

N° 103

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2009

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2010, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VIII

VILLE ET LOGEMENT

Par M. Jean-Marie VANLERENBERGHE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : Mme Muguet Dini, *présidente* ; Mme Isabelle Debré, M. Gilbert Barbier, Mme Annie David, M. Gérard Dériot, Mmes Annie Jarraud-Vergnolle, Raymonde Le Texier, Catherine Procaccia, M. Jean-Marie Vanlerenberghe, *vice-présidents* ; MM. Nicolas About, François Autain, Paul Blanc, Jean-Marc Juilhard, Mmes Gisèle Printz, Patricia Schillinger, *secrétaires* ; M. Alain Vasselle, *rapporteur général* ; Mmes Jacqueline Alquier, Brigitte Bout, Claire-Lise Campion, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Mme Jacqueline Chevé, M. Yves Daudigny, Mme Christiane Demontès, M. Jean Desessard, Mme Sylvie Desmarescaux, M. Guy Fischer, Mme Samia Ghali, MM. Bruno Gilles, Jacques Gillot, Adrien Giraud, Mme Colette Giudicelli, MM. Jean-Pierre Godefroy, Alain Gournac, Mmes Sylvie Goy-Chavent, Françoise Henneron, Marie-Thérèse Hermange, Gélita Hoarau, M. Claude Jeannerot, Mme Christiane Kammermann, MM. Marc Laménie, Serge Larcher, André Lardeux, Dominique Leclerc, Jacky Le Menn, Jean-François Mayet, Alain Milon, Mmes Isabelle Pasquet, Anne-Marie Payet, M. Louis Pinton, Mmes Janine Rozier, Michèle San Vicente-Baudrin, MM. René Teulade, François Vendasi, René Vestri, André Villiers.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1946, 1967 à 1974 et T.A. 360

Sénat : 100 et 101 (annexe n° 33) (2009-2010)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	7
I. LES PRINCIPAUX ENJEUX DE LA MISSION « VILLE ET LOGEMENT »	9
A. APRÈS LE TRANSFERT À ACTION LOGEMENT DU FINANCEMENT DE PLUSIEURS POLITIQUES, 2010 EST UNE ANNÉE DE TRANSITION	10
1. <i>Le transfert de l'Etat vers Action logement de 2,55 milliards d'euros de charges sur 2009-2011</i>	10
2. <i>Un transfert de charges immédiat</i>	12
3. <i>Le financement du programme national de rénovation urbaine : une impasse dès 2011, une inconnue par la suite</i>	13
B. VERS UNE POLITIQUE DU LOGEMENT PLUS COHÉRENTE	16
1. <i>Le droit au logement opposable, la mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion : appliquer les mesures adoptées</i>	16
2. <i>La question de la gouvernance de la politique du logement reste entière</i>	19
C. METTRE EN ŒUVRE LA GARANTIE UNIVERSELLE DES RISQUES LOCATIFS	19
D. QUEL ZONAGE POUR LA POLITIQUE DE LA VILLE ?	21
II. DES CRÉDITS EN HAUSSE MAIS DES ÉVOLUTIONS ÉTONNAMMENT CONTRASTÉES	23
A. ACCUEIL ET HÉBERGEMENT DES PERSONNES VULNÉRABLES : COMMENT PRIVILÉGIER LES SOLUTIONS DURABLES DANS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE PEU FAVORABLE ?	24
1. <i>L'action « Prévention de l'exclusion »</i>	26
2. <i>L'action « Actions en faveur des plus vulnérables »</i>	26
3. <i>L'action « Conduite et animation de la politique de lutte contre l'exclusion »</i>	29
4. <i>L'action « Rapatriés »</i>	29
5. <i>Les dépenses fiscales</i>	29
6. <i>Le « coup de pouce » du plan de relance de l'économie s'arrête en 2010, malgré le caractère récurrent de certaines dépenses</i>	30
B. LA CONTRIBUTION DE L'ÉTAT AUX AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT SERA-T-ELLE À LA MESURE DE LA CRISE ÉCONOMIQUE ?	30
1. <i>Les aides personnelles au logement</i>	31
2. <i>Le fonds national d'aide au logement</i>	32
3. <i>Le financement d'associations œuvrant en faveur du logement</i>	34

C. LES AIDES À LA PIERRE : APRÈS LE SOUTIEN MASSIF DU PLAN DE RELANCE, UNE DIMINUTION IMPORTANTE POUR LES NOUVELLES OPÉRATIONS.....	34
1. L'action « Construction locative et amélioration du parc »	35
a) La dotation pour les opérations nouvelles de construction de logements locatifs sociaux baisse de presque 13 %	35
b) L'amélioration du parc de logements, dont la mission incombe à l'Anah, ne relève presque plus du budget de l'Etat.....	36
c) La caisse de garantie du logement locatif social.....	39
d) L'accueil des gens du voyage	40
2. L'action « Soutien à l'accession à la propriété »	40
3. L'action « Lutte contre l'habitat indigne ».....	41
4. L'action « Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction ».....	41
5. L'action « Soutien »	42
6. Les dépenses fiscales représentent l'essentiel de l'effort de l'Etat en faveur du logement.....	42
D. LES CRÉDITS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE PEINENT À RESTER STABLES	44
1. L'action « Prévention et développement social »	45
2. L'action « Revitalisation économique et emploi »	48
3. L'action « Stratégie, ressources et évaluation ».....	50
4. L'action « Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie »	50
5. Le document de politique transversale	51
TRAVAUX DE LA COMMISSION	53
I. AUDITION DU MINISTRE	53
II. EXAMEN DE L'AVIS.....	62
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....	69

Les crédits de la mission « Ville et logement » pour 2010

Programmes	Crédits de paiement (en euros)	Variation 2010/2009 (en %)
Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	1 099 410 050	- 1,7 %
Prévention de l'exclusion	50 000 000	- 22,9 %
Actions en faveur des plus vulnérables	1 004 700 000	+ 1,6 %
Conduite et animation de la politique de lutte contre l'exclusion	24 710 050	- 7,1 %
Rapatriés	20 000 000	- 47,4 %
Aide à l'accès au logement	5 369 700 000	+ 8,6 %
Aides personnelles	5 361 000 000	+ 8,6 %
Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté (libellé modifié)	8 700 000	+ 4,1 %
Développement et amélioration de l'offre de logement	633 505 300	+ 3,1 %
Construction locative et amélioration du parc	607 895 300	+ 3,2 %
Soutien à l'accession à la propriété	4 700 000	- 0,8 %
Lutte contre l'habitat indigne	0	-
Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction	7 700 000	- 11,8 %
Soutien	13 210 000	+ 8,7 %
Politique de la ville	708 322 864	- 10,9 %
Prévention et développement social	337 172 864	- 10,9 %
Revitalisation économique et emploi	310 950 000	- 9,6 %
Stratégie, ressources et évaluation	44 200 000	- 24,0 %
Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie	16 000 000	+ 14,0 %
Total mission « Ville et logement »	7 810 938 214	+ 4,5 %

Mesdames, Messieurs,

La mission « Ville et logement » regroupe quatre domaines de l'action publique qui touchent directement une grande majorité des Français : l'accueil et l'hébergement des personnes sans abri, les aides personnelles au logement, les aides à la pierre et la politique de la ville.

Face aux bouleversements actuels des modes de vie, le logement constitue, pour celles et ceux qui peuvent en bénéficier, un lieu de refuge et de stabilité. Parallèlement, comment accepter qu'en 2009, tant de personnes en soient dépourvues ou vivent dans des appartements ou des maisons indignes ?

Depuis un an, le monde connaît une crise, d'abord financière, puis économique et sociale, d'une ampleur exceptionnelle. Elle a des répercussions fortes sur l'emploi et sur les conditions de logement. Le Gouvernement a réagi en proposant un plan de relance de l'économie, qui a constitué un important effort de solidarité nationale.

Aujourd'hui, le projet de loi de finances pour 2010 bénéficie partiellement de cet élan, mais peine à prolonger la dynamique : la progression des crédits n'est due qu'à l'augmentation, en nombre et en volume, des aides personnelles au logement, consécutive à la crise. Sur l'hébergement, les aides à la pierre et la politique de la ville, 2010 est - au mieux - une année de transition.

Pour autant, les crédits budgétaires ne constituent en définitive qu'une minorité des dépenses de l'Etat en faveur du logement et des quartiers défavorisés : les « niches » fiscales ou sociales sont dorénavant prédominantes ; cette évolution du mode d'intervention publique devrait d'ailleurs être pleinement mesurée et évaluée.

En outre, après plusieurs années de réformes législatives intenses, y compris en matière de défiscalisation, il est temps de privilégier la mise en œuvre des mesures adoptées. La montée en puissance du droit au logement opposable, qui entraînera un coût financier direct pour l'Etat s'il ne prend pas les dispositions pour reloger les personnes prioritaires ou qui ont attendu trop longtemps une offre, constituera un enjeu majeur des années à venir.

Par ailleurs, les interrogations sur le financement de la politique de rénovation urbaine et de celle relative à l'amélioration de l'habitat sont pendantes pour 2011 et après. La réforme de 2009 transférant au « 1 % logement », sur la période 2009 à 2011, plus de 2,5 milliards d'euros de charges incombant à l'Etat n'est pas pérenne ; en outre, elle se heurte dès 2011 à la montée en charge des décaissements de l'agence nationale de rénovation urbaine sur des travaux déjà engagés par les collectivités territoriales.

Ceci étant, si la région parisienne concentre les difficultés, tant en termes de logement que d'hébergement, si bien qu'elle nécessite certainement un traitement différencié, les contraintes nées de cette situation ne doivent pas nécessairement peser de manière identique sur l'ensemble du territoire.

En définitive, une grande vigilance s'impose pour que l'effort de l'Etat ne faiblisse pas et pour appréhender avec lucidité les enjeux de financement pour les années à venir.

I. LES PRINCIPAUX ENJEUX DE LA MISSION « VILLE ET LOGEMENT »

La mission « Ville et logement » a connu plusieurs modifications de maquette budgétaire ces dernières années et regroupe dorénavant **quatre programmes** :

- le programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » (environ 1 milliard d'euros) porte des financements destinés principalement à **l'hébergement et l'accueil des personnes sans abri** ;

- le programme 109 « Aide à l'accès au logement » (5,4 milliards) est destiné au financement des **aides « à la personne »** *via* le fonds national d'aide au logement (Fnal) ;

- le programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement » (entre 0,5 et 0,6 milliard) finance les **aides « à la pierre »** et l'effort de construction de logements. L'agence nationale de l'habitat (Anah) est rattachée à ce programme ;

- le programme 147 « **Politique de la ville** » (0,7 milliard d'euros) porte les financements de la politique éponyme. L'agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) et l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) sont rattachées à ce programme.

Les trois premiers programmes relèvent du ministre en charge du logement, c'est-à-dire aujourd'hui le 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, et le quatrième relève du ministre en charge de la ville, c'est-à-dire aujourd'hui le ministre du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville.

Ces deux ministres ont à leurs côtés un secrétaire d'Etat compétent en ce qui concerne cette mission, respectivement le secrétaire d'Etat au logement et à l'urbanisme et le secrétaire d'Etat à la politique de la ville.

De plus, trois responsables de programme sont bien rattachés administrativement au ministre concerné par le programme, mais le responsable du programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », dont le ministre concerné est celui en charge du logement, est en fait rattaché administrativement au ministère du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville, au titre de la solidarité.

Finalement, l'ensemble que constitue la mission « Ville et logement », dorénavant interministérielle, est plutôt disparate, notamment en termes de gestion.

A. APRÈS LE TRANSFERT À ACTION LOGEMENT DU FINANCEMENT DE PLUSIEURS POLITIQUES, 2010 EST UNE ANNÉE DE TRANSITION

1. Le transfert de l'Etat vers Action logement de 2,55 milliards d'euros de charges sur 2009-2011

Depuis 1953, les entreprises contribuent au financement des efforts de construction et au secteur du logement en général à hauteur de 1 % de leur masse salariale ; ce taux a été abaissé à 0,45 % en 1991. Cette « participation des employeurs à l'effort de construction » est plus connue sous le nom de « **1 % logement** », qui s'est renommé « **Action logement** » en juillet 2009.

En 2009, la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion¹ a **profondément réformé** à la fois les modalités de gouvernance d'Action logement et la destination de ses fonds. Ainsi, le nombre des collecteurs financiers de cette ressource (les comités interprofessionnels du logement - Cil), qui sont des associations à but non lucratif et à statut réglementé, devrait passer d'une centaine à environ trente durant l'année 2010. Surtout, la réforme renforce les compétences de l'union d'économie sociale pour le logement (UESL), tête de réseau des organismes collecteurs : auparavant chargée de représenter les intérêts communs des partenaires sociaux, elle peut dorénavant émettre des recommandations pour faire respecter la mise en œuvre des règles s'appliquant au secteur. La gouvernance interne de l'UESL est également modifiée, notamment pour y accroître le rôle des représentants de l'Etat.

Au-delà de la volonté bienvenue de dégager des économies de gestion substantielles dans un secteur touché par ailleurs par des scandales financiers, la réforme permet surtout à l'Etat de faire financer une partie de ses obligations par Action logement.

Sur la période 2009-2011, sa participation s'élèvera au total à **3,9 milliards d'euros** :

- 2,31 milliards en faveur de l'Anru au titre de la rénovation urbaine ;
- 150 millions en faveur de l'Anru également, mais au titre du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) ;
- 1,44 milliard en faveur de l'Anah.

La modification du financement de ces trois programmes ou agences de l'Etat représente **un coût supplémentaire de 2,55 milliards d'euros** pour Action logement sur 2009-2011 **par rapport à la situation antérieure.**

¹ Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009.

Deux décrets du 22 juin 2009¹, qui traduisent le nouveau poids de l'Etat sur Action logement, ont précisément fixé le cadre de ses enveloppes budgétaires pour la période 2009-2011.

Destination des fonds d'Action logement en 2010

en millions d'euros

	Enveloppe minimale	Enveloppe maximale	Part du total en % (arrondie)
Aides à des personnes physiques	1 114	1 546	33 %
Soutien à la construction, la réhabilitation et l'acquisition de logements locatifs sociaux ou intermédiaires	1 180	1 420	30 %
Interventions à caractère très social dans le domaine du logement	252	308	7 %
Programme national de rénovation urbaine (financement de l'Anru)	770	770	17 %
Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD)	45	45	1 %
Agence nationale de l'habitat (Anah)	480	480	10 %
Actions de formation et d'information	10	12	0,3 %
Garantie universelle des risques locatifs (GRL)	63	77	2 %
Total	3 914	4 658	100 %

Source : décret n° 2009-747 du 22 juin 2009 relatif aux enveloppes minimales et maximales des emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction

En 2010, la participation d'Action logement aux programmes transférés par l'Etat représentera ainsi **28 % de l'emploi total de ses fonds**. De plus, la réforme modifie ses modalités d'intervention : ses ressources sont réorientées vers des subventions, alors qu'elles étaient très majoritairement utilisées pour accorder des prêts, ce qui tend naturellement à assécher ses capacités.

En conséquence, votre rapporteur s'interroge sur la pérennité d'un mode de financement dont la soutenabilité est aléatoire.

¹ Décret n° 2009-746 relatif aux emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction pris pour l'application de l'article L. 313-3 du code de la construction et de l'habitation et décret n° 2009-747 relatif aux enveloppes minimales et maximales des emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction.

Le programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD)

Créé par la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre les exclusions, le PNRQAD fait l'objet d'une première phase entre 2009 et 2011, visant à engager la requalification d'une vingtaine de quartiers. Son budget s'élève à 380 millions d'euros sur cette période, dont 150 millions en provenance de l'Anru, financés par Action logement, 150 millions de l'Anah et 80 millions de l'Etat. Il s'agit donc de concentrer un investissement massif sur un nombre restreint de quartiers.

A la suite de l'appel à candidature, lancé en mai dernier, quatre-vingt-sept dossiers ont été déposés ; ils seront examinés début décembre 2009 par la commission créée à cet effet et la liste des quartiers retenus fera l'objet d'un décret du ministre en charge du logement. Les collectivités territoriales négocieront et signeront ensuite un contrat avec l'Anru, chargée de coordonner ce programme. En conséquence, les premiers engagements ne devraient intervenir en 2010 qu'à un niveau très limité.

2. Un transfert de charges immédiat

Comme pour toute dépense liée à des investissements, il existe un décalage important entre le moment où est ouverte une autorisation d'engagement (AE) et la fin de l'opération, qui permet de clôturer les crédits de paiement (CP) correspondants. L'échelonnement des paiements tend même à augmenter en raison de la complexité croissante des opérations immobilières.

Ainsi, **le reste à payer sur des engagements antérieurs au 31 décembre 2008 s'élevait à 3,3 milliards d'euros sur le programme** « Développement et amélioration de l'offre de logement », alors que les CP demandés pour 2009 se montaient à 614 millions, soit un peu moins de 19 % du stock des anciens engagements. D'ailleurs, 90 % des CP demandés pour 2010 correspondent à des engagements antérieurs.

Ces restes à payer ne constituent pas une dette de l'Etat, mais plutôt **un engagement à verser, le moment venu, les crédits correspondants**. Or, le tableau de financement doit être regardé avec prudence car la réforme du financement de l'Anah pour la période 2009-2011, avec sa prise en charge par Action logement plutôt que par l'Etat, ne tient pas compte du décalage entre engagement et paiements. Action logement finance cette année des engagements pris antérieurement par l'agence¹ et « celui » qui la financera après 2011 fera certainement de même. Le schéma choisi par l'Etat pour atténuer tout de suite le montant de ses paiements tend à biaiser les besoins qui apparaîtront dès 2012 sur ce programme.

¹ Le montant de cette dette dépasse les 50 millions d'euros.

L'opération a été encore plus radicale pour le programme « Politique de la ville », puisque l'Etat y a annulé, en 2009, du fait du transfert du financement de l'Anru à Action logement, 1,6 milliard d'euros d'engagements antérieurs contractés au titre de la rénovation urbaine, soit la quasi-totalité des restes à payer sur ce programme.

D'ailleurs, la commission des finances du Sénat¹ notait, à l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement pour 2008, que l'Etat n'avait consommé que très faiblement, en 2008, les crédits de paiement ouverts au titre de la rénovation urbaine, « *anticipant le passage en 2009 à un mode de financement principal [...] par l'UESL* »². Sur 227 millions de CP votés en loi de finances initiale, montant en baisse de 42 % par rapport à 2007, 59 millions seulement ont été consommés en 2008, soit 26 %.

3. Le financement du programme national de rénovation urbaine : une impasse dès 2011, une inconnue par la suite

Le programme national de rénovation urbaine (PNRU) a été créé par la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine³ ; il a été plusieurs fois modifié depuis lors. Représentant un effort majeur en faveur des quartiers défavorisés, il est mis en œuvre par l'Anru, agence créée pour, d'une part, concentrer les financements, d'autre part, simplifier et accélérer les procédures.

Les moyens dédiés au PNRU s'inscrivent dans une enveloppe fermée, qui a fortement augmenté depuis la loi de 2003⁴ et qui s'élève à **12 milliards d'euros sur la période 2004-2013** d'après la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement. Celle-ci a également modifié l'origine des financements, en les faisant porter principalement sur Action logement entre 2009 et 2011, période durant laquelle **les dépenses d'intervention de l'Etat sur le programme sont ramenées à zéro, hors plan de relance**.

Or, le PNRU, qui a mis un peu de temps à prendre son envol, arrive maintenant dans la **phase finale de contractualisation** et, surtout, dans une phase de réalisation des travaux et de paiement des subventions. Au 1^{er} septembre 2009, l'ensemble des engagements de subventions s'élèvent à **10,9 milliards d'euros**, sur 474 quartiers comptant au total 3,2 millions d'habitants. Afin de bien mesurer l'effet « cloche » des financements du PNRU, il faut savoir que les paiements cumulés à la fin 2008 s'élevaient à environ 1,4 milliard d'euros et que, pour la seule année 2009, ils seront de plus d'un milliard.

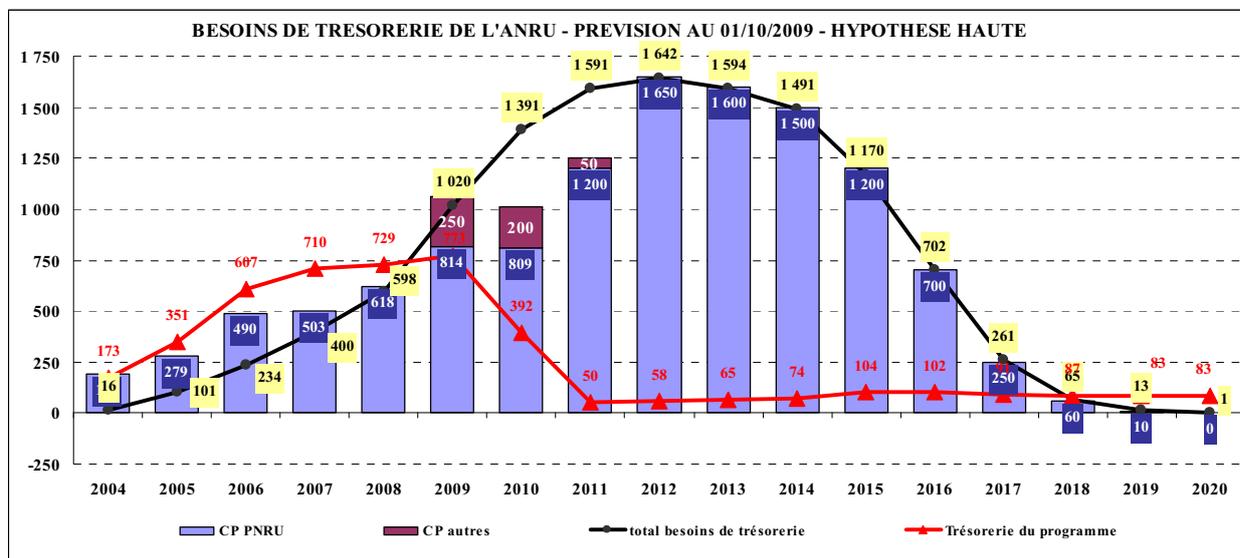
¹ Rapport Sénat n° 542 (2008-2009) de la commission des finances, 8 juillet 2009.

² Cour des comptes, note d'exécution budgétaire sur la mission « Ville et logement ».

³ Loi n° 2003-710.

⁴ Elle prévoyait une enveloppe de 2,5 milliards d'euros pour la période 2004-2008.

A cet égard, le financement de l'Anah ne présente pas les mêmes particularités : ses subventions ne sont pas concentrées sur un nombre limité d'opérations ayant toutes un calendrier équivalent.



Source : Anru

La trésorerie du programme, jusqu'ici abondante en raison des décalages entre les engagements et les paiements, a obtenu un **sursis en 2009 grâce aux crédits du plan de relance de l'économie** : 350 millions d'euros en AE, qui se répartissent en 200 millions de CP en 2009 et 150 en 2010. Quoiqu'il en soit, elle s'éteindra quasiment durant l'exercice 2011.

Or, même selon l'hypothèse « basse » d'appel de fonds fournie à votre rapporteur par l'Anru, l'année **2011 révélera déjà une impasse de financement.**

Malgré la contribution d'Action logement et en conservant un certain niveau de trésorerie, les besoins non satisfaits se montent à 141 millions en 2011, selon une hypothèse basse, et à 391 millions, selon une hypothèse haute.

Par la suite, les besoins de financement seront massifs durant les années 2012 à 2015 : presque 1,5 milliard en moyenne par an dans une hypothèse haute en termes de rapidité de paiement des subventions.

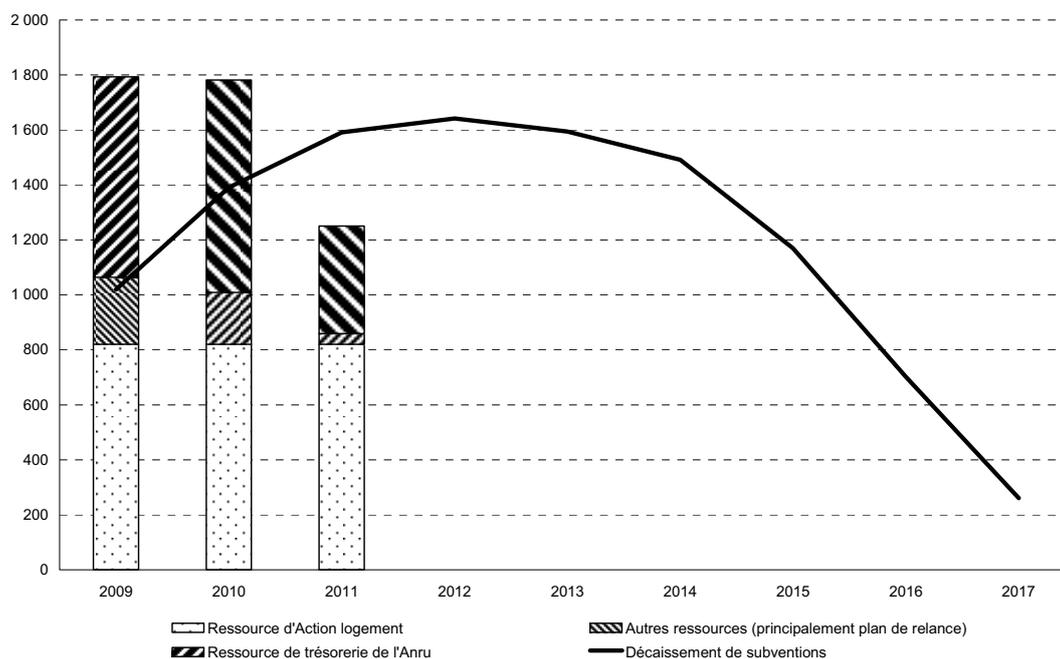
Besoins de financement de l'Anru

en millions d'euros

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Hypothèse basse	1 300	1 300	1 200	1 100	900	750	500	100
Hypothèse haute	1 650	1 600	1 500	1 200	700	250	60	10

Source : Anru, prévisions au 1^{er} octobre 2009

Tableau de financement de l'Anru (en millions d'euros)



Source : commission des affaires sociales, selon les chiffres fournis par l'Anru (hypothèse haute)

Ce graphique montre en colonnes les ressources disponibles de l'Anru (y compris sa trésorerie) et en courbe la prévision de décaissement : lorsque la courbe est au-dessus du cumul des histogrammes, il y a déficit de financement.

Votre rapporteur souhaite en conséquence que la programmation du financement de la rénovation urbaine soit rapidement précisée, afin que les incertitudes ne pèsent pas sur les opérations en cours et *in fine* sur les collectivités territoriales.

B. VERS UNE POLITIQUE DU LOGEMENT PLUS COHÉRENTE

1. Le droit au logement opposable, la mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion : appliquer les mesures adoptées

Ces dernières années, les modifications législatives touchant directement le secteur du logement ont été nombreuses. Toutes les dernières **lois de finances initiales ou rectificatives** contenaient diverses mesures « d'adaptation » des - nombreux - **dispositifs de défiscalisation**, notamment dans le sens d'une meilleure prise en compte des impératifs environnementaux : Périssol, Besson, ancien ou neuf, Robien, classique ou recentré, Borloo, ancien ou populaire, Scellier, classique ou intermédiaire, éco-prêt à taux zéro, location meublée non professionnelle..., sans compter les réformes de la politique du logement outre-mer. Cette instabilité législative crée à la fois des opportunités peu justifiées et des emballements temporaires pour tel ou tel type d'investissement ou d'opération immobilière, avec les excès qui ont pu être constatés dans certaines villes moyennes.

En outre, **plusieurs lois majeures** ont été adoptées qui réorganisent profondément ce secteur : la loi portant engagement national pour le logement¹, la loi instituant le droit au logement opposable (Dalo) et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale² ou la récente loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion³.

- La **loi portant engagement national pour le logement** contient de très nombreuses mesures et complète le plan de cohésion sociale de juin 2004 ; elle vise à accroître l'offre foncière pour favoriser la construction de logements, par exemple en simplifiant les procédures de mise en vente de ses terrains par l'Etat, en augmentant l'enveloppe du prêt à taux zéro ou en appliquant le taux réduit de TVA pour l'accession sociale à la propriété.

- La **loi instituant le droit au logement opposable** a été adoptée dans l'urgence, à la suite de la mobilisation autour des campements de sans-abri durant l'hiver 2006. Elle organise une procédure de garantie du droit au logement par l'Etat. Des commissions départementales de médiation sont mises en place pour examiner les demandes de logement ; si elles sont jugées prioritaires ou urgentes, les commissions peuvent demander au préfet de procurer au requérant un logement sur le contingent préfectoral. En cas de non-relogement, un recours peut être engagé devant le tribunal administratif et l'Etat peut être condamné au paiement d'une astreinte. Ce recours contentieux est ouvert depuis le 1^{er} décembre 2008 aux publics prioritaires visés dans la loi ; à partir du 1^{er} janvier 2012, il sera élargi à tout demandeur de logement social n'ayant pas reçu de réponse après un délai anormalement long. La loi

¹ Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006.

² Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007.

³ Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009.

contient aussi de nombreuses autres dispositions concernant l'hébergement d'urgence ou le développement de l'offre de logements.

Au sujet du « mal-logement », fondement des demandes dans le cadre du Dalo, les statistiques divergent, puisqu'elles conduisent à une estimation des demandeurs potentiels comprise entre 483 000 et 773 000. C'est ce qu'indique un récent rapport de l'inspection générale des affaires sociales¹, qui pointe la nécessité d'améliorer le système d'information sur cette question.

**Eléments de synthèse du troisième rapport du comité de suivi
de la mise en œuvre du droit au logement opposable (octobre 2009)**

Priorité à la bataille de l'offre

1 - Les chiffres clés du Dalo

Près de 100 000 recours ont été déposés au niveau national et le rythme ne faiblit pas. Ils sont fortement territorialisés, puisque l'Ile-de-France en représente les deux tiers et Paris 20 % à lui seul. En province, l'activité est également contrastée selon les départements, puisque dix d'entre eux enregistrent plus de cinquante recours par mois, tandis que cinquante-huit en ont moins de dix. 11 000 ménages ont été relogés et plus de mille ont été hébergés après un recours.

2 - La saisine des commissions de médiation

Le déficit d'information et d'assistance des demandeurs persiste. L'instruction des recours est très inégale et il est nécessaire de renforcer significativement les moyens des départements les plus chargés, à Paris et en Ile-de-France notamment. Certains départements délivrent tardivement les accusés de réception. Pour autant, les commissions de médiation assument leurs missions, mais les taux de rejet sont très variables d'un département à l'autre : de 12 % à 74 %. Le droit au logement des gens du voyage doit être mieux pris en compte.

3 - Reloger les ménages désignés par les commissions de médiation

Le respect de l'obligation de résultat en matière de logement est très inégal et l'Etat a été condamné dans certains départements pour non-application de la loi, dans un contexte très tendu en termes d'offre, mais aussi avec des pratiques de mobilisation de l'offre plus ou moins efficaces. Au total, 7 250 ménages prioritaires n'ont pas reçu une offre dans le délai légal, dont 6 500 en Ile-de-France (5 500 à Paris).

L'obligation de résultat en matière d'hébergement est loin d'être respectée et le dispositif n'est pas en mesure à ce jour d'assurer l'accueil de toutes les personnes en détresse et de respecter le principe de non-remise à la rue des personnes accueillies. L'orientation des ménages à reloger ou à héberger doit faire l'objet de concertation, avec un objectif de mixité sociale. Les refus des offres par les ménages révèlent des carences et des incompréhensions.

¹ « Evaluation des besoins liés au droit au logement opposable », par Marc Prévot, Philippe Schmit et Isabelle Rougier, conseil général de l'environnement et du développement durable et inspection générale des affaires sociales, La documentation française, juin 2009.

4 - Adapter l'offre et les outils du droit au logement aux besoins

Il s'agit d'évaluer les besoins des personnes en difficulté, d'agir en amont, notamment par la prévention des expulsions et la lutte contre l'habitat indigne, d'adapter l'offre de logements dans la perspective de 2012 et d'aménager le dispositif d'accueil d'hébergement et d'insertion à l'évolution des besoins.

Le comité enregistre des chiffres mitigés sur l'évolution de l'offre, avec une progression du nombre de logements financés, mais nettement inférieure aux objectifs du plan de cohésion sociale (104 000 logements contre 142 000), et un impact réel limité pour les logements familiaux. La production de logements privés conventionnés plafonne à 14 500, dont seulement 540 en Ile-de-France.

Le comité relève également l'insuffisance des moyens budgétaires affectés par l'Etat au développement de l'offre de logements sociaux et à la solvabilisation : **la diminution programmée du budget logement de l'Etat est en contradiction avec les exigences de la loi Dalo.**

5 - Les bonnes pratiques du droit au logement

Le comité présente un échantillon de bonnes pratiques.

6 - L'enjeu des mois à venir : gagner la bataille de l'offre

Le comité propose quatre engagements stratégiques pour gagner la bataille de l'offre : mobiliser l'offre existante de logements sociaux pour reloger les ménages prioritaires, mobiliser les logements privés pour des ménages en difficulté en zone tendue, programmer de façon territorialisée le développement de l'offre locative sociale et renforcer durablement l'effort budgétaire de l'Etat en faveur de la politique sociale du logement.

• Outre la réforme de la gouvernance et de la destination des fonds d'Action logement, la **loi de mobilisation pour le logement** contient également de multiples dispositions au travers de ses 124 articles. Elles concernent l'élargissement des compétences de l'Anah à l'hébergement d'urgence, la création d'un programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD), la conclusion obligatoire d'une convention entre l'Etat et chaque organisme HLM fixant des objectifs en termes de nombre de logements à construire ou à mettre en vente, la libération plus rapide des grands logements sociaux, le droit de préemption des préfets ou encore les modalités d'expulsion.

Finalement, il semble aujourd'hui important de **stabiliser l'ensemble des dispositifs et les faire fonctionner**. C'est d'ailleurs ce qu'a indiqué, au Sénat, Benoist Apparu, secrétaire d'Etat au logement et à l'urbanisme : « *le Gouvernement travaille encore aujourd'hui à l'élaboration des textes d'application de [la] loi [du 25 mars 2009] : je souhaite donc mener à leur terme ces différents chantiers et améliorer les dispositifs existants, avant d'[en] imaginer de nouveaux [sur le plan] législatif* »¹.

¹ Le 17 novembre dernier, sur une proposition de loi relative à la lutte contre le logement vacant et à la solidarité nationale pour le logement.

2. La question de la gouvernance de la politique du logement reste entière

Au-delà de cette instabilité, il faut admettre que la question du logement reste **extrêmement complexe**. La myriade de rapports sur le sujet présente bien l'évolution des politiques et de l'organisation des acteurs et rappelle que le logement est une question sociale majeure. Pour autant, **la gouvernance de la politique du logement en France est clairement en déshérence**. En effet, alors que l'Etat assume traditionnellement un rôle central, il a eu tendance, au fil des années, à s'en remettre à d'autres acteurs : organismes HLM, collectivités territoriales, Action logement, associations, agences diverses et variées... Cette dilution des responsabilités n'est pas gage d'efficacité et de solidarité alors même que l'Etat tend à se désengager financièrement.

Le Conseil d'Etat est particulièrement sévère à cet égard, puisqu'il parle « *du morcellement et de l'ambiguïté des responsabilités, de la multiplication des dispositifs spécialisés, de l'éparpillement des acteurs, de la difficile coordination sur le terrain, de la disparité de l'application de la loi selon les territoires et de l'aggravation des dérèglements du marché* ». Il ajoute que « *les acteurs du logement sont devenus si nombreux et leurs relations si enchevêtrées qu'elles peuvent déboucher sur un pouvoir de blocage attribué à chacun d'eux* »¹.

S'il est judicieux de mobiliser l'ensemble des capacités en faveur de la construction et de l'amélioration de logements et d'hébergements, les Français souhaitent surtout des résultats et un accès facile aux différentes procédures d'accession à la propriété, de location ou d'amélioration de leur logement. Cette **simplification** doit aller de pair avec la mise en place d'**un véritable chef de file**, qui n'obèrerait naturellement pas le rôle des autres acteurs dans le cadre de partenariats.

C. METTRE EN ŒUVRE LA GARANTIE UNIVERSELLE DES RISQUES LOCATIFS

La situation tendue du logement en France tient notamment aux réticences de nombreux propriétaires à louer un bien et à le louer à certains publics. Dans ce contexte, **la garantie universelle des risques locatifs (GRL) tend à faciliter, pour les propriétaires, la contraction d'une assurance contre les impayés de loyers**. Elle a pour objectif de sécuriser la relation entre le bailleur et son locataire et d'élargir le panel des locataires éventuels.

La convention conclue entre l'Etat et l'union d'économie sociale pour le logement (UESL) le 20 décembre 2006 permet ainsi d'apporter aux entreprises d'assurance, qui acceptent de s'engager dans le dispositif, une

¹ Rapport annuel 2009 du Conseil d'Etat, « Droit au logement, droit du logement », La documentation française.

compensation financière en cas de sinistre, à condition qu'elles étendent leur garantie aux locataires exclus par les critères habituels de solvabilité (taux d'effort, nature de l'activité professionnelle ou du contrat de travail, cautionnement) et définis dans un cahier des charges social adopté par l'UESL.

La GRL prend en charge le risque d'impayés portant sur le loyer, les charges et les taxes dus par un locataire, dans une limite d'indemnisation de 2 300 euros mensuels. Elle couvre également, en cas d'expulsion, les coûts de remise en état du logement, dans la limite de 7 700 euros et avec une franchise d'un mois de loyer hors charges, ainsi que les éventuels frais de justice.

La loi du 5 mars 2007¹ a créé un fonds de garantie universelle des risques locatifs, qui assure le financement du dispositif. Il est alimenté par les entreprises d'assurance, Action logement, l'Etat et, sur une base volontaire, les collectivités territoriales. Le bailleur paye une prime d'assurance, déductible des revenus fonciers ou ouvrant droit à un crédit d'impôt, et les entreprises d'assurance versent au fonds une fraction des primes ainsi perçues. La différence entre le montant total des primes et celui des sinistres est prise en charge, selon le type de ménage, par Action logement ou par l'Etat, respectivement les locataires éligibles à la garantie Loca-Pass et les locataires d'un logement privé conventionné et les autres locataires éligibles, c'est-à-dire les fonctionnaires, les professions indépendantes, les salariés du secteur agricole, les étudiants non boursiers de l'Etat, les demandeurs d'emploi, les bénéficiaires des minima sociaux et les retraités depuis plus de cinq ans.

De plus, l'article 85 de la loi de finances rectificative pour 2007² a institué une garantie de l'Etat sur les compensations versées au titre de ces contrats d'assurance. Un décret, encore attendu, doit fixer les modalités d'application de cette garantie, dont les conditions d'éligibilité des locataires, le seuil et le plafond d'intervention de l'Etat. A l'initiative de votre commission, la loi de finances rectificative pour 2008³ a élargi cette garantie, en précisant qu'elle serait accordée, sous réserve des autres conditions, à tout locataire dont le taux d'effort serait inférieur à 50 %.

Enfin, l'article 55 de la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion prévoit qu'un cautionnement ne peut pas être demandé par un bailleur qui a souscrit une assurance garantissant les obligations locatives du locataire.

Tous les outils législatifs sont maintenant en place et il est urgent de proposer concrètement une GRL simple et unifiée, qui contribuera à fluidifier la mobilité dans le parc locatif.

¹ Article 27 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

² Loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007.

³ Loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008.

D. QUEL ZONAGE POUR LA POLITIQUE DE LA VILLE ?

L'article 42 de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire¹ prévoit que des politiques renforcées et différenciées de développement sont mises en œuvre dans les zones caractérisées par des handicaps géographiques, économiques ou sociaux. Ces zones, plusieurs fois redéfinies par la loi, concernent des territoires ruraux, ultramarins ou connaissant des difficultés spécifiques de reconversion. La politique de la ville s'inscrit dans ce zonage selon **trois types de zones géographiques** :

- les zones urbaines sensibles (Zus), au nombre de 751, sont caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi ;

- les zones de redynamisation urbaine (ZRU), au nombre de 435, sont définies, à l'intérieur des Zus, comme étant confrontées à des difficultés particulières ;

- les zones franches urbaines (ZFU), au nombre de 100, visent à faciliter l'implantation d'entreprises dans des quartiers particulièrement défavorisés au regard des critères pris en compte pour la détermination des zones de redynamisation urbaine. La loi de finances pour 2009² a diminué l'attractivité fiscale des ZFU.

La délimitation des Zus et des ZRU n'a jamais été véritablement revue, ce qui peut entraîner un ciblage géographique inadapté et, symboliquement, une stigmatisation de ces zones qui, ne changeant pas de statut juridique, semblent stagner.

A l'initiative conjointe de la commission des finances et de la commission des affaires sociales du Sénat, la loi de finances pour 2008³ a prévu que la liste des zones urbaines sensibles sera actualisée tous les cinq ans et que la première opération aurait lieu en 2009.

En 2009, le Gouvernement a donc lancé différentes études statistiques pour préparer cette réforme ; le secrétariat général du comité interministériel des villes a publié un livre vert.

Deux parlementaires en mission, Pierre André et Gérard Hamel, lui-même également président de l'Anru, ont été chargés de proposer une méthode opérationnelle de révision de la géographie prioritaire. Leur rapport, remis au Premier ministre le 23 septembre dernier, préconise de **mettre fin au zonage des Zus en identifiant des communes éligibles à la politique de la ville** et, au sein de celles-ci, des territoires d'intervention contractualisés entre le préfet et le maire. Il recommande que la solidarité nationale s'exerce en priorité en faveur des communes les plus en difficulté, là où les politiques de droit

¹ Loi n° 95-115.

² Article 190 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008.

³ Article 140 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007.

commun et de solidarité locale ne suffisent plus à répondre aux besoins. Le rapport recommande également **d'élargir le champ actuel des contrats urbains de cohésion sociale (Cucs), au service d'un véritable projet territorial**. Il propose enfin une mise en œuvre progressive de la réforme à compter de 2011, en maintenant notamment les périmètres actuels de rénovation urbaine et de zones franches urbaines jusqu'à leur terme.

Votre rapporteur estime que ces propositions vont dans le bon sens, puisqu'elles permettent d'améliorer la lisibilité de la politique de la ville, rendue opaque par la superposition des dispositifs, de responsabiliser les élus locaux par une contractualisation globale à l'échelle d'un territoire et d'apporter de la souplesse dans la gestion de procédures encore trop complexes. Il souhaite que le Gouvernement engage cette réforme rapidement, comme le prévoit la loi.

II. DES CRÉDITS EN HAUSSE MAIS DES ÉVOLUTIONS ÉTONNAMMENT CONTRASTÉES

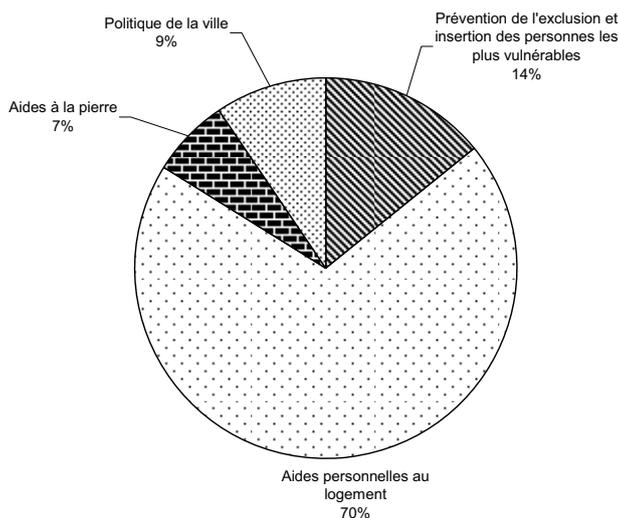
Les crédits de la mission « Ville et logement »

arrondi en millions d'euros

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2009	2010	%	2009	2010	%
Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	1 119	1 099	-1,7 %	1 119	1 099	-1,7 %
Aide à l'accès au logement	4 945	5 370	8,6 %	4 945	5 370	8,6 %
Développement et amélioration de l'offre de logement	608	515	-15,3 %	614	634	3,1 %
Politique de la ville	770	721	-6,3 %	795	708	-10,9 %
Total de la mission	7 742	7 705	3,5 %	7 473	7 811	4,5 %

Source : projet annuel de performance annexé au PLF 2010

Les grandes masses budgétaires de la mission : 7,7 milliards d'euros en AE en 2010



**A. ACCUEIL ET HÉBERGEMENT DES PERSONNES VULNÉRABLES :
COMMENT PRIVILÉGIER LES SOLUTIONS DURABLES DANS UN
CONTEXTE BUDGÉTAIRE PEU FAVORABLE ?**

**Les crédits du programme « Prévention de l'exclusion
et insertion des personnes vulnérables »**

en millions d'euros

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2009	2010	%	2009	2010	%
Prévention de l'exclusion	64,9	50,0	- 22,9 %	64,9	50,0	- 22,9 %
Actions en faveur des plus vulnérables	989,3	1 004,7	1,6 %	989,3	1 004,7	1,6 %
Conduite et animation de la politique de lutte contre l'exclusion	26,6	24,7	- 7,1 %	26,6	24,7	- 7,1 %
Rapatriés	38,0	20,0	- 47,4 %	38,0	20,0	- 47,4 %
Total du programme	1 118,8	1 099,4	- 1,7 %	1 118,8	1 099,4	- 1,7 %

Source : projet annuel de performance annexé au PLF 2010

Ce programme constitue la traduction budgétaire du plan national d'action pour l'inclusion sociale, dont les quatre priorités pour la période 2008-2011 sont l'accès et le retour à l'emploi des personnes qui en sont le plus éloignées, l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, l'offre de logement et la qualité de l'hébergement.

Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, 2010 sera marquée par la réforme du dispositif d'hébergement et d'accès au logement des publics sans domicile, annoncée par Benoist Apparu, secrétaire d'Etat chargé du logement et de l'urbanisme, le 10 novembre 2009. De nombreuses associations se sont félicitées de l'annonce de ce plan, mais se sont parallèlement interrogées sur les moyens mis en œuvre, notamment en termes de logements sociaux, qui restent la clé de toute solution durable.

**La refonte du dispositif d'hébergement et d'accès au logement
des personnes sans abri ou mal logées**

Avec plus de 2 130 structures, le dispositif d'hébergement est dispersé, non régulé et dans l'incapacité de maîtriser les flux d'entrée et de garantir une sortie vers le logement. Sa gouvernance repose sur un mode de gestion de crise dans l'urgence.

La réforme s'articule autour de deux principes directeurs : la mise en place d'un service public de l'hébergement et de l'accès au logement, qui précisera les missions d'intérêt général et replacera l'utilisateur au cœur du dispositif ; la priorité accordée à l'accès au logement, y compris pour les publics les plus vulnérables.

Elle ouvre plusieurs axes de travail : offrir un accompagnement social adapté à toute personne en ayant besoin pour accéder au logement, développer une offre de logements accessibles aux ménages modestes, prévenir les expulsions locatives et garantir l'accès prioritaire au logement social des personnes sans abri ou mal logées.

Mieux accueillir et mieux orienter

La veille sociale doit être repensée pour offrir à toute personne en situation d'urgence, partout sur le territoire, un accueil, une évaluation et une solution adaptée. Pour cela, un service « intégré » de l'accueil et de l'orientation sera mis en place progressivement dans chaque département d'ici le 1^{er} avril 2010 ; un maillage territorial des équipes mobiles sera organisé ; un référent personnel, unique tout au long du parcours, sera désigné pour chaque usager ; un opérateur unique sera désigné pour recenser toutes les demandes d'hébergement et l'offre disponible.

Mieux adapter le dispositif d'hébergement aux besoins des personnes et l'orienter vers la priorité « un logement d'abord »

Les capacités d'hébergement, 67 000 places, hors celles pour les demandeurs d'asile, ont augmenté de 30 % ces cinq dernières années. Il s'agit maintenant d'en améliorer la qualité. Les principes fondamentaux de l'hébergement doivent rester identiques : inconditionnalité et continuité de l'accueil. Il est cependant nécessaire d'évaluer, sur chaque territoire, les besoins, de programmer l'évolution de l'offre, de poursuivre le programme d'humanisation des centres et de clarifier les prestations et harmoniser les coûts. Sur ce dernier point, un référentiel « prestations/coûts » est en cours de réalisation, la question de la participation financière des personnes hébergées doit être abordée et des simplifications doivent être apportées en termes de nombre de catégories et de statuts des centres.

Source : secrétariat d'Etat au logement et à l'urbanisme

En 2008, les crédits du programme ont été clairement sous-évalués, si bien qu'un décret d'avance de 195 millions d'euros a dû l'abonder en cours d'année. En 2009, le « rebasage » a été partiel, mais le programme a profité, à hauteur de 120 millions, du plan de relance de l'économie, ce qui a certainement permis de masquer certaines difficultés de financement.

Pour 2010, les crédits baissent de 1,7 % sur l'ensemble du programme, hors plan de relance. **Il est donc à craindre que cette année soit à nouveau marquée par une certaine sous-budgétisation**, d'autant plus que certaines mesures adoptées dans le cadre du plan de relance sont en fait pérennes et que la continuité de leur financement ne semble guère assurée à ce stade. La mission « Plan de relance de l'économie » ne prévoit d'ailleurs, en 2010, aucun crédit au titre de l'hébergement et des structures d'accueil.

Qui plus est, le projet de loi de finances rectificative, en cours d'examen à l'Assemblée nationale, prévoit l'inscription de 32,8 millions d'euros de crédits supplémentaires sur ce programme. Ils tendent surtout à résorber la dette de l'Etat ou à combler des insuffisances ponctuelles de financement, mais révèlent tout de même le fossé entre la réalité des dépenses 2009 et la prévision 2010.

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a majoré les crédits de ce programme de 1,8 million d'euros, de manière non reconductible, soit une hausse de 0,16 % par rapport à ce qui était initialement inscrit, ce qui ne tend pas à contredire le constat précédent.

Enfin, la définition stratégique des politiques de lutte contre les exclusions a été réformée par la loi du 29 juillet 1998¹ : l'analyse des besoins est réalisée par l'observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (Onpes), la coordination des actions de l'Etat par le comité interministériel de lutte contre l'exclusion (Cile) et la consultation interinstitutionnelle par le conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion (CNLE). Votre rapporteur remarque que, depuis sa création en 1998, le Cile s'est réuni deux fois, en 2004 et 2006. Pour autant, il ne dispose ni de personnel, ni de budget propres.

1. L'action « Prévention de l'exclusion »

Cette action, dont les crédits **baissent de presque 23 %** en 2010, représente 4,5 % de l'ensemble du programme.

- Elle regroupe principalement des **allocations versées aux personnes âgées et handicapées sans domicile fixe**, dont 34 millions pour des frais de séjour en établissement d'hébergement. Selon les réponses au questionnaire budgétaire, la diminution des crédits de ce dispositif (26 % en 2010) résulte de celle du nombre de bénéficiaires ; **cette explication semble un peu faible au regard de l'ampleur de la baisse de crédits.**

- Elle porte également les crédits de l'Etat en faveur des **points d'accueil et d'écoute jeunes (PAEJ)**, à hauteur de 10 millions ; les PAEJ sont parallèlement financés par les collectivités locales, pour environ 20 millions. Les crédits sont ici en diminution de 12,6 % ; les réponses au questionnaire budgétaire indiquent cette fois qu'elle est due « *à l'intensification des efforts des collectivités territoriales à la prise en charge d'une partie importante du budget des PAEJ* », ce qui prosaïquement signifie **un désengagement de l'Etat** et une obligation pour les collectivités de prendre le relais.

2. L'action « Actions en faveur des plus vulnérables »

Cette action, qui concerne principalement **l'accueil et l'hébergement des personnes sans abri**, est **la plus importante du programme** puisque, dotée de 1 milliard d'euros de crédits, elle en absorbe 91 %. L'évolution diverse des lignes budgétaires traduit la volonté de privilégier l'insertion sur l'hébergement d'urgence, mais il est également important de **préserver le tissu associatif** qui assure, le plus souvent, la prise en charge des personnes sans abri.

¹ Loi n° 98-657 relative à la lutte contre les exclusions.

- **Les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)**

Les 39 447 places de CHRS¹ accueillent les personnes en très grande difficulté. Le plan d'action renforcé en direction des personnes sans abri (Parsa), qui s'est achevé en 2007, prévoyait notamment la transformation de nombreuses structures d'hébergement d'urgence en CHRS, qui emploient des travailleurs sociaux et dont le statut est plus protecteur pour les usagers. De plus, un important effort a été fourni au fil des années pour « humaniser » ces centres.

Pour 2010, les crédits, en **progression de presque 7 %**, s'élèvent à **616 millions d'euros**. Ils devraient permettre de financer les places existantes au 31 décembre 2009, mais intègrent aussi 17,9 millions « *de mesures d'économies* » grâce à la mutualisation des moyens entre centres, la participation des conseils généraux à la prise en charge des femmes enceintes ou avec enfants de moins de trois ans et « *une participation accrue des usagers lorsque cela sera possible* ». La présentation, comme étant des économies, de transferts de financement vers des tiers, collectivités territoriales ou usagers, est plutôt spécieuse.

Par ailleurs, le Gouvernement a lancé une étude sur la mise en place de référentiels de coûts entre les établissements avec, pour objectif, la fixation d'un tarif plafond. On constate en effet des **disparités très importantes dans les coûts** : de 13 353 euros en moyenne par place en Picardie à 21 250 euros dans le Limousin, pour une moyenne nationale (outre-mer compris) de 16 170 euros. Elles proviennent naturellement de la grande diversité des structures, en termes de taille, de type de prestations rendues, de public accueilli ou de modalités d'hébergement. Il est intéressant d'analyser ces éléments, sans pour autant prétendre aboutir à une convergence tarifaire que les différences de nature entre les structures ne permettent pas d'envisager.

- **L'hébergement d'urgence**

Ses crédits s'élèvent à **214 millions d'euros** en 2010, dont 120 millions pour le financement de 12 142 places d'hébergement d'urgence, 45 millions pour 4 281 places de stabilisation et 16 millions pour 4 780 places hivernales. En outre, même si les efforts en termes d'intermédiation locative doivent permettre de réduire le recours aux nuits d'hôtel, le financement de 5 431 nuitées est encore prévu sur cette ligne budgétaire pour 32,5 millions. Au total, en souhaitant sortir d'une logique centrée sur l'urgence pour privilégier l'accueil dans des structures permettant la réinsertion, le Gouvernement prévoit **une diminution de 8,6 %** des crédits destinés à cet hébergement d'urgence en 2010, ce qui peut paraître **optimiste** et devoir nécessiter un abondement de crédits en cours d'année.

¹ Prévvision au 31 décembre 2009.

- **Les maisons-relais**

Les maisons-relais, renommées pensions de famille par la loi du 25 mars 2009¹, offrent un cadre de vie plus convivial grâce à la présence d'un « hôte ». Ses crédits (**50 millions**) financent un prix de journée de 16 euros par place et les objectifs de progression de ce type d'hébergement sont particulièrement ambitieux puisque le Gouvernement prévoit de passer de 6 249 places fin 2008 à 15 000 fin 2011. Pourtant, selon le projet annuel de performance, cette ligne budgétaire **baisse de 7,4 %** en 2010 par rapport à 2009, ce qui paraît **contradictoire avec l'intention de privilégier ce type d'hébergement adapté**.

- **La « veille sociale »**

La « veille sociale » constitue le premier contact des personnes sans abri en vue d'un hébergement ou d'un soutien. Ses crédits, en **progression de 17,6 %**, s'élèvent à **51 millions** en 2010 : 17 millions sont prévus pour les équipes d'écotants du « 115 », 16 millions pour les accueils de jour, 12,6 millions pour les équipes mobiles et 4 millions pour les services d'accueil et d'orientation (SAO). Cette ligne budgétaire porte le financement du groupement opérationnel de coordination de l'hébergement d'urgence en Ile-de-France (Gochu) qui, *via* la mise en place d'un système d'information partagé du « 115 », doit permettre d'y mutualiser la gestion de l'offre d'hébergement.

- **L'aide aux organismes qui logent temporairement des personnes défavorisées (ALT)**

Financée à parité par l'Etat (**41 millions, en baisse de 1,6 %**) et les organismes de protection sociale, l'ALT couvre forfaitairement le loyer et les charges payés par ces organismes et soutient les communes gérant des aires d'accueil des gens du voyage.

- **L'aide alimentaire**

En 2009, les associations locales gestionnaires de l'aide ont bénéficié d'une enveloppe ponctuelle de 20 millions au titre du plan de relance de l'économie pour moderniser leur logistique et leurs systèmes informatiques.

Hors cet élément exceptionnel, les crédits 2010 (**12 millions**) sont en **baisse de 20 %**, ce qui paraît, là encore, **optimiste**, notamment en cette période de crise économique grave, où l'on constate, jour après jour, **une augmentation sensible du nombre de personnes recourant à l'aide alimentaire**. A l'occasion de l'ouverture de la vingt-cinquième campagne des Restos du cœur, lundi 30 novembre 2009, le président de l'association a ainsi déclaré « *attendre une forte hausse de la demande, qui avait déjà progressé de 14 % l'année dernière* ».

¹ Loi n° 2009-323 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

- **L'aide à la gestion locative sociale (AGLS)**

Destinée aux gestionnaires de résidences sociales, cette ligne budgétaire (**10 millions**) doublera en 2010 dans le but de favoriser ce type d'hébergement.

3. L'action « Conduite et animation de la politique de lutte contre l'exclusion »

Cette action permet de subventionner des associations œuvrant dans le domaine de la lutte contre l'exclusion (quatre-vingt-une associations reçoivent ainsi 8,8 millions d'euros) et contribue au fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (Fonjep) pour 9,5 millions. Les crédits sont en baisse de 12,4 %, notamment grâce à la « *priorisation* » des subventions au Fonjep, c'est-à-dire un recentrage vers les associations plus directement en lien avec le programme.

4. L'action « Rapatriés »

Cette action finance principalement l'allocation de reconnaissance envers les harkis et leurs veuves, pour un montant de 13,2 millions, ainsi que le versement, sous certaines conditions, d'un capital de 20 000 euros par fratrie aux orphelins d'anciens supplétifs (3 millions). Les crédits sont en diminution régulière car de nombreux bénéficiaires ont choisi, comme l'autorise la loi du 23 février 2005¹, une sortie en capital de cette allocation. Pour autant, le projet de loi de finances rectificative, en cours d'examen à l'Assemblée nationale, prévoit d'abonder ces crédits de 14 millions en 2009.

En outre, 1,9 million d'euros sont prévus pour le désendettement des rapatriés réinstallés dans une profession non salariée, dans le cadre du décret du 4 juin 1999, et une somme identique sera dédiée au plan « Harkis » de 2008.

5. Les dépenses fiscales

Les dépenses fiscales imputées sur ce programme sont faibles. Elles sont estimées à 55 millions d'euros en 2010, en forte diminution du fait de l'entrée en vigueur du RSA, qui supprime le dégrèvement d'office de taxe d'habitation en faveur des bénéficiaires du RMI au profit d'un plafonnement de la cotisation.

¹ Loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés.

6. Le « coup de pouce » du plan de relance de l'économie s'arrête en 2010, malgré le caractère récurrent de certaines dépenses

Le plan de relance de l'économie¹ a apporté **120 millions d'euros supplémentaires en 2009** en faveur de l'hébergement et des structures d'accueil, notamment pour le dispositif de veille sociale et d'hébergement (73 millions), l'accompagnement social vers des solutions durables de logement (12 millions), le recours à l'intermédiation locative² (15 millions) et l'aide alimentaire (20 millions).

Cet effort notable à destination des plus démunis doit être salué. Il a permis par exemple de créer cent places d'hébergement d'urgence, autant de places d'hébergement de stabilisation et huit cents places en CHRS (dont deux cents dans les départements d'outre-mer) ; il a également rendu possibles la reprise de déficits accumulés par certains CHRS et la création de cinquante équipes de maraude supplémentaires.

Or, **en 2010, aucun crédit n'est prévu**, alors que les choix effectués dans le cadre du plan de relance au titre de ce programme entraînent davantage de charges de fonctionnement que d'investissement : gestion des nouvelles places, équipes de maraudes, intermédiation locative... Comment seront-elles assurées à l'avenir ? En l'état, le projet de loi de finances ne répond pas à cette question.

B. LA CONTRIBUTION DE L'ETAT AUX AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT SERA-T-ELLE À LA MESURE DE LA CRISE ÉCONOMIQUE ?

Les crédits du programme « Aide à l'accès au logement »

en millions d'euros

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2009	2010	%	2009	2010	%
Contribution au fonds national d'aide au logement (Fnal)	4 937	5 361	8,6 %	4 937	5 361	8,6 %
Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté	8	9	4,1 %	8	9	4,1 %
Total du programme	4 945	5 370	8,6 %	4 945	5 370	8,6 %

Source : projet annuel de performance annexé au PLF 2010

¹ Loi n° 2009-122 du 4 février 2009 de finances rectificative pour 2009.

² Dispositif dans lequel une association ou un organisme de logement social prend en location un logement privé pour le sous-louer à une personne défavorisée.

Le programme « Aide à l'accès au logement », qui regroupe environ **70 % des crédits de la mission**, constitue la part de l'Etat aux « **aides à la personne** » **versées aux ménages modestes pour contribuer au paiement de leur loyer** ou de leur mensualité d'emprunt dans le cadre d'une accession sociale à la propriété.

1. Les aides personnelles au logement

Plus de **6,3 millions de ménages** ont bénéficié d'une aide personnelle au logement en 2008 ; des barèmes dégressifs, qui prennent en compte la situation familiale, le montant du loyer et des ressources et qui évitent les effets de seuil, permettent une grande redistributivité : **76 % des ménages locataires bénéficiaires ont des revenus inférieurs au Smic**. Les aides sont versées sous conditions de ressources aux personnes qui s'acquittent d'un minimum de loyer ou de mensualité ; cette dernière condition est appelée le taux d'effort. Le logement doit constituer la résidence principale du bénéficiaire. 60 % des bénéficiaires sont des « petits ménages », c'est-à-dire des personnes seules ou des couples sans enfant. Les personnes âgées de plus de soixante-cinq ans représentent 17 % des bénéficiaires.

L'Etat contribue pour un tiers au financement de l'ensemble des prestations, soit 5,1 milliards d'euros en 2008 sur un total de 15,2 milliards. Les prestations versées au titre d'une location sont nettement majoritaires, puisqu'elles s'élèvent à 14,2 milliards (93 % du total), tandis que celles liées à une accession à la propriété en constituent le solde.

Il existe **trois types d'aides** personnelles au logement :

- **l'aide personnalisée au logement (APL)**, versée aux occupants de logements dits conventionnés est la plus connue ; 2,6 millions de personnes en ont bénéficié en 2008, pour un montant moyen de 225 euros par mois en locatif. Elle est financée par une contribution de l'Etat et par une autre en provenance du fonds national des prestations familiales (FNPF), alimenté lui-même par les cotisations d'allocations familiales des employeurs et par 1,1 point de CSG ;

- **l'allocation de logement à caractère familial (ALF)** est financée exclusivement par le FNPF, pour un montant total de 3,9 milliards en 2008. Elle a concerné 1,35 million de personnes en 2008 pour un montant moyen de 293 euros par mois en locatif ;

- **l'allocation de logement à caractère social (ALS)** est versée à toute personne, sous conditions de ressources, qui n'entre pas dans les conditions fixées pour bénéficier des deux précédentes prestations ; 2,3 millions de personnes en ont bénéficié en 2008, pour un montant moyen de 186 euros par mois en locatif. Elle est financée par une cotisation des employeurs et une subvention de l'Etat.

Dans les années quatre-vingt-dix, le nombre de bénéficiaires a fortement augmenté, en raison du « bouclage » de l'ALS, c'est-à-dire son extension à toute personne non éligible aux deux autres prestations logement. Entre 2000 et 2006, ce nombre s'est peu à peu stabilisé et a même diminué légèrement. En 2007, puis surtout en 2008 (5,7 %), il a recommencé à progresser, en raison de la dégradation économique mais aussi du décalage de la prise en compte des droits du 1^{er} juillet au 1^{er} janvier, ce qui a produit un effet statistique non négligeable sur l'année 2008.

**Nombre de bénéficiaires et montant de l'ensemble
des aides personnelles au logement**

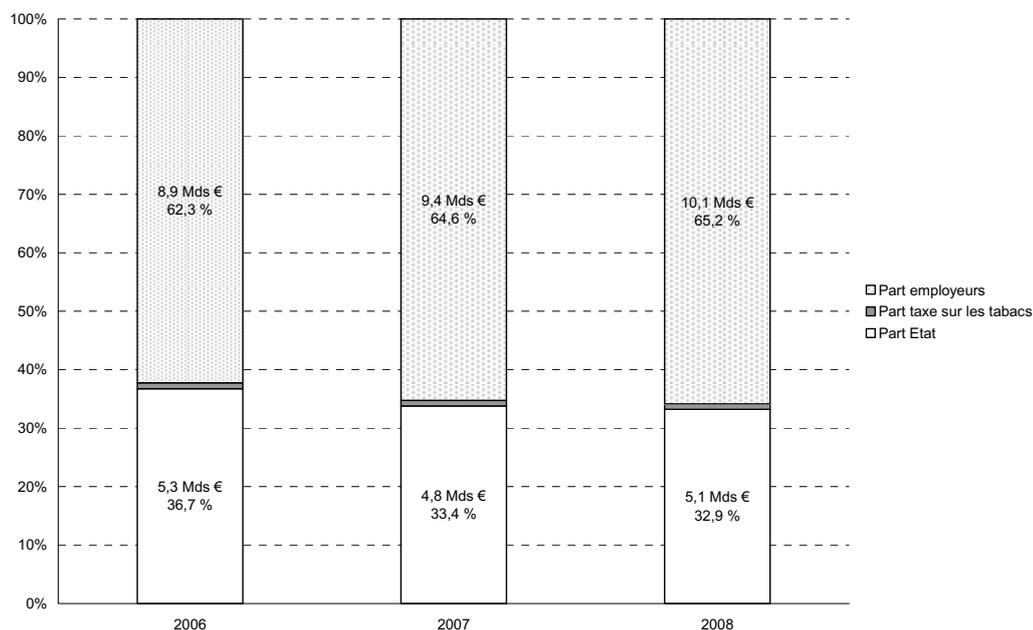
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nombre de bénéficiaires	6 278	6 198	6 168	6 083	6 055	6 074	5 925	5 975	6 315
% d'évolution		- 1,3%	- 0,5%	- 1,4%	- 0,5%	0,3%	- 2,5%	0,8%	5,7%
Montant total des prestations versées (en millions d'euros)	12,3	12,7	13,3	13,4	13,9	13,8	14,1	14,2	15,2
% d'évolution		2,8%	4,6%	1,2%	3,5%	- 0,6%	2,4%	0,7%	6,7%

Source : réponse au questionnaire budgétaire

2. Le fonds national d'aide au logement

Depuis le 1^{er} janvier 2006, l'APL et l'ALS sont financées par un fonds unique, le **fonds national d'aide au logement** (Fnal), alimenté par des contributions des régimes de prestations familiales, des contributions assises sur les salaires, y compris dans les trois fonctions publiques, une part des droits sur le tabac et une contribution d'équilibre de l'Etat.

Evolution de la répartition du financement de l'APL et de l'ALS



Source : réponse au questionnaire budgétaire

La part financée par l'Etat décroît tendanciellement dans le financement des aides personnelles au logement ; la hausse importante des crédits en 2010 et la crise économique, qui pèse sur la masse salariale et tend donc à diminuer la contribution des employeurs, modifiera peut-être cette tendance.

Par ailleurs, les aides personnelles au logement sont liées à la situation du demandeur et non à la disponibilité des crédits budgétaires ; or, les prévisions en la matière sont assez peu fiables, en raison du poids du contexte économique. Globalement, **la contribution de l'Etat au Fnal est le plus souvent sous-évaluée en loi de finances initiale** ; ainsi, le projet de loi finances rectificative, en cours d'examen à l'Assemblée nationale, ouvre **559 millions d'euros de crédits supplémentaires en 2009**, dont 342 pour couvrir les besoins de cette année et 217 pour rembourser la dette de l'Etat au titre des années antérieures. Il n'est pas certain qu'en 2010, l'augmentation suffise à tempérer la dette récurrente de l'Etat envers le fonds.

**Tableau d'équilibre des charges
et des ressources du Fnal en 2010**

en milliards d'euros

	Charges		Ressources
Aide personnalisée au logement (APL)	6,8	Contribution des régimes sociaux ¹	3,9
Allocation de logement à caractère social (ALS)	4,8	Cotisations employeurs	2,5
Frais de gestion	0,2	Affectation d'une part de la taxe sur les tabacs	0,1
		Contribution de l'Etat	5,3
Total	11,8	Total	11,8

¹ La quasi-totalité de la contribution provient de la Cnaf ; 17 millions d'euros viennent de la MSA

Source : projet annuel de performance annexé au PLF 2010

3. Le financement d'associations œuvrant en faveur du logement

Le programme 109 finance également, à hauteur de 8,7 millions d'euros en 2010, l'agence nationale pour l'information sur le logement (Anil) pour 610 000 euros, les agences départementales d'information sur le logement (Adil) pour 6,6 millions et environ trente fédérations ou associations nationales pour 1,5 million. Le nombre des Adil devrait passer de soixante-quinze à soixante-dix-huit en 2010.

C. LES AIDES À LA PIERRE : APRÈS LE SOUTIEN MASSIF DU PLAN DE RELANCE, UNE DIMINUTION IMPORTANTE POUR LES NOUVELLES OPÉRATIONS

Le programme précédent regroupe des allocations, c'est-à-dire des dépenses de fonctionnement ; le programme « Développement et amélioration de l'offre de logement » porte, de son côté, les **aides à la pierre**, qui correspondent à de l'investissement et qui sont versées par l'Etat **pour la construction de logements et l'amélioration du parc existant**. Les actions de l'Anru, agence qui relève du ministère en charge de la ville, et celles à destination des outre-mer, directement gérées par le ministère de l'outre-mer, ne sont pas incluses dans ce programme.

Les crédits du programme
« Développement et amélioration de l'offre de logement »

arrondi en millions d'euros

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2009	2010	%	2009	2010	%
Construction locative et amélioration du parc	582	489	- 15,9 %	589	608	3,2 %
Soutien à l'accèsion à la propriété	5	5	0,7 %	5	5	- 0,8 %
Lutte contre l'habitat indigne	0	0	-	0	0	-
Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction	9	8	- 11,8 %	9	8	- 11,8 %
Soutien	12	13	8,7 %	12	13	8,7 %
Total du programme	608	515	- 15,3 %	615	634	3,1 %

Source : projet annuel de performance annexé au PLF 2010

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a minoré les AE de ce programme de 3,7 millions d'euros et les CP de 3,6 millions, afin de contribuer au financement de la majoration des crédits de la mission « Outre-mer », consécutive aux événements du début de l'année dans ces territoires et aux annonces du Président de la République à l'issue de la première réunion du conseil interministériel de l'outre-mer le 6 novembre dernier.

1. L'action « Construction locative et amélioration du parc »

Cette action regroupe 95 % des crédits du programme.

a) La dotation pour les opérations nouvelles de construction de logements locatifs sociaux baisse de presque 13 %

Le Gouvernement affiche, dans le projet annuel de performance, des objectifs qu'il qualifie « *d'ambitieux* » pour la construction de nouveaux logements en 2010 : **110 000 logements locatifs sociaux**, dont 58 000 prêts locatifs à usage social (Plus), 20 000 prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) et 32 000 prêts locatifs sociaux (PLS). En effet, le nombre de logements produits s'élève à 96 367 en 2006 et à 92 489 en 2007. En 2008, 104 441 logements locatifs sociaux ont été financés, dont un peu plus de 49 000 Plus et 17 000 PLAI. En 2010, l'effort porte, selon le même document, sur les PLAI, qui concernent les ménages les plus défavorisés.

Pour autant, le projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour **2009** affichait **un objectif de 120 000 logements** locatifs sociaux, dont 58 000 Plus, 20 000 PLAI et 42 000 PLS ; le document précisait déjà, dans une formulation identique, que « *cet effort est ambitieux* ».

Par ailleurs, **la surcharge foncière**, qui est destinée à compenser le coût du foncier dans les territoires les plus tendus, voit ses crédits nettement progresser ces dernières années.

Les crédits destinés à la surcharge foncière

en millions d'euros

2006	2007	2008	2009	2010
114	124	151	143	172

Source : réponse au questionnaire budgétaire pour les années 2006 à 2008 et projets annuels de performance annexés aux projets de loi de finances pour 2009 et 2010

Si les crédits de paiement consacrés globalement à la construction locative progressent de 3,2 %, correspondant bien à l'effort annoncé par le Gouvernement, **le niveau des engagements**, de son côté, **chute de manière inquiétante** : la dotation dédiée au parc locatif social, l'essentiel de l'action, passe de 550 millions d'euros en 2009 à 480 millions en 2010, soit une baisse de presque **13 %**.

Certes, le **plan de relance pour l'économie** a prévu un effort important en faveur du logement, puisque 390 millions ont été inscrits en AE par la loi de finances rectificative pour 2009¹. Il a permis de faire face à la crise qui s'est révélée forte dans le secteur du bâtiment, très dépendant de la conjoncture. 80 millions de CP sont prévus à ce titre pour les aides à la pierre en 2010 et le projet annuel de performance précise qu'à partir de 2011, les CP correspondant aux engagements antérieurs seront inscrits directement au programme « Développement et amélioration de l'offre de logement ».

Votre rapporteur regrette cependant la baisse, en 2010, du niveau des engagements en faveur de la construction de nouveaux logements locatifs sociaux.

b) L'amélioration du parc de logements, dont la mission incombe à l'Anah, ne relève presque plus du budget de l'Etat

- **Les modalités de financement de l'Anah**

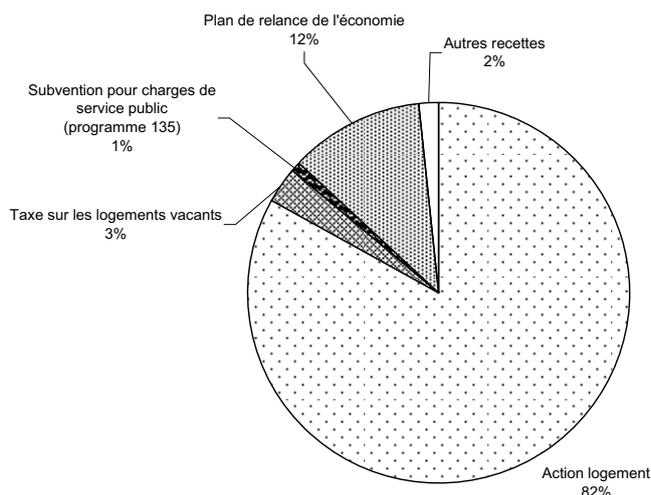
Elles ont été profondément réformées en 2008 et 2009, si bien que **l'amélioration du parc privé est dorénavant financée principalement par Action logement**.

L'Etat verse cependant une subvention pour charges de service public de 4,2 millions d'euros en 2010. Cette subvention est en baisse de 29 %, en raison de la modification du pilotage régional de l'agence, qui entraîne le transfert de vingt postes en équivalent temps plein vers les préfetures.

¹ Loi n° 2009-122 du 4 février 2009.

Cependant, le budget de l'agence a été abondé de 153 millions d'euros en 2009, grâce au **plan de relance de l'économie** ; cette contribution s'élèvera à 67 millions en 2010.

**Recettes du budget prévisionnel de l'Anah pour 2010 :
577 millions d'euros**



Source : Anah

- **Les graves difficultés de la fin de l'année 2008**

A la fin de l'année 2008, l'Anah a fait face à **une grave crise de trésorerie**. Les années précédentes, elle avait en effet consommé rapidement ses excédents de fonds de roulement : 114 millions durant l'exercice 2007 et 83 millions en 2008. Au 31 décembre 2008, son fonds de roulement s'élevait à 10 millions d'euros, soit à peine plus de cinq jours de dépenses !

De ce fait, l'agence a interrompu la prise en charge des dépenses dès le 18 novembre 2008 et a conclu une convention d'avance de trésorerie d'un montant maximum de 240 millions avec l'agence France Trésor (AFT).

Cette situation, qui a coûté **un million d'euros de frais financiers** pour l'Anah au profit de l'Etat *via* l'AFT, s'est résorbée, de manière conjoncturelle, grâce au plan de relance et, de manière structurelle, grâce à la mise en place d'un échelonnement des versements durant l'année par Action logement. Le fonds de roulement est estimé à 53 millions d'euros à la fin de 2009.

Cet épisode ne peut pas, au final, être considéré comme satisfaisant en termes de gestion des finances publiques.

- **Les actions de l'Anah**

L'agence a vu peu à peu ses compétences étendues à différents domaines du logement et de l'hébergement, mais sa mission continue de se concentrer sur le parc de logements privés existants.

La lutte contre l'habitat insalubre, indigne et très dégradé, ainsi que la participation aux opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI), constitue la part la plus importante du budget de l'agence (269 millions d'euros pour 2010), qui envisage de contribuer ainsi à l'amélioration de 23 000 logements.

Sans participer directement à l'effort de construction de logements sociaux, l'agence développe l'offre locative à loyer maîtrisé grâce à des conventions avec des propriétaires bailleurs.

Pour prévenir l'insalubrité, l'agence aide les propriétaires occupants modestes à réaliser des travaux, souvent dans le cadre d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat (Opah).

En outre, elle soutient les travaux dans les copropriétés dégradées, dans le cadre des plans de sauvegarde spécifiques ou des Opah, ce qui devrait concerner 17 500 logements en 2010.

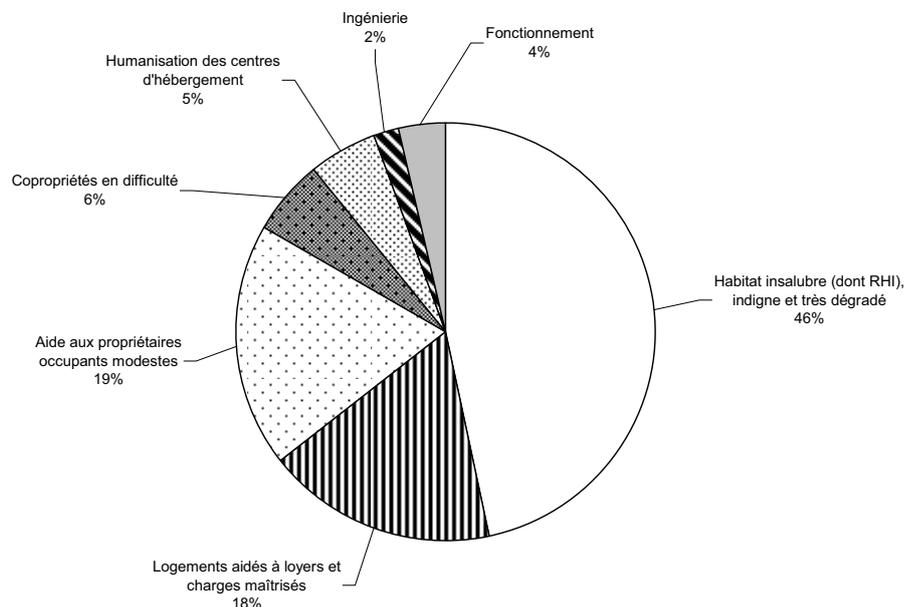
Par ailleurs, la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement a transféré à l'Anah la compétence nouvelle du financement de l'humanisation des centres d'hébergement ; les crédits correspondants s'élèvent à 30 millions d'euros en 2009 et en 2010, auxquels se sont ajoutés 20 millions en 2009 dans le cadre du plan de relance de l'économie.

De manière transversale, l'agence a choisi de donner la priorité aux travaux liés à la rénovation énergétique, pour lutter contre les « *passoires thermiques* », en complément des dispositifs de défiscalisation ou de l'éco-prêt à taux zéro.

Enfin, elle participera au financement du nouveau programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD), mais aucun crédit de paiement n'est prévu en 2010 à ce titre, car le programme n'est pas encore dans sa phase opérationnelle.

Au total, hors plan de relance et à périmètre constant, **les moyens d'engagement baissent de 3 % en 2010**, pour s'établir à un niveau qui a été considéré comme suffisant par la directrice générale de l'Anah lors de son audition par votre rapporteur.

Programme prévisionnel de l'Anah : 577 millions d'euros en AE en 2010



Source : projet annuel de performance annexé au PLF 2010

La loi de mars 2009 a également modifié **la gouvernance** de l'Anah. Son conseil d'administration comprend dorénavant trois collèges à parité : l'Etat, les élus locaux et des personnalités qualifiées représentant l'UESL, les propriétaires, les locataires et les professionnels de l'immobilier. De plus, la capacité d'engagement de l'agence, c'est-à-dire la répartition de ses actions, est fixée, depuis 2009, par le conseil d'administration et répartie par région ; elle dépend des perspectives de ressources des années à venir, alors qu'auparavant, les subventions étaient plutôt « à guichet ouvert ».

Cette réforme a l'avantage d'intégrer des élus et des professionnels pour fixer les grandes orientations ; elle éloigne parallèlement l'agence de sa place traditionnelle de « démembrement » de l'administration. Au niveau financier, elle assure une meilleure prévisibilité des charges et un plus grand contrôle sur l'évolution des aides.

c) La caisse de garantie du logement locatif social

Créée en 2000¹, la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) a une double mission : garantir les prêts consentis par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) aux organismes constructeurs de logements sociaux, lorsque les collectivités locales refusent ou sont dans l'incapacité d'octroyer leur garantie, et contribuer à la prévention des difficultés

¹ Article 163 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

financières et au redressement des organismes HLM en difficulté. Elle peut également aider à la réorganisation et au regroupement des organismes et financer des actions de formation.

Elle est principalement financée par des cotisations¹ obligatoires versées par les organismes HLM et assise sur les loyers perçus, au total 135 millions d'euros en 2008. A partir du 1^{er} janvier 2010 et à condition que le décret d'application soit adopté, elle sera également bénéficiaire du prélèvement² sur les ressources financières des organismes HLM dont les investissements annuels moyens ont été insuffisants dans les deux années précédentes. A partir de 2011, elle recevra enfin les pénalités³ versées par les organismes pour lesquels le préfet a constaté un manquement grave à la convention d'utilité sociale conclue avec l'Etat.

d) L'accueil des gens du voyage

La loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage⁴ prévoit que les communes participent à l'accueil des gens du voyage, dans le cadre d'un schéma départemental. L'article 4 indique cependant que l'Etat prend en charge, dans la limite d'un plafond fixé par décret, les investissements nécessaires à l'aménagement et à la réhabilitation des aires d'accueil.

Après plusieurs reports de la date limite de mise en œuvre par les communes de leur participation au schéma, le législateur l'a finalement fixée au 31 décembre 2008. De ce fait, la participation de l'Etat tend à s'éteindre ; elle concernait, en 2009, des dossiers déposés dans les délais mais non encore instruits ou exécutés. En 2010, le financement de l'Etat passera de 30 millions d'euros en AE à 5 millions, car le nombre d'opérations nouvelles sera très limité. En revanche, les CP resteront stables à 40 millions pour assurer des engagements antérieurs.

2. L'action « Soutien à l'accession à la propriété »

L'accession sociale à la propriété est une priorité affichée du Gouvernement, dont les modalités d'application passent **presque uniquement par des crédits d'impôts**.

Depuis 1995, le **prêt à taux zéro** (PTZ) en est le principal instrument, pour un coût d'environ 500 millions d'euros en 2008. Le plan de relance a permis, d'une part, de prolonger la durée de vie de ce dispositif pour trois ans, alors qu'il devait s'éteindre à la fin 2009, d'autre part, de doubler le montant

¹ Article L. 452-3 et suivants du code de la construction et de l'habitation.

² Article L. 423-14 du même code, introduit par l'article 22 de la loi n° 2009-431 du 20 avril 2009 de finances rectificative pour 2009.

³ Article L. 445-1 du même code, introduit par l'article 1 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

⁴ Loi n° 2000-614.

du prêt durant l'année 2009. Le projet de loi de finances pour 2010 prévoit de proroger ce doublement dans le neuf lors du premier semestre, puis de ramener cette augmentation à 50 % sur le second semestre, afin de permettre une sortie progressive du plan de relance. Le coût du PTZ est en conséquence estimé à 900 millions d'euros en 2010.

D'autres dispositifs de défiscalisation complètent le PTZ : le prêt à l'accession sociale (Pas), le prêt social de location-accession (PSLA), le crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt supportés pour l'acquisition ou la construction de l'habitation principale¹ et le pass-foncier.

En termes de crédits budgétaires, cette action finance, à hauteur de 4,7 millions d'euros, une commission versée à la société de gestion du fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFGAS).

3. L'action « Lutte contre l'habitat indigne »

La compétence de lutte contre l'habitat indigne a été **transférée à l'Anah** par la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, en même temps que la réforme du financement de l'agence. Au total, les crédits de cette action sont ramenés à zéro en 2010, dans une sorte d'oxymore comptable, mais l'Etat a souhaité conserver la base budgétaire afin d'être en mesure d'assurer l'exercice de la compétence en matière de travaux d'office, dans l'hypothèse d'un retard d'ordre technique ou juridique dans le transfert à l'Anah.

4. L'action « Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction »

Le ministère en charge du logement finance des études et des recherches en matière de qualité de la construction ; elles sont dorénavant largement orientées vers les objectifs fixés par le Grenelle de l'environnement et concerneront principalement, à hauteur de 5,7 millions d'euros en 2010 : l'aspect énergétique, le développement durable, le volet sanitaire, mais aussi la protection contre l'incendie, l'accessibilité des bâtiments aux handicapés et la prévention des risques domestiques.

Cette action subventionne également, pour 1,3 million en 2010, le programme de recherche sur l'énergie des bâtiments (Prebat).

Enfin, cette action comprend une dotation pour frais de contentieux, fixée à 0,7 million, qui concerne notamment la mise en œuvre du droit au logement opposable.

¹ Créé par la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (loi Tepas).

Votre rapporteur rejoint, à cet égard, les préoccupations de la commission des finances pour que l'Etat prenne mieux en compte les risques que ce nouveau contentieux fait peser sur les comptes publics.

5. L'action « Soutien »

Cette action regroupe des dépenses venant en soutien du programme ; il s'agit de diverses prestations externes liées au fonctionnement des commissions de médiation du droit au logement opposable (5,1 millions d'euros), de la réalisation d'études sur le parc de logements et le fonctionnement des marchés locaux de l'habitat (3,9 millions), de dépenses informatiques (2 millions), des crédits de fonctionnement de trois structures (la mission interministérielle d'inspection du logement social, Miilos, la délégation interministérielle pour le développement de l'offre de logement, Didol, et le haut comité pour le logement des personnes défavorisées, HCPLD) et de dépenses de communication, de formation et de déplacement.

6. Les dépenses fiscales représentent l'essentiel de l'effort de l'Etat en faveur du logement

L'action de l'Etat en faveur de la construction ou de la réhabilitation de logements passe en fait principalement par des exonérations fiscales. Au regard de leur importance et de leur grande diversité, la loi de finances pour 2008 a même prévu que le Gouvernement annexe chaque année au projet de loi de finances un « *rapport évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements* ».

Au total, l'ensemble de ces dépenses fiscales sont estimées à 14,25 milliards d'euros pour 2010, soit nettement plus que les crédits budgétaires du programme (0,6 milliard en CP).

La plus importante dépense fiscale (5,25 milliards) correspond à l'application du taux réduit de TVA (5,5 %) aux travaux d'amélioration des logements de plus de deux ans ; son coût est relativement stable depuis 2005.

Principales dépenses fiscales dans le secteur du logement

en milliards d'euros

	Estimation pour 2010
Taux réduit de TVA (5,5 %) pour les travaux d'amélioration des logements de plus de deux ans	5,25
Crédit d'impôt sur le revenu pour des dépenses d'équipement de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie	2,60
Crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunts liés à l'acquisition ou à la construction de l'habitation principale (loi Tepas, 2007)	1,50
Prêt à taux zéro	0,90
Déduction des dépenses de grosses réparations et d'amélioration	0,80
Taux réduit de TVA (5,5 %) pour certaines opérations dans le logement social	0,75
Exonération des organismes HLM et des Opac de l'impôt sur les sociétés	0,70
Exonération d'impôt sur le revenu des intérêts et primes de l'épargne logement	0,55
Dispositifs « Robien » classique et recentré, déduction dégressive sur les revenus des logements loués à usage d'habitation principale	0,41
Autres dispositifs	0,79
Total	14,25

Source : projet annuel de performance annexé au PLF 2010

Le coût réel des dépenses fiscales ne peut qu'être estimé, car elles ne correspondent pas à une dépense comptable réelle mais à une absence de recettes.

Cependant, on peut conclure du tableau général présenté dans le projet annuel de performance que **la législation privilégie assez nettement les dépenses liées à l'amélioration de l'habitat** existant par rapport à la construction de nouveaux logements.

Répartition des dépenses fiscales dans le secteur du logement

en milliards d'euros

	Estimation pour 2010	Part du total (en %)
Dépenses fiscales relevant :		
- de l'acquisition ou la construction de logements	3,6	25 %
- de l'amélioration de logements existants	8,7	61 %
- du secteur du logement social	1,5	11 %
Autres dépenses fiscales non réparties	0,4	3 %
Total	14,2	100 %

D. LES CRÉDITS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE PEINENT À RESTER STABLES

Comme pour la politique du logement, la politique de la ville est d'une grande complexité, elle fait notamment intervenir de **nombreux acteurs** et financeurs : presque l'ensemble des ministères, les collectivités territoriales, Action logement, les associations... Cette multitude est naturellement **inhérente à toute politique « territoriale »**, qui mobilise non pas selon un champ de compétences mais selon une localisation. La même approche existe par exemple en ce qui concerne les politiques publiques outre-mer.

Les crédits du programme « Politique de la ville »

arrondi en millions d'euros

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2009	2010	%	2009	2010	%
Prévention et développement social	358	332	- 7,3 %	378	337	- 10,9 %
Revitalisation économique et emploi	339	311	- 8,3 %	344	311	- 9,6 %
Stratégie, ressources et évaluation	58	44	- 24 %	58	44	- 24 %
Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie	14	34	142,3 %	14	16	14 %
Total du programme	769	721	- 6,3 %	794	708	- 10,9 %

Source : projet annuel de performance annexé au PLF 2010

Le programme « Politique de la ville » regroupe **un foisonnement de dispositifs**, dont les évolutions contrastées rendent l'ensemble peu lisible en termes budgétaires. *A contrario*, l'individualisation des mesures est certainement au cœur de leur efficacité.

La maquette budgétaire complique encore la compréhension ; par exemple, les fonds à destination des contrats urbains de cohésion sociale (Cucs) sont répartis entre plusieurs actions. De plus, la gestion effective d'une grande majorité des crédits par l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) engendre un **double niveau de lecture** : celui des actions du programme du point de vue de l'Etat et celui du budget de l'agence, qui intègrent marginalement d'autres dépenses et recettes. L'Acsé, créée par la loi du 31 mars 2006¹, est gestionnaire, en 2010, de 387 millions d'euros des 409 millions de crédits opérationnels du programme, c'est-à-dire hors compensations d'exonérations de charges sociales en zones franches urbaines imputées sur les crédits du secrétariat général du SG-CIV.

¹ Articles 38 et 39 de la loi n° 2006-396 pour l'égalité des chances.

Globalement, les crédits baissent de 6,3 % en AE et de 10,9 % en CP, ce qui est partiellement dû à des modifications de périmètres et à une réorganisation administrative :

- le service civil volontaire (9,5 millions d'euros en 2009) n'est plus financé par le programme 147, mais sur les crédits du haut commissariat à la jeunesse ;

- la gouvernance locale de l'Acse est modifiée, puisqu'environ cent quarante agents rejoignent les services déconcentrés de l'Etat, les nouvelles directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale. De ce fait, la subvention pour charges de service public en faveur de l'agence passe de 21,6 millions d'euros en 2009 à 12 millions en 2010.

Ceci étant, **ces mouvements n'expliquent pas la totalité de la baisse des crédits** et celle-ci est accentuée par l'amendement voté par l'Assemblée nationale, en seconde délibération, minorant les crédits du programme de 5,2 millions en AE et de 4 millions en CP pour contribuer au financement de la majoration des crédits de la mission « Outre-mer ».

Enfin, la réponse au questionnaire budgétaire présentant les grands axes du projet de budget pour 2010 et les variations avec 2009 est très succincte et ne contribue pas à la clarté, puisqu'elle montre un tableau comparant la loi de finances initiale pour 2009, après mise en réserve des crédits, avec le projet de loi de finances pour 2010, ce qui tend naturellement à minorer la baisse des crédits...

1. L'action « Prévention et développement social »

Cette action représente 46 % des crédits du programme, soit 337 millions d'euros en CP, dont environ 96 % sont gérés par l'Acse.

• Les contrats urbains de cohésion sociale (Cucs)

Il s'agit tout d'abord du financement de la part de l'Etat dans les Cucs, pour 131 millions, dont les crédits sont gérés localement par les préfets. Dans l'attente de la révision de la géographie prioritaire de la politique de la ville, les Cucs ont été **prorogés d'une année**, avec des enveloppes financières annoncées comme identiques à destination des territoires. Ceci étant, **le financement en provenance du budget de l'Etat baisse globalement d'environ 6 millions d'euros**, l'équilibre étant assuré par les « ressources propres » de l'Acse.

• Le programme « réussite éducative »

Fin 2008, il comptait 530 projets et 35 internats de réussite éducative, sur 700 communes. Les crédits permettaient de faire fonctionner 1 250 équipes pluridisciplinaires chargées de prévenir les situations de rupture ou d'échec scolaire en accompagnant les enfants en situation de fragilité dans des parcours individualisés. Les crédits sont identiques en 2010 à ceux de 2009 :

90 millions d'euros. Interrogé par votre rapporteur, le directeur général de l'Acse a précisé que la **stabilisation des crédits en 2010** permettait cependant de conforter le dispositif.

Votre rapporteur se félicite de la prorogation en 2010 de ce programme, qui donne de bons résultats ; il regrette toutefois qu'il ne s'inscrive plus dans une perspective pluriannuelle, qui avait l'avantage de donner de la visibilité aux équipes d'animation et aux collectivités territoriales.

- **Le programme « adultes-relais »**

Il voit ses crédits passer de 88,5 millions d'euros en 2009 à **79,5 millions en 2010**, soit **une baisse de 10 %**. Créé en 1999, ce dispositif a pour objectif de financer des **actions de médiation, assurées par des adultes habitant dans les zones sensibles**. Ces personnes, ayant nécessairement plus de trente ans et chargées de favoriser le lien social par des actions de médiation, sont majoritairement des femmes et leur âge médian est de quarante-deux ans, ce qui révèle l'ancienneté du dispositif. 25 % d'entre eux travaillent en Ile-de-France.

Là aussi, votre rapporteur a interrogé le directeur général de l'Acse sur la baisse des crédits : le niveau ainsi atteint correspondrait en fait à la réalité des crédits dépensés chaque année. Pour autant, l'étiage est maintenant atteint.

- **La dynamique « espoir banlieues »**

La dynamique « espoir banlieues » repose sur une mobilisation de l'ensemble des acteurs, notamment de tous les ministères concernés. Pour autant, le programme « Politique de la ville » contient une ligne budgétaire, limitée à **14 millions d'euros** en 2010, qui finance :

- **les « internats d'excellence »** (4,1 millions d'euros). Le programme « réussite éducative » avait développé une action spécifique, les « internats de réussite éducative » (IRE), dont la création est maintenant interrompue au profit d'une **nouvelle labellisation**, les « internats d'excellence ». Leur développement repose sur la transformation des IRE et sur la mise en œuvre dans chaque académie d'un plan en faveur de l'internat. Sur les trente-cinq IRE en activité, neuf sont situés dans un quartier prioritaire, les autres étant en zone rurale ; surtout, la moitié seulement des jeunes accueillis sont originaires des territoires ou des établissements prioritaires. **Les « internats d'excellence » ne semblent cependant pas répondre à ce déséquilibre** puisque, sur 1 653 places ouvertes à la rentrée 2008 dans 259 établissements scolaires publics, seules 700 étaient occupées par des jeunes originaires des territoires ou des établissements prioritaires, soit 42 % ;

- **les « cordées de la réussite »** (4 millions). Ce programme, qui permet un accompagnement individualisé et soutenu d'élèves par des étudiants des grandes écoles ou d'universités, semble donner de très bons résultats ;

- **l'accès aux classes préparatoires aux grandes écoles** (4,3 millions). 4 200 élèves originaires des territoires ou des établissements prioritaires devraient être ainsi accueillis et accompagnés en 2010 ;

- **le « busing »** (1,7 million). Inspiré d'expériences menées aux Etats-Unis, ce dispositif consiste à scolariser des enfants du primaire (essentiellement de CM1 et CM2) dans des écoles d'autres quartiers que le leur, afin de « *casser les ghettos scolaires* ». A la rentrée 2008, six communes et 234 enfants étaient concernés. L'objectif est d'atteindre cinquante sites d'ici 2011, ce qui paraît ambitieux.

- **L'accès à l'éducation hors du temps scolaire**

Ces actions (21,5 millions) financent principalement des ateliers linguistiques et la lutte contre l'illettrisme, ainsi que l'opération « école ouverte » (2,1 millions d'euros) qui contribue à l'ouverture des lycées et collèges hors du temps scolaire (mercredi, samedi et vacances).

- **Le programme « ville-vie-vacances »**

Depuis 1995, il permet aux jeunes originaires des quartiers prioritaires de bénéficier d'activités pendant les vacances scolaires. Les secteurs les plus importants sont la promotion du sport (pour 24 %), les sorties à la journée (27 %), les animations de quartier (15 %) et la culture (13 %). Plus de la moitié des actions sont organisées dans la commune de résidence. Les efforts portés pour améliorer la participation des jeunes filles à ces activités portent leurs fruits. Les crédits 2010 sont stables à hauteur de 10 millions d'euros.

- **Autres dispositifs**

L'Acse finance également de nombreuses autres mesures, notamment dans le domaine de la santé (19,5 millions d'euros) et de la culture (20 millions). Il inclut par exemple une contribution au fonds « Images de la diversité », pour une somme conséquente de 6,7 millions d'euros, afin de « *donner, dans les medias, une image valorisante des habitants des quartiers* ».

L'action finance enfin des mesures expérimentales entrant dans le champ de la prévention et du développement social, ainsi qu'environ quatre-vingts associations nationales.

2. L'action « Revitalisation économique et emploi »

Cette action représente 43 % des crédits du programme, soit 311 millions d'euros en AE et en CP.

- **La compensation des exonérations de charges sociales dans les zones franches urbaines et dans les zones de redynamisation urbaine**

Dans les ZFU et les ZRU, les entreprises bénéficient d'exonérations sociales au titre des cotisations maladie, maternité, invalidité, décès, vieillesse et accidents du travail, dans la limite de cinquante salariés exonérés. **La loi de finances pour 2009 a « recentré » le dispositif en prévoyant une « sortie en sifflet »** : l'exonération est totale jusqu'à 1,4 Smic et elle est dégressive entre 1,4 et un seuil de sortie progressivement abaissé (2,4 Smic en 2009, 2,2 en 2010 et 2 en 2011).

Selon l'article L. 139-2 du code de la sécurité sociale, l'Etat doit compenser aux organismes de sécurité sociale le manque de cotisations ainsi décidé ; des crédits sont inscrits à hauteur de **247 millions**, ils représentent **79 % des crédits de l'action**.

Ils sont gérés par le ministère *via* le SG-CIV, qui verse à l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) des acomptes provisionnels en cours d'année. De ce fait, il existe un décalage dans la compensation de l'Etat et, sur 2007-2008, les restes à liquider s'élèvent à 11,6 millions d'euros.

- **L'établissement public d'insertion de la défense (Epide)**

Créé en 2005, l'Epide est chargé d'assurer l'insertion sociale et professionnelle de jeunes adultes volontaires, garçons et filles, âgés de dix-huit à vingt-deux ans, sans qualification, ni emploi ou en voie de marginalisation sociale. Dispensé dans des établissements civils, le programme pédagogique conjugue une formation civique et comportementale et une remise à niveau des fondamentaux scolaires.

Son budget annuel de fonctionnement atteint 90 millions d'euros en 2009, dont plus de la moitié en provenance du ministère de l'emploi et environ 28 % du ministère de la ville, le solde étant assuré par le fonds social européen, la taxe d'apprentissage ou les contrats aidés. Pour 2010, la subvention pour charges de service public versée par le programme « Politique de la ville » est stable à hauteur de **26 millions d'euros**.

Inspiré du service militaire adapté (SMA), qui produit outre-mer de très bons résultats, le programme « Défense deuxième chance », porté par l'Epide, ne semble pas remplir ses objectifs ou alors à **un coût élevé**. 30 % seulement des jeunes sont originaires des zones prioritaires de la politique de la ville. Le taux d'abandon en cours de stage est important (28 % en 2008). Le taux d'insertion sociale et professionnelle est limité à 50 % à la sortie du dispositif, ce qui peut être considéré comme satisfaisant au regard du public

visé, mais qui reste nettement inférieur à celui du SMA (80 %). Le coût par jeune et par an, d'environ 45 000 euros, est plutôt élevé et, selon l'Assemblée nationale¹, « *ce coût, lié au régime d'internat et d'indemnisation des jeunes, mais aussi aux dépenses immobilières et, selon certaines critiques, au dimensionnement du siège de l'Epide, doit en principe être ramené à moins de 40 000 euros en 2009 et 35 000 euros en 2011* ». Selon le Conseil économique, social et environnemental², « *ce coût n'est justifié que si l'Epide se concentre sur les jeunes les plus marginalisés* ».

La mission commune d'information du Sénat sur la politique en faveur des jeunes³ a d'ailleurs conclu que, « *si le nombre de centres Défense deuxième chance doit augmenter et que leur répartition géographique doit être plus équilibrée [...], ils doivent se concentrer sur les jeunes les plus en difficulté* ».

- **La revitalisation économique et l'emploi**

En **progression de 15 %**, les crédits destinés à l'emploi et au développement économique, gérés par l'Acse, s'élèvent à **32 millions d'euros** en 2010 et s'insèrent principalement dans le cadre des Cucs.

- **Les écoles de la deuxième chance (E2C)**

Contrairement au programme « Défense deuxième chance », les écoles du même nom semblent avoir trouvé un équilibre satisfaisant. Structures partenariales de droit privé, congénitalement liées au monde économique car souvent portées par des chambres consulaires, elles visent à l'insertion professionnelle des jeunes sans diplôme ou qualification. Offrant une alternance entre formation théorique et stages en entreprises, vingt et une E2C, réparties dans seize départements, ont d'ores et déjà accueilli 4 129 stagiaires, dont 51 % issus des territoires prioritaires de la politique de la ville.

Malgré les besoins, les crédits sont **stables** en 2010 à hauteur de **3 millions d'euros** ; **voire rapporteur estime pourtant qu'il est important de conforter ce type de structures qui obtient souvent des résultats performants.**

- **Associations nationales et mesures expérimentales**

Comme l'action « Prévention et développement social », cette action assure le financement d'associations nationales et de mesures expérimentales ou innovantes pour un montant de 2,1 millions.

¹ Rapport d'information Assemblée nationale n° 1543 (XIII^e législature) fait, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, sur les écoles de la deuxième chance et l'accès à l'emploi, par Jacques Gasperrin, 18 mars 2009.

² Rapport de Françoise Geng « Défense 2^{ème} chance, bilan et perspective », janvier 2009.

³ Rapport d'information Sénat n° 436 (2008-2009) fait, au nom de la mission commune d'information sur la politique en faveur des jeunes, par Christian Demuyneck, 26 mai 2009.

3. L'action « Stratégie, ressources et évaluation »

Cette action de 44 millions d'euros regroupe les activités « support » de la politique de la ville : le fonctionnement des services (7,1 millions), celui de l'Acsé *via* la subvention pour charges de service public (12 millions) et « l'ingénierie » des Cucs et de la politique de la ville en général (25 millions).

4. L'action « Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie »

Cette action, qui finançait l'Anru avant la réforme adoptée dans le cadre de la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, ne contient plus que 34 millions d'euros en AE et 16 millions en CP.

- **L'agence nationale de rénovation urbaine (Anru)**

Depuis 2009, cette action ne finance plus qu'une subvention résiduelle pour charges de service public en faveur de l'Anru, qui est stable en 2010 à 5 millions d'euros. Elle **ne couvre qu'une partie de ses dépenses de fonctionnement**, qui se sont élevées à 17 millions en 2008, dont 6 millions de charges de personnel. Pour mémoire, les décaissements de l'agence se montent à plus d'un milliard d'euros en 2009, financés aux trois quarts par Action logement.

A cet égard, le projet annuel de performance fait montre d'un humour particulièrement caustique, puisqu'il précise que « *l'Anru mutualise les contributions financières de l'Etat, de l'UESL, de la Caisse des dépôts et consignations et de la CGLLS* ».

Par ailleurs, le conseil d'administration de l'agence a adopté une évolution des procédures afin de les alléger : il s'agit principalement d'**une plus grande délégation de compétences à ses représentants locaux**, c'est-à-dire les préfets, notamment pour la signature d'avenants ne remettant pas en cause les « fondamentaux » du contrat. Ceci devrait contribuer à améliorer les délais de traitement des dossiers.

Pour bénéficier à plein de cette réforme, il sera cependant nécessaire de veiller à ce que le niveau des effectifs dédiés, au sein des directions départementales des préfetures, aux nouvelles tâches de gestion soit suffisant et que leur formation soit assurée.

- **Un effort exceptionnel pour trente collèges dégradés**

Une dotation nouvelle de 20 millions d'euros en AE et 5 millions en CP est inscrite en 2010 pour la démolition et la reconstruction de trente collèges particulièrement dégradés. Ces crédits seront gérés par l'Anru.

- **Autres projets**

Cette action prévoit également, comme en 2009, des crédits à hauteur de 9 millions d'euros pour des appels à projets, respectivement 5 millions sur la qualité de service dans les transports et 4 millions sur la gestion urbaine de proximité.

5. Le document de politique transversale

La politique de la ville ne se traduit pas uniquement dans les crédits du programme « Politique de la ville » ; elle se concrétise aussi par des **dépenses fiscales**, estimées au total à **401 millions d'euros** en 2010, et par des crédits en provenance d'autres missions du budget de l'Etat.

Le document de politique transversale « Ville », qui recense les crédits de **trente programmes relevant de vingt-trois missions**, estime à **3,7 milliards d'euros** les crédits de paiement consacrés au total à cette politique en 2010, dont 40 % sont inscrits dans l'ensemble de la mission « Ville et logement » et 32 % dans quatre missions liées à l'éducation¹.

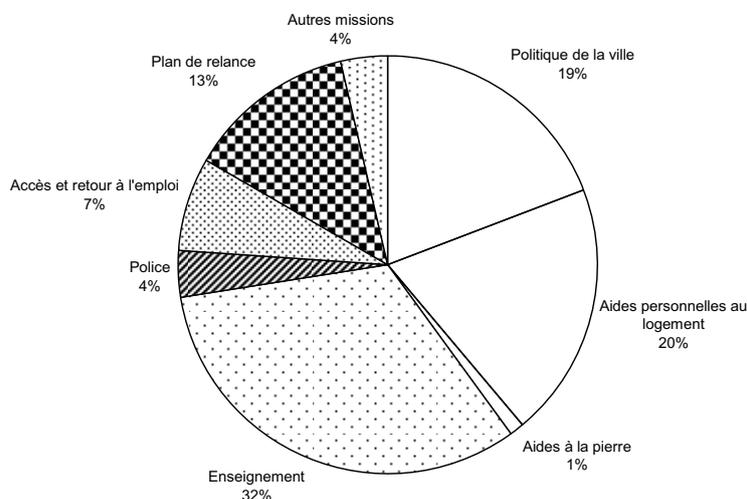
Les évolutions dans le temps de cet « effort » de l'Etat sont difficiles à appréhender, sous l'effet de **deux facteurs contradictoires** :

- le plan de relance de l'économie permet de le majorer de 321,5 millions d'euros en 2009 et de 487 millions en 2010 ;

- le transfert du financement de l'Anru et de l'Anah vers Action logement le diminue sensiblement.

¹ Enseignement scolaire public du premier degré, enseignement scolaire public du second degré, vie de l'élève et enseignement privé du premier et du second degrés.

**Répartition des crédits de l'Etat en faveur de la politique transversale « Ville » :
3,7 milliards d'euros de CP en 2010**



Le document de politique transversale agrège cependant des données disparates et peu comparables ; de plus, certains ministères sont obligés d'adopter des clés de répartition forfaitaires, voire arbitraires, de leurs crédits.

Il reprend également des objectifs et des indicateurs de performance dans les cinq domaines d'action prioritaires : l'accès à l'emploi et le développement économique ; l'amélioration de l'habitat et du cadre de vie ; la réussite éducative et l'égalité des chances ; la citoyenneté et la prévention de la délinquance ; la prévention et l'accès à la santé. A cet égard, on peut regretter l'absence de renseignement pour certains indicateurs et la faible pertinence de plusieurs d'entre eux. Par exemple dans le domaine de la santé, l'objectif d'accroître la prévention des conduites à risque et le dépistage des principales pathologies n'est représenté que par un indicateur sur le taux de participation au dépistage du cancer du sein, alors que l'exposé des motifs parle plus largement de problèmes de surpoids ou de santé dentaire.

*

* *

Réunie le mardi 1^{er} décembre 2009, la commission des affaires sociales a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Ville et logement » pour 2010.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DU MINISTRE

Réunie le mercredi 25 novembre 2009 sous la présidence de Muguette Dini, présidente, la commission a procédé à l'audition de Benoist Apparü, secrétaire d'Etat chargé du logement et de l'urbanisme.

Benoist Apparü, secrétaire d'Etat chargé du logement et de l'urbanisme, a tout d'abord indiqué que, globalement, la part des crédits de la mission « Ville et logement » consacrée au logement et à l'hébergement connaît une progression de 7 % en 2010, essentiellement en raison de la très forte hausse du budget des aides personnelles au logement qui, pour accompagner les Français en période de crise, augmentera de 9 % pour atteindre 5,4 milliards d'euros.

Un effort significatif est réalisé, en outre, en direction des personnes en situation d'exclusion, puisque 1,1 milliard d'euros seront consacrés à la prévention de la précarité et de l'exclusion, dont 990 millions pour l'accueil, l'hébergement et le logement adapté des personnes sans abri. La veille sociale bénéficie de cette progression pour favoriser davantage le passage de la rue à l'hébergement pour les plus exclus. De même, les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) sont fortement dotés en 2010 pour passer d'une logique d'urgence à une logique d'insertion. Enfin, le budget de l'aide à la gestion locative double quasiment afin de développer le logement adapté et faciliter, là aussi, les sorties d'hébergement.

La réforme de la prise en charge des personnes sans domicile, préparée et présentée avec le monde associatif le 9 novembre dernier, s'appuiera sur trois leviers prioritaires :

- un système unifié d'accueil et d'orientation dans chaque département. Aujourd'hui, il n'existe pas de coordination entre les différentes structures ; à l'avenir, un opérateur unique, certainement associatif, sera désigné pour gérer, à l'entrée dans le dispositif, l'ensemble des ressources disponibles, y compris les maraudes. Il ne s'agit pas de fusionner les structures, mais d'en assurer la coordination. A Paris par exemple, le 115 ne connaît les disponibilités que pour 30 % des places d'accueil d'urgence, ce qui est naturellement insuffisant ;

- une planification territoriale de l'offre dans chaque département, grâce à des appels à projets pour répondre à des besoins clairement identifiés ;

- une harmonisation des prestations et des coûts des structures d'hébergement par l'établissement d'un référentiel. Il s'agit de mieux identifier les missions des CHRS, pour renforcer la transparence de leur financement.

Ces trois orientations se déclinent dans vingt propositions dont l'objet est partagé avec les associations. Elles se traduisent également par la poursuite de la politique d'humanisation des centres d'hébergement et s'accompagnent d'une politique toujours volontariste dans le domaine du logement.

2009 est une année historique pour le logement, avec le plus haut niveau de financement de construction de logements sociaux depuis trente ans : grâce à l'ensemble des acteurs, collectivités territoriales et bailleurs sociaux notamment, 120 000 à 130 000 logements seront financés, soit trois fois plus qu'en 2000, dont 24 500 logements très sociaux financés en prêts locatifs sociaux d'intégration (PLAI), cinq fois plus qu'en 2000.

En 2010, les objectifs sont du même ordre, avec 93 000 prêts locatifs à usage social (Plus ou PLAI) et 53 000 prêts locatifs sociaux (PLS). Ceci étant, il importe aussi de favoriser la construction dans les zones tendues où, en réalité, seulement 25 % des logements locatifs sociaux sont construits. Toutefois, la zone B, qui correspond à une zone moyennement tendue, est divisée en deux parties : le B1 est assez tendu et se rapproche de la zone A ; le B2 est faiblement tendu. La production se répartit, dans les faits, entre 40 % en zone tendue et 60 % en zone moyennement ou faiblement tendue. Elle doit donc être partiellement réorientée, tant dans le social que dans le privé. Par exemple, en 2008, en considérant tout type de logement, on a construit un logement pour 150 habitants en Auvergne et un pour 299 en Ile-de-France, où les tensions sont naturellement plus fortes. Il arrive même fréquemment que le niveau des loyers, en sortie d'opération, soit le même entre le secteur privé et le secteur social. De plus, dans beaucoup de villes, le taux de vacance dans le locatif social est important, alors même que des opérations continuent d'être financées et de se réaliser.

Le secteur de la construction sera également fortement soutenu en 2010. Au premier semestre, le montant du prêt à taux zéro pour l'accession populaire à la propriété, augmenté en 2009 de 100 % dans le cadre du plan de relance, sera maintenu et il restera majoré de 50 % au second semestre par rapport à la situation antérieure à 2009. De plus, grâce à l'adaptation des dispositifs de défiscalisation, la profession sera accompagnée dans l'objectif de construire, en 2013, les bâtiments résidentiels en basse consommation énergétique (BBC).

Enfin, la réforme du 1 % logement se poursuivra en 2010, notamment avec la réorganisation des organismes collecteurs, dont le nombre devrait être ramené de 103 à 21 dans le courant de l'année. Or, en tant qu'actionnaire important des sociétés anonymes d'HLM, le 1 % est un acteur essentiel de la production de logements en France et dispose d'un stock d'environ un million de logements.

Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur pour avis de la mission « Ville et logement », a fait valoir que la région Ile-de-France n'est pas comparable aux autres régions françaises, notamment en termes de centres d'hébergement. De plus, on constatera toujours un déficit de places si la population accueillie n'est pas mieux ciblée et définie juridiquement. Il a ensuite posé les quatre séries de questions suivantes :

- à l'initiative de la commission des affaires sociales du Sénat, la loi de finances rectificative pour 2008 a donné une nouvelle impulsion à la garantie universelle des risques locatifs (GRL), qui facilite les assurances contre les impayés de loyers. Ce dispositif nécessite cependant un décret pour entrer en application. Quel est le calendrier de son adoption et celui de l'extension de la GRL ?

- le programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », qui finance notamment l'aide en faveur des plus vulnérables au travers des CHR, de l'hébergement d'urgence ou de l'aide alimentaire, présente tous les ans une sous-budgétisation manifeste. Qu'en est-il pour l'année 2010 ?

- la même sous-budgétisation est observée pour le programme 109 « Aide à l'accès au logement », qui connaît ainsi un report de charges persistant d'un exercice sur l'autre. La contribution de l'Etat au fonds national d'aide au logement (Fnal) progresse cependant de 8,6 % entre 2009 et 2010. Quel sera le montant de la dette de l'Etat à l'égard du fonds, à la fin de 2009 ? Quelles sont les perspectives pour 2010 ?

- le comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable (Dalo) a remis, fin octobre, son troisième rapport annuel, qui pointe notamment le « non-respect » de la loi et les « graves insuffisances » du dispositif. Ce rapport met également l'accent sur le cas tout à fait spécifique de la région Ile-de-France, qui regroupe les deux tiers des recours : au 30 juin dernier, au moins 7 250 ménages désignés prioritaires pour un logement par les commissions de médiation, dont 6 500 Franciliens (5 500 à Paris), n'avaient pas reçu d'offre dans le délai légal. Quelles réponses apporter à ce rapport alarmant ?

Thierry Repentin, rapporteur pour avis de la mission « Ville et logement » pour la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, a souhaité savoir pourquoi les crédits consacrés, d'une part, aux rapatriés, d'autre part, aux personnes âgées et handicapées sans domicile baissent autant dans le budget pour 2010. Globalement, les crédits de la mission augmentent, lorsqu'ils sont agrégés,

mais cette hausse provient en fait de l'explosion des aides personnelles au logement. 70 % des nouveaux ménages entrant dans le parc locatif social ont des revenus inférieurs à 860 euros mensuels. Quelles raisons expliquent cette hausse du budget des aides au logement : le nombre d'allocataires, la crise économique ?

Enfin, en marge de la loi de finances, il a annoncé le dépôt d'un amendement au projet de loi de finances rectificative pour préserver la possibilité, dont les préfets disposaient encore il y a quelques mois, de déroger aux règles d'accessibilité des constructions aux personnes handicapées, sous certaines conditions et dans certains territoires, par exemple en montagne ou outre-mer.

*Sur ce dernier point, **Benoist Apparu** a indiqué que le Gouvernement donnerait un avis favorable à un amendement de ce genre. Il a par ailleurs confirmé que l'Ile-de-France connaît une situation atypique, puisqu'elle concentre 50 % des besoins d'hébergement. Avant de parler d'un éventuel manque de places, il est nécessaire d'établir un état des lieux et une planification par département. De plus, l'hébergement ne peut plus être considéré comme une fin en soi : la priorité doit porter sur le parcours vers un logement, éventuellement un logement adapté.*

En ce qui concerne la GRL, des négociations avec les partenaires sociaux et les sociétés d'assurance ont eu lieu en 2009 pour aboutir à un produit unifié et simple ; le décret d'application a été transmis au Conseil d'Etat, qui devrait l'examiner au début du mois de décembre.

Par ailleurs, en raison de l'incapacité d'évaluer les besoins du terrain, la budgétisation du programme 177 souffre d'une absence de transparence, renforcée par le déficit de connaissances sur les prestations et les coûts des structures.

Il est également difficile d'évaluer à leur juste niveau les aides personnelles au logement, parce que ce sont des dépenses contraintes. La contribution de l'Etat dépend par exemple du dynamisme de la cotisation des employeurs et de la situation de l'emploi. D'ailleurs, elle est annuellement « rebasée » pour coller à l'évolution économique.

Au sujet du Dalo, il est exagéré de parler de non-respect de la loi, car celle-ci prévoit une obligation et des pénalités financières. Pour autant, ses conditions d'application ne sont pas satisfaisantes dans quelques départements, principalement en Ile-de-France qui concentre les deux tiers des recours. Dans cette région, seuls 25 % des dossiers ont permis un accès au logement : les 17 000 décisions favorables ne se sont traduites que par 4 000 relogements. Deux améliorations peuvent être apportées à cette situation :

- la mobilisation du contingent préfectoral, justifiée par la participation de l'Etat aux deux tiers de l'effort national en faveur du logement social et qui est depuis très longtemps en déshérence en Ile-de-France ;

- la mobilisation partielle du contingent du 1 % logement, prévue par la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion et qui permettrait de dégager, comme pour le contingent préfectoral, environ 5 000 logements.

La diminution des crédits destinés aux rapatriés s'explique par l'achèvement, en 2009, de la procédure prévue par le décret du 4 juin 1999 pour le désendettement des rapatriés réinstallés et par le versement, effectué sur les deux années 2008 et 2009, de l'allocation aux orphelins d'anciens supplétifs. L'année 2010 ne finance donc que le report ou le reliquat de quelques dossiers.

En ce qui concerne les allocations versées aux personnes âgées et handicapées sans domicile, la baisse s'explique par la fin du plan de cohésion sociale, par le recentrage des compétences de l'Etat et par le transfert vers d'autres organismes, collectivités territoriales ou Pôle emploi.

Yves Daudigny a évoqué la difficulté à concilier la construction de logements sociaux, au moindre coût pour obtenir des loyers bas, et les impératifs d'économie d'énergie qui, eux, pèsent sur les coûts. Certes, ces économies permettent de diminuer à terme les charges locatives mais le bouclage financier de certaines opérations est rendu difficile au moment de l'investissement.

Isabelle Debré a souhaité avoir des précisions sur le statut et le mode de désignation du futur opérateur unique de l'accueil des personnes sans abri.

Au sujet du Dalo, **Colette Giudicelli** a estimé que le contingent préfectoral, qui bénéficie déjà aux fonctionnaires mutés et aux familles prioritaires, ne peut pas être utilisé à l'infini. Ses capacités ne vont pas augmenter significativement. De plus, toutes les familles ne s'engagent pas dans les procédures du Dalo, même si elles sont prioritaires.

Rappelant que 80 % de la population sont éligibles au logement social à La Réunion, **Anne-Marie Payet** s'est réjouie de l'annonce, faite sur place par la ministre en charge de l'outre-mer, de la mise à disposition de réserves foncières de l'Etat pour les bailleurs sociaux, qui pourrait aller jusqu'à 40 hectares sur 156 parcelles. Cependant, des réticences administratives apparaissent, par exemple en ce qui concerne l'emplacement de l'ancienne prison Juliette-Dodu à Saint-Denis, où existe un projet de foyer pour jeunes travailleurs. Par ailleurs, le secteur du BTP est quasiment à l'arrêt, dans l'attente notamment de la sortie des décrets d'application de la loi pour le développement économique des outre-mer : quel est, en conséquence, le calendrier de leur publication ?

Guy Fischer s'est interrogé sur l'existence d'une volonté gouvernementale de procéder à une concertation entre les bailleurs sociaux, comme cela est en cours de réalisation pour les organismes collecteurs du 1 % logement. En matière d'hébergement des plus défavorisés, le parcours résidentiel doit être fluidifié et l'augmentation du nombre de places n'est pas la seule solution à apporter ; il est également important de donner suffisamment de moyens au budget de fonctionnement des centres pour répondre, dans des conditions correctes, aux besoins humains.

Marc Laménie a évoqué la contradiction récurrente entre le nombre important de personnes à la recherche d'un logement et celui des logements vacants, que ce soit en zone urbaine ou en zone rurale. De plus, les opérations programmées d'amélioration de l'habitat, qui se sont développées ces dernières années, rencontrent parfois des difficultés au moment de la location des biens, notamment en zone rurale. Enfin, les aides de l'Etat sont maintenant rares pour la rénovation des logements locatifs communaux.

Prenant l'exemple de familles devenues moins nombreuses à la suite du départ des enfants et qui souhaitent s'installer dans un logement plus petit, **Alain Gournac** a regretté que cette mobilité, pourtant intéressante pour le bailleur, soit freinée par le niveau des loyers, qui sont parfois aussi élevés pour un petit appartement que pour un grand. Par ailleurs, l'accompagnement dans les centres d'hébergement est en effet essentiel, mais il est rendu complexe par la difficulté à identifier les personnels s'occupant réellement des personnes au quotidien.

Alain Vasselle s'est interrogé sur le projet de la Caisse des dépôts et consignations de modifier les modalités de son financement lors des opérations de rachat de logements à des personnes surendettées qui ne peuvent plus payer leur emprunt. Or, ces procédures présentent l'intérêt social évident de permettre à ces familles de rester chez elles, voire, à terme, de racheter leur logement, ce qui est motivant pour elles. Si la Caisse interrompt son action en ce domaine, ce type d'opérations ne pourra plus être financé, ce qui serait regrettable. Par ailleurs, en raison de la politique menée pour maintenir les personnes âgées à leur domicile, de nombreux foyers-logements ne sont aujourd'hui occupés que très partiellement et connaissent en conséquence des difficultés financières importantes. Leur reconversion nécessite, d'une part, un changement de destination de l'immeuble, d'autre part, des aides spécifiques pour procéder à une restructuration lourde du bâti. Enfin, quel fondement doit-on accorder à la rumeur selon laquelle le Gouvernement souhaite la fusion des organismes de logements sociaux qui gèrent moins de 10 000 logements ?

Benoist Apparu a formellement démenti cette rumeur. La simple taille d'un organisme ne permet pas d'apprécier sa viabilité ou sa pertinence ; cela dépend du département ou de la zone dans laquelle il intervient.

Revenant sur la considération selon laquelle 30 % seulement de l'offre d'accueil en hébergement d'urgence seraient coordonnés, **Muguette Dini, présidente**, a rappelé que les moyens juridiques pour assurer la gestion coordonnée de l'ensemble des capacités d'accueil existent : à l'initiative de la commission, la loi de mobilisation pour le logement de mars dernier a en effet prévu, dans chaque département, la mise en place d'un dispositif de veille sociale, sous l'autorité du représentant de l'Etat, pour accueillir les personnes sans abri ou en détresse, procéder à une première évaluation de leur situation médicale, psychique et sociale et les orienter vers les structures ou services qu'appelle leur état. La loi précise même qu'en Ile-de-France, un dispositif unique de veille sociale peut être institué à la demande et sous l'autorité du préfet de région. Pour quelles raisons ce dispositif n'a-t-il pas été mis en œuvre et comment y remédier ? Par ailleurs, alors que les aides personnalisées au logement sont souvent versées pendant une grande partie de la vie des allocataires, ne pourraient-elles être utilisées pour permettre l'accession sociale à la propriété ?

Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur pour avis, a souhaité connaître les intentions du Gouvernement pour taxer plus lourdement les « marchands de sommeil ».

Benoist Apparü a précisé que le surcoût d'un logement basse consommation est estimé à 7 % ou 8 % du coût de construction actuel, l'écart étant amené à s'estomper avec le développement des capacités et des outils. Dans le Grenelle II, des possibilités nouvelles sont offertes aux bailleurs pour vendre de l'énergie, par exemple à partir de panneaux photovoltaïques, et pour être éligibles aux certificats d'économie d'énergie qui peuvent leur apporter des ressources nouvelles. Le moindre niveau des charges consécutif à cet investissement initial se retrouve par ailleurs dans l'amortissement de l'opération. De plus, les travaux de réhabilitation peuvent bénéficier d'un prêt de la Caisse de dépôts et consignations à un taux de 1,9 % et un récent décret permet au propriétaire bailleur de profiter de l'économie de charges qui résulte des travaux de la même manière que son locataire.

Interrogé par **Sylvie Desmarescaux** sur les modalités de calcul de ce partage, **Benoist Apparü** a précisé la liste des travaux éligibles à ce dispositif, proche de celle de l'éco-prêt à taux zéro, et mentionné la possibilité de réaliser un audit énergétique pour mesurer le gain effectif en termes de charges.

Isabelle Debré a fait valoir que les travaux sont, selon le choix fiscal du propriétaire, déductibles des revenus fonciers ou de l'imposition sur le revenu.

En matière d'accueil pour l'hébergement d'urgence, **Benoist Apparü** a indiqué que les futurs opérateurs départementaux, chargés de la coordination, seront désignés par l'Etat sur des appels à projets. Le tissu associatif sera certainement le mieux à même de répondre à ces appels en raison de son expertise, mais il n'en aura pas l'exclusivité.

Par ailleurs, il n'est pas envisagé de modifier les règles du contingent préfectoral, qui s'applique sur 30 % des attributions, soit 5 % pour les fonctionnaires et 25 % pour les familles prioritaires. Mais, dans les faits, ce contingent ne s'élève qu'à environ 12 % en Ile-de-France ; il s'agit donc de mieux le mobiliser pour que le préfet puisse attribuer plus de logements.

***Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur pour avis,** a objecté que cette mobilisation s'opèrerait donc au détriment des collectivités territoriales.*

***Alain Gournac** a insisté sur la nécessité de préserver la mixité dans les quartiers, dont l'équilibre ne doit pas être déstabilisé par les mesures envisagées.*

***Benoist Apparü** a exprimé son accord, tout en rappelant les impératifs de la loi : loger les personnes prioritaires. Or, on sait bien que des collectivités territoriales refusent parfois certains publics.*

Par ailleurs, les réticences qui apparaissent lors de mises à disposition de terrains, par exemple outre-mer, révèlent la schizophrénie traditionnelle de l'Etat, tiraillé entre le ministère du logement, qui souhaite utiliser ces terrains pour construire et le ministère des finances, qui souhaite vendre au meilleur prix. Concernant l'outre-mer, un décret d'application des dispositions relatives au logement figurant dans la récente loi pour le développement économique de ces territoires devrait être transmis dans les prochains jours au Conseil d'Etat.

Au sujet des bailleurs sociaux, il est nécessaire de distinguer les offices publics de l'habitat, expression de la volonté politique des collectivités territoriales, et les sociétés anonymes. L'Etat n'a pas à s'immiscer dans les premières, même si certaines situations sont parfois ubuesques. En revanche, pour les sociétés anonymes, leur restructuration est liée à celle des organismes collecteurs du 1 % et elle se justifie pour mutualiser, au sein d'un même groupe, les opérations réalisées en zones tendues et celles réalisées ailleurs. De même, la vente de logements sociaux est un outil en faveur de l'accession à la propriété, de la mixité et du financement des sociétés, car elle apporte des fonds propres permettant de nouvelles constructions. Ainsi, la vente de 1 % du parc des logements HLM rapporterait 2 milliards d'euros, soit environ quatre fois plus que le montant annuel des aides à la pierre.

En ce qui concerne les CHRS, les différences de coûts varient de un à cinq, ce qui est clairement excessif. Il est donc important de se doter d'un référentiel de coûts qui tienne compte des missions exercées par chaque centre.

La question des logements vacants se pose également en milieu rural, où existent aussi des zones tendues et non tendues. Pour résoudre ce problème, des objectifs de construction doivent être fixés précisément ; il est, à cet égard, contreproductif de construire dans des zones dont la population diminue.

La situation des familles où les enfants s'émancipent est révélatrice de l'absence de politique des loyers dans le secteur locatif social. Alors que le Gouvernement et les bailleurs sont naturellement favorables à la mobilité et à la libération des grands appartements sous-occupés, le niveau du loyer peut bloquer cette mobilité, car il est fixé, non pas par rapport au logement lui-même comme dans le parc privé, mais par rapport au plan de financement initial de l'opération qui s'amortit sur trente ans. Une réflexion doit être menée sur cette question, mais elle nécessitera un travail de longue haleine. Cependant, la loi de mars dernier donne enfin une base juridique pour demander aux personnes qui occupent un logement manifestement sous-occupé de le libérer.

Sur les foyers logements qui ont un taux de vacance élevé, des dispositifs existent pour aider à la transformation des bâtiments, par exemple en maisons relais, selon le conventionnement de l'opération. Plus généralement, les bailleurs ne peuvent pas en permanence réclamer des crédits à l'Etat, tout en souhaitant qu'il n'intervienne pas. Un organisme bien géré produit des fonds propres et il peut aussi vendre des biens pour construire de nouveaux logements ou réhabiliter son parc.

En ce qui concerne la connaissance du nombre de places en hébergement d'urgence, elle reste insuffisante ; par exemple, le 115 à Paris gère seulement un tiers des places d'hébergement disponibles ; les autres sont directement gérées par les associations dont elles relèvent, lesquelles sont parfois réticentes à la mutualisation. Il est temps de mieux coordonner la répartition des places et la loi de mars dernier permettra, à partir du 1er décembre prochain, de mettre cette mutualisation en place à Paris.

La possibilité de percevoir l'aide personnalisée au logement (APL) en cas d'accession sociale à la propriété existe d'ores et déjà et une mission a été confiée au président de l'union nationale de la propriété immobilière (Unpi) pour étudier les conditions d'une éventuelle transposition, dans le secteur privé, du dispositif d'accession qui fonctionne dans le secteur social : comment solvabiliser le locataire auquel le propriétaire vend le logement ?

Enfin, obliger les « marchands de sommeil » à procéder à des travaux de réhabilitation est, aujourd'hui, une procédure beaucoup trop lourde et lente à appliquer sur le terrain. Il pourrait être envisagé de raccourcir ces délais, par exemple en fixant une contrainte, sous forme d'astreinte, lorsque le maire ou le préfet demande des travaux au propriétaire et qu'il ne les réalise pas dans une période donnée.

II. EXAMEN DE L'AVIS

Réunie le **mardi 1^{er} décembre 2009** sous la **présidence de Muguette Dini, présidente**, la commission a procédé à l'**examen du rapport pour avis de Jean-Marie Vanlerenberghe sur le projet de loi de finances pour 2010** (mission « Ville et logement »).

Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur pour avis, a précisé que les 7,7 milliards d'euros de cette mission se répartissent en quatre programmes, de nature et de budget divers :

- le programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », soit environ 1 milliard, porte principalement sur l'accueil et l'hébergement des personnes sans abri ;

- le programme « Aide à l'accès au logement », le plus fortement doté avec 5,4 milliards, est destiné au financement des aides personnelles au logement ;

- le programme « Développement et amélioration de l'offre de logement » finance, à hauteur de 515 millions, les aides à la pierre et l'effort de construction de logements sociaux ;

- enfin, 721 millions sont attribués au programme « Politique de la ville ».

En ce qui concerne l'accueil et l'hébergement des personnes sans abri, 2010 sera une année de transition car le Gouvernement a engagé, en concertation avec les associations, une réforme pour organiser un « service public de l'hébergement et de l'accès au logement ». Celle-ci s'inscrit dans le prolongement de la réorientation des politiques publiques en la matière, pour sortir de la logique d'urgence et privilégier la fluidité des parcours résidentiels et l'accès au logement, y compris des personnes qui en sont le plus éloignées.

C'est pourquoi le budget 2010 prévoit à nouveau une progression notable des crédits en faveur des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), qui recevront 616 millions d'euros correspondant aux deux tiers des fonds du programme, soit une hausse de presque 7 %. Cependant, le Gouvernement propose parallèlement des « mesures d'économies », chiffrées à 18 millions, qui consistent en réalité en des transferts de financements, soit vers les collectivités territoriales, soit vers les usagers « quand cela est possible », dont le bien-fondé reste contestable.

Le Gouvernement a également entrepris une étude des missions précisément exercées par les CHRS et des coûts que chacune entraîne, pour aboutir à un référentiel global. Actuellement, les différences de coûts entre les centres sont très importantes ; elles proviennent de leur grande diversité en termes de taille, de type de prestations rendues, de public accueilli ou de modalités d'hébergement. Cet exercice ne peut naturellement pas amener à une convergence tarifaire, sur le modèle de celle envisagée pour les établissements de santé, mais il présente l'intérêt de permettre une meilleure compréhension des modalités de fonctionnement des CHRS.

Par ailleurs, les crédits consacrés à la veille sociale, première étape du dispositif en faveur des sans abri et qui concerne principalement la région parisienne, progressent de presque 18 %. Le Gouvernement a finalement engagé un processus d'amélioration de la coordination de l'accueil de ces populations fragiles ; il met ainsi en œuvre un article de la loi sur le logement du 25 mars 2009, adopté à l'initiative de la commission.

A l'exception des crédits en faveur de l'intermédiation locative et de l'aide à la gestion locative sociale, les autres lignes budgétaires de l'action diminuent ; ce mouvement est naturel pour l'hébergement d'urgence, en raison de la réorientation de la politique en faveur de solutions de logements, mais il l'est moins en ce qui concerne les maisons relais dont les crédits baissent de 7,4 % par rapport à 2009. Cette forme de logement adapté est pourtant une formule pertinente, intermédiaire entre l'urgence et le logement social classique.

En ce qui concerne les aides à la personne, qui sont attribuées à plus de 6,3 millions de ménages, 2009 devrait être, comme 2008, une année de progression des allocations, du fait de deux mouvements convergents : le nombre de personnes éligibles croît avec la hausse du chômage et le montant des aides individuelles progresse en raison de la stagnation ou de la diminution des ressources des ménages. Or, la contribution de l'Etat assure l'équilibre du système ; elle tend à augmenter de manière automatique en temps de crise, d'autant plus que la part versée par les employeurs diminue avec la rétractation de la masse salariale.

Au total, la contribution de l'Etat, soit 5,4 milliards d'euros, est en augmentation de 8,6 % en 2010, ce qui ne sera peut-être pas suffisant, pourtant, pour couvrir l'ensemble de l'année. Dans ce cas, l'Etat devra abonder les crédits, comme il le fait régulièrement sur cette ligne budgétaire.

***Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur pour avis,** a ensuite présenté la situation de la construction de logements sociaux qui, après de trop nombreuses années de déshérence, a été relancée : 2009 devrait afficher un niveau record dans le nombre de logements locatifs sociaux financés, entre 120 000 et 130 000. Ceci explique que les crédits de paiement, en hausse de 3,2 %, continuent de progresser en 2010. Mais les autorisations d'engagement, qui représentent les nouvelles opérations, passent de 550 millions d'euros en 2009 à 480 en 2010, soit une baisse de presque 13 %.*

Cette diminution importante paraît clairement inopportune et n'est pas un signal positif donné aux opérateurs, sauf si la construction de logements devait être véritablement concentrée sur les zones tendues du territoire. Or, cette réorientation n'est guère possible en un si court laps de temps.

Par ailleurs, dans le domaine de la construction et de l'amélioration des logements, l'action de l'Etat passe en fait principalement par des dépenses fiscales : le coût de l'ensemble des dispositifs de défiscalisation est estimé, en la matière, à 14,25 milliards d'euros en 2010, soit infiniment plus que les 500 millions prévus en crédits budgétaires. Dans cet ensemble assez disparate, plus de 61 % des dépenses fiscales sont destinées à l'amélioration du parc privé et non à la construction.

Enfin, les crédits de la politique de la ville sont en baisse de 6,3 % en termes d'engagements et de 10,9 % en crédits de paiement. Cette diminution est, en fait, pour partie apparente : elle résulte notamment de la réforme des exonérations de charges sociales dans les zones franches urbaines et d'une modification de périmètre entre les programmes budgétaires. Pour autant, un certain nombre de lignes budgétaires sont reconduites à l'identique, ce qui signifie bien une baisse en euros constants : c'est le cas, par exemple, du programme réussite éducative, du programme ville-vie-vacances et des écoles de la deuxième chance, alors même que la demande progresse.

Les contrats urbains et de cohésion sociale (Cucs) ont été prolongés d'un an dans l'attente d'une réforme du zonage de la politique de la ville promise pour 2009 et les enveloppes sont reconduites à l'identique en 2010. Enfin, le plan « Espoir banlieues » souffre d'un manque de lisibilité et nécessiterait l'implication efficace de tous les ministères.

Il faut rappeler que le programme « Politique de la ville » assure toujours la tutelle de l'agence nationale de la rénovation urbaine (Anru), dont il ne finance plus qu'une subvention minimale pour charges de service public. Ceci résulte de la réforme du 1 % logement, votée en mars 2009 : celui-ci, rebaptisé Action logement, versera chaque année 770 millions d'euros à l'Anru au titre de la rénovation urbaine, 480 millions à l'agence nationale de l'habitat (Anah) et 50 millions, en moyenne, à nouveau à l'Anru, au titre du nouveau programme de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD), pour un total de plus de 3,9 milliards d'euros sur la période 2009-2011.

S'il semble judicieux d'avoir engagé une réforme de la gouvernance du 1 % logement au regard des disponibilités financières des collecteurs et des problèmes de gestion, on peut s'interroger sur la pérennité des financements au-delà de 2011, sachant que les années ultérieures nécessiteront encore des crédits importants au titre de la rénovation urbaine.

Qui plus est, les difficultés de financement ont été masquées en 2009 par le plan de relance de l'économie, qui a permis d'amplifier les politiques du logement et de la ville de plus de 1 milliard d'euros. Or, certaines de ces dépenses ont un caractère durable, notamment la création de places

d'hébergement qui entraînent des coûts de fonctionnement et il faudra anticiper correctement la sortie du plan de relance, désormais très proche.

Par ailleurs, plusieurs lois importantes ont été adoptées ces dernières années dans le domaine du logement et ont abouti à une complexité extrême des dispositifs et des compétences respectives des nombreux acteurs. Ces textes, notamment la loi instituant le droit au logement opposable, ne prennent pas suffisamment en compte la situation véritablement atypique de la région parisienne, qui concentre les difficultés, tant en termes d'hébergement que de parc locatif social. Aujourd'hui, il faut à la fois stabiliser la législation et la réglementation et tenter, au cas par cas, de simplifier ce qui peut l'être.

En conclusion, l'effort de l'Etat en matière d'accueil et d'hébergement des personnes sans abri, de construction de logements sociaux, d'amélioration de l'habitat, notamment en lien avec les nouvelles exigences environnementales, et de politique de la ville ne doit pas faiblir. Malheureusement, les problèmes persistent, par exemple pour la rénovation urbaine ou le développement des quartiers ; il sera d'ailleurs nécessaire de réfléchir rapidement à une éventuelle deuxième phase du programme national de rénovation urbaine, qui doit se terminer en 2013.

*Malgré toutes ces incertitudes concernant le financement, **Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur pour avis**, a proposé à la commission de se prononcer en faveur de l'adoption des crédits 2010 de la mission « Ville et logement ».*

***Alain Vasselle** a souhaité des précisions sur la définition des « zones tendues » et les conséquences de cette classification. De plus, que sont devenus les crédits, auparavant identifiés sous le label « Palulos », qui permettaient de mener des opérations de réhabilitation du parc locatif social ? Par ailleurs, il semble que la Caisse des dépôts et consignations envisage de modifier ses interventions en faveur des bailleurs sociaux qui rachètent leur logement à des personnes surendettées, alors que ces opérations permettent d'éviter les expulsions et de donner de l'espoir à ces ménages en difficulté. Qu'en est-il exactement ?*

La question du financement de la reconversion des foyers logements est également d'actualité : nombre d'entre eux ont des taux d'occupation faibles, en raison de la politique de maintien à domicile des personnes âgées. Leur transformation nécessite des travaux importants, pour lesquels des aides de l'Etat sont nécessaires.

Enfin, on constate des délocalisations d'entreprises au profit des territoires classés en zone franche urbaine : la réforme des exonérations de charges sociales adoptée l'an passé permet-elle de lutter contre ces effets d'aubaine injustifiés ?

*Evoquant un budget en trompe-l'œil, **Guy Fischer** a regretté que la construction de logements sociaux ne soit pas une priorité pour le Gouvernement : les dispositifs de défiscalisation ont été privilégiés et pèsent*

maintenant lourdement sur les finances publiques ; le 1 % logement est amené à financer 3,9 milliards d'euros de charges qui incombent normalement à l'Etat.

La politique de la ville doit également être soutenue plus fortement, car l'habitat des quartiers populaires se dégrade et les populations s'appauvrissent. Enfin, quelles sont les conséquences de la modification des barèmes des aides personnelles au logement, intervenue au 1^{er} janvier 2009 ?

***Raymonde Le Texier** a rappelé que la création de places d'hébergement ne sera jamais suffisante si elle ne s'accompagne pas de la construction ou de la mise à disposition de logements sociaux, afin d'assurer une solution durable aux personnes sans abri et de les motiver dans leur recherche d'emploi ou dans leur formation. Pour autant, la construction de ces logements doit répondre à un objectif de mixité pour éviter les ghettos, qui sont aujourd'hui de véritables bombes à retardement dont on risque de subir les effets dans les dix ans qui viennent. Par ailleurs, il faut sortir des discours centrés sur l'accession à la propriété, car les copropriétés dégradées posent en fait nettement plus de problèmes que les ensembles locatifs bien entretenus et donc mieux respectés.*

En ce qui concerne les zones franches urbaines, elles ne répondent pas aux enjeux, car les entreprises ne recrutent pas assez de personnes originaires de ces quartiers : l'exonération devrait être liée aux emplois effectivement pourvus par la population locale et non à l'emplacement des entreprises. Enfin, alors que l'Anru donne de bons résultats, on ne peut que déplorer que le plan « Espoir banlieues » soit, de son côté, complètement inexistant.

***Brigitte Bout** a fait valoir la continuité bienvenue du projet de loi de finances pour 2010 avec les mesures adoptées dans la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion pour organiser la coordination de l'offre d'hébergement d'urgence. Pour autant, l'objectif de rendre aux hébergements leur rôle premier, à savoir gérer l'urgence, s'est-il concrétisé ? Cela a-t-il permis d'y libérer des places ?*

***Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur pour avis**, a précisé que, par un ciblage de la programmation des aides, l'Etat s'efforce d'agir prioritairement dans les zones où la demande est particulièrement forte par rapport à l'offre, ce qui caractérise les zones dites tendues. Il est cependant nécessaire d'assurer une mixité des logements ; divers dispositifs existent, mais ils s'appliquent parfois sur des territoires qui ont déjà des taux de logements sociaux très élevés. L'Anru contribue de manière positive à la disparition des ghettos. Les dispositifs de défiscalisation sont en effet prédominants dans les aides au secteur du logement.*

Dorénavant, les actions en faveur de la réhabilitation des logements sociaux, anciennement les primes à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (Palulos), ne sont plus identifiées spécifiquement et la Caisse des dépôts propose un prêt bonifié destiné à

financer de tels travaux. L'Anah engage aussi des actions en faveur des copropriétés dégradées, qui posent en effet des problèmes spécifiques.

Par ailleurs, la réforme de l'exonération de charges sociales réduit l'attractivité fiscale des zones franches urbaines. En tout état de cause, une refonte de la géographie prioritaire de la politique de la ville doit aboutir en 2010 ; elle aurait même dû entrer en vigueur dès 2009, selon la disposition législative adoptée à l'initiative conjointe des commissions des affaires sociales et des finances. Le rapport de deux parlementaires en mission, Pierre André et Gérard Hamel, propose à cet égard de globaliser les crédits à l'échelle d'un territoire pour donner de la souplesse à leur gestion. De plus, le récent rapport de l'observatoire national des zones urbaines sensibles conforte l'idée de maintenir l'effort de l'Etat, en complément des actions énergiques menées par les élus locaux.

En ce qui concerne les aides personnelles au logement, le nombre de bénéficiaires augmente, mais il est encore trop tôt pour évaluer sereinement l'impact des nouveaux barèmes.

La réorientation de la politique de l'hébergement en vue d'organiser une « filière logement » complète est récente ; elle est poursuivie par l'actuel Gouvernement, mais elle nécessite du temps. A cet égard, la région parisienne concentre les difficultés et il faut donc y concentrer les moyens. Ce n'est malheureusement pas le sentiment qui ressort du projet de loi de finances.

Enfin, l'impact limité du plan « Espoir banlieues » s'explique par un déficit de coordination. La dynamique devrait être véritablement interministérielle ; or, il est difficile de mobiliser les ministères sur ces questions. Une réponse pourrait être de globaliser les enveloppes de crédits au niveau local.

A l'issue de ce débat, la commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Ville et logement ».

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- **Sabine Baïetto-Beysson**, directrice générale, et **Jean-Luc Hickel**, directeur administratif et financier, de l'agence nationale de l'habitat (Anah)
- **Rémi Frenzt**, directeur général, et **Blanche Guillemot**, directrice générale adjointe, de l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé)
- **Catherine Lacaze**, directrice financière, et **Anne Peyricot**, directrice des relations institutionnelles, de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru)