

N° 111

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2010

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2011, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 32

VILLE ET LOGEMENT

Rapporteur spécial : M. Philippe DALLIER

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Serge Dassault, *vice-présidents* ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Yvon Collin, Philippe Dallier, Jean-Pierre Demerliat, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, André Ferrand, François Fortassin, Jean-Pierre Fourcade, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, MM. Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 2824, 2857, 2859 à 2865 et T.A. 555

Sénat : 110 (2010-2011)

SOMMAIRE

Pages

| | |
|--|----|
| I. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL | 5 |
| II. PRÉSENTATION DE LA MISSION | 7 |
| A. LE PROJET DE BUDGET S'INSCRIT DANS LA TRAJECTOIRE DE RÉDUCTION DES DÉPENSES PUBLIQUES | 7 |
| 1. <i>Une diminution programmée des crédits</i> | 7 |
| 2. <i>La fin du plan de relance</i> | 8 |
| B. LE RECOURS AUX FINANCEMENTS EXTRA BUDGÉTAIRES S'AMPLIFIE | 9 |
| 1. <i>Le maintien de la contribution d'Action logement à un niveau élevé</i> | 9 |
| 2. <i>Le projet de loi de finances propose de faire appel aux ressources des HLM pour financer l'ANRU et compenser la baisse des aides à la pierre</i> | 12 |
| 3. <i>Les conséquences du recours aux fonds de concours</i> | 13 |
| C. LES DÉPENSES FISCALES DOIVENT ÊTRE MIEUX CONTRÔLÉES | 14 |
| 1. <i>Une tendance de fond à l'augmentation</i> | 14 |
| 2. <i>Un retournement est possible grâce à la remise à plat des aides fiscales à l'accession</i> | 14 |
| 3. <i>Une évaluation approximative et parfois contestable</i> | 16 |
| III. PRÉSENTATION DES PROGRAMMES | 19 |
| A. LE PROGRAMME 177 « PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES » | 19 |
| 1. <i>Une maquette refondue à la marge</i> | 19 |
| a) <i>Des actions remodelées</i> | 19 |
| b) <i>Des particularités persistantes</i> | 20 |
| 2. <i>Une apparente stabilisation à moyen terme des crédits</i> | 21 |
| 3. <i>Les attentes placées dans la réforme du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion</i> | 21 |
| 4. <i>Une sous-estimation trop systématique des besoins</i> | 22 |
| B. LE PROGRAMME 109 « AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT » | 25 |
| 1. <i>L'augmentation des prestations d'aide au logement est insuffisamment prise en compte</i> | 26 |
| 2. <i>La recherche d'économies vise à éviter le dérapage de la subvention d'équilibre de l'Etat</i> | 27 |
| 3. <i>L'application de la norme de réduction des dépenses publiques aux crédits en faveur des associations doit favoriser une meilleure gestion</i> | 29 |
| C. LE PROGRAMME 135 « DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT » | 30 |
| 1. <i>Une restructuration du programme qui reste inachevée</i> | 30 |
| 2. <i>Le difficile équilibre budgétaire du programme</i> | 32 |
| 3. <i>La très forte revalorisation des conséquences financières du DALO</i> | 34 |
| D. LE PROGRAMME 147 « POLITIQUE DE LA VILLE » | 36 |
| 1. <i>Un réaménagement très positif des actions</i> | 37 |
| 2. <i>Des dotations en baisse</i> | 37 |
| 3. <i>La rénovation urbaine, sujet budgétaire résiduel ?</i> | 39 |

| | |
|---|----|
| IV. EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS | 41 |
| • <i>ARTICLE 98 (Art. L. 834-1 du code de la sécurité sociale)</i> Harmonisation au taux de 0,5 % d'une contribution au Fonds national d'aide au logement (FNAL) | 41 |
| • <i>ARTICLE 99 (Art. 234 nonies et 234 duodecimes du code général des impôts, L 452-1, L 452-1-2, et L 452-3 du code de la construction et de l'habitation, art. 5 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion)</i> Suppression de l'exonération de contribution sur les revenus locatifs (CRL) applicables aux organismes HLM et mise en œuvre d'un mécanisme de péréquation interne au secteur du logement social | 44 |
| AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES | 61 |
| LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE | 71 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 73 |

I. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. La politique menée en direction du logement et de la ville est d'autant plus **affectée par la fin du plan de relance** qu'elle en a été une des **grandes bénéficiaires** avec la mobilisation de **315 millions d'euros** de crédits de paiement supplémentaires.

2. La **baisse des crédits de la mission**, conforme à l'objectif de réduction des déficits publics, est acquise par des mesures d'**économies sur les aides personnelles** au logement, le retour au droit commun des **exonérations de charges sociales dans les zones franches urbaines** et la **débudgétisation** d'une partie des **crédits de paiement destinés au logement locatif social**.

3. La **création d'un prélèvement sur les ressources financières des organismes HLM**, fondé sur leur assujettissement à la **contribution sur les revenus locatifs** (CRL) et destiné à compenser la baisse des crédits d'aide à la pierre et à supporter la bosse des paiements de l'ANRU, **ne peut pas être considéré comme un outil de péréquation équitable** et justifié. La création d'un système de **mutualisation des ressources** reposant sur la notion de **potentiel financier** est, au contraire, totalement justifié s'il est encadré dans des **limites économiquement supportables** pour les organismes et s'il est limité aux **objectifs de développement et d'amélioration du parc de logement locatif social**.

4. Le recours à des **financements extra-budgétaires** prend une ampleur croissante dans la gestion de la mission « Ville et logement ». Le **projet de budget pour 2011** prévoit une **exceptionnelle progression** des montants des **fonds de concours** dont le contrôle échappe nécessairement à l'appréciation du Parlement.

5. La tendance constatée depuis plusieurs exercices à la hausse de la **dépense fiscale** pourrait s'inverser à compter de 2011 en raison, d'une part, d'un « **rabotage** » des **niches fiscales** et, d'autre part, de la **refonte des aides à l'accession à la propriété**.

6. Malgré la poursuite du rebasage à la hausse de certaines dotations concernant l'**hébergement d'urgence**, les **dépenses** sont encore trop **systématiquement sous-évaluées**.

7. Les **conséquences financières** de l'instauration du **droit au logement opposable** deviennent significatives du fait des condamnations de l'Etat.

Au 10 octobre 2011, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, 96 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

A cette même date, ni le « jaune budgétaire » évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements, ni le document de politique transversale « Ville », devant figurer en annexe au projet de loi de finances pour 2011, n'étaient diffusés.

II. PRÉSENTATION DE LA MISSION

A. LE PROJET DE BUDGET S'INSCRIT DANS LA TRAJECTOIRE DE RÉDUCTION DES DÉPENSES PUBLIQUES

1. Une diminution programmée des crédits

Les deux exercices de programmation triennale de finances publiques successifs¹ ont prévu une réduction progressive des crédits de la mission « Ville et logement ».

Crédits alloués à la mission « Ville et logement »

(en milliards d'euros)

| | 2009 | | 2010 | | 2011 | | 2012 | | 2013 | |
|-------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| 1ère loi de programmation | 7,63 | 7,66 | 7,30 | 7,53 | 7,28 | 7,37 | | | | |
| Deuxième loi de programmation | | | | | 7,65 | 7,61 | 7,63 | 7,56 | 7,61 | 7,50 |

Source : Commission des finances

La mise en perspective des deux « trajectoires » montre assez clairement les **limites de la prévision. A mi-parcours de la période quinquennale couverte (2009-2013), le volume plafond** des crédits nécessaires à l'exécution de la mission a été **réévalué** de 370 millions d'euros en **autorisations d'engagement** et de 240 millions d'euros en crédits de paiement, soit des hausses respectives de 5,1 % et 3,3 % par rapports aux premiers objectifs. Il est en conséquence **supérieur en 2011 à son niveau de 2009 en ce qui concerne les autorisations d'engagement.**

¹ Loi n° 2009-135 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 du 9 février 2009 et projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

Dans ce cadre d'ensemble, le projet de budget 2011 enregistre, par rapport à la loi de finances initiale pour 2010, une **baisse de 0,6 % en autorisations d'engagement** et **2,5 % en crédits de paiement, très inégalement répartie en fonction des programmes de la mission.**

Evolution des crédits de la mission à structure constante

(en euros)

| | AE | | | CP | | |
|--|---------------|---------------|-----------|---------------|---------------|-----------|
| | LFI 2010 | PLF 2011 | Evolution | LFI 2010 | PLF 2011 | Evolution |
| Total Mission Ville et logement | 7 696 599 400 | 7 646 894 582 | - 0,6% | 7 803 626 665 | 7 606 994 582 | - 2,5 % |
| Programme 177 - Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables | 1 101 738 750 | 1 184 880 297 | + 7,5% | 1 101 738 750 | 1 184 880 297 | + 7,5 % |
| Programme 109 - Aide à l'accès au logement | 5 369 794 300 | 5 285 354 585 | - 1,6% | 5 369 794 300 | 5 285 354 585 | - 1,6 % |
| Programme 135 - Développement et amélioration de l'offre de logement | 510 816 253 | 558 400 000 | + 9,3% | 629 635 020 | 518 400 000 | - 17,7 % |
| Programme 145 - Politique de la ville | 714 250 097 | 618 259 700 | - 13,4% | 702 458 595 | 618 359 700 | - 12,0 % |

Source : projet annuel de performances « Ville et logement » annexé au projet de loi de finances pour 2011

Cette évolution globale est **imputable à plusieurs facteurs dont les effets sont divergents :**

- la poursuite du rebasage à la hausse de certaines dotations concernant l'hébergement d'urgence ;
- des mesures d'économies sur les aides personnelles au logement ;
- la débudgétisation d'une partie des crédits (CP) destinés au logement locatif social ;
- la baisse des crédits liée à la réforme des exonérations de charges sociales dans les zones franches urbaines votée dans le cadre de la loi de finances pour 2009.

2. La fin du plan de relance

L'examen du projet de budget de la mission « Ville et logement » pour 2011 doit aussi **prendre en considération l'achèvement du « plan de relance de l'économie »** dont la mise en œuvre, à travers le programme 317 « Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité » a très largement soutenu les actions financées en 2009 et 2010.

Pour ces deux exercices, en effet, le plan de relance de l'économie a permis la mobilisation de 315 millions d'euros de crédits de paiement supplémentaires pour le logement, ouverts par les lois de finances rectificative du 4 février 2009 et initiale du 30 décembre 2010 et ainsi répartis :

- 243 millions d'euros pour le logement locatif social ;
- 50 millions d'euros pour le financement du « Pass foncier » ;
- 32 millions d'euros pour le financement de places dans les centres d'hébergement ;
- 133 millions d'euros pour l'amélioration de l'habitat et notamment la lutte contre l'habitat indigne et la précarité énergétique.

En outre, le plan de relance a apporté des financements complémentaires à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) pour 350 millions d'euros ainsi qu'à l'Agence de l'amélioration de l'habitat (ANAH) pour 200 millions d'euros.

La comparaison des seules dotations budgétaires inscrites en lois de finances initiales est donc trompeuse. **La politique menée en direction du logement et de la ville sera, en effet, d'autant plus affectée par la fin du plan de relance qu'elle en a été une des grandes bénéficiaires.**

B. LE RECOURS AUX FINANCEMENTS EXTRA BUDGÉTAIRES S'AMPLIFIE

1. Le maintien de la contribution d'Action logement à un niveau élevé

L'année 2011 est la **troisième année d'application** du dispositif mis en place par la loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion (loi n° 2009-323 du 25 mars 2009), qui vise à **orienter par voie réglementaire les emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), en substitution** notamment du financement sur le budget de l'Etat des actions de l'ANRU et de l'ANAH.

Pour cet exercice, le décret du 22 juin 2009 a prévu les emplois suivants :

Les emplois de la PEEC pour 2011 définis par voie réglementaire

(en millions d'euros)

| | |
|--|-------|
| Financement du programme national de rénovation urbaine (PNRU) | 770 |
| Financement du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) | 95 |
| Financement de l'ANAH | 480 |
| Total | 1 345 |

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

Votre rapporteur spécial avait souligné, lors de sa mise en place, les limites d'un dispositif de financement qui conduit inéluctablement, en développant les contributions de « type subvention », à assécher les fonds disponibles d'Action logement constitués à 40 % du produit de la collecte annuelle et à 60 % des retours de prêts¹, soit respectivement 1,7 milliard et 2,5 milliards d'euros en 2009.

Il avait émis le souhait que l'année 2010 soit mise à profit pour élaborer un **schéma de financement des interventions de l'ANRU et de l'ANAH soutenable à moyen et long terme**.

Or, les **perspectives pour le futur schéma triennal d'emplois** pour 2012-2014, pour l'élaboration duquel la loi du 25 mars 2009 prévoit qu'à compter du 30 juin 2011, le Gouvernement engage une nouvelle concertation avec les représentants des organisations syndicales et patronales membres de l'Union d'économie sociale du logement (UESL), **sont encore floues et parfois contradictoires**.

La **réponse adressée par le ministère du logement**, sur ce sujet, à votre rapporteur spécial précise : « à ce stade, aucun projet de schéma d'emplois n'a été arrêté pour la période 2012-2014 au sein du Gouvernement. Toutefois, un scénario « fil de l'eau » qui consisterait à maintenir, pour cette période, le niveau actuel des enveloppes moyennes annuelles pour l'ensemble des emplois d'Action Logement ne devrait pas pouvoir être retenu. Deux orientations devraient être privilégiées.

D'une part, la lettre plafond du ministre en charge du logement prévoit que la contribution d'Action Logement au financement des agences devrait être maintenue à son niveau actuel en 2012 et 2013, confirmant ainsi le rôle d'acteur et de financeur clef d'Action Logement en faveur de la rénovation urbaine et du soutien à l'amélioration du parc privé.

¹ En particulier des prêts à court et moyen terme aux ménages, de type « Pass-travaux ».

D'autre part, la diminution du montant ou du volume de certains emplois, ainsi que la transformation de certaines aides en aides à retour plus rapide pourrait être envisagée. Cette orientation, qui permettrait aux collecteurs de disposer d'un fonds de roulement suffisant pour ne pas avoir à recourir à l'emprunt, sera explorée de façon plus approfondie dans la perspective des discussions qui seront initiées prochainement avec les partenaires sociaux d'Action Logement. Des simulations réalisées indiquent qu'il existe des scénarios permettant d'assurer la pérennité de l'intervention d'Action Logement sur la période 2012-2014. »

Les **responsables d'Action logement**, rencontrés par votre rapporteur spécial, estiment pour leur part qu'au-delà d'une **contribution annuelle des emplois subventionnés plafonnée à 1 milliard** d'euros pour la nouvelle période triennale, le déséquilibre financier du système deviendra insupportable.

D'ores et déjà, 3 collecteurs sur 21 devraient se trouver en situation de déficit comptable à la fin 2010 et plus de la moitié le seront en fin d'exercice 2011.

Ils s'interrogent également sur la **justification de la contribution** apportée par la PEEC **au financement des aides de l'ANAH**, qui ont été réorientées en priorité vers le soutien aux **propriétaires occupants modestes** et la rénovation thermique du parc privé dans le monde rural, soulignant que la participation des entreprises a été instituée pour favoriser le développement de la construction de logements à destination des salariés des entreprises et les aides à la mobilité.

En parallèle d'une réévaluation de l'efficacité des aides accordées par l'ANAH et de la définition d'un mode de financement plus adapté à sa destination, ils privilégient une réorientation des fonds de la PEEC vers trois objectifs : le logement des jeunes à l'entrée dans la vie active, le logement des salariés en difficulté et l'aide à la mobilité professionnelle.

Pour les mois à venir, **votre rapporteur spécial affirme son attachement à l'application effective du principe de concertation** sur la définition des enveloppes triennales, introduit dans la loi par le Parlement à l'occasion de la réforme du 1 %. Ce principe signifie en particulier que la définition des emplois de la PEEC ne doit pas résulter exclusivement des contraintes du financement à court terme des priorités de l'Etat mais prendre en compte également les orientations stratégiques des partenaires sociaux.

A défaut, il deviendrait légitime de s'interroger à nouveau sur la nature du prélèvement constitué par la PEEC et sur le bien-fondé de sa gestion hors du budget de l'Etat.

Il considère également que l'hypothèse d'un maintien, à la charge d'Action logement, d'un niveau annuel de contributions subventionnées à 1,250 milliard d'euros, évoqué par le ministre du budget, des comptes publics

et de la réforme de l'Etat¹, ne paraît pas compatible avec la pérennité du système de la PEEC.

2. Le projet de loi de finances propose de faire appel aux ressources des HLM pour financer l'ANRU et compenser la baisse des aides à la pierre

Une des mesures les plus controversées associées au projet de budget pour 2011 de la mission « Ville et logement »², dans sa version initiale, est la proposition de **création d'un prélèvement sur les ressources financières des organismes HLM**, fondé sur leur assujettissement à la **contribution sur les revenus locatifs (CRL)**.

Le texte initial du Gouvernement proposait, en effet, de confier à la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) la gestion d'un fonds alimenté par la CRL versée par les organismes de logement social, qui ne seraient plus exonérés de ce prélèvement à partir de 2011. Le produit attendu de cette mesure serait, en 2011, de 340 millions d'euros redistribués pour le financement des dépenses de construction de logements locatifs sociaux, *via* le financement des aides à la pierre (80 millions d'euros) et de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (260 millions d'euros).

Cette **mesure a été présentée, par le Gouvernement**, comme un outil de **mutualisation** et de **péréquation** des ressources financières entre organismes HLM, mais également comme devant contribuer à la maîtrise des finances publiques par la **suppression d'une niche fiscale** instituée à leur profit.

Votre rapporteur spécial estime que cette présentation est, par plusieurs aspects, abusive et trompeuse.

Le non-assujettissement des organismes HLM à la CRL ne peut pas être considéré comme une niche fiscale. La CRL tire son origine de la contribution additionnelle au droit de bail, qui finançait l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) et les aides aux propriétaires bailleurs et occupants privés. Depuis l'origine, les bailleurs sociaux n'étaient donc pas concernés par cette imposition de même qu'ils ne bénéficient pas des aides de l'ANAH. En outre, si la qualification de niche fiscale devait être retenue, elle devrait s'appliquer à l'ensemble des logements non assujettis dont l'article 234 *nonies* du code général des impôts dresse une liste de douze catégories, parmi lesquels figurent les logements faisant partie de villages de vacances ou les locaux à la réhabilitation desquels l'ANAH a participé dans les quinze dernières années.

La nouvelle contribution proposée par l'article 99 du présent projet de loi, dans ses termes initiaux, ne peut être qualifiée d'instrument de péréquation. En effet, dans la mesure où son assiette est constituée de la

¹ Interview de François Baroin dans les Echos, 6 juillet 2010.

² Voir le commentaire de l'article 99 du projet de loi de finances, rattaché à la présente mission.

masse des loyers perçus, **elle s'applique indifféremment et uniformément** à tous les organismes, quelle que soit leur situation financière, leur implication dans les opérations de construction en cours ou à venir, ou l'état de leur parc.

Enfin, **s'agissant de l'ANRU**, elle aboutit à écarter la perspective de la rebudgétisation, même partielle, du financement du programme de rénovation urbaine, dont l'Etat n'aura, en définitive, qu'inscrit les autorisations d'engagements en application de la loi de programmation et versé 350 millions d'euros en crédits de paiement, laissant à ses partenaires la tâche d'assurer le solde du financement des conventions signées, pour un montant total de 11,5 milliards d'euros.

3. Les conséquences du recours aux fonds de concours

Le recours à des **financements extra-budgétaires** conduit à **réduire la portée de l'autorisation accordée par le Parlement** à l'occasion de l'examen des lois de finances.

Ce procédé a pris une ampleur croissante **dans la gestion de la mission « Ville et logement »** depuis quelques années¹.

Une grande partie du **financement de la politique du logement** passe désormais par la **voie réglementaire**, notamment depuis la réforme de la participation des employeurs à l'effort de construction, dans le cadre de la loi de mobilisation pour le logement. Ce sont, en effet, des décrets qui déterminent désormais les emplois du 1 %, qui pouvaient précédemment faire l'objet de conventions entre les partenaires sociaux et l'Etat.

Le **projet de budget pour 2011** voit l'apparition d'un **nouveau procédé de débudgétisation** qui prend la forme de la multiplication des fonds de concours.

On constate, ainsi, une **exceptionnelle progression** des montants concernés qui **viennent abonder les crédits budgétaires de la mission « Ville et logement »** sur le programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement ».

Au cours des exercices précédents, le montant total de ces fonds de concours avoisinait 130 000 euros. Il s'élève à 93,130 millions d'euros en crédits de paiement dans le projet de budget 2011², représentant ainsi 18 % du total des crédits budgétaires de l'ensemble du programme.

Votre rapporteur spécial est très interrogatif face à l'utilisation de ces fonds de concours dont le contrôle échappe nécessairement à l'appréciation du Parlement. Ils constituent, en effet, des compléments aux dotations budgétaires dont l'administration dispose librement, même si

1 Contribution obligatoire des sociétés anonymes de crédit immobilier, réforme du 1% Logement.

2 L'origine et la destination de ces fonds de concours sont détaillés dans les commentaires portant sur le programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement ».

l'article 17-II de la loi organique relative aux lois de finances dispose que « *les recettes des fonds de concours sont prévues et évaluées par le projet de loi de finances* » et que le décret n°2007-44 du 11 janvier 2007 pris pour son application a fixé des règles strictes s'agissant de l'utilisation des fonds de concours pour les dépenses d'investissement et de l'emploi des fonds.

C. LES DÉPENSES FISCALES DOIVENT ÊTRE MIEUX CONTRÔLÉES

1. Une tendance de fond à l'augmentation

Les dépenses fiscales liées à la mission « Ville et logement » sont pour leur quasi-totalité rattachées au programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement ».

Elles s'élèvent à **plus de 12 milliards d'euros**, en progression de 5,8 % par rapport à 2010.

Dépenses fiscales rattachées à la mission « Ville et logement »

(en millions d'euros)

| | 2010 | 2011 |
|---|-------------|-------------|
| <i>Programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables »</i> | | |
| Impôts d'Etat | 20 | 30 |
| Impôts locaux, pris en charge par l'Etat | 26 | 23 |
| <i>Programme 109 « Aide à l'accès au logement »</i> | | |
| Impôts d'Etat | 46 | 46 |
| Impôts locaux, pris en charge par l'Etat | 25 | 25 |
| <i>Programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement »</i> | | |
| Impôts d'Etat | 11 482 | 12 153 |
| Impôts locaux, pris en charge par l'Etat | 29 | 29 |
| <i>Programme 147 « Politique de la ville »</i> | | |
| Impôts d'Etat | 296 | 310 |
| Impôts locaux, pris en charge par l'Etat | 149 | 157 |
| <i>Total</i> | | |
| Impôts d'Etat | 11 844 | 12 539 |
| Impôts locaux, pris en charge par l'Etat | 229 | 234 |

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2011

2. Un retournement est possible grâce à la remise à plat des aides fiscales à l'accession

La tendance constatée depuis plusieurs exercices à la hausse de la dépense fiscale pourrait prendre fin ou s'inverser à compter de 2011 en raison

des **deux décisions** prises par le Gouvernement et consistant à proposer d'une part un « **rabotage** » des niches fiscales et, d'autre part une **refonte des aides à l'accession à la propriété**.

L'article 58 du projet de loi de finances propose ainsi de réduire d'un pourcentage identique de 10 % chacune des dépenses fiscales (réductions et crédits d'impôt) comprises dans le champ du plafonnement global prévu à l'article 200-0 A du code général des impôts.

Compte tenu des dispositions de l'article 58 qui écartent du champ d'application de la mesure les dispositifs supprimés mais qui continuent à produire des effets¹, les dépenses fiscales rattachées à la mission « Ville et logement », concernées par cette mesure sont les suivantes :

Dépenses fiscales du domaine du logement concernées par la réduction de l'avantage en impôt procuré par certaines niches (article 58 du projet de loi de finances)

| Mesure fiscale | Estimation 2011 (en millions d'euros) |
|--|--|
| Réduction d'impôt au titre des investissements dans des résidences hôtelières à vocation sociale | < 0,5 |
| Réduction d'impôt accordée au titre de l'investissement immobilier locatif neuf (réduction d'impôt « Scellier ») | 320 |
| Réduction d'impôt au titre des investissements immobiliers dans le secteur de la location meublée non professionnelle (réduction d'impôt « LMNP ») | 20 |
| Crédit d'impôt au titre des contrats d'assurance pour loyers impayés des logements locatifs conventionnés | 6 |

Source : évaluations préalables des articles du projet de loi de finances pour 2011 et projet annuel de performances

Le projet de loi de finances inclut également, dans son **article 56**, un dispositif ambitieux de simplification des aides à l'accession à la propriété portant création d'un nouvel outil unique, sous la forme d'un **prêt à taux zéro renforcé** ayant vocation à se substituer au dispositif actuel de prêt à 0 %, au crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunts et au Pass-foncier.

Bien que le coût global du nouveau dispositif en régime de croisière soit estimé à 2,6 milliards d'euros par an, et que les anciens dispositifs (intérêts d'emprunt et prêt à 0 %) continuent à produire des effets jusqu'en 2016², cette réforme serait de nature à procurer, à compter de 2012, une **économie fiscale importante** qui atteindrait **2,5 milliards d'euros en 2018**.

¹ Ces dispositifs comprennent les déductions au titre de l'amortissement « Robien classique », « Robien recentré », « Borloo neuf », « Robien SCPI » et « Borloo SCPI » ainsi que le crédit d'impôt au titre des intérêts d'emprunt pour l'acquisition de l'habitation principale.

² Effets décroissants de 3,450 milliards d'euros en 2011 à 250 millions d'euros en 2016.

Économies attendues de la réforme des aides à l'accèsion à la propriété

(en millions d'euros)

| Année fiscale | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--------------------------------------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Économie de dépense fiscale attendue | 460 | 1 040 | 1 470 | 1 850 | 2 230 | 2 500 | 2 500 |

Source : Commission des finances

3. Une évaluation approximative et parfois contestable

Dans son rapport budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2010, votre rapporteur spécial avait appelé de ses vœux l'**amélioration de l'évaluation** des dépenses fiscales du programme « Ville et logement » **dans deux directions** : la **systématisation de l'estimation des mesures fiscales** qui reste très largement déficiente et la **mise en évidence du phénomène de « verdissement »** des dispositifs fiscaux.

Sur le second point, les réponses du ministère au questionnaire budgétaire adressé par votre rapporteur spécial ont permis d'établir un premier bilan sous la forme d'un inventaire des diverses mesures dont il convient désormais d'évaluer et de suivre le coût et l'efficacité.

S'agissant de l'estimation des dépenses fiscales, aucune amélioration significative ne peut être constatée.

Evolution de l'estimation des dépenses fiscales de la mission

| | PLF 2010 | PLF 2011 |
|---|--------------|--------------|
| Nombre de dépenses fiscales rattachées à la mission | 59 | 68 |
| Nombre de dépenses fiscales estimées (en % des dépenses fiscales) | 32 (54 %) | 40 (59 %) |
| Nombre de dépenses fiscales considérées comme négligeables* (en % des dépenses fiscales) | 9 (15 %) | 9 (13 %) |
| Nombre de dépenses fiscales jugées « non chiffrables » (en % des dépenses fiscales) | 18 (31 %) | 19 (28 %) |

* est considérée comme négligeable au titre des évaluations figurant dans les projets annuels de performances, une mesure fiscale dont le coût est estimé inférieur à 0,5 million d'euros

Source : Commission des finances

L'insuffisance quantitative de l'évaluation se double, parfois, d'**approximations méthodologiques** dont la cause peut tenir dans l'absence de données aisément disponibles ou être liée à des hypothèses de calcul erronées. Dans ces conditions, certaines estimations peuvent apparaître très contestables.

Votre rapporteur spécial estime ainsi l'évaluation, à 25 millions d'euros, de la dépense fiscale correspondant au dégrèvement de taxe d'habitation en faveur des personnes de condition modeste relogées dans le cadre d'un projet conventionné au titre du programme ANRU¹, comme très largement surestimée.

Le mode de calcul retenu repose, en effet, comme l'ont indiqué les services du ministère des finances, sur l'hypothèse que tous les logements dont la démolition est prévue dans le cadre des conventions ANRU passées en comité d'engagement de l'agence², ont été concernés par cette mesure, ce qui supposerait notamment :

- que l'ensemble des logements étaient occupés ;
- que tous les locataires ont été relogés dans des logements dont la valeur locative était au minimum du triple de la valeur de leur logement initial ;
- que toutes les opérations de démolition prévues ont été réalisées dans leur intégralité.

1 Cette mesure, votée à l'initiative de votre rapporteur spécial et de notre collègue Serge Dassault dans la loi de finances pour 2009, a pour objet de faciliter les opérations de démolition/reconstruction en levant les réticences à quitter leur logement actuel de certains locataires qui craignent une hausse importante de leur taxe d'habitation. Elle permet la prise en charge, pendant une période de trois ans, de l'écart de taxation entre l'ancien logement et celui du relogement.

2 Soit 130 891 logements en juillet 2010.

III. PRÉSENTATION DES PROGRAMMES

A. LE PROGRAMME 177 « PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES »

Le programme 177 est placé sous la responsabilité du directeur général de la cohésion sociale du ministère de la santé mais exécuté sous l'autorité du ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat.

1. Une maquette refondue à la marge

a) Des actions remodelées

A la suite de l'examen du programme par le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP), ainsi que des observations formulées par la Cour des comptes et la commission des finances, la maquette du projet annuel de performances a fait l'objet de plusieurs modifications pour le budget 2011.

L'**aide alimentaire**, dont l'organisation et la mise en œuvre ont été refondues par la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, était intégrée dans l'action 2 « Action en faveur des plus vulnérable ». Elle devient une **nouvelle action** à part entière.

L'**allocation de logement temporaire** destinée au financement des aires d'accueil des **gens du voyage** (ALT2) est intégrée à l'action 1 « Prévention de l'exclusion » alors qu'elle était inscrite à la même action 2.

Cette action 2 est désormais intitulée « Hébergement et logement adapté ».

Les actions de soutien à la lutte contre la **prostitution**, antérieurement portées par l'action 1, et inscrites au projet de loi de finances pour 2010 pour un montant de 2,1 millions d'euros, figurent désormais au programme 137 « Egalité entre les hommes et les femmes » de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

La nomenclature d'exécution du programme 177 a également été modifiée dans le sens d'une plus grande lisibilité de la dépense.

Ces changements ont pour objectif de mettre en adéquation la maquette budgétaire de ce programme avec les axes stratégiques qui le soutiennent et plus particulièrement la modernisation du dispositif d'hébergement-access à au logement des publics sans domicile ainsi que la refonte de l'organisation et de la mise en œuvre de l'aide alimentaire.

Votre rapporteur spécial **prend acte des modifications** apportées à la maquette budgétaire du programme qui vont dans le sens d'une meilleure lisibilité du projet annuel de performances.

b) Des particularités persistantes

Le programme 177 comporte cependant toujours certaines particularités qui méritent d'être relevées.

Ainsi, le programme finance à hauteur de 839 810 euros¹ un **Institut de formation aux carrières administratives, sanitaires et sociales (IFCASS)**, situé à Dieppe, dont le lien avec le programme 177, et plus généralement la mission « Ville et logement » n'est pas établi. Les justifications présentées par les documents budgétaires, s'agissant d'un opérateur de la mission, se limitent à indiquer qu'il « *a pour mission de dispenser une formation en vue de préparer aux différents concours des trois fonctions publiques et aux carrières du domaine sanitaire et social. Cette formation est destinée en priorité aux jeunes originaires d'outre-mer. Elle peut également développer des activités de formation à destination des jeunes de l'agglomération dieppoise.* »

Considérant ces explications insuffisantes, votre rapporteur spécial vous propose, en conséquence, **de supprimer les crédits inscrits à ce titre dans le projet de budget 2011.**

Le programme 177 regroupe également, au sein de son **action « Rapatriés »**, plusieurs dispositifs mis en place au profit des rapatriés réinstallés, des harkis, anciens supplétifs et leurs familles. Les systèmes d'aides exceptionnels arrivant à échéance, le montant des crédits inscrits est en forte diminution.

Évolution des crédits de l'action « Rapatriés »

(en milliers d'euros)

| Dispositif d'aide | Exécution 2009 | PLF 2010 | PLF 2011 |
|---|----------------|----------|----------|
| Désendettement des rapatriés réinstallés | 16 830 | 1 900 | 150 |
| Plan Harkis | 4 420 | 1 900 | 1 000 |
| Allocation de reconnaissance et aux orphelins | 39 020 | 16 200 | 13 150 |
| Total | 60 270 | 20 000 | 14 300 |

Source : Commission des finances

Le rattachement de ces dépenses à la mission « Ville et logement » n'ayant que peu de justification, votre rapporteur spécial souhaite qu'une réflexion soit engagée pour **proposer, en 2012, de nouveaux ajustements** de la maquette budgétaire.

¹ Le montant de la subvention versée à cet organisme a été diminué de 50 % par rapport à 2010.

2. Une apparente stabilisation à moyen terme des crédits

La présentation de la **programmation triennale 2011-2013** de la mission « Ville et logement » qui figure dans le projet annuel de performances fait état, pour le programme 177, d'une augmentation de 90 millions d'euros des crédits de paiement et des autorisations d'engagement.

Cette présentation est très contestable puisqu'elle s'applique uniquement à l'évolution enregistrée entre 2010 et 2011, du fait du rebasage de plusieurs lignes de crédits qui étaient manifestement sous-évaluées.

La réalité de la **trajectoire retenue pour les trois prochaines années** est celle d'une **réduction progressive des crédits budgétaires** qui passeraient d'un montant total de 1 184 880 297 euros en 2011 à 1 097 880 297 euros en 2012, soit une **diminution de 7,34 %**.

Cette orientation va à l'encontre de l'évolution des dernières années, caractérisée par une augmentation rapide et continue des dépenses effectuées au titre du programme. Vertueuse au regard de la situation des finances publiques, elle doit être appréciée sur le critère de sa faisabilité.

Or s'il est incontestable que des économies peuvent être réalisées sur le programme 177, notamment par une recherche de performance accrue, les résultats de l'exécution budgétaire, marquée par des abondements de crédits *via* des décrets d'avance ou en provenance de la mission « plan de relance », laissent à penser que les inscriptions budgétaires pour 2011 sont encore une fois marquées par un optimisme exagéré.

3. Les attentes placées dans la réforme du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion

La maîtrise des dépenses du programme 177 nécessite la mise en place de mesures qui permettront de **mieux maîtriser leur évolution**, sans pour autant réduire les prestations offertes.

Plusieurs mesures ont déjà été adoptées en ce sens :

- la **modernisation du dispositif hébergement-access au logement des publics sans domicile**, engagée en 2009 sous l'appellation « refondation », doit aboutir à un nouveau schéma de gouvernance du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion. Il s'appuiera notamment sur un **référentiel prestations-coûts**, en construction, lequel devrait autoriser un niveau de financement en référence à des « fourchettes de financement », et une contractualisation pluriannuelle renforçant le pilotage. Une enquête sur les coûts a été lancée à cet effet dans le cours de l'été 2010 ;

- la multiplication, à partir de l'automne 2010, **des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO)**, nouvelles plateformes uniques mettant en réseau le dispositif d'accueil, d'hébergement, d'insertion et d'accès au

logement doit favoriser un plus grande efficacité et une utilisation optimale des moyens disponibles ;

- la mise en place de mécanismes innovants pour l'accès au parc privé, incluant notamment **l'intermédiation locative**, doit dégager de nouvelles capacités de relogement, soulageant la pression sur le parc d'hébergement, en particulier, celui des chambres d'hôtel, dont le coût est estimé à 62 millions d'euros.

Ces orientations sont positives mais les mesures de rationalisation qui pourront intervenir sur le dispositif hébergement-accès au logement n'auront sans doute que des **effets à moyen et long terme** sur le montant des dépenses engagées.

4. Une sous-estimation trop systématique des besoins

Votre rapporteur spécial avait souligné, dans son dernier rapport budgétaire, des différences très importantes entre l'exécution 2008 et les crédits inscrits dans le projet de loi de finances 2010, qui mettaient en cause la soutenabilité du programme 177.

Malgré la volonté manifeste du Gouvernement de rattraper, dans le projet de budget 2011, l'écart qui s'est creusé entre l'évaluation budgétaire et la réalité, par l'inscription de 90 millions d'euros supplémentaires permettant certaines remises à niveau, l'analyse des **principaux dispositifs** fait encore apparaître **trop d'incohérences et de sous-estimations**.

Coût budgétaire des principaux dispositifs du programme 177

(en euros)

| Dispositif | Crédits consommés 2009 | Crédits inscrits PLF 2010 | Crédits inscrits PLF 2011 |
|--|---------------------------|------------------------------|------------------------------|
| Allocations et prestations d'aide sociale versées aux personnes âgées et aux personnes handicapées | 49 729 424 | 37 000 000 | 37 000 000 |
| Aide aux organismes qui logent temporairement des personnes défavorisées (ALT1) | 52 037 503 | 41 000 000 | 38 800 000 |
| Intermédiation locative | 14 652 296 | 9 000 000 | 30 400 000 |
| Veille sociale (115, SAIO) | 76 262 618 | 51 000 000 | 60 000 000 |
| Hébergement d'urgence | 260 742 378 | 214 000 000 | 248 000 000 |
| CHRS | 631 628 711 | 615 600 000 | 625 000 000 |
| Aide alimentaire | 36 904 272 | 14 100 000 | 13 050 000 |
| Maisons-relais | 38 025 822 | 50 000 000 | 55 000 000 |

Source : Commission des finances

Les domaines de l'**aide alimentaire** et de l'**hébergement d'urgence** sont « traditionnellement » plus particulièrement touchés par l'insincérité des estimations budgétaires.

S'agissant par exemple des **nuitées hôtelières**, votre rapporteur spécial avait mis en garde lors de l'examen du budget 2010 contre l'irréalisme d'une dotation calculée sur la baisse de plus de 40 % du nombre de places financées. Il constate que le projet de budget 2011 est revenu sur cet objectif et prévoit un doublement des capacités, actant un retour à un nombre de nuitées sensiblement égal à celui qui a été constaté pour 2009.

Répartition de la dotation pour l'hébergement d'urgence

(en millions d'euros)

| | Exécution 2009 | | PLF 2010 | | PLF 2011 | |
|-------------------------|-------------------------|-----------------|-------------------------|-----------------|-------------------------|-----------------|
| | <i>Nombre de places</i> | <i>Dotation</i> | <i>Nombre de places</i> | <i>Dotation</i> | <i>Nombre de places</i> | <i>Dotation</i> |
| hébergement d'urgence | 13 295 | 137,9 | 12 142 | 120,4 | 13 487 | 136,2 |
| stabilisation hors CHRS | 4 048 | 40,2 | 4 281 | 45,3 | 4 048 | 35,5 |
| places hivernales | 5 321 | 13,6 | 4 780 | 15,7 | 4 780 | 14,3 |
| nuits d'hôtel | 12 909 | 69,0 | 5 431 | 32,5 | 13 025 | 61,9 |

Source : commission des finances

Le dispositif d'**aide alimentaire** est, pour sa part, **doublement sous-évalué**.

Pour la part qui est destinée à la **mise en œuvre locale** par les services déconcentrés chargés de la cohésion sociale, les dépenses réellement engagées ne sont connues qu'une fois exécutées et sont depuis plusieurs années très supérieures aux crédits délégués.

Aide alimentaire. Crédits déconcentrés mobilisés depuis 2006

(en euros)

| Année | Imputation budgétaire | Crédits déconcentrés délégués | Crédits déconcentrés Exécution annuelle |
|-------|--|-------------------------------|---|
| 2006 | Programme 177 « Politique en faveur de l'inclusion sociale » | 5 496 824 | 7 032 283 |
| 2007 | Programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » | 5 619 806 | 6 817 896 |
| 2008 | | 5 119 806 | 10 545 870 |
| 2009 | | 5 127 558 | 7 388 984 |
| 2010 | | 2 000 000 | |

Source : réponse au questionnaire budgétaire 2011

En ce qui concerne les **crédits centraux**, leur financement a été assuré exclusivement par **loi de finances rectificative** en 2006 et en 2007, à hauteur de 10 millions d'euros. En 2008, les crédits initiaux ont été doublés, grâce à un abondement de 10 millions d'euros par décret d'avance et réaffectation de reports. Pour les exercices 2009 et 2010, enfin, le plan de relance a conforté les crédits disponibles, à hauteur respectivement de 20 millions d'euros puis 11,2 millions d'euros.

La dotation inscrite pour 2011, qui se stabilise au niveau des dotations initiales des années précédentes, est donc assurément insuffisante.

De manière générale, le projet de budget pour 2011 ne semble pas être en mesure d'assurer le financement satisfaisant des actions prévues par le programme 177, après la fin du plan de relance.

B. LE PROGRAMME 109 « AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT »

Le programme « Aide à l'accès au logement » regroupe les crédits constituant la contribution de l'Etat au financement des **aides à la personne** et les crédits de soutien aux associations agissant dans le domaine du logement.

Piloté par le directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature, le programme relève d'une **logique de guichet**, les dépenses d'aides au logement étant, en effet, déterminées par les conditions d'octroi et les barèmes fixés par la réglementation.

L'examen des crédits inscrits au projet de loi de finances pour 2011 doit être effectué en parallèle de celui de deux dispositions législatives soumises au vote du Parlement :

- l'article 98 du présent projet de loi de finances rattaché à la mission « Ville et logement », qui a pour objet d'augmenter la contribution des employeurs au financement du fonds national d'aide au logement (FNAL) ;
- l'article 54 du projet de loi de financement de la sécurité sociale, qui vise à supprimer le délai de rétroactivité de trois mois pour le versement des prestations d'aide au logement.

Crédits demandés et évolution pour les actions du programme « Aide à l'accès au logement »

(en euros)

| Action | AE = CP | | |
|--|----------------|---------------|---------------|
| | Exécution 2009 | LFI 2010 | PLF 2011 |
| Aides personnelles | 5 495 704 450 | 5 361 009 000 | 5 277 000 000 |
| Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté | 8 356 174 | 8 785 300 | 8 354 585 |
| Total | 5 504 060 624 | 5 369 794 300 | 5 285 354 585 |

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2011

1. L'augmentation des prestations d'aide au logement est insuffisamment prise en compte

Les charges du FNAL, qui finance deux des trois prestations d'aides personnelles au logement¹, dépendent du niveau d'augmentation des dépenses de logement² et de la situation économique des ménages (évolution du revenu et du chômage).

Les effets de la crise économique et financière ont conduit à une forte augmentation des prestations versées, particulièrement sensible en 2010.

Les prévisions de dépenses utilisées pour l'élaboration des lois de finances sous-estiment depuis plusieurs exercices cette tendance.

Les charges du FNAL (budget prévisionnel)

(en millions d'euros)

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 (prévisions) |
|------------------|--------|--------|--------|----------------------|
| Prestations APL | 6 410 | 6 463 | 6 770 | 6 748 |
| Prestations ALS | 4 575 | 4 639 | 4 843 | 4 914 |
| Frais de gestion | 220 | 222 | 232 | 233 |
| Total | 11 205 | 11 325 | 11 845 | 11 895 |

Source : projets annuels de performances annexés aux projets de lois de finances pour 2010 et 2011

Ainsi, les comptes définitifs de l'exercice **2009** ont fait apparaître un dépassement des prévisions de dépenses (hors régularisations d'exercices antérieurs) d'un montant de **445 millions d'euros**.

Les prévisions d'évolution qui avaient fondé le budget de l'exercice **2010**, tablaient sur une progression de 4,6 % du montant des aides personnelles au logement (ALS et APL) par rapport à la prévision initiale de 2009, soit une **hausse de 520 millions d'euros**. Cette augmentation s'avèrera **encore sous-estimée** selon les informations fournies à votre rapporteur spécial par les réponses au questionnaire adressé pour l'examen de la présente loi de finances.

Dans ces conditions et même si les perspectives économiques sont meilleures, il est fort **peu probable que la hausse des charges en 2011 se limite à 50 millions d'euros** par rapport à 2010 comme le suppose la prévision retenue pour l'élaboration du projet de budget. En conséquence, **les crédits inscrits au projet de budget**, en augmentation de 74 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2010, **ont de fortes chances de**

1 Le FNAL finance depuis le 1er janvier 2006, l'aide personnalisée au logement (APL) et l'allocation au logement sociale (ALS). L'allocation au logement familiale (ALF) est financée par le fonds national des prestations familiales, sans contribution du budget de l'Etat.

2 Les loyers-plafonds et le forfait de charges sont indexés sur l'indice de référence des loyers (IRL) depuis la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement.

s'avérer insuffisants pour faire face à l'augmentation réelle des charges. L'adéquation supposée entre charges maîtrisées et recettes en hausse paraît d'autant plus aléatoire qu'elle s'appuyait sur la prise en compte de la **réforme, annoncée puis retirée, des allocations logement pour les étudiants** qui devait permettre une économie de 65 millions d'euros dès 2011, et 200 millions d'euros en année pleine.

De manière générale, l'appréciation des dépenses d'aides personnelles au logement est mal réalisée par la programmation pluriannuelle des finances publiques 2009-2011 qui a du consentir pour les deux premières années de son application, des dépassements des plafonds autorisés.

En **2010**, a été acté un **dépassement d'un montant de 423 millions d'euros** du plafond prévu dans le cadre de la programmation pluriannuelle 2009-2011.

Pour **2011**, la dotation budgétaire bénéficie d'un ajustement à hauteur de **311 millions d'euros** par rapport au plafond initial de 4 966 millions d'euros.

Les perspectives retenues pour définir la nouvelle trajectoire budgétaire 2011-2013 sont également fragiles puisqu'elles reposent sur une prévision d'évolution de l'indice d'indexation des loyers (1,5 % en 2012 et 1,7 % en 2013) qui n'est pas le seul facteur de variation des aides personnelles.

Évolution triennale des crédits
programme 109 « Aide à l'accès au logement »

(en millions d'euros, AE=CP)

| 2011 | 2012 | 2013 |
|-------------|-------------|-------------|
| 5,285 | 5,366 | 5,454 |

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2011

2. La recherche d'économies vise à éviter le dérapage de la subvention d'équilibre de l'Etat

Le financement des prestations d'aides au logement est réparti entre l'Etat, les régimes de prestations familiales et les cotisations employeurs avec l'apport accessoire d'une fraction de 1,48 % de la taxe sur les tabacs prévu à l'article 575 du code général des impôts.

La conjoncture économique défavorable se traduit par une diminution des ressources du FNAL en provenance des cotisations des employeurs.

La hausse des charges du FNAL se répercute donc sur le montant de la contribution de l'Etat, constituée par la **subvention d'équilibre** qu'il verse au fonds, à défaut de **mesures d'économies sur les dépenses ou d'augmentation des recettes non budgétaires**.

Les ressources du FNAL (budget prévisionnel)

(en millions d'euros)

| | 2009 | 2010 | 2011 |
|--|--------|--------|--------|
| Contribution des régimes sociaux | 3 722 | 3 876 | 3 847 |
| Cotisations employeurs | 2 527 | 2 468 | 2 619 |
| Affectation d'une partie de la taxe sur les tabacs | 140 | 140 | 152 |
| Contribution de l'Etat | 4 937 | 5 361 | 5 277 |
| Total | 11 325 | 11 845 | 11 895 |

Source : projets annuels de performances annexés aux projets de lois de finances pour 2010 et 2011

Pour l'élaboration du projet de budget 2011, trois mesures avaient été envisagées en ce sens, dont seules les deux premières seront finalement retenues :

- l'harmonisation au taux de 0,5 % de la cotisation patronale additionnelle pour la part des salaires au dessus du salaire plafond de la sécurité sociale pour les entreprises de plus de vingt salariés, figurant à l'article 98 du présent projet de loi de finances¹ ;

- la suppression de la possibilité d'une rétroactivité de trois mois lors de la demande des aides personnelles au logement, prévue par le projet de loi de financement de la sécurité sociale ;

- une mesure d'économie relative à l'APL étudiant dont « *la bonne tenue de l'emploi a permis de compenser l'abandon* », selon les indications fournies par le ministère du logement.

Les deux mesures retenues permettent respectivement :

- des recettes supplémentaires à hauteur de 86 millions d'euros ;
- une économie totale de 240 millions d'euros dont 120 millions d'euros pour l'Etat et 120 millions pour la branche famille.

Votre commission des finances vous proposera d'adopter à l'article 98 du présent projet de loi un amendement tendant à appliquer les règles générales de cotisation au FNAL à l'ensemble des employeurs de plus de vingt salariés. Il en résultera une **économie sur la subvention d'équilibre versée par l'Etat estimée à 53 millions d'euros**. En conséquence, elle vous propose, par amendement, de **réduire les crédits du programme 109 « Aide à l'accès au logement »** et d'abonder, à due concurrence, le programme 147 « politique de la ville » pour contribuer au financement de l'Agence nationale de rénovation urbaine.

¹ Voir infra le commentaire de l'article 98.

3. L'application de la norme de réduction des dépenses publiques aux crédits en faveur des associations doit favoriser une meilleure gestion

Les crédits de l'action 2 « Information relative au logement et l'accompagnement des publics en difficulté », sont soumis à une diminution de 10 % sur 3 ans, dont 5 % dès 2011, conformément aux orientations retenues pour l'ensemble des crédits d'intervention.

Le plafond d'autorisation d'engagement était de 8,79 millions d'euros en 2010. Il s'élève à 8,4 millions d'euros en 2011. Le cadrage triennal 2011-2013 l'établit à 8,1 millions d'euros en 2012 et à 7,9 millions d'euros en 2013.

En 2011, la dotation prévue (6,95 millions d'euros) permettra à l'Etat de soutenir l'ensemble du réseau des 77 associations départementales pour l'information sur le logement (ADIL) prévues en 2011 (dont 2 créations) et de l'ANIL pour la mise en œuvre de la politique du logement en général et le droit au logement opposable en particulier. En outre, l'Etat apportera, comme chaque année, son soutien financier à environ trente fédérations ou associations qui concourent, sur le plan national, à la mise en œuvre des politiques du logement (pour un montant total de 1,40 million d'euros).

C. LE PROGRAMME 135 « DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT »

Le programme « Développement et amélioration de l'offre de logement » est sous la responsabilité du directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature. Il regroupe les interventions de l'Etat pour la **construction de nouveaux logements et l'amélioration du parc existant**, c'est-à-dire, pour l'essentiel, les **aides à la pierre**, certaines dépenses de soutien pour les programmes « logement » de la mission « Ville et logement » et le financement du **droit au logement opposable (Dalo)**.

1. Une restructuration du programme qui reste inachevée

La présentation par actions du programme 135 connaît depuis plusieurs lois de finances des ajustements successifs.

Une éphémère sixième action intitulée « Délégués du préfet dans les quartiers » avait été créée pour le budget 2009.

En loi de finances 2010, les crédits de titre 2 correspondant aux moyens en personnel des programmes « logement » de la mission « Ville et logement » ont été transférés de l'action 5 « Soutien » au programme 217 de la mission « Ecologie, développement et aménagements durables », alors que les moyens en personnel du secrétariat général du comité interministériel des villes et les délégués du préfet l'étaient vers le programme 124 de la mission « Solidarité et insertion ».

Le projet de budget pour 2011 voit la création d'une **nouvelle action : 7 « Garantie des risques locatifs »** regroupant les crédits budgétaires ouverts pour permettre le remboursement par l'Etat à Action Logement, chargé de la gestion du fonds GRL, des frais occasionnés par les publics dont la charge lui revient, dans le cadre de la nouvelle version de ce dispositif mis en place en décembre 2009. Une dotation de 16 millions d'euros en AE=CP est prévue à ce titre.

La garantie des risques locatifs (GRL)

Ce dispositif est destiné à faciliter l'accès à un logement locatif d'un plus grand nombre de locataires. Il est basé sur la souscription facultative par les bailleurs d'un contrat d'assurance garantissant le risque d'impayés de loyers et les dégradations locatives auprès de l'un des assureurs adhérents au dispositif.

Est éligible à la GRL tout locataire dont le taux d'effort (rapport entre le montant des ressources – qui incluent, le cas échéant, les aides personnelles au logement perçues par le locataire – et le montant du loyer et des charges et taxes locatives) est inférieur ou égal à 50 %, indépendamment de la nature de son contrat de travail et de la stabilité de son revenu.

La répartition des publics entre Action logement et l'Etat répond aux règles suivantes :

| | Locataires non précaires | | Locataires précaires* | |
|---------------|--|----------------|---|----------------|
| Taux d'effort | Salariés secteur Action Logement | Autres | Salariés secteur privé non agricole** | Autres |
| 0 à 28 % | Autres ménages éligibles | | Eligibles Action Logement | Eligibles Etat |
| 28 à 50 % | Eligibles Action Logement | Eligibles Etat | | |
| > 50 % | Non éligibles au contrat GRL | | | |

* Définition : l'une des personnes du ménage est en contrat de travail non CDI après période d'essai, bénéficiaire d'un minima social, demandeur d'emploi indemnisé ou étudiant non salarié.
 ** Ainsi que les jeunes de moins de 30 ans en situation ou recherche d'emploi ou les étudiants boursiers.

Source : réponses au questionnaire budgétaire 2011

Votre rapporteur spécial observe que le schéma de financement de la GRL, qui repose sur un **système très complexe de compensations financières versées aux assureurs**, destiné à couvrir l'éventuelle surinistralité liée à l'ouverture très large des critères d'éligibilité, ne permet pas de maîtriser a priori l'évolution de la charge financière qui pourrait incomber à l'Etat. Il conviendra donc d'être **extrêmement vigilant pour éviter toute dérive financière du dispositif de la GRL**.

Les premières estimations envisagent une montée en puissance rapide du dispositif :

Estimation du coût de la GRL sur la période 2010-2012

(en nombre de logements et millions d'euros)

| | 2010 | 2011 | 2012 |
|--------------------------------------|---------|---------|---------|
| Nombre de logements couverts | 320 000 | 430 000 | 500 000 |
| Locataires éligibles Action logement | 43 520 | 102 340 | 166 600 |
| Locataires éligibles Etat | 20 480 | 48 160 | 78 400 |
| Compensations versées par l'UESL | 43 M€ | 101 M€ | 164 M€ |
| Compensations versées par l'Etat | | 16 M€ | 37 M€ |

Source : réponses au questionnaire budgétaire 2011

Outre la nouvelle action créée pour 2011, le programme 135 est découpé en cinq actions :

L'action 1 « Construction locative et amélioration du parc » regroupe les subventions pour le financement du logement locatif social et les aides à la réalisation d'aires d'accueil des gens du voyage.

L'action 2 « Soutien à l'accession à la propriété » comprend les commissions versées au titre des frais de gestion du dispositif de garantie de l'accession sociale à la propriété, de la gestion des prêts à 0 % et des éco prêts à taux zéro.

L'action 3 « lutte contre l'habitat indigne » ne comporte comme en 2010 aucun crédit, le financement de l'ANAH reposant désormais sur des ressources extra-budgétaires.

L'action 4 « Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction » regroupe les financements destinés aux études liées à la qualité de la construction et aux frais de contentieux, consécutifs en particulier à la mise en œuvre du Dallo.

L'action 5 « Soutien » regroupe des crédits d'études, de communication et autres crédits supports résiduels ainsi que les crédits de fonctionnement liés à l'instruction des dossiers du Dallo.

Compte tenu de la similitude des objets visés par ces deux dernières actions, votre rapporteur spécial suggère leur fusion dans le cadre de la prochaine loi de finances.

2. Le difficile équilibre budgétaire du programme

Le programme 135 avait enregistré en 2010 une forte baisse des autorisations d'engagement et une nette progression des crédits de paiement. Celle-ci avait permis d'envisager la poursuite de l'effort d'apurement des dettes constituée à l'égard des organismes de logement social, amorcé sur l'exercice 2009. Le montant total des inscriptions de charges à payer était ainsi passé de 72 millions d'euros fin 2008 à 59,9 millions d'euros fin 2009.

Le **projet de budget pour 2011** qui prévoit une **augmentation sensible des autorisations d'engagement** et une **réduction importante des crédits de paiement** est construit *a priori* sur un déséquilibre inverse, avec un écart de 40 millions d'euros sur l'action portant les aides au logement locatif social.

Ce déficit de crédits de paiement est, toutefois, plus que **compensé par le biais contestable d'un apport de fonds de concours** dont le **montant estimé** atteint au total **13,130 millions d'euros en autorisations de**

programme et 93,130 millions d'euros en crédits de paiement pour l'ensemble du programme¹.

Ces fonds de concours permettent ainsi :

- d'annuler l'écart entre AE et CP sur la « ligne fongible » par un apport de 80 millions d'euros en CP ;

- de pallier l'absence de crédits budgétaires sur la lutte contre l'habitat indigne, dont l'ANAH pourrait encore cette année se révéler dans l'incapacité d'assurer la charge à la place de l'Etat (10 millions d'euros en AE et CP) ;

- d'atténuer les effets de la nécessaire revalorisation du coût du contentieux lié au Dalo sur les dépenses de fonctionnement de l'administration centrale du logement (3,130 millions d'euros en AE et CP).

Les fonds de concours sont donc la clé de l'équilibre du financement du programme 135 pour 2011. Leur origine et leur objet sont divers.

Les **80 millions d'euros** affectés à l'action « Construction locative et amélioration du parc » sont une partie du produit de la **nouvelle contribution** à laquelle l'article 99 du projet de loi de finances assujettit les **organismes HLM**. Ils compensent la diminution des crédits budgétaires de l'Etat.

Les **10 millions d'euros** destinés à la lutte contre l'habitat indigne devraient provenir de l'ANAH qui reversera ainsi à l'Etat les moyens d'exercer une compétence que celui-ci lui a pourtant transférée par la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, qui a fait de l'Agence l'opérateur unique en matière de lutte contre l'habitat indigne.

Les fonds de concours rattachés à l'**action 5 « Soutien »** comprennent pour **130 000 euros** les **contributions habituelles** de collectivités territoriales aux études locales sur le logement et pour un montant estimé de **3 millions d'euros** des ressources nouvelles que le projet annuel de performances décrit comme « *versées par différents partenaires de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) concourant à des projets (campagnes de communication notamment), réalisés en collaboration pour la mise en œuvre de la politique du logement* ». Ce fonds de concours représente ainsi **plus de 25 % de l'action concernée**

Dans chacune de ces circonstances, votre rapporteur spécial considère que le passage par voie de fonds de concours ne constitue pas une nécessité mais une **facilité permettant d'échapper aux règles budgétaires classiques** et sans doute plus contraignantes.

¹ A titre de comparaison, le montant total des fonds de concours sur le programme 147 pour le budget 2010 s'élevait à 130 000 euros, identique au montant 2009.

Il s'interroge notamment sur le **bien-fondé, au regard de la loi organique sur les lois de finances**, de verser une partie du produit d'un impôt direct perçu au profit de l'Etat à un fonds *ad hoc*, qui en reversera une fraction au budget de l'Etat, sous forme de fonds de concours.

Evolution des crédits du programme 135 DAOL hors fonds de concours

(en euros)

| Actions | AE | | | CP | | |
|--|--------------------|--------------------|--------------|--------------------|--------------------|---------------|
| | LFI 2010 | PLF 2011 | | LFI 2010 | PLF 2011 | |
| 1 Construction locative et amélioration du parc | 485 506 253 | 509 000 000 | + 5% | 604 325 020 | 469 000 000 | - 22% |
| 2 Soutien à l'accession à la propriété | 4 700 000 | 4 700 000 | 0 % | 4 700 000 | 4 700 000 | 0% |
| 3 Lutte contre l'habitat indigne | 0 | 0 | | 0 | 0 | |
| 4 Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction | 7 700 000 | 16 820 984 | + 118 % | 7 700 000 | 16 820 984 | + 118% |
| 5 Soutien | 12 910 000 | 11 879 016 | - 8% | 12 910 000 | 11 879 016 | - 8% |
| 6 Garantie des risques locatifs | 0 | 16 000 000 | | | 16 000 000 | |
| Total | 510 816 253 | 558 400 000 | + 9 % | 629 635 020 | 518 400 000 | - 18 % |

Source : projet annuel de performances « Ville et logement » annexé au projet de loi de finances 2011

Sous le bénéfice de ces apports complémentaires, le programme 135 devrait disposer des moyens suffisants pour financer un **objectif de production de 120 000 logements locatifs sociaux nouveaux**, se décomposant en 55 500 prêts locatifs à usage social (PLUS), 22 500 prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) et 42 000 prêts locatifs sociaux (PLS) agréés dont 1 000 réalisés par l'Association foncière logement (AFL).

3. La très forte revalorisation des conséquences financières du DALO

A la fin juin 2010, on comptait sur l'ensemble du territoire national, 165.548 dossiers déposés en vue de l'attribution d'un logement et 16 534 dossiers pour un hébergement, dans le cadre de la procédure du droit au logement opposable institué par la loi du 5 mars 2007. 37 % des dossiers « logement » avaient reçu une réponse positive des commissions de médiation, déclenchant l'obligation pour les préfetures de proposer au bénéficiaire un logement adapté à ses besoins dans un délai de trois ou six mois.

A l'issue de ce délai le demandeur peut engager une procédure contentieuse à l'issue de laquelle le juge peut enjoindre le relogement en accompagnant sa décision d'une astreinte.

Dans les deux premières années de son entrée en vigueur, la loi Dalo a eu des conséquences budgétaires du fait de la nécessité de financer le **fonctionnement des commissions de médiation** et d'assurer l'**instruction des dossiers**.

Les montants budgétés à ce titre, inscrits au programme 135, sont restés globalement stables et s'élèvent, pour le projet de budget 2011, à 4 692 717 euros en application de la règle d'une diminution de 10 % sur trois ans, dont 5 % dès 2011, des crédits de fonctionnement.

Votre rapporteur spécial observe que **pour 2011**, la **stabilité des dépenses** de fonctionnement des commissions sera obtenue **grâce au maintien à six mois du délai dérogatoire d'instruction des dossiers** dans les grandes agglomérations. **Pour 2012**, compte tenu de l'ouverture du Dalo à l'ensemble des demandeurs de logements sociaux non satisfaits dans les délais dits « normalement longs », il ne sera **pas réaliste** d'envisager une **stabilisation des moyens des commissions de médiation** et, *a fortiori*, une baisse.

L'application du Dalo entraîne également des **dépenses liées à son contentieux** (paiement des astreintes, frais de justice, condamnations pour engagement de la responsabilité de l'Etat).

Votre rapporteur spécial s'était préoccupé en 2010 de l'absence de prise en compte des risques propres au droit au logement opposable et du maintien de la dotation pour frais de contentieux à un niveau de 700 000 euros.

Les bilans les plus récents font état d'une **progression très rapide du montant des condamnations** prononcées contre l'Etat.

Alors qu'à la fin de l'année 2009, le montant des **astreintes liquidées** s'élevait à 72 860 euros, il atteint **6,731 millions d'euros au 30 septembre 2010** et devrait dépasser 10 millions d'euros en année pleine.

Une inscription budgétaire spécifique au contentieux Dalo, à hauteur de **9,30 millions d'euros en AE=CP** a donc été introduite par le projet de budget pour 2011 et vient s'ajouter à la dotation de 700 000 euros prévue pour les autres contentieux de l'habitat.

D. LE PROGRAMME 147 « POLITIQUE DE LA VILLE »

Le programme « Politique de la ville » est exécuté sous la responsabilité du secrétaire général du comité interministériel des villes.

Il représente 618,25 millions d'euros en autorisations d'engagement et 618,35 millions d'euros en crédits de paiement.

Plusieurs **dépenses fiscales** liées aux exonérations en zones franches urbaines et à l'application du taux de TVA réduit pour l'accession à la propriété en zone ANRU, sont rattachées au programme pour un montant total estimé pour 2011 de **310 millions d'euros** s'agissant des impôts d'Etat. Les dépenses fiscales sur impôts locaux prises en charge par l'Etat, qui n'avaient pas été chiffrées en 2010, compte tenu des incertitudes liées à la réforme de la taxe professionnelle, sont estimées à 157 millions d'euros, soit un montant équivalent à celui atteint en 2009.

L'évaluation des dépenses fiscales de l'Etat soulève des interrogations.

La dépense fiscale liée à l'application du **taux de TVA à 5,5 %** aux logements en accession sociale à la propriété dans les quartiers en **rénovation urbaine** a été **très fortement réévaluée**. Elle était chiffrée par les documents budgétaires de la loi de finances pour 2010 à 70 millions d'euros pour les années 2009 et 2010. Le projet annuel de performances pour 2011 a réévalué ces montants à 95 millions d'euros pour 2009 et 100 millions d'euros pour 2010, soit une progression de 43 %.

La réévaluation des estimations est plus importante encore (+ 64 %) pour **l'exonération plafonnée à 100 000 euros du bénéfice** réalisé par les entreprises exerçant une activité dans une **zone franche urbaine** (ZFU) de troisième génération ou créant une activité dans une ZFU entre le 1^{er} janvier 2006 et le 31 décembre 2011, qui s'établit désormais à 90 millions d'euros au lieu de 55 millions. La progression est liée, en l'espèce, au passage, en un an, du nombre de bénéficiaires identifiés de 6 600 à 9 600¹ ce qui pourrait résulter de l'assouplissement de la législation en matière de création d'entreprises, avec la **mise en place du statut d'auto entrepreneur**. Cette mesure a pu avoir pour effet d'augmenter très fortement les créations d'établissements, mais pas nécessairement dans les mêmes proportions les bénéfices soumis à imposition.

Sur le sujet de l'arrivée à **échéance de la première génération de zones franches**, au 31 décembre 2011, votre rapporteur spécial constate que la question reste entière, mais également qu'elle a été posée par le Premier ministre, déclarant à l'occasion de l'installation du Conseil national des villes, le 26 mai 2010 qu'il « *faut examiner les modalités de sortie de ce dispositif,*

¹ La fiabilité de l'estimation est jugée pareillement bonne en 2010 et en 2011.

pour assurer la meilleure continuité possible dans le développement des territoires. »

1. Un réaménagement très positif des actions

Plusieurs modifications de la maquette ont été apportées au programme 147 dans un but de meilleure lisibilité.

L'intitulé de l'**action 1** a été modifié et devient « Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville ». Elle regroupe désormais, **exclusivement** et dans leur **intégralité, les crédits d'intervention à destination des quartiers** mobilisés au travers des Contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) y compris dans les domaines de l'emploi et du développement économique, ou les dispositifs spécifiques tels que « les écoles de la deuxième chance », les adultes-relais, la réussite éducative, les internats d'excellence et le programme « Ville Vie Vacances ».

L'**action 2** « Revitalisation économique et emploi » est consacrée exclusivement aux **compensations d'exonérations de charges en ZFU** et en zones de redynamisation urbaine (ZRU) et à la subvention pour charge de service public de l'Etablissement public d'insertion de la défense (EPiDe).

L'**action 3** « Stratégie, ressources et évaluation » regroupe les crédits de fonctionnement, d'études et de soutien à destination des organismes de la politique de la ville et des associations « têtes de réseau » qui étaient antérieurement éclatées entre les différentes actions.

Le périmètre de l'action 4 « Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie » n'a pas été modifié.

2. Des dotations en baisse

Les crédits du programme, constitués à **94 % de dépenses d'intervention**, sont en **baisse, respectivement de 13,4 % pour les autorisations d'engagement et 12 % pour les crédits de paiement.**

Evolution des crédits du programme 147

(en euros)

| Actions | AE | | | CP | | |
|--|-------------|-------------|-----------|-------------|-------------|-----------|
| | LFI 2010 | PLF 2011 | Evolution | LFI 2010 | PLF 2011 | Evolution |
| 1. Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville | 366 082 800 | 365 959 700 | 0,0% | 371 696 800 | 365 459 700 | - 1,7% |
| 2. Revitalisation économique et emploi | 272 851 363 | 222 100 000 | - 18,6% | 272 851 363 | 222 100 000 | - 18,6% |
| 3. Stratégie, ressources et évaluation | 42 233 092 | 23 600 000 | - 44,1% | 42 233 092 | 23 000 000 | - 45,5% |
| 4. Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie | 33 082 842 | 6 600 000 | - 80,1% | 15 677 340 | 7 800 000 | - 50,2% |
| Total | 714 250 097 | 618 259 700 | - 13,4% | 702 458 595 | 618 359 700 | - 12,0% |

Source : projet annuel de performances « Ville et logement » annexé au projet de loi de finances pour 2011

Cette diminution est supérieure à la norme d'économie retenue dans le cadre de la préparation du projet de budget pour 2011 et applicable aux missions.

Elle touche différemment les dispositifs du programme.

La réduction de crédits la plus importante (49,3 millions d'euros) résulte de la baisse des compensations d'exonérations de charges sociales dans les **zones franches urbaines** en raison de l'effet du **recentrage du dispositif** décidé par la loi de finances pour 2009¹ et de la réforme de la taxe professionnelle qui rend les ZFU comparativement moins attractives.

La baisse de la dotation versée à l'**agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances** (ACSE) au titre des crédits d'intervention est limitée et **préserve sa capacité d'intervention** dans le cadre des contrats urbains de cohésion sociale ainsi que sur les actions les plus marquantes de la politique de la ville, Réussite éducative et adultes relais.

¹ La loi de finances pour 2009 a plafonné le niveau de salaire ouvrant droit à exonération de cotisations sociales dans les ZFU à 1,4 SMIC et a prévu une exonération dégressive jusqu'à un seuil de 2,4 SMIC en 2010 et 2 SMIC en 2011.

Evolution des crédits d'intervention de l'ACSE

(CP en millions d'euros)

| | Exécution 2009 | LFI 2010 | PLF 2011 | Evolution 2011/2010 | Evolution 2011/2009 |
|---------------------------------|-------------------|----------|----------|------------------------|------------------------|
| Actions territorialisées (CUCS) | 174,5 | 164,3 | 159,8 | - 3% | - 8% |
| Ingénierie des CUCS | 19,0 | 14,4 | 13,7 | - 5% | - 28% |
| Ville Vie Vacances | 9,5 | 9,9 | 9,0 | - 9% | - 5% |
| Réussite éducative | 85,6 | 89,5 | 83,0 | - 7% | - 3% |
| Adultes relais | 84,1 | 77,6 | 76,6 | - 1% | - 9% |
| Dynamique espoir Banlieues | 20,9 | 26,0 | 19,0 | - 27% | - 9% |

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Il convient cependant de souligner que la compression des crédits budgétaires de l'ACSE s'est accompagnée d'une diminution de ses autres sources de financement, en provenance de la mission « Plan de relance », d'une part, et du Fonds social européen (FSE), d'autre part.

Les mesures d'économie justifiées auxquelles a été soumis le budget de l'agence auront nécessairement des **conséquences au niveau local**, dans la définition des enveloppes départementales qui devront intégrer des **critères plus sélectifs** et sélectionner les projets à subventionner en liaison étroite avec les trois priorités retenues par l'agence : l'emploi, la prévention de la délinquance et l'éducation.

L'ACSE est ainsi amenée, comme le relevait son directeur général auditionnée par votre rapporteur spécial, **à appliquer de facto une révision de sa géographie prioritaire d'intervention**, qui par ailleurs, est retardée depuis près de deux ans pour la globalité de la politique de la ville.

Votre rapporteur spécial constate que la **diminution progressive des crédits** des CUCS ne permettra pas une réelle prorogation des dispositifs existants. Elle renforce l'urgence de la **réforme de la politique de la ville** dont il n'est pas admissible qu'elle se fasse, sans décision politique, par le biais d'**arbitrages budgétaires des responsables des opérateurs** de l'Etat.

3. La rénovation urbaine, sujet budgétaire résiduel ?

S'agissant de la **rénovation urbaine**, la contribution du programme 147 est devenue très résiduelle. Le PNRU n'est plus financé sur crédits budgétaires depuis la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion et le PNRQAD est également financé sur les fonds d'Action logement.

Le projet de budget pour 2011 **supprime la subvention pour charge de service public versée à l'ANRU** en tant qu'opérateur du programme qui restait inscrite sur l'action 4 « Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie » et qui s'élevait à 4,7 millions d'euros en loi de finances initiale 2010¹.

Seuls subsistent des crédits à destination du programme de rénovation des trente **collèges les plus dégradés** qui avait été prévu par le plan « Dynamique espoir banlieues ». Les dotations inscrites à ce titre s'élèvent à 4,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 5,8 millions d'euros en crédits de paiement mais le programme, selon des indications confirmées par le directeur général de l'ANRU à votre rapporteur spécial, sera réduit à hauteur des engagements déjà pris et seuls huit collèges devraient en bénéficier au total.

Si la rénovation urbaine est, du fait de son nouveau mode de financement, sortie du champ de l'examen budgétaire, elle a toutefois laissé dans le programme 147 un **solde d'engagements sur années antérieures** non couverts par des crédits de paiement, estimé à environ **1,6 milliard d'euros** au 31 décembre 2009. Le projet annuel de performances de la mission précise à cet égard en faisant référence au dispositif proposé par l'article 99 du présent projet de loi de finances, « *qu'en 2011, ce financement sera complété par la mobilisation d'un fonds de péréquation géré par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) et alimenté par la contribution sur les revenus locatifs dont ne seront plus exonérés les organismes de logement social.* » Il estime que « *compte-tenu de ces modes de financement pérennisés, les restes à payer présents dans la comptabilité de l'Etat au titre d'engagements de l'ANRU pris avant 2009 devraient être retirés et annulés en 2010 ou 2011.* »

Votre rapporteur spécial relève sur ce point une **contradiction** entre les déclarations ministérielles évoquant un **prélèvement exceptionnel** lié aux difficultés de bouclage des opérations de l'ANRU dans les trois prochaines années et l'affirmation selon laquelle l'**alimentation** de l'ANRU par le fonds destiné à la péréquation entre organismes HLM serait **pérenne**. Il regrette par ailleurs que le recours à de nouvelles contributions externes pour financer le PNRU n'ait pas donné lieu à une **inscription sous forme de crédits budgétaires** qui aurait assuré l'information du Parlement et garanti son pouvoir de contrôle.

¹ Les subventions pour charges de service public versées à l'EPIDe et à l'ACSE ont été maintenues et réduites de 5 %, conformément à la lettre de cadrage du Premier ministre.

IV. EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 98

(Art. L. 834-1 du code de la sécurité sociale)

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

Commentaire : Le présent article vise à porter, pour les entreprises de plus de vingt salariés, de 0,4 % à 0,5 % le taux de la cotisation patronale additionnelle au FNAL pour la part des salaires supérieure au salaire plafond de la Sécurité sociale.

I. LE DROIT EXISTANT

Le Fonds national d'aide au logement (FNAL) qui finance l'APL et l'ALS, est alimenté par :

- des contributions des régimes de prestations familiales (Fonds national des prestations familiales – FNPF) et de la caisse centrale de mutualité sociale agricole (CCMSA)¹. Cette contribution annuelle de chaque régime de prestations familiales est égale au montant des prestations qui auraient été versées par eux au titre de l'allocation de logement familiale et de la prime de déménagement, en l'absence d'APL ;

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

une cotisation assise sur les salaires plafonnés² de 0,10%, due par tous les employeurs qu'ils soient publics ou privés ;

une contribution assise sur la totalité des salaires, due par l'ensemble des employeurs occupant au moins vingt salariés, à l'exception de ceux relevant du régime agricole. En 2006, le taux de cette contribution s'élevait à 0,40 % pour les employeurs privés. En 2007, un taux de 0,20 % fut appliqué à l'Etat, aux collectivités locales et aux établissements publics administratifs. La loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008 a porté ce taux à 0,40 %.

1 Jusqu'au 31 décembre 2008, le financement était assuré par le Fonds de financement des prestations sociales agricoles (FFIPSA) que la loi n° 2008-1330 de financement de la sécurité sociale pour 2009 a supprimé au 1er janvier 2009, son actif et son passif étant repris à cette date par la CCMSA.

2 Le plafond est celui de la sécurité sociale soit 34 260 euros au 1er janvier 2010.

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

- une contribution de l'Etat, qui participe au financement des aides au logement.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

La mesure proposée par le présent article vise à modifier l'article L. 834-1 du code de la sécurité sociale afin d'harmoniser au **taux de 0,5 %** la contribution patronale versée au FNAL pour le financement de l'ALS par les employeurs, privés et publics, de plus de vingt salariés, hors régime agricole.

Le **produit supplémentaire attendu** de cette augmentation de taux, évalué à **86 millions d'euros**, doit limiter à due concurrence la subvention d'équilibre versée par l'Etat au FNAL.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

L'augmentation des taux de cotisation des employeurs au FNAL a été conduite progressivement au cours des dernières années, afin de stabiliser l'évolution de la subvention d'équilibre versée par l'Etat.

La loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007 a créé à la charge de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics administratifs une contribution assise sur la totalité des salaires au taux de 0,2 %.

La loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008 a porté ce taux à 0,4 %.

Ces deux mesures ont apporté un supplément de recettes de 260 millions d'euros au FNAL.

Le dispositif proposé par le présent article complète le **mouvement de généralisation et d'harmonisation des contributions employeurs au financement des aides personnelles**.

Celui-ci n'est cependant **pas achevé**. Les employeurs relevant du **régime agricole** au regard des lois sur la sécurité sociale, y compris s'ils emploient plus de vingt salariés restent exclus de cette contribution par le code général de la sécurité sociale.

Votre commission vous propose un **amendement de suppression de cette niche sociale** dont le coût pour le FNAL et, en conséquence, le budget

de l'Etat, a été évalué à sa demande par les services de l'Etat à **53 millions d'euros**.

Décision : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

ARTICLE 99

(Art. 234 nonies et 234 duodecies du code général des impôts, L 452-1, L 452-1-2, et L 452-3 du code de la construction et de l'habitation, art. 5 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion)

Suppression de l'exonération de contribution sur les revenus locatifs (CRL) applicables aux organismes HLM et mise en œuvre d'un mécanisme de péréquation interne au secteur du logement social

Commentaire : Le présent article vise à soumettre à la CRL au taux de 2,5 % les revenus de location des immeubles appartenant aux organismes d'HLM et sociétés mixtes de construction, à affecter son produit à un fonds, géré par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), au profit de la rénovation urbaine et de la construction de logements sociaux et à plafonner l'augmentation des loyers HLM.

I. UN CONTEXTE TENDU

Le présent article, qui a suscité une vive contestation des acteurs du mouvement HLM, exprimée en particulier lors de leur Congrès de septembre 2010, s'inscrit dans un contexte qui se caractérise par un besoin de financement, non comblé, pour la rénovation urbaine, d'une part, et la nécessité de mettre en place un système fiable de péréquation des ressources entre organismes du logement social, d'autre part.

A. UN BESOIN DE FINANCEMENT, À COURT TERME, POUR LA RÉNOVATION URBAINE

L'ANRU a été créée par la loi n°2003-710 du 1^{er} août 2003 afin de simplifier et d'accélérer les procédures de financement des opérations de rénovation urbaine en mutualisant les contributions financières de l'Etat, de l'Union d'économie sociale du logement (UESL), de la caisse des dépôts et consignations et de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) au titre des bailleurs sociaux (Union sociale de l'habitat, USH).

Initialement limité à la mise en œuvre du PNRU, son périmètre d'intervention a été élargi aux quartiers anciens dégradés (PNRQAD) par la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion » du 25 mars 2009, à la qualité architecturale des projets de rénovation urbaine par la loi de

finances rectificative pour 2008, et, plus accessoirement, aux collèges dégradés.

La capacité d'affectation de l'agence, abondée par les produits financiers, est désormais de 12,621 milliards d'euros.

Capacité d'affectation de l'ANRU

(en milliers d'euros)

| | Cible |
|-------------------------------|------------|
| PNRU | 12 000 000 |
| Plan de relance | 350 000 |
| Pôle Appui Opérationnel | 4 000 |
| Qualité architecturale | 8 000 |
| Collèges dégradés | 24 000 |
| PNRQAD | 150 000 |
| Produits financiers et autres | 85 000 |
| Total | 12 621 000 |

Source : ANRU

En ce qui concerne le **PNRU**, la **totalité de l'enveloppe des 12 milliards est aujourd'hui réservée**, et au 31 décembre 2009, le comité d'engagement de l'ANRU a validé des projets de rénovation urbaine portant sur 480 quartiers, dont 464 font l'objet de conventions signées ce qui représente plus de 42 milliards d'euros de travaux programmés sur les cinq prochaines années concernant une population de 3,3 millions d'habitants.

Face à ces engagements, les **ressources de l'ANRU** excluent les crédits budgétaires depuis 2009, en application de la loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion. L'essentiel des moyens d'intervention de l'agence est désormais constitué d'une partie du produit de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) à hauteur de 770 millions d'euros par an pour le PNRU¹, auxquels s'ajoutent 30 millions d'euros et 4 millions d'euros de contributions respectives de la CGLLS et de la CDC.

Fin 2009, les contributions cumulées reçues par l'ANRU s'élevaient à 3 milliards d'euros dont 200 millions d'euros pour le plan de relance et 10 millions d'euros pour le PNRQAD.

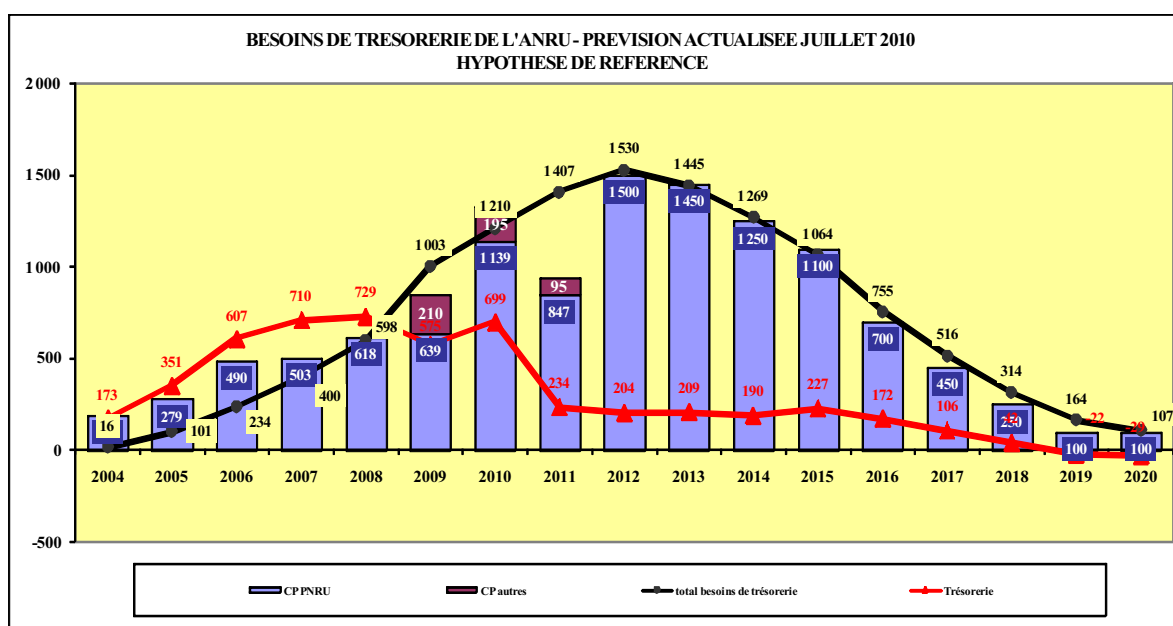
Parallèlement, après avoir pris, pour de multiples raisons, un retard certain les premières années d'existence de l'ANRU, les **engagements et les paiements de l'Agence se sont accélérés**. Le **montant total des engagements** de l'agence sur l'année **2009** a été de **2 103 millions d'euros**, ce

¹ Le financement du PNRQAD est assuré par la contribution d'Action Logement sur la période 2009-2011, à hauteur de 150 millions d'euros.

qui correspond au double du niveau d'engagement annuel moyen constaté sur les deux exercices précédents et au pic d'engagement du PNRU. Cette très forte accélération est la conséquence du plan de relance, mais aussi de la maturité du programme qui apparaît réellement atteinte en 2009. Le PNRU est entré en 2009 dans sa « bosse » des paiements.

Le **rythme de paiement** se maintient en 2010 et leur niveau devrait rester **supérieur au milliard d'euros** jusqu'en 2015 avec un pic atteint en 2012.

Compte tenu de ce qui précède, il apparaît dès 2011 un **besoin de trésorerie supérieur aux ressources** qui sont pour l'instant prévues par la loi de mobilisation pour le logement social. Selon les calculs de l'ANRU, ce « *besoin est évalué à 190 millions d'euros si l'on vise à maintenir un niveau de trésorerie de deux mois, et 310 millions d'euros pour maintenir un niveau de trésorerie de 3 mois de fonds de roulement* ». Ce besoin de trésorerie est évalué en globalisant les ressources du PNRU et du PNRQAD.



Or, selon les orientations définies dans les lettres plafonds du ministère du Budget, l'Etat se contentera d'apporter à l'ANRU sur la période 2011-2013, au titre du programme 147 « politique de la ville », les seuls crédits nécessaires au financement du programme des collèges dégradés.

Dans ce contexte, afin de permettre à l'ANRU de clôturer l'exercice 2011 et les exercices suivants avec un niveau de trésorerie sécurisé, le projet de loi de finances pour 2011 propose de dégager, à partir d'un nouveau prélèvement sur les bailleurs sociaux qui s'ajoutera à la contribution renouvelée d'Action Logement, un **surplus de ressources extra-budgétaires**

à hauteur des besoins, estimés à 260 millions d'euros en 2011, 200 millions d'euros en 2012 et 250 millions d'euros en 2013.

Scénario de passage de la bosse de l'ANRU en 2011 selon le PLF

(en milliers d'euros)

| | encaissements cumulés fin 2009 | Prév 2010 | Prév 2011 | encaissements cumulés fin 2011 |
|-------------------------------|--------------------------------------|------------------|------------------|--------------------------------------|
| PNRU | 2 716 906 | 1 138 750 | 899 000 | 4 754 656 |
| Etat | 841 903 | 4 750 | 250 000 | 1 096 653 |
| Action Logement | 1 672 082 | 1 100 000 | 615 000 | 3 387 082 |
| CGLLS | 178 921 | 30 000 | 30 000 | 238 921 |
| CDC | 24 000 | 4 000 | 4 000 | 32 000 |
| Plan de relance | 200 000 | 150 000 | 0 | 350 000 |
| PAO | 1 777 | 900 | 900 | 3 577 |
| Qualité architecturale | 8 000 | 0 | 0 | 8 000 |
| Collèges dégradés | 0 | 1 900 | 5 800 | 7 700 |
| PNRQAD | 10 000 | 45 000 | 95 000 | 150 000 |
| produits financiers et autres | 63 698 | 6 500 | 600 | 70 798 |
| Total | 3 000 381 | 1 343 050 | 1 001 300 | 5 344 731 |

NB : La contribution issue des bailleurs sociaux est inscrite sur la ligne Etat.

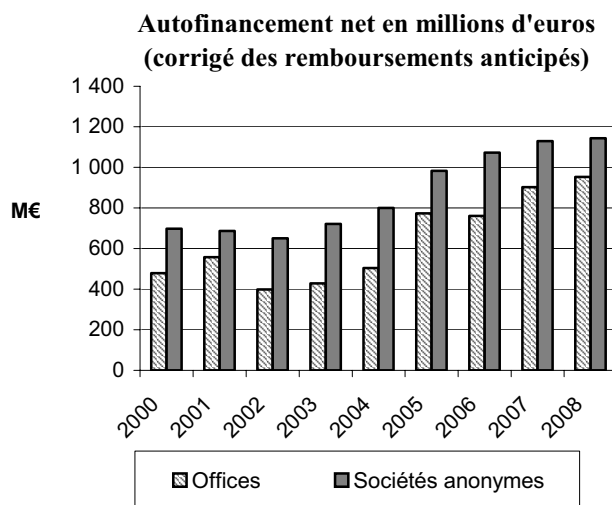
Source : réponse au questionnaire budgétaire

B. UNE PÉRÉQUATION NÉCESSAIRE ENTRE ORGANISMES

La transmission au ministère chargé du logement des comptes annuels des offices d'HLM et des sociétés anonymes d'HLM permet de connaître avec précision l'évolution de la situation financière de ces organismes¹.

Ces données font apparaître une **progression régulière** depuis une dizaine d'années de l'**autofinancement net** des organismes HLM.

¹ Il n'en est pas de même pour les SEM qui ne sont pas placées directement sous la tutelle du ministère.

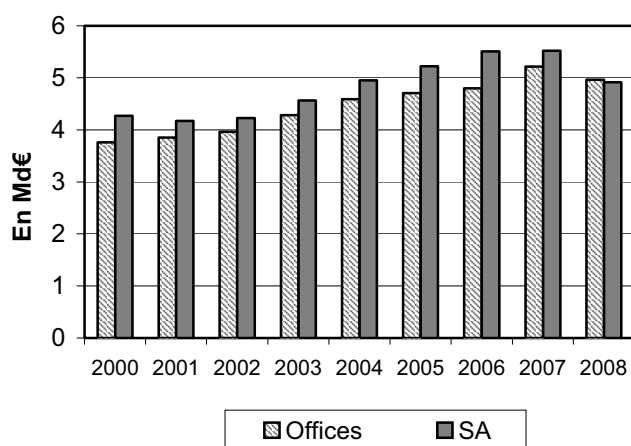


Source : réponses au questionnaire budgétaire

Cette évolution résulte toutefois, pour une partie non négligeable, de la **réforme comptable de 2005** qui s'est accompagnée de modifications dans le calcul des flux. Le coût des grosses réparations que les organismes HLM étaient auparavant tenus d'imputer en charges a été transféré vers l'actif immobilisé, entraînant, *ipso facto*, une hausse de l'autofinancement net de 2004 à 2005.

S'agissant de la **trésorerie des organismes**, on observe un cumul global qui a progressé chaque année de 2000 à 2007 pour se stabiliser, en 2008, à 9,9 milliards d'euros.

Trésorerie des organismes HLM

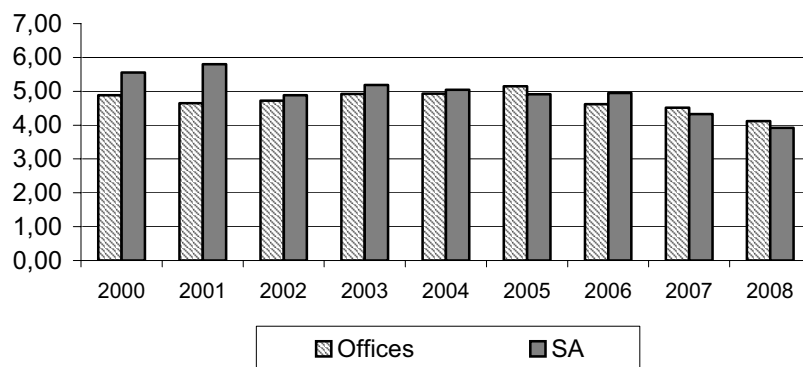


Source : réponses au questionnaire budgétaire

Rapportée aux dépenses mensuelles, afin d'évaluer la solvabilité des organismes, et leur capacité à faire face à des difficultés plus ou moins durables de rentrées d'argent, l'évolution de la trésorerie nette donne cependant des **résultats moins favorables**. Ce ratio a, en effet, diminué

sensiblement pour atteindre 4,1 mois pour les offices et 3,9 mois pour les sociétés anonymes en 2008.

**Trésorerie des organismes HLM en mois de dépenses
(valeurs médianes)**



Source : réponses au questionnaire budgétaire

En tout état de cause, si globalement la situation financière des organismes peut être considérée comme satisfaisante, elle se caractérise surtout par une **forte hétérogénéité** comme le montre le bilan de la CGLLS et les rapports établis par la mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS).

Le tableau suivant donne une illustration de la diversité des situations rencontrées quant aux **capacités financières** des organismes.

Ecart du ratio de rentabilité 2008 Autofinancement net / Chiffre d'affaires (en %)

| | 1er décile | 1er quart | médiane | 3eme quart | 9eme décile |
|-------------------------|------------|-----------|---------|------------|-------------|
| Sociétés anonymes d'HLM | 3,06 | 7,30 | 11,58 | 17,35 | 21,86 |
| Offices d'HLM | 1,39 | 5,82 | 10,92 | 15,00 | 19,84 |

Source : Commission des finances

Résultant de la diversité des situations locales, de l'histoire, et des politiques de gestion et d'attribution, la différence entre les organismes s'exprime en termes de capacité d'investissement mais aussi d'**engagement à construire**.

Le rapport public 2009 de la **mission interministérielle d'inspection du logement social** (Miilos) note à cet égard qu'il est intéressant de constater que l'accroissement du parc locatif sur cinq ans est assez voisin sur les marchés détendus (+ 5,2 %), tendus (+ 7,1 %) et très tendus (+ 6,7 %). Il en conclut que « *cette convergence, qui laisse perplexé sur le ciblage des aides*

publiques, est probablement due à la fois à la difficulté de construire sur les marchés tendus et à la tendance à poursuivre des activités habituelles sur les marchés détendus. »

Une **analyse par grandes zones géographiques** de la répartition des financements du logement locatif social donne effectivement des résultats insatisfaisants puisqu'elle ne répond pas aux plus fortes tensions du marché, malgré une amélioration récente.

Décisions de financement émises par les services gestionnaires en 2009

| Zones* | Nombre de Logements | En % |
|--------|---------------------|--------|
| 1 | 28 232 | 23,6 % |
| 2 | 50 317 | 42,0 % |
| 3 | 41 293 | 34,5 % |

Source Infocentre Sisal

**Zone 1 : agglomération parisienne et villes nouvelles de la région Ile-de-France, zone 2 : région Ile-de-France hors zone 1, agglomérations et communautés urbaines de plus de 100 000 habitants, villes nouvelles hors Ile-de-France, certains cantons de l'Oise et îles non reliées au continent, zone 3 : reste du territoire métropolitain.*

Les zones 1 et 2 correspondent aux grandes agglomérations et représentent 65,5 % du financement contre 65 % en 2008 et 58 % en 2007.

La **concentration des moyens dans les territoires et pour les populations qui expriment les besoins les plus importants** est donc un impératif et une exigence toute particulière pour les bailleurs sociaux, investis d'une mission de service public.

C. L'ÉCHEC DE LA TAXE « DODUS-DORMANTS »

Initialement créé par la loi de mobilisation pour le logement puis repris, après l'annulation par le Conseil constitutionnel, par la loi n° 2009-431 du 20 avril 2009 de finances rectificative pour 2009 le **prélèvement sur les ressources financières des organismes d'habitations à loyer modéré, dit taxe sur les « dodus dormants »**, devait être la base d'un mécanisme de péréquation entre organismes HLM.

Son objectif était de mutualiser les ressources financières disponibles en taxant les opérateurs ayant une activité d'investissement insuffisante définis comme ceux dont les investissements annuels moyens des deux derniers exercices comptables seront restés inférieurs, au cours de la même période, à une fraction de leur potentiel financier annuel moyen.

Le prélèvement, entré en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2010, devait, selon l'**estimation initiale** de ses concepteurs, procurer un **produit de**

60 millions d'euros¹ en 2010, au profit de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) en vue d'alimenter un fonds spécifique destiné à aider les organismes d'HLM et les SEM à financer des opérations de construction et d'amélioration de leur parc de logements locatifs sociaux.

Les éléments les plus récents fournis à votre rapporteur spécial font état de la budgétisation d'un produit de 20 millions d'euros par la CGLLS, au titre du prélèvement « dodus-dormants », alors que le ministre chargé du logement a laissé entendre qu'il ne pourrait **rapporter effectivement** que **6 000 euros** sur l'exercice 2010².

Quel que soit son exact produit définitif, **la création de la taxe « dodus-dormants »** dans sa version issue de la loi du 20 avril 2009, est incontestablement un **échec**. Mal conçue, elle a facilement permis **l'évasion de la base** qu'elle devait taxer. Il suffisait, en effet, aux organismes de rembourser leurs emprunts par anticipation pour y échapper.

Le Gouvernement a donc été amené à élaborer un nouvel outil de péréquation financière entre organismes HLM.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

A. LA SUPPRESSION DE L'EXONÉRATION DE CONTRIBUTION SUR LES REVENUS LOCATIFS (CRL) ÉTABLIE AU PROFIT DES ORGANISMES HLM.

Afin de dégager des moyens financiers pour, d'une part, permettre la mise en œuvre d'une mutualisation entre organismes HLM et, d'autre part, contribuer au financement de la rénovation urbaine, le présent article propose de supprimer l'exonération de contribution sur les revenus locatifs (CRL) dont bénéficient les organismes HLM et les SEM de construction en application de l'article 234 *nonies* du code général des impôts.

La contribution sur les revenus locatifs s'est substituée à compter du 1^{er} janvier 2001 à la contribution additionnelle à la contribution annuelle représentative du droit de bail (CRDB), qui avait succédé le 1^{er} janvier 1999 à la taxe additionnelle au droit de bail créée en 1991 (TADB) qui était directement affectée au financement de l'ANAH.

Elle est due, au taux de 2,50 %, par les bailleurs personnes morales (les personnes physiques n'étant plus assujetties depuis 2005), sur les loyers des immeubles achevés depuis 15 ans au moins au 1^{er} janvier de l'année d'imposition.

L'assiette de la CRL est composée des revenus tirés de la location d'immeubles bâtis achevés depuis au moins 15 ans, situés en France, n'ayant pas fait l'objet de transformations pouvant les assimiler à des constructions

¹ Cette première estimation a été rapidement ramenée à 40 millions d'euros.

² Déclaration de Benoist Apparu, secrétaire d'Etat chargé du logement le 27 septembre 2010.

nouvelles, ne faisant pas l'objet de sous-locations et ne constituant pas des prestations accessoires d'un contrat de travail.

L'article 234 *nonies* donne une liste de catégories de location dont les revenus sont exonérés de CRL. Elle comprend les locations :

« 1° dont le montant annuel n'excède pas 1 830 euros par local ;

2° qui donne lieu au paiement de la taxe sur la valeur ajoutée ;

3° consentie à l'Etat ou aux établissements publics nationaux scientifiques, d'enseignement, d'assistance ou de bienfaisance ;

4° consentie en vertu des livres I et II du code de l'action sociale et des familles et exclusivement relative au service de l'aide sociale ;

5° à vie ou à durée illimitée ;

6° des immeubles appartenant ou destinés à appartenir, dans le cadre des contrats énumérés à l'article 1048 ter, à l'Etat, aux collectivités territoriales, aux établissements et organismes publics qui en dépendent et aux organismes d'habitations à loyer modéré ;

7° des locaux d'habitation qui font partie d'une exploitation agricole ou sont annexés à celle-ci, ainsi que des locaux dont les propriétaires ont procédé au rachat du prélèvement sur les loyers, prévu par l'article 11 de la loi de finances rectificative pour 1964 (n° 64-1278 du 23 décembre 1964) ;

8° des immeubles appartenant aux sociétés d'économie mixte de construction ou ayant pour objet la rénovation urbaine ou la restauration immobilière dans le cadre d'opérations confiées par les collectivités publiques, ainsi que de ceux appartenant aux houillères de bassin ;

9° des immeubles faisant partie de villages de vacances ou de maisons familiales de vacances agréés ;

10° des logements appartenant aux organismes sans but lucratif ou aux unions d'économie sociale réalisant les activités mentionnées à l'article L. 365-1 du code de la construction et de l'habitation, et dont les dirigeants de droit ou de fait ne sont pas rémunérés ;

11° des logements qui ont fait l'objet de travaux de réhabilitation définis par décret, lorsque ces travaux ont été financés à hauteur d'au moins 15 % de leur montant par une subvention versée par l'Agence nationale de l'habitat, pour les quinze années suivant celle de l'achèvement des travaux.

12° des logements qui ont fait l'objet, après une vacance continue de plus de douze mois, d'une mise en location assortie d'une convention conclue à compter du 1^{er} juillet 2004 en l'application du 4^e de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation, le bénéfice de l'exonération s'appliquant jusqu'au 31 décembre de la troisième année suivant celle de la conclusion du bail. »

Le **produit de la CRL**, versé au budget général de l'Etat, s'élève pour les personnes morales assujetties à l'IR à **1,7 million d'euros en 2008**. Son produit est nul pour les personnes morales assujetties à l'IS selon les données du rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution annexé au projet de loi de finances.

Le **paragraphe I du présent article** propose plusieurs modifications de l'article 234 *nonies* du CGI :

- **il exclut des exonérations** prévues au 6° et 8° les **offices publics** de l'habitat et les **sociétés d'économie mixte de construction** ou ayant pour objet la rénovation urbaine ou la restauration immobilière ;

- il crée une **nouvelle catégorie d'exonération**, d'une durée limitée à cinq années, au profit des logements attribués aux personnes reconnues prioritaires au titre de la loi instituant le **droit au logement opposable** (Dalo).

Le **paragraphe II** complète l'article 234 *duodecies* relatif à l'assiette et au mode de recouvrement de la CRL afin de prévoir que les **loyers perçus** auprès de **bénéficiaires des allocations** et aides personnalisées au logement ne seraient retenus que pour **90 % de leur montant**.

Le **paragraphe III** précise que sont assujettis les « loyers » perçus à compter du 1^{er} janvier 2011.

Selon les informations fournies par le Gouvernement, l'**assiette taxable nette** s'élèverait à **15,6 milliards d'euros**, soit un **produit annuel maximum** de 360 millions d'euros après frais de gestion, ramené à **340 millions d'euros** en prévision de recette du budget triennal

B. L'EMPLOI DU PRODUIT DE LA CONTRIBUTION

Le présent article prévoit, tout d'abord, que le produit de la contribution est affecté à un **fonds de solidarité *ad hoc* géré par la Caisse de garantie du logement locatif social** (CGLLS).

Le **1° du paragraphe IV** modifie en ce sens l'article L. 452-1 du code de la construction et de l'habitation relatif aux **missions de la CGLLS**. Il ajoute que celle-ci « *contribue à la mise en œuvre de la politique du logement en matière de développement de l'offre de logement locatif social et de rénovation urbaine.* »

Le **2° du même paragraphe** insère un nouvel article L. 452-1-2 qui pose le **principe de l'affectation à la CGLLS** de la fraction du produit de CRL qui résultera de l'assujettissement des organismes HLM et des SEM de construction. Il détermine également, dans des **termes très généraux**, les **conditions de gestion et les emplois** de ce produit et indique :

- qu'il sera géré dans un fonds spécifique créé au sein de la CGLLS ;
- que le fonds « *contribue au développement de l'offre de logement locatif social* » ;

- qu'une « *commission composée majoritairement de représentants de l'Etat arrête les emplois du fonds* ».

Il renvoie enfin les modalités de mise en œuvre du fonds à un décret en Conseil d'Etat.

Selon les informations disponibles, le Gouvernement envisagerait les emplois suivants pour la période triennale 2011-2013.

Affectation de la recette dans le budget triennal

(en millions d'euros)

| | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|------|------|------|
| ANRU | 260 | 200 | 250 |
| Logement locatif social (ligne fongible) | 80 | 140 | 90 |
| Total | 340 | 340 | 340 |

Source : ministère du logement

Le 3° du paragraphe IV modifie l'article L. 452-3 du CCH, par coordination, pour intégrer dans l'énumération des **ressources de la CGLLS** le produit de la contribution annuelle sur les revenus locatifs perçu des organismes HLM et SEM de construction.

Le présent article ouvre également la possibilité d'un reversement du produit de la CRL au profit de l'ANRU. A cet effet, le **paragraphe V** modifie l'article 5 de la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, qui a complété la définition des ressources de l'ANRU initialement fixée par la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

La modification proposée tend à autoriser « *jusqu'à extinction du programme national de rénovation urbaine* », la CGLLS à verser chaque année à l'ANRU un concours financier qui pourra désormais excéder la limite de 30 millions d'euros.

C. LE BLOCAGE DE L'ÉVOLUTION DES LOYERS

Afin d'éviter que le dispositif proposé ne soit répercuté éventuellement sur les locataires le **paragraphe VI** du présent article propose de **limiter**, pour les organismes et SEM nouvellement assujettis à la CRL, **la hausse des loyers à la variation de l'indice de référence des loyers (IRL)**.

Cette mesure s'appliquerait sur une durée de trois ans, jusqu'au 31 décembre 2013.

Elle constitue une dérogation par rapport au régime des loyers des organismes HLM, fixé par l'article L.442-1 du code de la construction et de l'habitation qui précise que l'autorité administrative « en vue d'assurer l'équilibre de la situation financière de ces organismes, fixe, pour les loyers, un montant minimum et un montant maximum établis en tenant compte notamment des prix de revient de la construction à la charge desdits organismes et des frais de gestion, de contrôle et d'entretien. ».

Elle constitue également une **exception par rapport au régime de « semi-liberté » de fixation des loyers** accordé par l'article L. 445-4 du même code, issu de la loi de mobilisation pour le logement, aux organismes d'HLM qui concluent avec l'Etat, avant le 31 décembre 2010, une **convention d'utilité sociale**.

Code de la construction et de l'habitation. Article L. 445-4

« Le montant maximal de la masse des loyers de l'ensemble des immeubles de l'organisme résultant du cahier des charges mentionné à l'article L. 445-2 ne peut excéder le montant maximal résultant, à la date d'établissement de ce même cahier des charges, des conventions visées à l'article L. 351-2 ou résultant de la réglementation en vigueur. Il peut être augmenté, pendant la durée de la convention et en vue d'assurer l'équilibre financier d'opérations d'amélioration modifiant le classement des immeubles, dans des conditions prévues par le cahier des charges. Celui-ci peut prévoir si nécessaire, lors de son établissement ou au moment du renouvellement de la convention, un montant maximal plus élevé que celui résultant des dispositions précédentes, à la demande d'un organisme et en vue de préserver ses équilibres financiers, après avis de la Caisse de garantie du logement locatif social.

« Le montant maximal de la masse des loyers prévu au précédent alinéa est actualisé au 1er juillet de chaque année conformément au mode de calcul défini au d de l'article 17 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

« L'organisme fixe le loyer maximal applicable à chaque logement en tenant compte notamment de sa taille et de sa situation dans l'immeuble ou l'ensemble immobilier.

« L'organisme fixe librement les loyers applicables aux bénéficiaires des baux ou engagements en cours dans la limite des loyers maximaux. Toutefois, aucune augmentation de loyer ne doit entraîner, d'une année par rapport à l'année précédente, une hausse qui excède de plus de 5 % le montant maximal prévu en application du d de l'article 17 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 précitée, sauf accord des associations représentatives de locataires ou des locataires dans les conditions fixées par l'article 42 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière.

« La convention d'utilité sociale peut prévoir, à titre expérimental, pour sa durée, un dispositif permettant de moduler les loyers en fonction des revenus des locataires notwithstanding les plafonds de loyers fixés par les conventions conclues en application de l'article L. 351-2 ou résultant de la réglementation en vigueur. Ces loyers ne peuvent excéder une part des ressources de l'ensemble des personnes vivant au foyer. Le minimum et le maximum de cette part sont déterminés par décret en Conseil d'Etat. »

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Avec l'avis favorable de la commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté sur le présent article **trois amendements du Gouvernement** ayant pour objet :

- de remplacer l'assujettissement des organismes d'HLM à la contribution sur les revenus locatifs par une **nouvelle taxe sur le potentiel financier** par logement des organismes ;

- d'autoriser le **prélèvement d'une fraction de la cotisation existante des organismes à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)** ;

- de corriger une précision sur le système de plafonnement des loyers HLM par une **indexation sur le troisième trimestre** de l'IRL, sachant qu'en 2010, l'indice du deuxième trimestre, initialement envisagé, était de + 0,57 % alors que celui du troisième trimestre s'établit à + 1,10 %.

L'Assemblée nationale a ainsi mis en place un **dispositif alternatif** au rétablissement de la contribution sur les revenus locatifs qui s'appuie sur le prélèvement sur les « dodus-dormants » initié par la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 et codifié à l'article L. 423-14 du code de la construction et de l'habitation, qui permettait d'organiser une péréquation entre organismes HLM dont le potentiel financier n'est plus en adéquation avec leurs perspectives d'investissements.

L'**assiette du prélèvement est cependant élargie** par rapport à la première taxe permettant d'assurer un produit annuel estimé à 260 millions d'euros par an.

Le texte adopté prévoit ainsi d'intégrer au calcul du potentiel financier le capital souscrit appelé non versé, les subventions à recevoir et les provisions pour risques et charges.

Une **modulation de la contribution** est introduite par un mécanisme de **progressivité de la taxe** en fonction du potentiel financier par logement.

Barème de la contribution moyenne par logement

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

Source : article 99 du projet de loi de finances pour 2011

Plusieurs **dispositions spécifiques** permettent, enfin, de **restreindre ou d'ajuster la contribution** dans des cas particuliers :

- le prélèvement dû au titre d'une année ne peut pas dépasser un **montant plafond égal à 8 % des ressources** définies comme les loyers, redevances et les produits financiers. Ce taux est minoré par le taux de croissance moyen sur les cinq derniers exercices du nombre de logements sur lesquels l'organisme détient un droit réel, à l'exception des logements acquis auprès d'un autre organisme d'habitations à loyer modéré ;

- la situation des **groupes d'organismes** ou de SEM de construction est prise en compte par la possibilité qui est offerte d'opter pour une détermination consolidée du potentiel financier par logement ;

- les organismes faisant l'objet de **mesures de redressement financier** imposées par la CGLLS ou en ayant bénéficié dans les cinq années antérieures sont exonérés de la taxe.

Pour **parvenir au montant de 340 millions d'euros** correspondant à l'objectif de prélèvement du Gouvernement, le dispositif adopté par l'Assemblée nationale prévoit, en outre, d'**autoriser le prélèvement d'une partie de la cotisation déjà versée par les organismes de logement social sur leur autofinancement à la GCLLS**, en vue de financer le système de garantie mutuelle des organismes HLM. Il prévoit que le montant de ce prélèvement sera déterminé par arrêté ministériel

L'Assemblée nationale a également adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement et de la commission des finances, un **amendement** de notre collègue député Jean-Yves Le Bouillonnet et les membres du groupe Socialiste, radical, citoyen et divers gauche, visant à **repousser de six mois, soit du 1^{er} décembre 2010 au 1^{er} juillet 2011, la signature des conventions d'utilité sociale (CUS)**, afin de permettre aux organismes HLM d'adapter et de renégocier leurs engagements dont le non respect est sanctionné par une pénalité.

Le dispositif ainsi adopté propose également de modifier l'article 1388 *bis* du code général des impôts qui accorde aux organismes HLM un abattement de 30 % sur l'assiette de la taxe foncière des logements situés en zone urbaine sensible. Cet abattement était subordonné jusqu'en 2010 à la signature d'une convention relative à l'entretien et à la gestion du parc et devait, à compter de 2011, être lié à la signature de la CUS avant le 1^{er} janvier 2011. Par coordination avec le report de la signature des CUS, il est prévu de permettre aux organismes HLM de continuer à bénéficier de l'abattement pour une durée de six mois.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre commission souscrit pleinement à l'**objectif** poursuivi par le Gouvernement de mettre en place une **péréquation efficace des ressources** entre organismes HLM au profit des plus actifs et des zones où les besoins sont les plus importants en termes de logement locatif social.

La taxe créée par la loi de mobilisation pour le logement aurait dû remplir ce rôle. Il est regrettable que les comportements d'optimisation de certains organismes d'HLM l'aient rendue inefficace.

La participation des organismes d'HM à l'effort de construction et de mise à disposition de logements sociaux, à hauteur et à proportion de leur capacité, est une nécessité et s'inscrit dans leur mission particulière de service public. N'étant pas des bailleurs de droit commun, et bénéficiant à ce titre d'avantages concédés par l'Etat, notamment en matière fiscale, les bailleurs sociaux peuvent se voir légitimement imposer des obligations particulières qui les associent à la politique du logement conduite par le Gouvernement.

Pour autant, à plusieurs égards, **le dispositif proposé par l'article 99 du projet de loi dans sa version initiale ne lui a pas paru acceptable en l'état.**

Au-delà des arguments déjà exposés précédemment¹, il convient de souligner que le principe et le montant de la contribution créée par le présent article n'est pas déterminé prioritairement en fonction des besoins de construction du parc social, mais pour **combler le déficit de financement des opérations de rénovation urbaine** qui débordent sensiblement le champ du logement social.

Force est de constater également que le prélèvement que le projet de loi de finances propose de créer **ne financera pas de nouveaux logements supplémentaires**, mais des engagements déjà pris au titre de conventions ANRU préexistantes, et des programmes déjà inscrits au budget de la mission « Ville et logement » comme autorisations d'engagement. C'est ce qu'exprime le choix de n'inscrire qu'en crédits de paiement le montant de 80 millions d'euros du fonds de concours.

D'autres options semblaient effectivement possibles pour répondre aux deux objectifs poursuivis : mettre en place un véritable mécanisme de péréquation et garantir le passage de la bosse de l'ANRU.

Votre commission avait donc estimé que de nouvelles pistes **devaient être encore explorées**, dans les délais restant de l'examen du projet de loi de finances **en privilégiant les orientations suivantes** :

- distinguer les besoins, pérennes, de la péréquation entre organismes HLM et les exigences, à court terme, du financement du PNRU ;
- veiller à ce que « l'argent du logement social aille au logement social » ;
- ajuster la contribution de mutualisation aux réelles capacités financières des organismes HLM ;
- assurer le meilleur contrôle possible de l'emploi des fonds par le Parlement.

¹ Voir les « principales observations » exposées en début de rapport.

Dans cette attente, elle avait adopté un amendement de suppression du présent article.

Les **modifications intervenues à l'Assemblée nationale**, le Gouvernement ayant renoncé à son projet de taxation uniforme des loyers, ont été **favorablement accueillies par votre commission** dans la mesure où l'assiette retenue permet une modulation de la contribution en fonction de la réalité de la situation financière des organismes d'HLM et de leur implication dans l'effort de construction.

Le dispositif **reste cependant critiquable** du fait de son ampleur excessive et parce qu'il ne **distingue pas** la nécessaire mise en place d'un **système de péréquation** efficace des ressources des organismes d'HLM, d'une part, et le **financement temporaire des besoins de la rénovation urbaine, d'autre part**.

Votre commission des finances vous propose donc un amendement tendant à un recalibrage de la taxe sur le potentiel financier en vue de **couvrir exclusivement les besoins de la mutualisation** des ressources des organismes **et leur contribution aux aides à la pierre**.

Les **principales modifications** de la nouvelle rédaction proposée pour l'article 99 du présent projet de loi de finances sont les suivantes :

- le produit de la nouvelle taxe est fixé, par le texte même de l'article L. 423-14 du code de la construction et de l'habitation, **à 150 millions d'euros annuels**. Dans le même temps est ouverte la possibilité d'ajuster, dans la limite de fourchettes de taux, la contribution moyenne par logement ;

- la définition du potentiel financier est rectifiée pour **écarter les subventions à recevoir** dont l'intégration dans le calcul du potentiel financier pèserait injustement sur l'effort des collectivités territoriales en faveur du logement social, ainsi que les fonds propres permettant de couvrir la garantie obligatoire pour les organismes HLM de la société de garantie de l'accession à la propriété ;

- **le régime en vigueur de la cotisation des organismes d'HLM à la CGLLS est maintenu**, le dispositif de secours permettant de prélever sur cette cotisation le non-perçu au titre de la taxe sur le potentiel financier devenant inutile du fait du caractère de taxe de répartition donné à cette taxe.

L'amendement proposé par votre commission des finances est **indissociable de l'adoption d'un autre dispositif de financement**, distinct et temporaire, permettant de répondre aux besoins nés de l'arrivée en phase de réalisation active des **opérations de rénovation urbaine**. Ce dispositif fait l'objet d'un second amendement de votre commission, présenté en première partie de la loi de finances¹.

Décision : votre commission vous propose d'adopter le présent article ainsi modifié.

¹ Amendement portant création d'un article additionnel après l'article 34.

AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2011

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION VILLE ET LOGEMENT

| | |
|----|---|
| N° | 1 |
|----|---|

A M E N D E M E N T

présenté par M. DALLIER,
au nom de la commission des finances

ARTICLE 48

(Etat B)

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

| Programmes | Autorisations d'engagement | | Crédits de paiement | |
|---|----------------------------|------------------|---------------------|------------------|
| | + | - | + | - |
| Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables | | 839 810 | | 839 810 |
| Aide à l'accès au logement | | | | |
| Développement et amélioration de l'offre de logement | | | | |
| Politique de la ville | | | | |
| TOTAL | | 839 810 | | 839 810 |
| SOLDE | | - 839 810 | | - 839 810 |

OBJET

Cet amendement a pour objet de supprimer les crédits inscrits au titre de la subvention pour charges de service public versées à l'Institut de Formation aux Carrières Administratives, Sanitaires et Sociales (IFCASS) de Dieppe dont le rattachement à la présente mission « Ville et logement » n'est pas justifié.

Dans les réponses adressées à votre rapporteur spécial, le Gouvernement précise que : « *La poursuite de l'activité de l'Institut sous sa forme actuelle est aujourd'hui questionnée. La réduction de la subvention doit accompagner une réflexion approfondie sur ses missions.* »

Le présent amendement a pour objectif d'accélérer la réflexion en cours.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2011

DEUXIÈME PARTIE
MISSION VILLE ET LOGEMENT

N° 2

A M E N D E M E N T

présenté par M. DALLIER
au nom de la commission des finances

ARTICLE 48
(ÉTAT B)

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

| Programmes | Autorisations d'engagement | | Crédits de paiement | |
|--|-------------------------------|-------------------|---------------------|-------------------|
| | + | - | + | - |
| Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables | | | | |
| Aide à l'accès au logement | | 53 000 000 | | 53 000 000 |
| Développement et amélioration de l'offre de logement | | | | |
| Politique de la ville | 53 000 000 | | 53 000 000 | |
| TOTAL | 53 000 000 | 53 000 000 | 53 000 000 | 53 000 000 |
| SOLDE | 0 | | 0 | |

OBJET

L'application aux employeurs relevant du régime agricole au regard des lois sur la sécurité sociale, y compris s'ils emploient plus de vingt salariés, du régime de cotisation au FNAL, prévu par l'amendement de votre commission des finances à

l'article 98 du présent projet de loi, doit augmenter les recettes du fonds de 53 millions d'euros.

En conséquence, il est possible de diminuer à due concurrence la subvention d'équilibre versée par l'État au FNAL, inscrite à l'action 01 du programme 109 « Aide à l'accès au logement ».

L'amendement de votre commission propose de verser les montants de crédits ainsi libérés sur l'action 04 « Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie » du programme 147 « Politique de la ville » en vue de financer une partie de la « bosse » des paiements de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2011

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION VILLE ET LOGEMENT

N°

3

A M E N D E M E N T

présenté par M. DALLIER,
au nom de la commission des finances

ARTICLE 98

Compléter cet article par un alinéa ainsi rédigé :

A la première phrase du dernier alinéa du même article, les mots : « et les employeurs relevant du régime agricole au regard des lois sur la sécurité sociale » sont supprimés.

OBJET

Cet amendement a pour objet d'achever l'harmonisation du régime de contribution des employeurs occupant au moins 20 salariés au financement du Fonds national d'aide au logement.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2011

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION VILLE ET LOGEMENT

N°

4

A M E N D E M E N T

présenté par M. DALLIER,
au nom de la commission des finances

ARTICLE 99

Rédiger comme suit cet article :

I. - L'article L. 423-14 du code de la construction et de l'habitation est ainsi rédigé :

« *Art. L. 423-14.* - A compter du 1^{er} janvier 2011, les organismes d'habitations à loyer modéré qui disposent d'un patrimoine locatif sont soumis à un prélèvement sur leur potentiel financier.

« Le prélèvement dû au titre d'une année ne peut pas dépasser un montant égal au produit d'une partie des ressources comptabilisées au titre de l'exercice précédent par un taux défini pour chaque organisme. Les ressources prises en compte dans ce calcul sont les loyers et redevances, définis aux deuxième et troisième alinéas de l'article L. 452-4, appelés au cours du dernier exercice clos, et les produits financiers à l'exception des dividendes et des produits financiers issus des sociétés de construction constituées en application du titre I du livre II du présent code pour la réalisation d'immeubles à usage d'habitation ou à usage professionnel et d'habitation en accession à la propriété. Pour chaque organisme, le taux est de 8 %. Le cas échéant, il est minoré par le taux de croissance moyen sur les cinq derniers exercices du nombre de logements sur lesquels l'organisme détient un droit réel, à l'exception des logements acquis auprès d'un autre organisme d'habitations à loyer modéré.

« Le potentiel financier correspond à l'écart entre les ressources de long terme et les emplois à long terme. Les ressources de long terme prises en compte sont le capital, les dotations et les réserves à l'exception de la part des plus-values nettes sur cessions immobilières correspondant aux ventes de l'année de logements à des particuliers, les reports à nouveau, les résultats non affectés, les subventions d'investissement à l'exclusion des subventions à recevoir, les provisions autres que les provisions pour gros entretien, les emprunts et les dettes assimilées à plus d'un

an à l'origine, hors intérêts courus, à l'exception des intérêts compensateurs, hors dépôts et cautionnements reçus. Les emplois à long terme pris en compte correspondent aux valeurs nettes des immobilisations incorporelles et corporelles de toute nature, des immobilisations en cours, aux participations et immobilisations financières, aux charges à répartir et primes de remboursement des obligations.

« Le prélèvement sur le potentiel financier dû pour une année est égal au produit du nombre de logements au sens des deuxième et troisième alinéas de l'article L. 452-4 sur lesquels l'organisme détient un droit réel au 31 décembre de l'année précédente par une contribution moyenne par logement.

« La contribution moyenne par logement résulte de l'application, à la moyenne des potentiels financiers par logement des cinq exercices précédents, dans des conditions fixées par arrêté du ministre chargé du logement qui portent le produit total annuel du prélèvement sur l'ensemble des organismes visés au premier alinéa à 150 millions d'euros, du barème progressif par tranche suivant :

«

| Tranches du potentiel financier par logement | Taux de contribution |
|--|-----------------------|
| Inférieure à 1 000 € | 0 % |
| De 1 000 à 1 500 € | de 4 % à < ou = 8 % |
| De 1 500 à 2 000 € | de 8 % à < ou = 12 % |
| De 2 000 à 3 000 € | de 12 % à < ou = 16 % |
| Supérieure à 3 000 € | de 16 % à < ou = 20 % |

« Le potentiel financier par logement de chacun des cinq exercices précédents est obtenu en divisant le potentiel financier au 31 décembre de l'exercice par le nombre de logements au sens des deuxième et troisième alinéas de l'article L. 452-4 sur lesquels l'organisme détient un droit réel à la même date.

« Les organismes soumis au prélèvement versent avant le 31 août de l'année au titre de laquelle le prélèvement est dû le montant des sommes dont ils sont redevables à la Caisse de garantie du logement locatif social. Les articles L. 452-5 et L. 452-6 sont applicables à ce prélèvement.

« Le prélèvement n'est pas effectué si son produit est inférieur à 10 000 € ou si, à la date où il devient exigible, l'organisme bénéficie des mesures de redressement de la Caisse de garantie du logement locatif social mentionnées à l'article L. 452-1 ou en a bénéficié dans les cinq années précédant cette date.

« Sur sa demande, la Caisse de garantie du logement locatif social obtient des organismes les informations nécessaires à l'application du présent article. Les organismes qui ne communiquent pas ces informations sont redevables d'une pénalité égale à 50 % des droits éludés par logement dans la limite de 300 € par logement au sens des deuxième et troisième alinéas de l'article L. 452-4 sur lesquels l'organisme détient un droit réel au 31 décembre de l'année précédente. Cette pénalité est recouvrée au bénéfice de la Caisse de garantie du logement locatif social dans les conditions prévues à l'avant-dernier alinéa de l'article L. 452-5.

« Un organisme d'habitation à loyer modéré ou une société d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux qui contrôle de manière exclusive

ou conjointe, dans les conditions prévues par l'article L. 233-16 du code de commerce, un ou plusieurs organismes ou sociétés peut opter, avec leur accord, pour une détermination consolidée du potentiel financier par logement. Cette option est valable pour une période de cinq ans.

« Le résultat consolidé est obtenu en faisant la somme algébrique des ressources, des emplois et des logements de chaque organisme ou société.

« Chaque membre du groupe est redevable de la contribution calculée en multipliant le nombre de logements des deuxième et troisième alinéas de l'article L. 452-4 du présent code sur lesquels il détient un droit réel par le potentiel financier par logement du groupe.

« Un décret en Conseil d'Etat fixe, en tant que de besoin, les conditions d'application du présent article.

« Les sociétés d'économie mixte sont soumises dans les mêmes conditions au prélèvement pour les logements à usage locatif et les logements-foyers leur appartenant et conventionnés dans les conditions définies à l'article L. 351-2 ou, dans les départements d'outre-mer, construits, acquis ou améliorés avec le concours financier de l'Etat. »

II. - Le chapitre II du titre V du livre IV du code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :

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

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

2° Dans le quatrième alinéa du même article, la référence : « à l'article L. 452-4-1 » est remplacée par la référence : « au II de l'article 5 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion » ;

3° La seconde phrase de l'article L. 452-1-1 est remplacée par une phrase et deux alinéas ainsi rédigés : « Ce fonds contribue au développement et à l'amélioration du parc de logements locatifs sociaux appartenant aux organismes d'habitation à loyer modéré et aux sociétés d'économie mixte.

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

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

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

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

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

IV. – 1° Au premier alinéa de l'article L. 445-1 du code de la construction et de l'habitation, la date : « 31 décembre 2010 » est remplacée par la date : « 1^{er} juillet 2011 » ;

2° Après le mot : « années », la fin du second alinéa du II *bis* de l'article 1388 *bis* du code général des impôts est ainsi rédigée : « 2011 à 2013 sous réserve de la signature de la convention d'utilité sociale avant le 1^{er} juillet 2011. »

OBJET

La commission des finances a adopté, lors d'une **première réunion**, un **amendement de suppression** de l'article 99 du projet de loi de finances marquant ainsi son **opposition au système initialement proposé** d'un assujettissement indifférencié des organismes d'HLM à la contribution sur les revenus locatifs, dont le produit aurait été partagé entre une affectation au soutien des aides à la pierre (pour 80 millions d'euros) et le financement de la « bosse » des paiements de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (pour 260 millions d'euros en 2011, 200 millions en 2012 et 250 millions en 2013).

L'Assemblée nationale, avec l'accord du Gouvernement, a sensiblement amélioré le dispositif initial en remplaçant l'assiette de la CRL, soit les loyers, par une **nouvelle taxe sur le potentiel financier** venant se substituer à la première taxe sur les « dodus-dormants » créée en 2009.

Le dispositif ainsi adopté **ne répond pas cependant à la seconde objection** exprimée par votre commission, qui souhaite **distinguer** la nécessaire mise en place d'un **système de péréquation** efficace des ressources des organismes d'HLM, d'une part, et le **financement temporaire des besoins de la rénovation urbaine**, d'autre part.

Le **présent amendement** procède, dans cette intention, à un **recalibrage de la taxe sur le potentiel financier** en vue de couvrir les besoins de la mutualisation des ressources des organismes et leur contribution aux aides à la pierre.

Les **principales modifications** de la nouvelle rédaction proposée pour l'article 99 du présent projet de loi de finances sont les suivantes :

- afin d'éviter que la nouvelle contribution de péréquation ne connaisse le sort de la première taxe sur les dodus-dormants, le produit de la nouvelle taxe est garanti par le texte même de l'article L. 423-14 du code de la construction et de

l'habitation. Ce **produit est fixé à 150 millions d'euros annuels**. La garantie du produit est apportée par la possibilité d'ajuster, dans la limite de fourchettes de taux, la contribution moyenne par logement ;

- la définition du potentiel financier est rectifiée pour **écarter les subventions à recevoir** qui ne figuraient pas dans la définition de la première taxe d'us-dormants et dont l'intégration dans le calcul du potentiel financier pèserait injustement sur l'effort des collectivités territoriales en faveur du logement social ;

- sont également exclus du potentiel financier de l'organisme les fonds propres permettant de couvrir la garantie obligatoire pour les organismes HLM de la société de garantie de l'accession à la propriété ;

- **l'objet du fonds**, géré par la CGLLS, auquel est affecté le produit de la contribution est limité au développement et à l'amélioration du parc de logements locatifs sociaux appartenant aux organismes d'habitation à loyer modéré et aux sociétés d'économie mixte, à **l'exclusion du financement de la rénovation urbaine** ;

- le régime en vigueur de la cotisation des organismes d'HLM à la CGLLS est maintenu, le dispositif de secours permettant de prélever sur cette cotisation le non-perçu au titre de la taxe sur le potentiel financier devenant inutile du fait du caractère de taxe de répartition donné à cette taxe par l'amendement.

Les autres apports du texte initial et des modifications apportées par l'Assemblée nationale, sont maintenus par la nouvelle rédaction de l'article :

- plafonnement, pendant une durée de trois ans, de l'augmentation des loyers sur l'indice de référence des loyers (IRL) du troisième trimestre de l'année précédente ;

- report pour une durée de six mois de la date limite de signature des conventions d'utilité sociale sans conséquence sur le régime fiscal des organismes.

Toutefois, si l'amendement présenté constitue un mécanisme acceptable et équilibré de financement d'un système de péréquation entre organismes d'HLM, il reste **indissociable de l'adoption d'un autre dispositif de financement**, distinct et temporaire, permettant de répondre aux besoins nés de l'arrivée en phase de réalisation active des opérations de rénovation urbaine. Ce second dispositif relève toutefois de la **première partie de la loi de finances**.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS

A. MODIFICATION A TITRE RECONDUCTIBLE

En **première délibération**, à l'initiative de François Scellier, rapporteur spécial pour le logement et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a **transféré 16 millions d'euros** (en autorisations d'engagement et crédits de paiement) correspondant aux crédits de la nouvelle action « **Garantie des risques locatifs** », du **programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement »** au **programme 109 « Aide à l'accès au logement »**.

B. MODIFICATION A TITRE NON RECONDUCTIBLE

En deuxième délibération, l'Assemblée nationale a **majoré de 2 408 400 euros** (en autorisations d'engagement et crédits de paiement) les crédits de la présente mission, à titre non reconductible et conformément au souhait exprimé par sa commission des finances.

Ces crédits seront imputés de la façon suivante :

- 1 796 500 euros sur le programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » ;
- 35 000 euros sur le programme « Aide à l'accès au logement » ;
- 23 200 euros sur le programme « Développement et amélioration de l'offre de logement » ;
- 553 700 euros sur le programme « Politique de la ville ».

L'Assemblée nationale a également **minoré** les crédits de la mission de **950 233 euros en autorisations d'engagement et 1 002 599 euros en crédits de paiement** destinée à gager les ouvertures de crédits opérées lors de la discussion de la seconde partie du projet de loi de finances.

Cette minoration est répartie de la façon suivante :

- 450 946 euros en autorisations d'engagement et 457 218 euros en crédits de paiement sur le programme « Développement et amélioration de l'offre de logement » ;
- 499 287 euros en autorisations d'engagement et 545 381 euros en crédits de paiement sur le programme « Politique de la ville ».

C. SOLDE DE CES MODIFICATIONS DES CRÉDITS

Au total, ces modifications entraînent une **majoration de 1 458 167 euros en AE et de 1 405 801 euros en CP** des crédits de la mission par rapport au projet de loi de finances initiale.

II. MODIFICATIONS DES ARTICLES RATTACHÉS

L'Assemblée nationale a profondément modifié l'article 99 en adoptant quatre **amendements** :

- **deux amendements du Gouvernement visant à remplacer l'assujettissement des organismes d'HLM à la contribution sur les revenus locatifs par une nouvelle taxe sur le potentiel financier par logement des organismes, et autorisant le prélèvement d'une fraction de la cotisation existante des organismes à la Caisse de garantie du logement locatif social ;**

- un amendement du Gouvernement corrigeant une précision sur le système de plafonnement des loyers HLM par une indexation sur le troisième trimestre de l'IRL ;

- un amendement des groupes socialiste et Gauche démocrate et républicaine, avec l'avis favorable du Gouvernement et de la commission, **repoussant la signature des conventions d'utilité sociale (CUS) pour une durée de six mois.**

Ces modifications sont commentées plus haut dans la rubrique « Examen des articles rattachés ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 27 octobre 2010, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Philippe Dallier, rapporteur spécial, sur la mission « Ville et logement » et les articles 98 et 99.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – La mission « Ville et logement » avait une cohérence forte à ses débuts, qu'elle a progressivement perdue en grande partie. Si elle a gagné en cohérence avec le rattachement du programme 177, « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » qui permet de traiter l'hébergement avec le logement, elle est devenue mission interministérielle, et elle est actuellement gérée par deux secrétaires d'État rattachés eux-mêmes à deux ministres de tutelle différents. Cet éclatement a des conséquences sur les agences, opérateurs au titre de la mission, et plus spécialement sur la principale d'entre elle, l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), qui relève toujours du secrétaire d'État à la ville, mais dont les ressources sont fournies par Action logement, l'ancien 1 %, qui est du ressort du secrétariat d'État au logement. Il a aussi des conséquences sur la capacité éventuelle à transférer des crédits d'un programme à l'autre, d'autant plus que l'équilibre initial entre deux programmes « ville » et deux programmes « logement » a été rompu au profit du logement.

La plus grande partie des crédits de la mission relève d'une logique de guichet. Dans le projet de budget pour 2011, ses moyens atteignent 7,646 milliards d'euros en autorisations de programme et 7,606 milliards en crédits de paiement. Sur ce total, 5,277 milliards en AE et CP, soit 69 %, sont destinés aux aides personnelles au logement, auxquelles l'État contribue à travers la subvention d'équilibre versée au Fonds national d'aide au logement (FNAL). Si l'on ajoute les dépenses obligatoires des autres programmes, comme les remboursements des exonérations de charges sociales en zone franche urbaine sur le programme politique de la ville, soit 222 millions, on arrive à un pourcentage de 72 % de crédits relevant de dépenses obligatoires. Il reste donc une marge de manœuvre très étroite de crédits qui constituent des variables d'ajustement, très sensibles aux évolutions de la politique budgétaire, dans un sens comme dans l'autre. C'est pourquoi la mission « Ville et logement » est d'autant plus affectée par la fin du plan de relance qu'elle en a été l'une des grandes bénéficiaires avec la mobilisation de 315 millions de crédits de paiement supplémentaires.

C'est une mission pour laquelle les dépenses fiscales comptent plus que les dépenses budgétaires. Elles s'élèvent à plus de 12 milliards d'euros, en progression de 5,8 % par rapport à 2010. J'ai dénombré 68 dépenses fiscales rattachées à la mission, mais seules 40 font l'objet d'une estimation. L'insuffisance quantitative de l'évaluation se double, parfois, d'approximations méthodologiques. Je l'ai constaté,

par exemple, sur l'évaluation de la dépense fiscale liée à l'amendement que j'avais cosigné avec Serge Dassault instituant un dégrèvement partiel de taxe d'habitation en faveur des personnes de condition modeste relogées dans le cadre d'un projet conventionné au titre du programme ANRU. Cette dépense a été très surestimée, à 25 millions d'euros.

La tendance, constatée depuis plusieurs exercices, à la hausse, de la dépense fiscale pourrait toutefois s'inverser à partir de 2011, en raison du « raboutage » des niches fiscales et de la refonte des aides à la propriété, avec le nouveau prêt à taux zéro « PTZ » dit « universel ». Plusieurs dépenses fiscales du domaine du logement sont concernées par la réduction de l'avantage en impôt procuré par certaines niches prévue par l'article 58 du projet de loi de finances, comme le « Scellier » ou le régime de l'investissement des loueurs en meublé non professionnels.

Le projet de loi de finances inclut également, dans son article 56, un dispositif de simplification des aides à l'accession à la propriété, avec un prêt à taux zéro renforcé ayant vocation à se substituer au dispositif actuel de prêt à zéro pour cent, au crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunts et au Pass-foncier. Bien que le coût global du nouveau dispositif en régime de croisière soit estimé à 2,6 milliards par an, et que les anciens dispositifs continuent à produire des effets jusqu'en 2016, cette réforme procurerait, à compter de 2012, une économie fiscale importante, évaluée à 2,5 milliards en 2018.

Quelles sont, dans ce contexte, les principales tendances du projet de budget 2011 ? En premier lieu, une baisse des crédits de la mission, conforme à l'objectif de réduction des déficits publics et à la trajectoire de la programmation pluriannuelle. Cette diminution, de 0,6 % en autorisations d'engagement et de 2,5 % en crédits de paiement, est acquise par des économies sur les aides personnelles au logement, le retour au droit commun des exonérations de charges sociales dans les zones franches urbaines et la débudgétisation d'une partie des crédits de paiement destinés au logement locatif social, dont nous reparlerons. Pour les aides au logement, les économies sont obtenues essentiellement par la suppression de la rétroactivité sur trois mois du versement des aides. S'agissant de l'APL aux étudiants, dont le Gouvernement avait envisagé la suppression, avant de revenir sur cette décision, il est difficile de savoir quelle hypothèse a été retenue pour les estimations de dépenses.

En second lieu, le recours à des financements extrabudgétaires prend une ampleur croissante dans la gestion de la mission « Ville et logement » et cela a des conséquences sur la place du Parlement dans l'examen du budget.

Le projet de budget pour 2011 prévoit une progression exceptionnelle des montants des fonds de concours dont le contrôle échappe nécessairement à l'appréciation des assemblées. Leur montant estimé atteint au total 13,130 millions d'euros en autorisations de programme et 93,130 millions en crédits de paiement. Ces fonds de concours, une nouveauté, sont donc la clé de l'équilibre du financement du programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement » pour 2011. Ils permettent ainsi d'annuler l'écart entre AE et CP sur la

« ligne fongible » des aides à la pierre par un apport de 80 millions d'euros en CP ; de pallier l'absence de crédits budgétaires pour financer la lutte contre l'habitat indigne, dont l'ANAH pourrait, encore cette année, se révéler dans l'incapacité d'assurer la charge à la place de l'État et que l'agence reverse ainsi au budget ; enfin, d'atténuer la baisse des dépenses de fonctionnement de l'administration centrale du logement, finançant ainsi des actions en principe destinées à la communication sur la Garantie des risques locatifs.

Quelques sujets méritent une attention particulière. J'observe tout d'abord que, malgré la poursuite du rebasage à la hausse de certaines dotations concernant l'hébergement d'urgence, les dépenses dans ce domaine sont encore trop systématiquement sous-évaluées. C'était le cas, l'année dernière, pour les nuitées hôtelières. J'avais mis en garde, lors de l'examen du budget 2010, contre l'irréalisme d'une dotation calculée sur la baisse de plus de 40 % du nombre de places financées. Je constate heureusement que le projet de budget 2011 est revenu sur cet objectif et prévoit un doublement des capacités, actant un retour à un nombre de nuitées sensiblement égal à celui qui a été constaté pour 2009, c'est-à-dire 13 000 places quotidiennes pour un coût de 62 millions d'euros.

Mais l'insincérité des estimations budgétaires reste vraie pour l'aide alimentaire. D'abord, pour la part qui est destinée à la mise en œuvre locale par les services déconcentrés chargés de la cohésion sociale. Les dépenses réellement engagées ne sont connues qu'une fois exécutées et sont, depuis plusieurs années, très supérieures aux crédits délégués. Ensuite, en ce qui concerne les crédits centraux. Le plan de relance avait conforté des montants, pour les exercices 2009 et 2010, à hauteur respectivement de 20 millions d'euros puis 11,2 millions. La dotation inscrite pour 2011, qui se stabilise au niveau des dotations initiales des années précédentes, est donc assurément insuffisante.

De manière générale, le projet de budget pour 2011 ne semble pas être en mesure d'assurer le financement satisfaisant des actions prévues par le programme 177, après la fin du plan de relance. Je pense donc que la trajectoire retenue pour les trois prochaines années, qui est celle d'une réduction progressive des crédits budgétaires qui diminueraient de 7,34 %, n'est pas réaliste.

Le second sujet est celui des conséquences financières de l'instauration du droit au logement opposable qui deviennent significatives du fait des condamnations de l'État. Dans les deux premières années de son entrée en vigueur, la loi Dalo a eu des conséquences budgétaires limitées au financement du fonctionnement des commissions de médiation et de l'instruction des dossiers. Les montants budgétés étaient restés globalement stables, à environ 5 millions d'euros. Dans le projet de budget 2011, ils diminuent à 4,7 millions en application de la règle d'une contraction des crédits de fonctionnement de 10 % sur trois ans dont 5 % dès 2011. J'observe que pour 2011, la stabilité des dépenses de fonctionnement des commissions sera obtenue grâce au maintien à six mois du délai dérogatoire d'instruction des dossiers dans les grandes agglomérations qui a été confirmé par le ministre Benoist Apparu que j'ai interrogé sur ce point. Mais en 2012, compte tenu de l'ouverture du Dalo à l'ensemble des demandeurs de logements sociaux non satisfaits dans les délais dits « normalement longs », il ne sera pas réaliste

d'envisager une stabilisation des moyens des commissions de médiation et, *a fortiori*, une baisse.

L'application du Dalo entraîne également des dépenses liées à son contentieux : paiement des astreintes, frais de justice, condamnations pour engagement de la responsabilité de l'État. Lorsque la demande de logement est recevable et qu'elle n'est pas satisfaite au bout de six mois, l'État peut être condamné à payer une astreinte dont le produit est versé aux Fonds régionaux d'aménagement urbain. Je m'étais préoccupé, en 2010, de l'absence de prise en compte des risques propres au droit au logement opposable et du maintien de la dotation pour frais de contentieux à un niveau de 700 000 euros. Les bilans les plus récents font état d'une progression très rapide du montant des condamnations prononcées contre l'État. Le montant des astreintes liquidées est passé de 72 860 euros en 2009 à 6,731 millions au 30 septembre 2010 et devrait dépasser 10 millions en année pleine. Une inscription budgétaire spécifique au contentieux Dalo, à hauteur de 9,3 millions en AE-CP, a donc été introduite par le projet de budget pour 2011 et vient s'ajouter à la dotation de 700 000 euros prévue pour les autres contentieux de l'habitat. Elle sera juste suffisante.

Autre sujet de préoccupation, le financement des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) me semble menacé par l'indécision dont fait preuve le Gouvernement concernant la révision de la géographie prioritaire de la politique de la ville. Les crédits destinés aux actions territorialisées de la politique de la ville sont en baisse de 8 % et même de 28 % pour ce qui est de l'ingénierie des CUCS. Ces mesures d'économie auront nécessairement des conséquences au niveau local, dans la définition des enveloppes départementales qui devront intégrer des critères plus sélectifs. Sur le terrain, il sera difficile d'expliquer ces restrictions puisqu'il n'y a pas eu de décision politique. On se trouve dans une situation où c'est l'opérateur de l'État en ce domaine, l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE), qui est amené à appliquer *de facto* une révision de sa géographie prioritaire d'intervention, laquelle, par ailleurs, est retardée depuis près de deux ans pour la globalité de la politique de la ville et repoussée à 2012.

J'en termine par la mesure centrale du projet de budget pour 2011, qui est la création d'un prélèvement sur les ressources financières des organismes HLM, fondé sur leur assujettissement à la contribution sur les revenus locatifs (CRL), et destiné à compenser la baisse des crédits d'aide à la pierre et à supporter la bosse des paiements de l'ANRU. Il est en effet prévu de confier à la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) la gestion d'un fonds, alimenté par la CRL versée par les organismes de logement social, qui ne seraient plus exonérés de ce prélèvement à partir de 2011. Le produit attendu de cette mesure serait, en 2011, de 340 millions d'euros redistribués, pour 80 millions, vers le financement des aides à la pierre, et à hauteur de 260 millions, à l'ANRU. Le Gouvernement présente cette mesure comme un outil de mutualisation et de péréquation des ressources financières entre organismes HLM, mais également comme devant contribuer à la maîtrise des finances publiques grâce à la suppression d'une niche fiscale instituée à leur profit. Je considère que cette présentation est, par plusieurs aspects, abusive et trompeuse.

M. Jean Arthuis, président. – C'est bien vu.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – Le non-assujettissement des organismes HLM à la CRL ne peut pas être considéré comme une niche fiscale. La CRL tire son origine de la contribution additionnelle au droit de bail, qui finançait l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) et les aides aux propriétaires bailleurs et occupants privés. Depuis l'origine, les bailleurs sociaux n'étaient donc pas concernés par cette imposition, de même qu'ils ne bénéficiaient pas des aides de l'ANAH. Ensuite, la nouvelle contribution ne peut être qualifiée d'instrument de péréquation. En effet, dans la mesure où son assiette est constituée de la masse des loyers perçus, elle s'applique indifféremment et uniformément à tous les organismes, quelle que soit leur situation financière, leur implication dans les opérations de construction en cours ou à venir, ou l'état de leur parc.

Enfin, ce prélèvement n'irait pas intégralement au logement social, puisque l'ANRU consacre environ le tiers de son budget à des aménagements urbains qui ne sont pas directement liés au logement social.

Ces critiques étant largement partagées, j'espère que le Gouvernement changera d'avis. Restera, cependant, à trouver les 260 millions d'euros qui manqueront à l'ANRU, dont les dépenses seront « en bosse », à un niveau élevé jusqu'en 2015 au moins.

A quel niveau doit-on fixer sa trésorerie ? Sur la période, on estime que le montant des paiements se situera dans une fourchette de 1,3 à 1,5 milliard par an. J'estime que, dans ces conditions, il ne serait pas raisonnable de prévoir moins de 300 millions d'euros pour la trésorerie de l'ANRU. En deçà, les délais de paiement s'allongeraient, au détriment des collectivités locales.

Le Gouvernement compte affecter à l'ANRU une part du produit de CRL de 260 millions d'euros pour 2011, 200 millions pour 2012 et 250 millions pour 2013. De son côté, Action logement, qui contribue annuellement pour 1,3 milliard au financement du logement, dont celui de l'ANRU, veut renégocier à la baisse sa contribution pour la période triennale qui court jusque 2011, affirmant impossible d'aller au-delà d'un milliard. On le comprendra : l'avenir est plus qu'incertain pour le financement de l'ANRU. Il faut trouver une solution !

Il existe aussi de vrais besoins pour la péréquation entre organismes HLM. La taxe dite sur les « dodus dormants », instaurée par le collectif budgétaire pour 2009, devait mutualiser les ressources financières disponibles des organismes en taxant ceux qui n'avaient pas suffisamment investi. On en attendait 60 millions d'euros, mais comme les organismes concernés ont fait de l'optimisation fiscale, par exemple en remboursant leurs prêts par anticipation, cette taxe n'aurait rapporté que 6 000 euros ! J'ai prévenu le mouvement HLM au congrès de Strasbourg : à ces petits jeux pour éviter la péréquation, c'est tous les organismes qui se retrouvent taxés !

Quant au mécanisme consistant à prélever 80 millions de CRL pour abonder, dans un premier temps, un fonds de la CGLLS qui les reverse ensuite par un fonds de concours au budget de l'Etat, il est d'une particulière complexité :

Bercy peut afficher que le compte y est, mais notre commission des finances est en droit de contester cette « tuyauterie » des plus opaques. Nous sommes passés de 40 000 logements neufs financés par an en 2002, à 120 000 cette année : il y a donc du progrès, mais aussi des marges de progression sur la méthode.

A titre personnel, je crois que la péréquation entre organismes pourrait apporter 100 millions d'euros, et que le reste doit être trouvé par l'Etat. La politique du logement et de la rénovation urbaine est un grand projet, porté par la « loi Borloo » ; l'Etat s'est d'abord engagé à mobiliser 5 milliards d'euros, à parité avec le 1 % logement, puis 6 milliards, mais il s'est totalement retiré du financement. Nous devons veiller à ce que cet engagement ne se transforme pas en de nouvelles charges pour les bailleurs sociaux, voire les collectivités locales : la solidarité territoriale doit se traduire en crédits budgétaires.

M. Jean Arthuis, président. – Merci pour cette présentation de ces crédits, qui traduit l'ambition que l'on a eue en instituant la mission « Ville et logement » et la difficulté de dégager des moyens à sa hauteur. Je désapprouve avec vous l'instauration d'une CRL sur les bailleurs sociaux et la commission pourrait rejeter cet article rattaché. Des organismes se voient refuser la participation de l'ANRU, mais ils devraient tous la financer, ce n'est pas acceptable. Quant au mécanisme faisant intervenir la CGLLS, il fait s'interroger sur le bien fondé de cette caisse même !

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – C'est un sujet délicat...

M. Jean Arthuis, président. – Certes, mais lorsque le conseil général cautionne l'intégralité d'un emprunt, on voit mal pourquoi l'organisme d'HLM devrait cotiser à cette caisse...

M. Edmond Hervé. – Je félicite notre rapporteur pour son stoïcisme souriant, tant on voit qu'il parle sous la torture ! Je lui ferai aussi le reproche de trop garder pour lui-même ses connaissances. Car quand vous entendez un ministre déclarer, devant le congrès HLM, que la TVA à 5,5% pour le logement social est une niche fiscale, il y a de quoi réagir ! Le Gouvernement veut reprendre cette année 340 millions aux HLM. Cela représente, sur trois ans, la construction de 60 000 logements. Et ce gouvernement, qui nous abreuve de ses injonctions à la bonne gouvernance, ne se gêne pas pour demander la signature de onze opérateurs pour une convention avec l'ANRU, puis pour refuser les moyens nécessaires à son ministre du logement. Mme Boutin l'a reconnu devant nous !

Une question : pourquoi l'Institut des villes, présidé par M. Bourg-Broc, a-t-il été supprimé ?

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – La Cour des comptes l'a recommandé, dans une logique de regroupement.

M. Edmond Hervé. – Ce n'est pas à la Cour des comptes qu'est revenue la décision ! Des regroupements sont certes possibles, il y a probablement trop de structures, mais l'Institut des villes coûtait peu, pour un travail remarquable, en particulier des publications en partenariat avec la Documentation française. Je trouve que sa suppression n'est pas très honorable.

Je vous demande, Monsieur le rapporteur spécial, de rappeler le ministre à plus de retenue, lorsqu'il qualifie de niche fiscale la TVA à 5,5% dans le logement social !

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – Je conviens avec vous que cette appellation de niche fiscale, probablement copiée-collée d'un élément de langage tout droit venu de Bercy, ne convient pas et ne convainc pas ! La péréquation entre organismes, en revanche, est un vrai sujet, car les besoins sont réels : certains organismes ont des moyens alors qu'ils ne sont pas en zone tendue, quand d'autres doivent faire face à une très forte demande mais sans moyen de construire. Il faut rééquilibrer. Le financement de l'ANRU, quant à lui, est un autre sujet.

M. Edmond Hervé. – L'important, c'est le besoin de logement, et les inégalités territoriales se constatent pour tous les types de logements aidés.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – Vous avez raison, la territorialisation n'a pas été une préoccupation suffisante par le passé, on le voit en particulier pour les dispositifs « de Robien » ou « Scellier ».

M. Jean Arthuis, Président. – Le dispositif « Scellier » confine à l'absurde : il est très coûteux, et il faut voir à quoi il est utilisé, notamment à travers les publicités extravagantes qui en vantent les mérites sur internet !

M. Edmond Hervé. – Ce n'est pas le discours à Bercy, où le « Scellier » passe pour favoriser les rentrées fiscales...

M. Jean Arthuis, président. – Le dispositif « Scellier » a été adopté à l'automne 2008, en pleine crise, quasiment sur un coin de table, en pleine précipitation ! L'absurde, c'est qu'il coûte cher, puisque l'économie d'impôt peut aller jusqu'à 37% de la valeur du logement, et que les logements construits, souvent petits, ne correspondent pas toujours à la demande, encore moins aux priorités. Je déposerai un amendement pour réduire ses avantages.

M. Edmond Hervé. – Vous l'avez pourtant tous utilisé comme argument de campagne électorale...

M. Jean Arthuis, président. – Non, pas tous et je ne vois guère de lien avec les élections européennes puis régionales, qui ont eu lieu depuis...

M. Pierre Jarlier. – M. Dallier démontre bien combien les moyens manquent à la politique du logement et je rejette avec lui une taxe qui affaiblirait la capacité constructive des organismes HLM, au moment où on leur demande de maintenir ce niveau élevé où ils sont enfin parvenus, de 120 000 logements neufs par an. Je crois également que la péréquation territoriale est un levier d'action.

J'estime cependant que la territorialisation pourrait être plus fine que celle des « zones tendues », qui va désormais présider à l'allocation des crédits logements, aussi bien pour le logement social que pour le logement privé aidé par l'ANAH. Nous manquons aussi de logements sociaux dans des territoires ruraux où la population est pauvre et où l'accession sociale à la propriété ne peut être une solution pour tout le monde. La situation y est tendue aussi, et je ne connais pas

beaucoup de territoires, même en zone non tendue, où des logements sociaux restent vides !

M. Jean Arthuis, président. – Il y en a pourtant !

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – J'en ai vu !

M. Pierre Jarlier. – S'agissant de l'hébergement d'urgence, on se félicitera que les moyens soient réévalués, mais il ne faut pas perdre de vue que les besoins sont sous-évalués, et que les crédits aux associations reculent, ce qui a pour conséquence de diminuer l'offre de service, par exemple la permanence de jour en CHRS.

Enfin, si le Dalo est déclaré grande cause nationale, chacun peut constater que les moyens ne suivent pas.

M. Denis Badré. – Qui doit garantir, entre les communes, les départements et les EPCI, les emprunts des bailleurs sociaux ? Il faudrait plus de règles, car tout n'est pas clair. Ensuite, lorsqu'une commune transfère la politique du logement à une communauté de communes ou d'agglomération, comment évaluer la charge que représente la garantie des emprunts ?

M. François Marc. – Pourquoi la rétroactivité de trois mois est-elle supprimée pour l'obtention des aides au logement ? Cette règle compensait le fait que les ayants-droits n'avaient pas fait valoir leurs droits et que les délais pouvaient être longs. Les personnes concernées sont dans une situation souvent très difficile : pourquoi compliquer ainsi leur existence ?

Sur l'hébergement d'urgence, on se félicite que les crédits pour 2011 retrouvent leur niveau de 2009, mais on sait aussi qu'ils seront insuffisants pour couvrir les besoins : avez-vous une évaluation des besoins qui ne seront pas couverts ?

M. François Fortassin. – Sachant que les plus précaires de nos compatriotes ne trouvent pour toit que des logements insalubres dans le privé, ce qui leur interdit l'accès à l'APL, et que de nombreux logements demeurent vacants où occupés de manière très occasionnelle, ne pourrait-on pas envisager une sorte de malus sur cette vacance, par une taxe spécifique ?

M. Gérard Miquel. – Les crédits à la pierre ont, à certains endroits, été délégués aux communautés de communes ou aux départements : dispose-t-on d'un bilan de cette délégation ? Dans mon département, où nous avons fait des opérations très intéressantes, on s'inquiète d'entendre parler d'une délégation à la région, ce qui paraît synonyme d'un fléchage vers la métropole régionale...

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – Je vais tâcher de répondre à toutes vos questions.

D'abord sur la territorialisation : les crédits sont recentrés sur les zones tendues, parce que la contrainte budgétaire incite à resserrer les priorités. La situation est certes difficile pour certains territoires ruraux, mais les besoins sont sans commune mesure en région PACA ou en Ile-de-France.

Sur l'hébergement d'urgence, il est évident que les crédits des années antérieures et ceux de l'an passé avaient été volontairement sous-évalués, ce qui nous a imposé d'en ajouter à chaque collectif budgétaire. De fait, nous sommes dans une logique de guichet ouvert et il est prévisible que les dépenses ne vont pas diminuer en temps de crise.

M. François Marc. – Nous sommes loin de la Lolf !

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – Nous en sommes en moyenne à 13 000 chambres d'hôtel par jour, au tarif négocié de 15 euros grâce à une réservation à l'année, ce qui représente tout de même 62 millions d'euros.

Sur la mise en œuvre du Dalo, on peut prévoir une forte augmentation des dossiers à compter de 2012. En fait, s'il y a des zones tendues où l'Etat est régulièrement condamné, alors que sur d'autres territoires les services peuvent faire face : nous nous en sommes aperçus à Rennes, lors d'une visite.

Qui doit garantir les emprunts des organismes ? Les collectivités le font, et lorsqu'une commune transfère sa compétence, elle transfère aussi la charge de la garantie d'emprunt, dans des conditions réglementaires. La CGLLS, ensuite, a tout son rôle à jouer.

M. Jean Arthuis, président. – Et la cotisation y est obligatoire même lorsque l'organisme voit ses emprunts garantis intégralement par la collectivité : ce n'est pas normal.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – C'est une forme de mutualisation.

Enfin, je crois que le motif de la suppression de la rétroactivité de trois mois tient pour l'essentiel aux 240 millions d'euros d'économies qu'on en attend. Cependant, le Gouvernement nous assure que la période de versement de l'aide débutera au jour du dépôt du dossier.

M. Fortassin suggère une taxe sur les logements vacants : elle existe déjà et elle rapporte 18 millions.

La délégation de l'aide à la pierre n'a pas encore fait l'objet de bilan, à ma connaissance, et ce serait intéressant d'en disposer. Les bailleurs s'inquiètent aussi des changements annoncés dans la répartition des compétences, en y voyant un risque de retrait de collectivités locales, ce qui compromettrait la capacité de tenir les 120 000 logements neufs par an.

M. Jean Arthuis, président. – Le rapporteur spécial nous présente trois amendements.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – Par mon amendement n°1 portant sur les crédits, je vous propose de supprimer les 839 000 euros de subvention accordés à l'Institut de formation aux carrières administratives, sanitaires et sociales (IFCASS). Le Gouvernement souhaite diviser par deux la subvention antérieure de 1,6 million ; je propose plus simplement de la supprimer : nous apprendrons à cette occasion si la subvention est justifiée ou non.

La commission adopte l'amendement n° 1 à l'article 48 (Etat B annexé) du projet de loi de finances pour 2011.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – Par l'amendement n°2, je propose d'appliquer aux entreprises agricoles de plus de vingt salariés la cotisation patronale de droit commun au fonds national d'aide au logement (FNAL). Le produit attendu s'élève à 53 millions d'euros et il nous a paru légitime que ces entreprises – qui ne sont pas des petits exploitants – contribuent au financement des aides au logement, dès lors que leurs salariés en bénéficient.

M. Jean Arthuis, président. – Les articles 98 et 99 sont-ils fiscaux ? Si c'est le cas, il ne me paraît pas de bonne méthode d'en faire des articles rattachés. Par ailleurs, il faut prendre garde, avec votre amendement, au risque de délocalisation de l'activité.

Mme Nicole Bricq. – Tout dépend de la nomenclature, qui distingue l'agricole de l'agroalimentaire : le risque de délocalisation n'est pas le même.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – L'exonération actuelle concerne les entreprises de moins de vingt salariés et celles qui relèvent du régime agricole de sécurité sociale. Je propose de la supprimer seulement pour ces dernières.

M. Jean Arthuis, président. – Beaucoup de niches fiscales sont maintenues pour les coopératives et les mutuelles, et il faudra y mettre bon ordre.

Mme Nicole Bricq. – Vous le dites, mais vous avez voté l'exonération de taxe sur le foncier agricole, une promesse de longue date de M. Chirac !

La commission adopte l'amendement n° 2 à l'article 98 du projet de loi de finances pour 2011.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – Par l'amendement n°3, nous supprimons cet article dans sa version issue du projet de loi de finances initial.

M. Jean Arthuis, président. – Nous en sommes tous d'accord.

La commission adopte l'amendement n° 3 portant suppression de l'article 99 du projet de loi de finances pour 2011.

A l'issue de ces débats, elle a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission «Ville et logement » et de l'article 98 ainsi modifiés ainsi que la suppression de l'article 99.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 18 novembre 2010, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption, avec modification, de l'article 98. Elle a adopté un nouvel amendement sur les crédits de la mission, confirmé celui de sa réunion du 27 octobre, et décidé de proposer l'adoption de ces crédits ainsi modifiés. Enfin, elle a retiré son amendement de suppression de l'article 99 et décidé de proposer une nouvelle rédaction de cet article.