine-et-Marne, située aux marches de l'Île-de-France, du Loiret et de l'Yonne, Nemours, ville de 13 000 habitants dont je suis maire, est l'exemple type de la disproportion caractérisée entre un quartier du Mont Saint-Martin de 5 000 habitants classé en ZUP puis en ZUS – il bénéficie d'un contrat ANRU de 90 millions – et, à peine 250 mètres plus loin, le quartier de Beauregard, 1 000 habitants, qui n'a le droit à rien hors des investissements intégralement financés par la commune. Pourtant, ces deux quartiers où se concentrent 47 % des logements sociaux de la ville ont des critères similaires : même habitat collectif, même population, même taux de chômage...

Aujourd'hui, il faut privilégier le projet de territoire. Je ne vous cache pas, monsieur le ministre, que je suis inquiète par de telles disparités affectant une partie de la population. La réforme de la géographie prioritaire, l'harmonisation des zonages légaux et contractuels constituent-ils de réels espoirs permettant à très court terme d'aboutir à une véritable politique des territoires ?

Mme Cécile Duflot, *ministre de l'égalité des territoires et du logement*. Demain, à quinze heures, une commission élargie sera consacrée à la politique des territoires. Toutes les questions concernant l'aménagement et l'égalité des territoires, notamment les zones rurales, y seront abordées. Il s'agit d'une action fondamentale pour le Gouvernement.

Les questions relatives à la péréquation et aux zones rurales sont au cœur de la politique des territoires et du logement, qu'il s'agisse du problème des logements vacants dans les bourgs-centres, de la lutte contre les « dents creuses », du problème de l'urbanisation sur des terres agricoles ou de celui de la construction de bâtiments de moindre qualité. Les opérateurs HLM devront se mobiliser, y compris sur de toutes petites opérations, lorsqu'elles sont difficiles à équilibrer. Nous travaillons à un dispositif en ce sens.

En ce qui concerne l'urbanisme et le droit des sols, le Gouvernement entend travailler à une clarification des procédures afin d'être plus efficace.

Le montant de la dotation de solidarité rurale s'élevait l'année dernière à 60 millions ; il sera de 78 millions en 2013. Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales, qui bénéficie assez massivement aux communes rurales, passera quant à lui de 150 à 350 millions.

Le Gouvernement accorde donc toute son attention aux territoires ruraux et à l'élaboration d'une politique réelle d'égalité des territoires.

Mme Audrey Linkenheld. Dans un contexte budgétaire contraint, Mme la ministre fait preuve d'une volonté forte. Le logement constitue d'ailleurs une priorité majeure du Gouvernement aujourd'hui comme hier – je le dis pour rassurer M. Bénisti et M. Richard dont j'ai écouté les interventions avec un peu de stupeur.

Le Groupe SRC soutient l'objectif de construction de 500 000 logements par an, dont 150 000 logements sociaux. Celui-ci est ambitieux, et c'est heureux, car si tel n'était pas le cas, nous ne pourrions répondre à l'urgence sociale née de la crise du logement.

Ces objectifs, notamment celui de la construction de 150 000 logements sociaux, soit 30 000 de plus que l'année passée, sont bien inscrits dans le programme 135 avec, d'ailleurs, une belle priorité accordée à la construction aux logements financés par les PLAI – 33 000 contre 22 500 en 2012 – et les PLUS – 69 000 contre 55 000.

Je me réjouis que le montant global des aides à la pierre ne baisse plus mais, au contraire, reparte à la hausse – certes, moins qu'espéré, surtout en comparaison de l'aide à l'investissement locatif, mais c'est tout de même une amélioration. Dans ce contexte, je m'interroge sur la subvention rapportée au logement, qui passe à 400 euros pour un PLUS et à 7 500 euros pour un PLAI. Je crains, en effet, que les collectivités ne soient pas en mesure de financer un concours supplémentaire par rapport à ce qu'elles apportent aujourd'hui : outre qu'elles ont été malmenées financièrement ces dernières années, elles sont aussi touchées par un contexte budgétaire difficile. Cela est d'autant plus notable qu'il leur est demandé – et c'est très bien ainsi – de construire plus qu'hier.

Comment envisagez-vous donc le partenariat et le « cofinancement » entre l'État, les collectivités et les fonds propres des bailleurs pour atteindre, notamment, l'objectif de construction de 150 000 logements sociaux ?

M. Marc Goua. Mme Duflot s'est montrée attentive aux zones non tendues à l'intérieur desquelles existent néanmoins des besoins. Je rappelle en effet que des zones rurales et urbaines ont été parfois classées en zone B2. En revanche, le financement de l'accès social n'a pas été évoqué, notamment le devenir du Crédit immobilier de France. Qu'en pensez-vous ?

Je ne peux qu'être satisfait, monsieur le ministre, de la hausse de la « DSU cible ». J'espère également que vous réussirez à mobiliser le droit commun car il en est question depuis très longtemps.

Un coup de chapeau, enfin, s'agissant de l'augmentation de la péréquation. Toutefois, dans les petites ou moyennes villes, les critères devraient être nationaux sinon, dans le cadre notamment de l'intercommunalité, certaines villes ramassent la mise.

M. le président Gilles Carrez. Je vous remercie d'avoir évoqué le Crédit immobilier de France.

Mme Valérie Pécresse. Que l'on me pardonne de revenir sur la question du Grand Paris, mais nous savons tous, madame Duflot, que vous n'avez pas voté ce projet lorsque vous étiez conseillère régionale. Nous sommes donc inquiets quant à votre capacité et à votre volonté de le porter puisque la charge vous en incombe aujourd'hui. Ce rebondissement de l'histoire est d'ailleurs assez savoureux. Nous sommes heureux que vous ayez changé d'avis mais comprenez que nous ne pouvons pas nous contenter de bonnes paroles.

Qu'en est-il de ce milliard qui n'est pas à ce jour inscrit dans le budget ? Nous sommes d'autant plus inquiets que le conseil régional qui s'est réuni il y a quelques jours au STIF ne l'a pas non plus budgété à l'horizon 2020 alors qu'il devait le mettre sur la table pour le plan de mobilisation des transports et l'exploitation des nouvelles lignes. Tout cela nous laisse supposer que la région d'Île-de-France ne croit plus dans les capacités d'investissement de l'État pour le Grand Paris. Nous sommes inquiets de ce qui relève, supposons-nous, d'une gestion budgétaire à très courte vue qui consisterait, pour maintenir des dépenses de fonctionnement élevées, à sacrifier des dépenses d'investissement pour l'avenir, pour la qualité de vie des Franciliens, pour l'emploi en Île-de-France, mais aussi dans la France entière, puisque le Grand Paris comprend la desserte des grands aéroports, le plateau de Saclay et des projets qui dépassent largement l'Île-de-France en conditionnant la croissance et le rayonnement national.

Vous avez dit avec gentillesse que la Société du Grand Paris (SGT) dispose des moyens d'agir, ce dont je vous remercie puisque les crédits que nous lui avons octroyés sont donc bien là, contrairement à ce que j'avais entendu dire dans certaines instances. Elle peut donc travailler à court terme, mais, en vertu de l'adage selon lequel gouverner, c'est prévoir, vous devez également prévoir ce qu'il en sera sur le long terme. Quel héritage laisserez-vous dans les cinq années à venir si vous abandonnez le Grand Paris et les grands projets d'infrastructures ?

M. Laurent Wauquiez. L'action et donc le budget du Gouvernement ne manqueront pas d'être affectés par l'annonce qu'a faite ce matin M. le Premier ministre au sujet de l'annulation par le Conseil constitutionnel de votre loi sur le logement, madame la ministre.

Cette annulation, si j'ai bien compris M. Ayrault, repose sur des motifs purement formels. Comment une telle erreur quant aux règles de base de la vie parlementaire a-t-elle été possible ?

De plus, à ce qu'il semble, les juges constitutionnels ne se sont pas encore réunis. Le Premier ministre ayant d'ores et déjà annoncé leur décision, lit-il dans le marc de café ou dans les pensées des membres du Conseil constitutionnel ? À moins que ce ne soit l'état de droit qui ne soit profondément bafoué.

Tout cela relève, en tout cas, d'un amateurisme difficilement compréhensible.

M. Michel Heinrich. Les acteurs du logement social se préoccupent beaucoup de la proportion de l'aide qui leur sera attribuée dans les zones tendues, notamment dans le cadre d'opérations post-ANRU.

Lors des dernières rencontres nationales consacrées aux SCOT, j'ai eu l'occasion de vous faire part de la très vive préoccupation des élus des établissements publics s'agissant des risque juridiques majeurs que fait peser sur les SCOT adoptés ou en cours d'élaboration une réforme non aboutie. Cet été, l'assemblée des communautés de France a eu également l'occasion de souligner l'impérieuse nécessité de reprendre le débat parlementaire sur ce sujet. Qu'en pensez-vous ? Quels sont vos projets en la matière ?

M. Daniel Fasquelle. La question de l'égalité des territoires est fondamentale. M. Valls a annoncé la possible fermeture de sous-préfectures dans les territoires ruraux ; or, tous les élus de l'arrondissement de Montreuil-sur-Mer, dans le Pas-de-Calais, partagent mon point de vue : nous avons besoin des services de l'État et d'un sous-préfet qui nous épaulent dans le montage des dossiers. Indépendamment de toute considération politique, je tenais d'ailleurs les mêmes propos lorsque la même menace s'était profilée il y a trois ou quatre ans. Pourriez-vous vous prononcer à ce sujet et nous assister dans nos discussions avec M. Valls ?

S'agissant de la loi sur le logement, nous n'avons cessé de dénoncer un passage en force comme nous l'avons d'ailleurs également fait pour la proposition de loi relative à la tarification progressive de l'énergie sur laquelle je vous rappelle qu'une motion de rejet a été votée hier après-midi par la Commission des affaires économiques du Sénat. Quelles conséquences tirez-vous de ces deux sorties de route ? Allez-vous redéposer – et si oui, à quel moment – le projet sur le logement ?

Mme Cécile Duflot, ministre de l'égalité des territoires et du logement. J'attache beaucoup de prix au travail parlementaire comme peuvent en témoigner ceux qui, sur tous les bancs, suivent les questions sur lesquelles je travaille.

Je tiens tout d'abord à régler les problèmes politico-politiciens que certains ont cru bon de soulever. M. Wauquiez et M. Bénisti se sont beaucoup inquiétés de l'annulation – ou non – de la loi sur le logement. Je regrette de ne pas les avoir beaucoup vus lors du débat parlementaire, qui fut pourtant riche et intéressant. Quoi qu'il en soit, les priorités du Gouvernement n'ont pas changé et ma volonté ne faiblira en aucune manière.

Je l'ai dit : le débat que nous avons eu a constitué une première étape. Une autre loi sera présentée au printemps qui permettra de traiter un certain nombre de problèmes, notamment dans le cadre de la révision de la loi de 1989 portant sur les relations entre propriétaires et locataires, de celle de 1970 relative à la réglementation des professions immobilières – et en particulier des agences immobilières – et de celle de 1965 sur les

copropriétés. Ce travail se fera en partenariat avec la Chancellerie. Ne doutez ni de ma détermination, ni de ma volonté, ni de ma constance, ni du succès des actions que nous avons entreprises avec la majorité.

Madame Péresse, aucun vote n'a eu lieu au sein du conseil régional d'Île-de-France à propos du Grand Paris.

Mme Valérie Péresse. Un document d'orientation budgétaire sur les transports a été présenté.

Mme Cécile Duflot, ministre de l'égalité des territoires et du logement. De plus, la politique que j'ai l'honneur de mener en tant que ministre est celle du Gouvernement auquel j'appartiens et je l'assume de bonne grâce. Je l'assume d'autant mieux que je m'inquiétais naguère des financements de ce projet. Nous avons eu à ce propos une discussion franche et lucide, comme l'a dit le Président Carrez, car ce projet n'était pas complètement calé.

Je m'étais également inquiétée de l'absence de hiérarchisation des priorités dans un certain nombre de domaines, puisqu'il avait été envisagé que 26 tunneliers traversent simultanément l'Île-de-France. Personne n'a cru à pareille légende mais c'est d'elle dont il avait été question.

Maintenant, il est temps d'agir, et c'est ce que je préfère. J'ai déjà dit combien ce projet est important pour les Franciliens dont certains passent plus de trois heures dans les transports en commun, de banlieue à banlieue.

S'agissant du montant des aides rapporté au logement, madame Linkenheld, vous avez raison de considérer que la situation n'est pas idéale et que l'on pourrait imaginer une mobilisation plus grande des aides à la pierre. Compte tenu des contraintes qui sont les nôtres, nous avons fait le mieux possible, notamment à travers l'engagement très ambitieux de construire 150 000 logements sociaux. Nous avons une responsabilité collective en la matière : le Gouvernement, les collectivités locales, les opérateurs et les financeurs, dont Action Logement ou la Caisse des dépôts et consignations, et ce à travers, je l'espère, la mise en place rapide d'un « super PLAI » permettant la construction de logements dont les loyers seront inférieurs à ceux qui sont actuellement en vigueur dans les logements PLAI, dans la mesure où certaines personnes en très grande difficulté ne peuvent y accéder. Nous disposons des moyens permettant de financer la construction de ces logements. J'ajoute que les collectivités locales seront mobilisées à hauteur de ce qu'elles ont déjà accompli et pas au-delà.

Parallèlement aux interventions du ministre de l'économie et des finances sur la situation financière et sur les obligations qui ont été faites à la France par la Commission européenne pour qu'elle puisse apporter sa garantie, j'ai eu l'occasion de dire que la mission du Crédit immobilier de France – l'accession sociale sécurisée – et le professionnalisme de ses agents sont indispensables à la politique du logement. Une telle analyse est assez largement partagée. La réflexion est ouverte quant aux moyens permettant d'appliquer cette expertise mais il n'en reste pas moins que les besoins sont là : l'année dernière, 46 000 familles ont bénéficié de ces types de financement et d'accompagnement par des professionnels.

Le Gouvernement travaille sur ce dossier, sachant qu'il y a deux situations différentes. Celle d'une banque dont le modèle économique, notamment du fait de la crise, a trouvé ses limites. Celle d'un ancrage sur le territoire et d'une réponse à des problèmes

spécifiques auxquels ne répondent pas les établissements bancaires traditionnels et qu'il convient de conserver.

Monsieur Heinrich, s'agissant des aides à la pierre en zone non tendue, il est effectivement difficile d'opérer des choix. En effet, ce n'est pas parce que la zone est détendue que des besoins de logements répondant à des besoins spécifiques ne s'expriment pas. Le PLF 2013 porte à 14 % les aides reversées en zone C, contre 13 % l'année dernière. Ce faisant, nous faisons un effort supplémentaire en direction des zones non tendues, en particulier les zones rurales. Au final, l'augmentation des aides à la pierre concernera tout le monde. Les aides de l'ANAH, dont le budget sera augmenté, seront ciblées vers les zones rurales, notamment pour les habitations individuelles anciennes dont la consommation énergétique est élevée et qui sont souvent occupées par des populations vieillissantes dont les ressources sont peu élevées.

Monsieur Fasquelle, les missions d'appui en matière de droit des sols ou d'urbanisme sont étudiées par mon ministère. Trente ans après le vote de la décentralisation des compétences en matière d'urbanisme, il est encore des communes, même de taille moyenne, qui font instruire leurs dossiers de permis de construire par les services de l'État. Il est donc nécessaire de repenser le lien entre l'État et les collectivités locales, sachant que la décentralisation va connaître une nouvelle étape, et que l'État a un rôle de stratège, de mutualisation des compétences et des expertises, et de médiateur. La réflexion menée au sein du ministère sur la mise en place d'un Commissariat général à l'égalité des territoires et, plus généralement, sur l'égalité des territoires vise à répondre à cette question. Nous devons, non pas avoir une vision verticale de l'organisation des administrations de l'État, mais penser l'ancrage des services publics depuis les territoires. Il faut repenser la question des services publics et répondre aux territoires dont les habitants se sentent abandonnés.

M. François Lamy, *ministre délégué chargé de la ville*. Je souscris totalement à l'analyse de Mme Lacroute. La réforme du zonage doit permettre de contractualiser non sur un morceau de quartier, mais sur un territoire entier.

Monsieur Goua, la péréquation horizontale fera l'objet d'une mission que j'ai confiée à M. Pupponi dans le cadre de la concertation sur la nouvelle étape de la politique de la ville. Nous pourrions ainsi formuler, dès le début de l'année prochaine, des propositions sur les outils de péréquation, en particulier pour les communes qui reçoivent la dotation de solidarité urbaine et qui paient pour la péréquation horizontale.

Mme Jacqueline Maquet. La construction de 150 000 logements sociaux locatifs pour 2013, se décomposant en 33 000 PLAI, 69 000 PLU et 48 000 PLS, constitue un objectif très ambitieux. Madame la ministre, pouvez-vous nous assurer que les bailleurs sociaux seront techniquement opérationnels dès 2013 pour faire face à cette hausse de 25 % par rapport à 2012 ?

En ce qui concerne les moyens financiers, vous nous avez répondu qu'un travail est en cours avec l'Union sociale pour l'habitat, en concertation avec Marie-Noëlle Lienemann. Je vous en remercie.

Monsieur le ministre, vous avez lancé la semaine dernière à Roubaix la concertation sur les zones prioritaires. Si l'on peut concevoir la volonté du Gouvernement de recentrer les crédits sur un nombre limité de sites en très grande difficulté, j'attire néanmoins votre attention sur les zones sensibles en très grande pauvreté situées dans les villes moyennes, qui nécessitent une intervention urgente au titre de la prévention.

M. Michel Piron. L'objectif des 500 000 logements en 2013, dont 150 000 logements sociaux, est effectivement très ambitieux. Pensez-vous qu'il pourra être atteint, madame la ministre, alors que l'on attend plutôt 320 000 logements à la fin de cette année ? La modestie est en effet nécessaire, compte tenu des contraintes très importantes qui pèsent aujourd'hui sur l'activité. Pour les logements sociaux, la capacité de construction de l'ensemble des organismes HLM se situe autour de 70 000, auxquels s'ajoutent 20 000 VEFA –vente en état futur d'achèvement. Comment atteindre l'objectif fixé ?

S'agissant de la territorialisation de la politique du logement, le travail de l'ANAH en matière de réhabilitation est très important. Mais ne pensez-vous pas que l'accès sociale et le recours au PTZ se heurtent bien souvent à la complexité des procédures ?

Monsieur le ministre, je vous félicite d'avoir réussi à maintenir la quasi-totalité des crédits du budget de la ville par rapport à l'année dernière, malgré, ainsi que vous l'avez indiqué, un contexte historiquement contraint.

S'agissant de la géographie prioritaire, le Plan national de rénovation urbaine a été victime de son succès. Initialement, 175 quartiers étaient ciblés, puis, au cours des années, s'est posée la question de savoir comment répondre à la demande de 200, 300, voire 450 quartiers éligibles. Combien de quartiers pourraient, selon vous, être retenus et à quelle date ?

Mme Frédérique Massat. Madame la ministre, permettez-moi de vous féliciter pour ce premier budget qui traduit l'engagement du Gouvernement en matière de logements, en particulier sociaux.

Pouvez-vous nous indiquer le périmètre du nouveau prêt, le super PLAI, sachant que les coûts associés sont élevés et sans retombées significatives sur les loyers de sortie demandés aux futurs bénéficiaires de ces logements ?

Pour ce qui est de l'hébergement d'urgence, il me semble que le pilotage territorial entre les collectivités, l'État et les associations manque de visibilité. Comment seront fléchées les compétences des uns et des autres dans le cadre des futures lois de décentralisation ? En outre, un des rapporteurs s'interroge sur le dépassement du rebasage des crédits. Est-ce le cas ?

Enfin, tout en me félicitant du durcissement de la taxe sur les logements vacants, je m'interroge sur les dispositifs qui doivent être mis en place. En effet, il me paraît nécessaire d'accompagner les propriétaires de logements vacants et, le cas échéant, de prendre des mesures permettant de reconquérir ces logements, notamment dans les territoires ruraux.

M. Jean-Luc Reitzer. Madame la ministre, je souhaite vous interroger sur la garantie du risque locatif – GRL –, laquelle permet de couvrir les propriétaires contre le risque d'impayés de loyer, en facilitant la mise en location de logements à des ménages qui ne présentent pas les garanties habituelles de solvabilité et de caution.

Ce dispositif a séduit de très nombreux propriétaires, qui ont pu ainsi s'engager auprès de trois assureurs partenaires. Néanmoins, pour le cas où les vellétés de l'un d'entre eux, lié au groupe MMA, de se retirer de la branche assurance loyer impayé – il souhaite se concentrer sur son métier de base, la protection juridique – devaient être confirmées, il est à craindre que certains propriétaires préféreront laisser leur logement vide plutôt que de le mettre en location.

Madame la ministre, pouvez-vous nous confirmer l'existence de telles difficultés ? Si c'est le cas, envisagez-vous d'intervenir pour étoffer notre offre de logements en assurant les propriétaires d'un minimum de garanties ?

M. Jean-Michel Villaumé. En tant que membre de l'Association des petites villes de France, je me fais le porte-parole des élus concernés qui s'inquiètent de la concentration des crédits. Certes, la refondation du zonage est légitime, mais ces villes, qui portent depuis des années les politiques de cohésion sociale et de réussite éducative, souffrent particulièrement de la crise et se sentent abandonnées. Pouvez-vous nous rassurer en la matière, monsieur le ministre ?

M. Francis Vercamer. Selon un certain nombre de rapports en matière d'emplois et de réussite éducative, dont celui de la Cour des comptes, les écarts par rapport à la moyenne ont tendance à augmenter dans les quartiers en difficulté, et le chômage des quinze – cinquante-neuf ans y est deux fois plus élevé qu'ailleurs. Il est clair que la politique de la ville n'a pas atteint ses objectifs, pour une raison simple : l'insuffisance d'objectifs partagés et de moyens concentrés sur des secteurs ciblés. Nous connaissons tous des quartiers où l'éducation nationale a dû fermer une classe dans une école en cours de rénovation.

Cette situation pose l'éternel problème des crédits de droit commun, mais surtout celui de la coordination des politiques publiques et sectorielles dans les quartiers. Monsieur le ministre, comment allez-vous vous assurer d'un véritable objectif partagé entre les autres ministères ?

Outre l'insuffisance des crédits de droit commun, la politique du logement souffre de l'empilement des périmètres – ZUS, ZFU, CUCS, programme Éclair, réseaux des régions, des communautés urbaines, des villes... Vous avez lancé à Roubaix la réforme de la géographie prioritaire, ce dont je me réjouis. Néanmoins, la DSU étant calculée sur le nombre d'habitants qui vivent dans ces zones prioritaires, la réforme aura un impact sur les dotations attribuées aux communes. Monsieur le ministre, comment allez-vous garantir aux communes les dotations dont elles bénéficient actuellement ?

M. Bernard Perrut. Madame la ministre, les moyens du programme 177 sont-ils à la hauteur de vos ambitions ? J'ai bien entendu vos promesses en termes de places d'hébergement pérennes, de logements accompagnés et de places d'urgence supplémentaires. Pour autant, selon le rapporteur lui-même, le niveau des crédits ne peut répondre aux besoins réels et, aux dires des associations, ces promesses ne peuvent être tenues. J'attends donc une totale clarté sur ces objectifs et les moyens correspondants.

Un exemple. Pourquoi les centres d'hébergement et de réinsertion sociale, les CHRS, voient-ils leurs moyens diminuer dans ce budget, alors qu'ils constituent la forme de logement la plus structurante par rapport aux autres formes d'hébergement d'urgence, en particulier les nuitées d'hôtel ?

Le Premier ministre a adressé une circulaire aux préfets de région leur demandant de mettre en place des projets territoriaux. En quoi ces projets vont-ils consister ? Comment associeront-ils les collectivités locales, en particulier les communes et les départements ? En définitive, ne sont-ils pas un moyen de faire supporter un certain nombre de charges aux communes, déjà fortement impliquées dans la prévention de l'exclusion et dans l'insertion des personnes vulnérables ?

M. Jean-Claude Mathis. Madame la ministre, je souscris à votre propos sur la modestie en matière de constructions de logements.

Alors que près de 30 % de nos concitoyens déclarent éprouver des difficultés financières pour faire face à leurs dépenses de logements, les organismes de logements sociaux se trouvent devant une équation très difficile à résoudre. En effet – et je m’exprime en tant que président d’un organisme départemental de logement social –, nous devons produire des logements de qualité à moindre coût afin de proposer à l’ensemble de nos locataires une quittance loyer et charges compatible avec leurs ressources. Or, si les normes de construction sont nécessaires pour garantir la sécurité, la qualité et le confort des logements, force est de constater que la machine normative s’emballe, au point que l’inflation des normes techniques va à l’encontre de la nécessaire maîtrise des coûts. Ainsi, l’ensemble des surcoûts de construction dus aux législations récentes est compris entre 20 % et 25 %. Il est donc urgent de revisiter cet empilement de normes, et que l’ensemble des acteurs – techniciens du bâtiment, maîtres d’ouvrage, représentants des locataires, élus – recherchent le meilleur équilibre possible entre les exigences normatives, les véritables besoins des locataires et les aspects économiques, afin que la part du logement dans le budget familial reste supportable.

Madame la ministre, pouvez-vous nous indiquer de quelle façon vous entendez répondre à cette attente ?

Mme Cécile Duflot, *ministre de l’égalité des territoires et du logement*. Madame Maquet, les bailleurs de l’USH sont mobilisés et prêts pour la part qui leur revient, à savoir 110 000 logements. Cette action peut être menée, vous avez raison, monsieur Piron, grâce aux VEFA. Certes, cet objectif ambitieux est difficile à tenir car il nécessite la mobilisation de l’ensemble des acteurs – c’est pourquoi je parlais de modestie –, mais l’État se donne les moyens de contribuer pour toute sa part.

Il m’est difficile de vous dire aujourd’hui si l’objectif de constructions sera tenu en 2013. Nous pouvons espérer une très forte accélération si tous les acteurs se montrent mobilisés au même moment.

Monsieur Mathis, les normes engendrent de la complexité et pèsent sur le coût des opérations. Nous avons la volonté de travailler à leur clarification en matière de droit de l’urbanisme.

Monsieur Piron, sans doute faisiez-vous référence à l’éco PTZ. La question est celle de la certification, qui va de pair avec la certification des entreprises pour les travaux d’économies d’énergie. En effet, le résultat devra être mesurable pour les personnes qui auront recours au service de ces entreprises. Nous sommes sensibles à cette question et y travaillons.

Nous travaillons également sur le super PLAI, madame Massat. Le maintien des niveaux de loyers bas est une vraie question. L’élément déterminant est le coût du foncier, qui pèse jusqu’à 40 % sur certaines opérations. La cession du foncier public d’État est une possibilité, mais ne résoudra pas définitivement le problème. L’effort sur le foncier devra aussi concerner un certain nombre d’opérateurs publics, communaux ou intercommunaux. C’est pourquoi je parlais d’une mobilisation partagée.

Monsieur Perrut, dans ce contexte de crise, les besoins en matière d’hébergement d’urgence augmentent de jour en jour, en particulier ceux des familles. Nous travaillons avec l’ensemble des dispositifs du 115 pour apporter des réponses spécifiques aux familles, pour lesquelles l’hébergement en chambres d’hôtel peut avoir des conséquences sur la santé des enfants, en particulier sur leur alimentation. La conférence du mois de décembre sur la lutte

contre la pauvreté et l'exclusion constituera une nouvelle étape vers la mise en place de ce dispositif d'hébergements.

Madame Massat, la taxe sur les logements vacants doit être mise en relation avec un dispositif d'intermédiation locative. Nous y travaillons. D'autres pays européens, comme la Belgique, ont mis en place ce dispositif, qui permet de mettre à disposition des logements sans avoir à gérer les travaux, la souscription du bail, les loyers, voire les impayés.

Enfin, monsieur Reitzer, la garantie des risques locatifs est un dispositif certes complexe, mais qui l'était déjà au départ – obliger des assureurs à délivrer une prestation en échange de la garantie de l'État est problématique. Le chantier est ouvert. La GRL a montré deux limites : la spécialisation des publics, dans la mesure où les plus fragiles sont ceux pour lesquels le risque est le plus élevé ; le manque d'intérêt des assureurs privés. À ce stade, je peux vous dire que 75 % des contrats seront repris. M. Pierre Moscovici et moi-même avons demandé à l'Inspection générale des finances et au Conseil général de l'environnement et du développement durable, le CGEDD, de procéder à une évaluation du dispositif et de réfléchir à une alternative. Pour ma part, je pense que l'élargissement de la garantie du risque à l'ensemble des locataires contribuera à résoudre cette question, sachant que le taux d'impayés en la matière est très faible, de l'ordre de 2 % à 3 %. Mais je vais être franche : pour l'heure, la réponse n'est pas élaborée.

M. François Lamy, *ministre délégué chargé de la ville*. Madame Maquet et monsieur Villaumé, je tiens à vous rassurer : la réflexion sur les petites villes et les villes moyennes ne sera pas menée par strates morphologiques et géographiques, mais en fonction de la taille des villes. Sans préjuger les critères qui seront retenus, si le revenu moyen en fait partie et si des poches de pauvreté sont observées, elles seront forcément prises en compte par la politique de la ville, et même beaucoup plus que dans le zonage précédent.

Monsieur Vercamer, le rétablissement du droit commun sera difficile, car la politique de la ville menée depuis vingt ou trente ans a cet effet pervers que, dès qu'elle s'intéresse à un quartier, le droit commun s'en retire. Pour rétablir le droit commun, le premier levier dont je me servirai sera celui des conventions que je signerai avec chaque ministère pour des objectifs que je souhaite concrets, précis et évaluables, dans un cadre triennal. Les discussions en ce sens ont déjà été engagées avec les différents ministères et vous verrez à la fin de l'année quels éléments figureront dans ces conventions. Je me servirai également – ce sera mon second levier – du contrat global local qui sera mis en place à partir de 2014 tandis que l'expérience des contrats urbains de cohésion sociale – CUCS – nous permettra d'identifier les outils pertinents à cet effet. Cependant, malgré la détermination totale de mes collègues ministres, cette question ne sera pas si simple à régler.

Pour ce qui est de la dotation de solidarité urbaine (DSU), je rappelle que, depuis 2009, elle n'est plus calculée en fonction des zonages de la politique de la ville. Les mécanismes d'exemption déclenchés par les zonages devront donc faire l'objet d'une concertation.

À propos encore de la cohérence entre les zonages et la levée du droit commun, j'ajoute qu'on peut en voir un exemple avec la géographie prioritaire de l'éducation nationale. Le ministre de l'éducation nationale a en effet annoncé que les crédits seraient concentrés sur les établissements, et non en fonction de zones, et que le ministère de l'éducation nationale reprendrait la nouvelle géographie prioritaire de la politique de la ville : c'est là un premier effet du travail en commun avec le ministère de l'éducation nationale et de la montée du droit commun dans ce domaine.

M. Bernard Gérard. L'Établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux dans les quartiers en difficulté, l'EPARECA, que j'ai présidé de 2008 à la fin de la dernière mandature, est un outil intéressant : il s'agit d'un opérateur commercial public qui agit dans les quartiers en difficulté pour y recréer de la vie et y réinstaller des commerces, disposant à cette fin de prérogatives de puissance publique qui vont jusqu'à l'expropriation. L'EPARECA rénove des commerces, puis les exploite pendant quatre ou cinq ans avant de les remettre sur le marché.

Or, j'ai entendu ce matin certains propos inquiétants, laissant penser que l'on envisagerait de supprimer l'EPARECA ou de le fusionner avec d'autres structures. Madame la ministre, n'écoutez pas ces suggestions. Nous avons triplé le budget de l'EPARECA et la production de cet établissement public, qui gère 50 000 mètres carrés de surface commerciale dans les quartiers en difficulté. On se priverait d'un bel outil en le supprimant. En effet, l'ANRU ne disposera jamais des mêmes prérogatives ni des mêmes outils que cet établissement qui assure la permanence de l'État dans les quartiers en difficulté et que l'on nous envie à l'étranger. La diminution de ses crédits est regrettable. Je souhaiterais donc être rassuré sur la position des ministres responsables de cet établissement public national.

Mme Bernadette Laclais. Je m'associe à ceux de mes collègues qui ont souligné l'évolution positive des budgets qui nous sont présentés, qui marquent parfois même une rupture par rapport aux années précédentes.

En dépit de ces avancées, l'évolution des zonages suscite encore des inquiétudes, non seulement pour les élus locaux, mais aussi pour les associations et les bailleurs sociaux. Le dispositif ANRU a souvent permis des évolutions positives, même si l'aspect social a été beaucoup moins bien traité que l'aspect urbanistique. Pour certains, la sortie du dispositif pourrait remettre en cause des évolutions encourageantes. Quel dispositif prévoyez-vous pour éviter à ceux qui sortiraient du zonage des ruptures trop importantes ?

Par ailleurs, il ne me semble pas qu'on puisse employer le terme de « saupoudrage » car, dans de très nombreux territoires, chaque euro apporté par l'ANRU a permis d'en mobiliser quatre et d'associer d'autres partenaires.

Enfin, il est paradoxal que certaines communes bénéficiant de l'aide de la DSU soient les principales contributrices au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales, le FPIC. Il y a chez les concepteurs de ce dispositif une certaine naïveté à penser qu'une unanimité pourrait se dégager dans les intercommunalités pour revenir sur la contribution, souvent majeure, des villes centres : un nouveau dispositif devrait donc prévoir, au lieu de l'unanimité, un mode de décision à la majorité ou à la majorité qualifiée.

M. Philippe Armand Martin. Madame la ministre, entendez-vous instituer un programme spécifique de l'Agence nationale de l'habitat pour l'amélioration et l'adaptation de l'habitat des personnes âgées ? Allez-vous créer un programme national d'incitation à la construction de logements pour personnes âgées en centre-bourg ?

Par ailleurs, les zones définies comme éligibles au dispositif Scellier seront-elles reconduites en l'état ou un nouveau découpage sera-t-il opéré en tenant compte très précisément de la situation de chaque commune ? L'éligibilité de fait de la zone B2 ne pourrait-elle pas être envisagée sans qu'un agrément spécifique soit nécessaire ?

Mme Martine Carrillon-Couvreur, présidente. Madame la ministre, dans le vaste plan que vous avez annoncé et que nous soutenons, l'adaptation des logements pour les personnes en situation de handicap ne doit pas être oubliée.

M. Mathieu Hanotin. Je tiens à saluer ce budget qui, dans un contexte budgétaire contraint du fait de la crise économique, place le logement au cœur de nos priorités et permettra de tenir les engagements du Président de la République en matière de construction de logements.

Certains de nos territoires, urbains comme ruraux, sont confrontés au lourd problème de l'habitat insalubre. À l'opposé, l'envolée des prix dans le secteur de l'immobilier, en particulier dans l'immobilier de luxe, montre à quel point le marché non régulé a perdu la tête. J'ai donc déposé, avec Mme Audrey Linkenheld et M. Régis Juanico, un amendement tendant à créer une taxe sur l'achat de l'immobilier de luxe, dont le produit serait affecté à l'ANAH et à l'ANRU. Le taux de cette taxe, due par l'acquéreur, serait progressif de 1 % à 10 % pour l'achat d'un bien supérieur à 1 million d'euros.

Une telle taxe ne saurait en aucun cas être considérée comme une « chasse aux riches », comme on a pu le dire. Elle serait bien au contraire une aide pour la vraie France des propriétaires : on recense 600 000 logements insalubres, dont le propriétaire est parfois l'occupant, alors que 7 000 à 8 000 ventes d'un montant supérieur à un million d'euros ont été réalisées l'année dernière sur l'ensemble du territoire. Les ventes les plus chères concernent souvent des étrangers – le cas le plus caricatural est celui d'un oligarque russe ayant déboursé 46 millions d'euros pour 200 mètres carrés face à la Tour Eiffel –, mais aussi d'exilés fiscaux français.

Cette taxe aurait également l'intérêt de taxer une rente improductive pour la réinvestir dans l'économie productive, car les travaux de rénovation sont le plus souvent réalisés par le secteur des petites et moyennes entreprises, qui a besoin d'être soutenu. Cette démarche valoriserait aussi le prestige de notre pays : quoi qu'il arrive, la Tour Eiffel restera à Paris.

J'invite les membres de la Commission des finances à adopter cet amendement lorsqu'ils auront tout à l'heure à se prononcer à son propos.

Madame la ministre, quel est votre avis sur cette double problématique des logements insalubres et de l'immobilier de luxe ?

M. Philippe Folliot. Monsieur le ministre, j'ai été sensible aux propos que vous avez tenus sur les villes moyennes. Certains quartiers, comme ceux de La Panouse à Albi ou d'Aillot à Castres, et bien d'autres, mériteraient attention.

Madame la ministre de l'égalité des territoires, je vous invite à visiter la maison des services publics qui a été créée dans la petite ville de Lacaune, permettant une reconquête des services publics là où ils avaient disparu – on y compte aujourd'hui vingt-cinq administrations et services publics et privés. Cette initiative mérite d'être vue, voire reproduite.

Membre du Conseil fédéral des coopératives HLM, je sais que cette famille est très attachée à l'accession très sociale à la propriété. L'allocation-attribution que j'évoquais en séance publique est une idée très intéressante, mais trop souvent écartée.

Il faut évoquer aussi la solidarité professionnelle qui pourrait s'exercer par le biais du 1 % logement, et à laquelle il conviendrait de rendre tout son sens, ainsi que l'utilisation des moyens de l'ANAH pour aider les propriétaires occupants dont les logements sont très vétustes et énergivores, notamment ceux des agriculteurs.

Madame la ministre, j'ai déjà souligné la contradiction qui s'exprimait, dans la feue loi de mobilisation du foncier public, entre l'objectif affiché de disposer de foncier gratuit pour construire des logements sociaux et la nécessité pour certains ministères de tirer des ressources de ce foncier. Comment assurer la sincérité du budget du ministère de la défense, qui a budgété près de 600 millions d'euros de recettes budgétaires exceptionnelles pour 2013 au moyen de cessions foncières à titre onéreux, alors que la loi prévoit, par la décade, la mise de ces biens à la disposition des collectivités pour un faible prix, voire gratuitement ?

M. Éric Alauzet. Merci, madame la ministre, d'avoir restauré la politique du logement, comme l'attestent les fonds, y compris non budgétaires, engagés par le Gouvernement. Je connais votre engagement fort sur ce sujet.

La mise à disposition du foncier s'accompagnera-t-elle de critères spécifiques, environnementaux ou autres, ou s'agira-t-il de critères généraux relatifs à la nature et à la qualité des constructions ?

Par ailleurs, compte tenu des restructurations que doivent subir le Crédit immobilier de France et, dans une certaine mesure, la Banque de France, ne conviendrait-il pas d'envisager pour le CIF, connu pour son action en faveur des publics en difficulté, un adossement ou des convergences ?

Pour ce qui est du zonage, évoqué à propos du dispositif Dufloy qui succède au Scellier, j'appelle votre attention sur les spécificités des zones situées hors des zones tendues en matière de vacance, le logement disponible ne correspondant pas aux besoins. Il faudrait donc revisiter entièrement le parc, et même en abandonner une partie qui n'est pas requalifiable. Ce dispositif est un levier important pour l'activité dans ces territoires et le risque existe de voir se déplacer les investisseurs et l'activité du bâtiment.

Enfin, je ferai écho à la question posée par M. Jean-Louis Roumegas à propos de la destination des ressources du fonds national d'accompagnement vers et dans le logement, le FNAVLD, mais cette fois pour évoquer son volet consacré à l'accompagnement. Dès lors que les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées, les PDALPD, ont intégré les plans départementaux accueil hébergement insertion, les PDAHI, il serait logique que tous les fonds d'accompagnement des publics soient concentrés sur les PDALPD et le fonds de solidarité pour le logement, le FSL, plutôt que d'être éclatés entre des actions nationales et locales. Il conviendrait donc de renforcer l'action des départements.

M. Jean-Luc Laurent. Madame la ministre, l'enjeu de la construction de logements, qui apparaît dans votre projet de budget, et d'un effort national pour le logement social imposent une réflexion nouvelle sur la mixité sociale.

Quelles mesures comptez-vous prendre pour éviter l'allongement des listes d'attente des demandeurs prioritaires au titre du droit au logement opposable – DALO – et pour éviter que les attributions de logements pour les ménages en grande difficulté sociale se fassent exclusivement dans des communes comptant déjà un nombre significatif de logements sociaux ?

En outre, le logement social accueille de plus en plus de personnes et de ménages en situation difficile et de moins en moins de personnes pouvant accéder au logement social et disposant de revenus moyens. N'est-il pas nécessaire d'ouvrir le chantier de la mixité sociale et de l'égalité en assouplissant les plafonds là où ce serait nécessaire et en opérant la petite révolution consistant à proportionner le prix des loyers au niveau de ressources des locataires.

Enfin, en 2012, le budget des aides à la pierre destinées au logement a été financé pour un tiers, à hauteur de 150 millions, par un prélèvement financier qui a pénalisé lourdement les offices publics de l'habitat, les OPH. Pouvez-vous nous indiquer à quelle date interviendra la suppression de ce prélèvement, que vous avez annoncée ? Pouvez-vous également nous éclairer sur les discussions en cours avec le monde HLM en vue de la mise en place d'un mécanisme de mutualisation ? Le plus simple et le plus efficace n'est-il pas d'orienter la création d'un tel dispositif vers une structure existante : la caisse de garantie du logement locatif social, la CGLLS ?

M. Alain Marc. Certains territoires, comme celui dont je suis élu, ne subissent aucune tension en matière de logement locatif social. En revanche, en tant que président d'entreprise sociale pour l'habitat – ESH –, j'observe une forte demande d'accession sociale à la propriété. Nous nous inquiétons de la disparition du CIF qui, contrairement aux banques, accordait des prêts sans apport personnel. Quand le nouvel outil annoncé sera-t-il réalisé ?

Mme Hélène Geoffroy. Les moyens mis en œuvre par l'ANRU ont changé, parfois en profondeur, le visage et l'urbanisme de nos quartiers. Depuis vingt ans cependant les plans de renouvellement urbain se succèdent – certaines villes en sont à leur cinquième ou sixième –, montrant ainsi leurs limites. Certains rapports, notamment de la Cour des comptes, signalent des manques dans les domaines par exemple de l'emploi ou de l'école.

Ces plans ont accordé aux habitants une place insuffisante. Dans nos quartiers, il est en effet beaucoup question de « zones prioritaires » et je me réjouis que votre réflexion soit orientée vers la réduction de ces dispositifs en « Z ». Les habitants ont cependant des questions prioritaires, comme l'école – les familles les plus modestes elles-mêmes pratiquant l'évitement scolaire et préférant se saigner aux quatre veines pour scolariser leurs enfants hors de nos quartiers – ou l'emploi, lorsque le manque de réseau se fait cruellement sentir pour accéder au monde du travail, notamment pour les jeunes. Ces questions portent également sur la sécurité, sur l'équipement et sur les services publics. Les habitants de nos quartiers portent tous les visages de l'histoire de France et nous devons pouvoir construire les conditions d'un vivre ensemble, et non d'un vivre côte à côte.

Monsieur le ministre, votre réflexion consacrée au rétablissement du droit commun dans les quartiers me semble pertinente. Comment imaginez-vous les contours de la prochaine politique de la ville pour qu'elle ne soit pas seulement une politique de la pierre comme elle l'a été ces dix dernières années ?

M. le président Gilles Carrez. Monsieur Marc, la Commission des finances a auditionné lundi après-midi les dirigeants du CIF, ainsi que le directeur du Trésor, puis les représentants du personnel. Nous auditionnerons cet après-midi le gouverneur de la Banque de France et l'interrogerons également à ce sujet, afin de déterminer notre position avant l'examen de l'article 66, qui attribue la garantie de l'État au CIF, mais dont l'exposé des motifs lie cette garantie à une extinction progressive de l'activité de l'établissement.

Mme Cécile Duflot, *ministre de l'égalité des territoires et du logement*. L'adaptation des logements des personnes âgées – comme d'ailleurs des personnes en situation de handicap – est un enjeu de société. La très forte augmentation des crédits devrait pouvoir bénéficier aussi aux travaux d'amélioration des logements liés à la perte d'autonomie. L'objectif de 15 000 logements assigné à l'ANAH pour 2013 s'accompagne d'un quadruplement de ses moyens, qui correspondent à des besoins très importants. Je rappelle à ce propos que l'objectif initial pour 2012 était inférieur à 4 000.

Le budget du logement contribue également à financer de nombreux établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, les EHPAD, en particulier en zone rurale, où des opérations de logement social sont nécessaires.

Pour ce qui concerne le handicap, la question des normes est certes un sujet sensible, sur lequel il faut se pencher, mais l'adaptation doit se fonder sur la situation de la personne, car les normes en vigueur correspondent à un certain type de handicap, parfois même à un seul. Par exemple, ces normes rendent difficile l'accès aux logements pour les personnes de très petite taille – pour lesquelles l'adaptation est très différente de celle qui convient aux personnes se déplaçant en fauteuil roulant, et parfois même contradictoire. Plutôt qu'une norme générale, une adaptation précise, accompagnant une obligation de loger des personnes en situation de handicap, semble recommandée. La réflexion est ouverte et le Gouvernement y accorde une grande attention.

Pour ce qui est du logement des personnes âgées, je réfléchis, en lien avec Mme Michèle Delaunay, ministre déléguée chargée des personnes âgées et de l'autonomie, à un dispositif intégrant trois volets : l'anticipation et la prévention ; l'adaptation du logement et des transports ; l'accompagnement des personnes. La politique du logement s'intègre dans cette perspective générale de l'adaptation de la société au vieillissement.

Monsieur Hanotin, la question que vous abordez a déjà été débattue. Vous me permettez de ne pas avoir d'avis sur le volet « recettes » – qui vient du reste d'être voté. Il faut certes contribuer davantage à la lutte contre le logement insalubre, mais elle soulève une question financière et une question juridique – car il faut permettre aux collectivités locales d'intervenir très en amont. Je me contenterai de me porter garante de ce que tous les crédits qui améliorent le budget du logement soient utilisés dans le sens d'une très grande utilité sociale. Pour le reste, le débat relève du Parlement.

Monsieur Folliot, je vous remercie de votre charmante invitation, mais je connais déjà Lacaune. S'agissant des maisons du service public et, dans l'esprit de ce que j'ai déjà répondu à la question de M. Fasquelle, il serait judicieux de réfléchir à un dispositif simple à mettre en œuvre et susceptible d'être reproduit partout sur le territoire. Des dispositifs sont déjà mis en œuvre et sans doute passerons-nous, dans le cadre de la politique d'égalité des territoires, à une phase de généralisation.

Monsieur Marc, le CIF est une préoccupation si large qu'elle ne risque pas de tomber dans un angle mort.

Monsieur Alauzet, les critères applicables aux cessions touchent aux caractéristiques environnementales du patrimoine cédé – mais, puisque ce patrimoine de l'État est bien connu, les situations les plus sensibles ont déjà été identifiées. Les critères visent bien évidemment à équilibrer les opérations devant être réalisées sur le site, qu'il s'agisse de la construction de logements locatifs sociaux ou d'accession sociale à la propriété, avec des garanties significatives prises auprès des acquéreurs.

Quant au rôle des départements, je crois justement que l'intérêt de ces politiques réside dans la mobilisation de l'ensemble des collectivités locales. J'ai proposé, je le rappelle, la signature entre l'État et l'ensemble des associations de collectivités locales d'un pacte pour le logement.

Monsieur Laurent, vous m'interrogez sur le DALO. La situation est bien connue, et très hétérogène : en Île-de-France, elle est très difficile ; ailleurs, c'est souvent plus simple. Nous continuons de travailler. Vos propositions doivent faire partie du débat ; en tout état de cause, à ce stade, je n'ai pas encore d'avis. Ma préoccupation principale est que chacun puisse accéder à un logement compatible avec ses ressources. J'ajoute qu'aujourd'hui, la question de l'appauvrissement des locataires du parc social se pose de plus en plus.

M. François Lamy, *ministre délégué chargé de la ville*. Monsieur Gérard, vous l'avez dit, l'EPARECA est un très beau petit outil. Il est utile, mais il n'a achevé, depuis sa création en 1999, que treize opérations ; il avait été saisi par 243 villes. Il y a donc matière à retravailler. J'ai vu son directeur général hier. Avec Mme Sylvia Pinel, qui assure la cotutelle de cet établissement, nous verrons comment cet outil peu connu pourra gagner en efficacité dans les années à venir.

Madame Laclais, vous vous inquiétez de la révision du zonage et de possibles sorties des dispositifs de politique de la ville. Bien entendu, personne ne sera abandonné sur le bord de la route. Mais si, parce que le zonage est révisé, une ville ou un quartier sortent d'un dispositif, cela signifiera que leur situation s'est améliorée ; il faudra donc se féliciter de l'action de l'État et des collectivités locales ! C'est un discours positif qu'il faudra savoir tenir : il permet de penser qu'à terme, la politique de la ville englobera bien toute la ville et ne s'adressera pas aux seuls quartiers en difficulté.

En évoquant le saupoudrage, je ne pensais pas à l'ANRU, mais à l'ACSé et aux CUCS. Donner 1 000 euros par-ci, 300 euros par là, me paraît non seulement inutile, mais même dangereux. Il faut donc savoir concentrer nos moyens.

Madame Geoffroy, je partage votre avis sur les limites de la rénovation urbaine : nous en avons parlé dans la région lyonnaise la semaine dernière. Je souhaite pour ma part que les nouveaux contrats que nous mettrons en place traitent non seulement de la rénovation urbaine, mais aussi des politiques de cohésion sociale. Nous devons aussi mieux prendre en considération les habitants, et surtout nous devons leur permettre d'intervenir de façon plus importante : c'est lorsque les habitants d'un quartier sont associés aux opérations de rénovation urbaine que celles-ci fonctionnent le mieux.

EXAMEN EN COMMISSION

*Après l'audition de Mme Cécile DUFLOT, ministre de l'Égalité des territoires et du logement et de M. François LAMY, Ministre chargé de la Ville, lors de la commission élargie, la commission des Finances examine les crédits de la mission **Égalité des territoires, logement et ville**.*

La Commission est saisie de l'amendement n° II-CF-40 de M. Pierre-Alain Muet ayant pour objet de créer une taxe annuelle sur les locaux à usages professionnels vacants.

*Sur l'avis défavorable de M. Christophe Caresche, Rapporteur spécial des crédits du Logement, la Commission **rejette** cet amendement.*

La Commission examine l'amendement n° II-CF-36 de Mme Sandrine Mazetier.

M. Christophe Caresche, Rapporteur spécial des crédits du Logement. Je suis favorable à cet amendement qui vise à durcir la taxe d'habitation pouvant être appliquée aux logements vacants dans les communes non assujetties à la taxe sur les logements vacants, et à la rendre obligatoire dans les communes d'une certaine taille.

*Sur la proposition du Rapporteur spécial, la Commission **adopte** l'amendement n° II-CF-36.*

La Commission examine l'amendement n° II-30 de Mme Valérie Pécresse, qui prévoit que le Gouvernement remette au Parlement, au plus tard le 31 décembre 2012, un rapport présentant les modalités de financement du réseau de transports du Grand Paris.

M. le président Gilles Carrez. Il existe des incertitudes sur le financement futur des projets de la Société du Grand Paris. Même si le Gouvernement a confié une mission exploratoire à des personnalités qualifiées, il est important qu'un rapport précise rapidement ces modalités de financement.

M. François Pupponi. J'ai soutenu la démarche du président Carrez pour assurer le financement de la Société du Grand Paris.

M. Christophe Caresche. Je ne peux contraindre le Gouvernement sur le rapport demandé alors que Mme Cécile Duflot, ministre de l'Égalité des territoires et du logement, a indiqué que les besoins de financement n'apparaîtraient qu'en 2015. Par ailleurs, le Gouvernement prépare un rapport sur l'évaluation des dépenses et le coût du réseau des transports.

Alors que le délai de remise de ce rapport est incertain, il apparaît gênant d'exiger de lui un autre rapport à déposer avant le 31 décembre 2012.

M. le président Gilles Carrez. Un problème de financement se pose à court terme, et même dès 2013, puisque la société du Grand Paris voit ses recettes plafonnées dans le cadre général applicable aux opérateurs de l'État. Or, la recette principale de la SGP est la taxe sur les bureaux qui avait été redynamisée en 2010 afin d'assurer justement le financement adéquat de cet opérateur.

M. Daniel Goldberg. J'ai auditionné les responsables de la Société du Grand Paris qui m'ont confirmé qu'aucune difficulté budgétaire sérieuse n'est prévisible en 2013, compte tenu d'une trésorerie de 600 millions d'euros et de ressources conséquentes. Les difficultés ne seraient susceptibles d'apparaître qu'en 2014 ou 2015 compte tenu du plafonnement de la taxe spéciale d'équipement et de la taxe sur les bureaux.

Je soutiens la démarche des auteurs de l'amendement n° II-30 mais le délai impératif du 31 décembre 2012 est gênant, quand, par ailleurs, un rapport est en préparation. Je doute donc de l'efficacité de cet amendement.

M. Christophe Caresche. Je confirme mon avis défavorable sur l'amendement n° II-30.

La Commission rejette l'amendement n° II-30.

*Suivant l'avis des Rapporteurs spéciaux des crédits de l'Égalité des territoires et du Logement et de la Ville, elle **adopte** les crédits de la mission **Égalité des territoires, logement et ville.***

*

* *

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION ⁽¹⁾

Amendement n° II- 30 présenté par Mme Valérie Pécresse

ARTICLE ADDITIONNEL

APRÈS L'ARTICLE 64, insérer l'article suivant :

Le Gouvernement remet au Parlement, au plus tard le 31 décembre 2012, un rapport présentant les modalités de financement du réseau de transports du Grand Paris suivant le tracé et le calendrier de mise en service arrêté par le décret n° 2011-1011 du 24 août 2011.

Amendement n° II-CF 36 présenté par Mme Sandrine Mazetier, M. Pierre-Alain Muet et les membres du groupe socialiste

ARTICLE ADDITIONNEL

APRÈS L'ARTICLE 64, insérer l'article suivant :

L'article 1407 bis du code général des impôts est ainsi modifié :

I.- Au premier alinéa, remplacer le mot « cinq » par le mot « deux ».

II.- Après le deuxième, ajouter les alinéas suivants :

« La taxe est due pour chaque logement recensé vacant pour l'établissement de la taxe d'habitation. Elle est acquittée par le propriétaire, l'usufruitier, le preneur à bail à construction ou à réhabilitation ou l'emphytéote.

« L'assiette de la taxe est constituée par la valeur locative du logement mentionnée à l'article 1409. Son taux est fixé à 12,5 % la première année d'imposition, et à 25 % à compter de la deuxième année.

III.- Après le dernier alinéa, ajouter l'alinéa suivant :

« À défaut de délibération prise avant le 30 juin 2013 dans les communes visées à l'article L 302-5 du code de la construction et de l'habitation, la taxe est instaurée de plein droit et son produit net est versé à l'Agence nationale de l'habitat. »

⁽¹⁾ La présente rubrique ne comporte pas les amendements déclarés irrecevables ni les amendements non soutenus en commission. De ce fait, la numérotation des amendements examinés par la commission peut être discontinuée.

Amendement n° II-CF 40 présenté par M. Pierre-Alain Muet et les membres du groupe socialiste

ARTICLE ADDITIONNEL

APRÈS L'ARTICLE 64, insérer l'article suivant :

Après l'article 231 ter du code général des impôts, il est inséré un article 231 quater ainsi rédigé :

« Art. 231 quater.

« I.— Une taxe annuelle sur les locaux à usages professionnels vacants depuis plus d'un an est perçue, dans les limites territoriales de la région d'Île-de-France, composée de Paris et des départements de l'Essonne, des Hauts-de-Seine, de la Seine-et-Marne, de la Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne, du Val-d'Oise et des Yvelines. Le produit de la taxe est versé à l'Agence nationale de l'habitat.

« II.— Sont soumises à la taxe les personnes privées ou publiques qui sont propriétaires de locaux imposables ou titulaires d'un droit réel portant sur de tels locaux.

La taxe est acquittée par le propriétaire, l'usufruitier, le preneur à bail à construction, l'emphytéote ou le titulaire d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public constitutive d'un droit réel qui dispose, au 1er janvier de l'année d'imposition, d'un local taxable.

« III.— La taxe est due pour les locaux :

« – à usage de bureaux, qui s'entendent, d'une part, des bureaux proprement dits et de leurs dépendances immédiates et indispensables destinés à l'exercice d'une activité, de quelque nature que ce soit, par des personnes physiques ou morales privées, ou utilisés par l'État, les collectivités territoriales, les établissements ou organismes publics et les organismes professionnels, et, d'autre part, des locaux professionnels destinés à l'exercice d'activités libérales ou utilisés par des associations ou organismes privés poursuivant ou non un but lucratif ;

« – à usage d'activités PME /PMI et de production : locaux ou aires couvertes destinés à abriter un usage mixte activités (dont production)/bureaux ;

« – à usage de stockage/atelier : locaux ou aires couvertes destinés à l'entreposage (permanent ou provisoire) de produits ou de biens, sans être intégrés à un établissement de production ;

« – à usage de parcs d'exposition et congrès.

Les surfaces de stationnement des véhicules, couvertes ou non, qui sont annexées aux locaux imposables, sont également concernées par la taxe.

« IV.— Pour le calcul des surfaces visées au 3° du V et au VI, il est tenu compte de tous les locaux de même nature, hors parties communes, qu'une personne privée ou publique possède à une même adresse ou, en cas de pluralité d'adresses, dans un même groupement topographique.

« V.– Sont exonérés de la taxe :

« 1° Les locaux à usage de bureaux situés dans une zone de redynamisation urbaine ou dans une zone franche urbaine, telle que définie par les A et B du 3 de l'article 42 modifié de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire ;

« 2° Les locaux appartenant aux fondations et aux associations, reconnues d'utilité publique, dans lesquels elles exercent leur activité, ainsi que les locaux aménagés pour l'archivage administratif et pour l'exercice d'activités de recherche ou à caractère sanitaire, social, éducatif ou culturel ;

« 2° bis Les locaux administratifs des établissements publics d'enseignement du premier et du second degré et des établissements privés sous contrat avec l'État au titre des articles L. 442-5 et L. 442-12 du code de l'éducation.

« VI.– Les tarifs sont applicables dans les conditions suivantes :

« Un tarif distinct au mètre carré est appliqué par circonscription, telle que définie ci-après :

« 1° Première circonscription : Paris et le département des Hauts-de-Seine ;

« 2° Deuxième circonscription : les communes de l'unité urbaine de Paris telle que délimitée par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et du budget autres que Paris et les communes du département des Hauts-de-Seine ;

« 3° Troisième circonscription : les autres communes de la région d'Île-de-France.

« Par dérogation, les communes de la région d'Île-de-France éligibles à la fois, pour l'année en cause, à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale et au bénéfice du fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France, respectivement prévus aux articles L. 2334-15 et L. 2531-12 du code général des collectivités territoriales, sont, quelle que soit leur situation géographique, classées pour le calcul de la taxe dans la troisième circonscription.

« Dans chaque circonscription, pour le calcul de la taxe relative aux locaux vacants à usage de bureaux, un tarif réduit est appliqué pour les locaux possédés par l'État, les collectivités territoriales, les organismes ou les établissements publics sans caractère industriel ou commercial, les organismes professionnels ainsi que les associations ou organismes privés sans but lucratif à caractère sanitaire, social, éducatif, sportif ou culturel et dans lesquels ils exercent leur activité.

« Les tarifs annuels au mètre carré sont fixés conformément aux dispositions ci-dessous (en euros) :

« Bureaux

Vacance	1 ^{re} circonscription		2 ^e circonscription		3 ^e circonscription	
	Tarif normal	Tarif réduit	Tarif normal	Tarif réduit	Tarif normal	Tarif réduit
2 ^e année	32	15	19	11,5	11	9,5
3 ^e année	64	30	38	23	22	19
4 ^e année	96	45	57	34,5	33	28,5
Plus de 4 ans	192	90	114	69	66	57

« Locaux de stockage/ateliers

Vacance	1 ^{re} circonscription	2 ^e circonscription	3 ^e circonscription
2 ^e année	10	6	4
3 ^e année	20	12	8
4 ^e année	30	18	12
Plus de 4 ans	60	36	24

« Locaux d'activités PME/PMI et de production

Vacance	1 ^{re} circonscription	2 ^e circonscription	3 ^e circonscription
2 ^e année	16	10	5
3 ^e année	32	20	10
4 ^e année	48	30	15
Plus de 4 ans	96	60	30

« Aires de stationnement annexes

vacance	1 ^{re} circonscription	2 ^e circonscription	3 ^e circonscription
2 ^e année	2,1	1,2	0,6
3 ^e année	4,2	2,4	1,2
4 ^e année	6,3	3,6	1,8
Plus de 4 ans	12,6	7,2	3,6

« Une augmentation de 35 % de ces tarifs sera appliquée aux locaux neufs (date de la déclaration d'achèvement des travaux inférieure ou égale à 5 ans au moment de la déclaration fiscale).

« Ces tarifs, fixés au 1^{er} janvier 2013, sont actualisés par arrêté du ministre chargé de l'économie au 1^{er} janvier de chaque année en fonction du dernier indice du coût de la construction publié par l'Institut national de la statistique et des études économiques. Les valeurs sont arrondies, s'il y a lieu, au centime d'euro supérieur.

« VII.— La taxe n'est pas due en cas de vacance indépendante de la volonté du contribuable.

« VIII.— Le contrôle, le recouvrement, le contentieux, les garanties et les sanctions relatifs à la taxe sont régis par les règles applicables en matière de taxe sur les salaires jusqu'au 31 décembre 2003.

« Le privilège prévu au 1° du 2 de l'article 1920 peut être exercé pour le recouvrement de la taxe.

« IX.— Définition de la vacance

« Il s'agit de locaux ayant une consommation énergétique insuffisante et/ou vides de meubles ou disposant d'un mobilier insuffisant pour en permettre l'usage, au 1^{er} janvier de l'année d'imposition.

« Obligation est faite au bailleur de mentionner dans la déclaration annuelle relative au paiement de la taxe sur les bureaux si les locaux sont vides ou non et, s'ils sont occupés, d'indiquer le nom du ou des locataires, la date d'effet du ou des baux et les surfaces utiles louables occupées et/ou vides. »

**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.

Ministère de l'Égalité des territoires et du logement - Direction de l'aménagement, du logement et de la nature :

M. Jean-Marc Michel, directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) ;

M. Étienne Crépon, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) ;

Mme Sylvie Ravalet, sous-directrice du financement du logement ;

M. Alain Régnier, Délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées (DIHAL).

Direction générale de la Cohésion sociale – ministère des Solidarités et de la cohésion sociale du Travail, de la solidarité et de la fonction publique :

Mme Sabine Fourcade, directrice générale de la Cohésion sociale ;

Mme Éliane Galleri, chef du bureau Urgence sociale et hébergement ;

M. Frédéric Boudier, adjoint à la sous-directrice des affaires financières et de la modernisation ;

M. Olivier Veber, inspecteur général des Affaires sociales (IGAS) et co-auteur du rapport sur les aides personnelles au logement.

Fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations :

M. Benjamin Dubertret, directeur des Fonds d'épargne ;

Mme Marie-Michèle Cazenave, responsable du pôle Affaires publiques ;

Mme Laura Maillard, responsable des relations institutionnelles.

Agence nationale pour l'habitat (ANAH) :

Mme Isabelle Rougier, directrice générale ;

M. Jean-Luc Hickel, directeur général adjoint en charge de l'administration et des finances.

Union d'économie sociale pour le logement (UESL) :

M. Francis Van de Maele, président du Directoire ;

M. Jean-Pierre Guillon, président du Conseil de surveillance ;

M. Éric Thuillez, membre du Directoire.

Union sociale pour l'habitat (USH) :

M. Thierry Bert, délégué général ;

Mme Dominique Dujols, directrice des relations institutionnelles et du partenariat ;

M. Dominique Hoorens, directeur des études économiques ;

Mme Francine Albert, conseillère auprès du délégué général.

Fondation Abbé Pierre :

M. Patrick Doutreligne, délégué général.

Collectif Jeudi noir

Mme Estelle Brattesani ;

M. Simon Cottin-Marx ;

M. Manuel Domergue ;

M. Christophe Driesbach ;

M. Lionel Primault.

Fédération française du bâtiment (FFB)

M. Didier Ridoret, président ;

M. Bertrand Sablier, délégué général ;

M. Bernard Coloos, directeur des Affaires économiques ;

M. Benoît Vanstavel, responsable des relations parlementaires et institutionnelles.

Fédération des promoteurs immobiliers (FPI)

M. François Payelle, président ;

M. Jean-Michel Mangeot, délégué général ;

Audition commune de MM. Jean-Michel Delgado, président, et Étienne Sumonja, directeur, de la **FMIL** (Fédération des métiers de l'investissement locatif), et de M. Pierre Vaquier, directeur général d'**Axa Real Estate Investment Managers**.

Syndicat national des professionnels de l'immobilier (SNPI)

M. Alain Duffoux, président.

Akerys

M. Robert Léon, président d'Akerys Promotion ;

M. François Jouven, président du conseil d'administration du groupe ;

M. Franck Vignaud, directeur Marketing-Études du groupe ;

Audition commune de M. Alain Dinin, PDG de **Nexity**, MM. François Bertière, PDG, et Philippe Jossé, directeur général Logement France, de **Bouygues**, et de M. Guy Nafilyan, PDG de **Kaufman & Broad**.

PERSONNES ENTENDUES A TITRE D'EXPERTS :

M. Denis Burckel sur son rapport pour Terra Nova L'accès au logement : une exigence citoyenne, un choix politique ;

M. Jean-Michel Ciuch, directeur du cabinet d'études Immogroup consulting à propos de ses études sur la concurrence entre immobilier d'entreprise et immobilier résidentiel ;

M. Francis Rol-Tanguy, ancien directeur de l'APUR pour sa connaissance des problématiques de l'urbanisme et du logement en Île-de-France.