

N° 113

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2010

AVIS

PRÉSENTÉ

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

TOME VIII

VILLE ET LOGEMENT

Par M. Jean-Marie VANLERENBERGHE,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de :* Mme Muguette 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 Juillard, 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, Yves Daudigny, Mmes Christiane Demontès, Catherine Deroche, 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. Ronan Kerdraon, Marc Laménie, Serge Larcher, André Lardeux, Dominique Leclerc, Jacky Le Menn, Jean-Louis Lorrain, Alain Milon, Mmes Isabelle Pasquet, Anne-Marie Payet, M. Louis Pinton, Mmes Janine Rozier, Michèle San Vicente-Baudrin, MM. René Teulade, François Vendasi, André Villiers.

Voir les numéros :

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

Sénat : 110 et 111 (annexe n° 32) (2010-2011)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. SI LA RÉDUCTION DES DÉPENSES DE LA MISSION EST ASSUMÉE, LE CIBLAGE DES EFFORTS DEMANDÉS EST CONTESTABLE	7
A. UNE INÉVITABLE BAISSÉ DES DÉPENSES À COURT ET MOYEN TERMES.....	7
B. LE PRÊT À TAUX ZÉRO UNIVERSEL : UN CHOIX COÛTEUX CRITIQUABLE	8
1. Bilan du crédit d'impôt	8
2. Le nouveau prêt à taux zéro	9
II. ANALYSE DES PROGRAMMES.....	10
A. LA SOUS-BUDGÉTISATION SYSTÉMATIQUE DU PROGRAMME 177 RELATIF À L'HÉBERGEMENT A DES EFFETS BUDGÉTAIRES INFLATIONNISTES À MOYEN TERME.....	10
1. Une insincérité budgétaire chronique	10
2. Un effort incontestable mais insuffisant	10
3. La confusion croissante entre hébergement, aide au logement et accueil des demandeurs d'asile	11
4. Deux propositions pour améliorer la situation à long terme	12
B. L'EFFORT NOTABLE DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES AIDES INDIVIDUELLES AU LOGEMENT DU PROGRAMME 109 EST STABILISÉ.....	12
C. LES ORGANISMES HLM PARTICIPERONT DAVANTAGE À L'EFFORT HISTORIQUE DE CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX PORTÉS PAR LE PROGRAMME 135.....	15
1. Un recours massif aux fonds de concours	15
2. Un objectif historique de construction de logements sociaux	16
3. La montée en charge financière du droit au logement opposable	18
D. LA BAISSÉ DES CRÉDITS DU PROGRAMME 147 « POLITIQUE DE LA VILLE » AURA DES EFFETS LIMITÉS.....	20
1. Une clarification opportune du programme	20
2. Des capacités d'intervention relativement préservées	20
3. Financer le pic de l'Anru : vers une solution consensuelle ?.....	22
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	25
• Article 98 (art. L. 834-1 du code de la sécurité sociale) Harmonisation au taux de 0,5 % de la contribution au fonds national d'aide au logement	25
• Article 99 (art. 234 nonies et 234 duodecimes du code général des impôts, L. 452-1, L. 452-1-2 et L. 452-3 du code de la construction et de l'habitation, art. 5 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion) Suppression de l'exonération de contribution sur les revenus locatifs applicable aux organismes HLM	27
• Article additionnel après l'article 99 (Art. 235 bis A [nouveau] du code général des impôts) Contribution de solidarité sur les contrats de garantie des loyers impayés	31
TRAVAUX DE LA COMMISSION	35

Les crédits de la mission « Ville et logement » pour 2011

Programmes	Crédits de paiement (en euros)	Variation 2011/2010 (en %)
Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	1 184 880 297	+ 7,6 %
Prévention de l'exclusion (ancien)	-	-
Actions en faveur des plus vulnérables (ancien)	-	-
Conduite et animation de la politique de lutte contre l'exclusion (ancien)	-	-
Rapatriés (ancien)	-	-
Prévention de l'exclusion (nouveau)	62 625 000	-
Hébergement et logement adapté (nouveau)	1 079 150 000	-
Aide alimentaire (nouveau)	13 050 000	-
Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale (nouveau)	15 755 297	-
Rapatriés (nouveau)	14 300 000	-
Aide à l'accès au logement	5 285 354 585	- 1,6 %
Aides personnelles	5 277 000 000	- 1,6 %
Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté	8 354 585	- 4,9 %
Développement et amélioration de l'offre de logement	518 400 000	- 17,8 %
Construction locative et amélioration du parc	469 000 000	- 22,4 %
Soutien à l'accession à la propriété	4 700 000	=
Lutte contre l'habitat indigne	0	=
Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction	16 820 984	+ 118,5 %
Soutien	11 879 016	- 8,0 %
Politique de la ville	618 359 700	- 12 %
Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville (libellé modifié)	365 459 700	- 1,7 %
Revitalisation économique et emploi	222 100 000	- 18,6 %
Stratégie, ressources et évaluation	23 000 000	- 45,5 %
Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie	7 800 000	- 50,3 %
Total mission « Ville et logement »	7 606 994 582	- 2,5 %

Mesdames, Messieurs,

Respecter la norme de réduction de 10 % des dépenses publiques tout en préservant la vitalité de la politique du logement et la stabilité de la politique de la ville : telle est l'équation difficile que le Gouvernement et le Parlement doivent essayer de résoudre pour ce budget 2011 de la mission « Ville et logement ».

L'objectivité oblige à reconnaître que les propositions initiales de ce texte, améliorées par l'Assemblée nationale, sont à la fois raisonnables et contestables.

Certes, on peut toujours se contenter de dénoncer, par exemple, la baisse des aides à la pierre ou des crédits des contrats urbains de cohésion sociale. Mais au regard de l'endettement de l'Etat qui atteint le record historique de 1 600 milliards d'euros, soit près de 82 % du Pib, et d'un impôt sur le revenu presque entièrement absorbé par le paiement des intérêts de la dette, serait-il responsable de ne pas resserrer le budget national, même au prix de choix difficiles ?

Votre rapporteur ne le croit pas et estime que le véritable enjeu n'est pas la légitimité de l'effort national, qui est vital pour l'avenir du pays, mais la répartition de cet effort entre les citoyens.

Or, c'est ici que certains choix du Gouvernement sont discutables.

D'un côté, sa volonté de maintenir la construction de logements sociaux à un niveau jamais atteint dans notre histoire exprime son souci d'apporter une solution de logement aux personnes qui vivent avec de faibles revenus.

De l'autre, l'ouverture du nouveau prêt à taux zéro aux catégories de la population qui bénéficient des revenus les plus confortables est, dans le contexte budgétaire qui est le nôtre, difficilement compréhensible.

Le Gouvernement semble oublier que les efforts, voire les sacrifices, qui sont aujourd'hui demandés ne pourront être acceptés que s'ils sont équitablement répartis.

Au-delà de cette question, il apparaît de plus en plus évident que les ressources publiques ne peuvent pas aujourd'hui, et ne pourront pas non plus dans les prochaines années, être indéfiniment augmentées pour tenter de répondre aux besoins de la population.

Dans la politique du logement et de la ville comme ailleurs, la seule réponse possible est l'innovation : inventer de nouveaux dispositifs, ingénieux, efficaces et moins coûteux, telle est la seule voie de modernisation acceptable pour notre pays.

C'est dans cet esprit que la commission des affaires sociales défendra cette année avec vigueur la garantie des risques locatifs, dont la diffusion devrait permettre à plusieurs dizaines de milliers de personnes en situation de précarité d'accéder à un logement, en faisant moins appel à l'aide publique.

I. SI LA RÉDUCTION DES DÉPENSES DE LA MISSION EST ASSUMÉE, LE CIBLAGE DES EFFORTS DEMANDÉS EST CONTESTABLE

A. UNE INÉVITABLE BAISSÉ DES DÉPENSES À COURT ET MOYEN TERMES

La programmation triennale de la mission « Ville et logement » prévoit une réduction de 47 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 108 millions en crédits de paiement entre 2011 et 2013.

Evolution des crédits pour 2011-2013

En euros

Numéro et intitulé du programme		PLF 2011		PLF 2012		PLF 2013	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
177	Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	1 184 880 297	1 184 880 297	1 147 880 297	1 147 880 297	1 097 880 297	1 097 880 297
109	Aide à l'accès au logement	5 285 354 585	5 285 354 585	5 366 134 727	5 366 134 727	5 454 914 870	5 454 914 870
135	Développement et amélioration de l'offre de logement	558 400 000	518 400 000	538 700 000	458 700 000	496 900 000	386 900 000
147	Politique de la ville	618 259 700	618 359 700	574 277 347	586 819 457	550 739 215	558 879 215
Total (plafond pour la mission)		7 646 894 582	7 606 994 582	7 626 992 371	7 559 534 481	7 600 434 382	7 498 574 382

Pour 2011, à périmètre constant, les crédits de paiement sont minorés de 187 millions d'euros par rapport à 2010.

Les principaux postes évoluent de la manière suivante :

- sont en baisse :

- de 84 millions, les aides au logement ;

- de 110 millions, les aides à la pierre ;

- de 83 millions, la politique de la ville ;

- sont en hausse :

- de 90 millions, l'hébergement d'urgence.

Au vu des besoins, tant en matière de logement que de politique de la ville, on peut bien sûr regretter ces évolutions. Ceci étant, au regard de la situation dramatique des finances publiques, elles paraissent inévitables.

B. LE PRÊT À TAUX ZÉRO UNIVERSEL : UN CHOIX COÛTEUX CRITIQUABLE

1. Bilan du crédit d'impôt

La loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite « loi Tèpa », a institué un crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt contractés par les primo-accédants à la propriété.

Le crédit d'impôt est égal à 40 % du montant des intérêts acquittés au cours de la première annuité du prêt, puis 20 % au cours des quatre suivantes, dans la limite d'un plafond d'intérêt annuel : 3 750 euros pour une personne seule et 7 500 euros pour un couple soumis à imposition commune.

La loi de finances pour 2009 a conditionné le bénéfice du crédit d'impôt au respect de la réglementation thermique en vigueur et allongé la durée du crédit d'impôt de cinq à sept ans à un taux unique de 40 % pour l'acquisition ou la construction d'un logement dont la performance énergétique est supérieure à la moyenne. La loi de finances pour 2010 a introduit une dégradation du taux pour les logements neufs ne respectant pas la norme BBC.

Le crédit d'impôt vient en déduction du montant de l'impôt sur le revenu et le solde est remboursé au contribuable s'il excède l'impôt dû.

Neuf cent soixante-dix mille foyers fiscaux, soit neuf cent mille ménages, ont bénéficié du crédit d'impôt en 2009, pour un coût de 1,1 milliard d'euros pour les finances publiques. Les prévisions tablent sur un coût de 1,5 milliard en 2010 et 1,9 milliard en 2011.

Même si le nombre de ménages bénéficiaires est important, le dispositif semble avoir eu peu d'effets sur l'accession à la propriété : dans l'immense majorité des cas, les établissements bancaires ne tiennent pas compte du crédit d'impôt pour apprécier la solvabilité des ménages et octroyer les prêts.

En réalité, le crédit d'impôt constitue moins une mesure d'accession à la propriété qu'une mesure de pouvoir d'achat : *« plus généralement, le crédit d'impôt semble peu approprié pour aider les ménages dans leur projet d'acquisition, alors même qu'il offre un réel complément de pouvoir d'achat¹ »*.

¹ Rapport d'information n°2692 du 30 juin 2010 de Gilles Carrez, portant sur l'application des mesures fiscales contenues dans les lois de finances.

2. Le nouveau prêt à taux zéro

L'article 56 du projet de loi de finances propose d'instituer un nouveau prêt à taux zéro, le PTZ +, qui se substituerait au crédit d'impôt ainsi qu'au Pass foncier.

Le nouvel article L. 31-10-6 du code de la construction et de l'habitation prévoit ainsi que *« le montant du prêt est égal à une quotité du coût total de l'opération retenu dans la limite d'un plafond, dans la limite du montant du ou des autres prêts, d'une durée au moins égale à deux ans, concourant au financement de l'opération »*. De plus, *« la quotité [...] est fixée par décret, en fonction de la localisation du logement et de son caractère neuf ou ancien. Elle ne peut pas être supérieure à 40 % ni inférieure à 20 % »*.

Le document d'évaluation préalable des articles du projet de loi fait état d'un coût pour les finances publiques de 600 millions d'euros en 2012, 1,1 milliard en 2013 et 1,6 milliard à partir de 2013, date à laquelle le dispositif devrait atteindre son rythme de croisière.

Le PTZ + devrait davantage favoriser l'accès à la propriété que le crédit d'impôt, dans la mesure où il pourra être pris en compte par les établissements de crédit dans le calcul de la solvabilité des ménages. En ce sens, il constitue bien un effort public pour aider les ménages à sortir de la location et devenir propriétaires.

Ceci étant, l'ambivalence du dispositif n'est pas levée, car il s'adresse également à des ménages qui n'ont pas besoin de ce prêt pour accéder facilement à la propriété. Le PTZ + ne prévoit en effet aucune condition de ressources, ce qui signifie que les ménages bénéficiant de revenus importants, ce qui, certes, est assez rare chez les primo-accédants, seront également aidés par la collectivité, ce qui ne va pas de soi.

L'ouverture du prêt aux ménages relevant des deux derniers déciles représente ainsi une dépense de 400 millions d'euros pour l'Etat.

Il serait donc plus juste socialement, et plus économe pour les finances publiques, de prévoir une modulation du montant du prêt en fonction des revenus des bénéficiaires.

II. ANALYSE DES PROGRAMMES

A. LA SOUS-BUDGÉTISATION SYSTÉMATIQUE DU PROGRAMME 177 RELATIF À L'HÉBERGEMENT A DES EFFETS BUDGÉTAIRES INFLATIONNISTES À MOYEN TERME

1. Une insincérité budgétaire chronique

Depuis l'entrée en vigueur de la Lof, les crédits alloués au programme 177 dans les lois de finances initiales sont systématiquement inférieurs aux dépenses constatées. Chaque année, le programme est donc abondé en cours d'années par des décrets d'avance, des virements de crédits d'autres programmes ou une loi de finances rectificative.

Programme 177 <i>Crédits de paiement en millions d'euros*</i>	2007	2008	2009	2010
Loi de finances initiale	1 045,41	994,55	1 118,78	1 101,74
Exécution	1 195,22	1 241,51	1 295,26	1 214,70**
Taux d'exécution	114,33 %	124,83 %	115,77 %	110,25 %**

* Hors dépenses de « primes de Noël » pour les personnes bénéficiant des minima sociaux

** Estimation de la direction générale de la cohésion sociale

En 2010, une enveloppe de 110 millions d'euros a ainsi été débloquée par le décret d'avance du 29 septembre dernier et le Premier ministre a annoncé, le 10 novembre, que 63 millions supplémentaires seraient affectés au programme.

2. Un effort incontestable mais insuffisant

Le PLF pour 2011 marque une légère rupture avec cette pratique, dans la mesure où il prévoit une hausse de près de 8 % des crédits du programme.

Cette hausse est probable mais sans doute insuffisante car on peut déjà constater que la consommation effective des années précédentes a toujours excédé le niveau proposé pour 2011.

En 2010, les besoins se sont ainsi élevés à 1,252 milliard d'euros, ce qui est supérieur de 82 millions d'euros à la dotation prévue pour 2011.

Crédits de paiement en millions d'euros	Exécution 2007	Exécution 2008	Exécution 2009	LFI 2010	Exécution 2010**	PLF 2011
Programme 177 *	1 195,22	1 241,51	1 295,23	1 101,74	1 214,70	1 184,88

* Hors dépenses de « primes de Noël » pour les personnes bénéficiant des minima sociaux

** Estimation de la direction générale de la cohésion sociale

Comme le montrent le tableau suivant, l'insuffisance de la dotation budgétaire pour 2011 concerne tous les dispositifs du programme, à l'exception de l'intermédiation locative et des maisons-relais.

Répartition de la dotation pour l'hébergement d'urgence

(en millions d'euros)

	Exécution 2009		PLF 2010		PLF 2011	
	Nombre de places	Dotation	Nombre de places	Dotation	Nombre de places	Dotation
Hébergement d'urgence	13 295	137,9	12 142	120,4	13 487	136,2
Stabilisation hors CHRS	4 048	40,2	4 281	45,3	4 048	35,5
Places hivernales	5 321	13,6	4 780	15,7	4 780	14,3
Nuits d'hôtel	12 909	69,0	5 431	32,5	13 025	61,9

Source : PLF 2011

On peut donc craindre que, l'année prochaine encore, le programme doive être abondé en fin d'exercice pour faire face aux besoins effectifs.

De plus, la trajectoire retenue pour les trois prochaines années est celle d'une réduction progressive des crédits budgétaires qui passeraient d'un montant total de 1,185 à 1,098 milliard en 2012, soit une diminution de 7,34 %. Il n'est pas excessif de dire que cette programmation triennale est irréaliste.

3. La confusion croissante entre hébergement, aide au logement et accueil des demandeurs d'asile

A cette approximation budgétaire s'ajoute un transfert de charges qui devraient normalement être assumées par d'autres programmes.

Les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) accueillent ainsi de plus en plus de travailleurs pauvres qui, en raison du manque de logements sociaux, ne peuvent bénéficier des aides du fonds national d'aide au logement (Fnal) relevant du programme 109 « Aide à l'accès au logement » : en 2008, près de 20 % des adultes accueillis en CHRS occupaient un emploi non aidé.

Il en est de même pour les demandeurs d'asile qui, de plus en plus fréquemment, ne peuvent être hébergés dans les centres d'accueil des demandeurs d'asile (Cada) ou dans les centres d'hébergement d'urgence

(CHU) qui leur sont dédiés. Au moins 5 % à 6 % des personnes accueillies en CHRS seraient ainsi des demandeurs d'asile.

4. Deux propositions pour améliorer la situation à long terme

L'insuffisance de crédits initiaux se traduit par une absence de visibilité pour les services déconcentrés qui sont conduits à privilégier l'urgence, c'est-à-dire la sortie immédiate de la rue, au détriment des dispositifs de sortie de la précarité : l'accompagnement social ou l'intermédiation locative, seuls à même d'apporter une solution à long terme aux personnes hébergées, ne sont ainsi pas ou peu mobilisés.

Une première solution consisterait donc à respecter le principe de sincérité budgétaire, en allouant aux services en début d'année les moyens financiers dont ils ont réellement besoin, en échange d'un engagement de leur part à développer l'accompagnement social et l'intermédiation locative : les CHU et CHRS pourraient ainsi continuer de répondre à l'urgence, sans s'y cantonner, de manière à éviter l'embolisation du système actuel. Malgré la forte revalorisation des crédits dédiés à l'intermédiation locative et aux maisons-relais, le PLF 2011 ne permet pas d'appliquer cette solution puisque, les crédits étant fongibles, l'insuffisance des dotations sur l'hébergement d'urgence absorbera l'augmentation du budget des autres dispositifs.

Une seconde proposition pourrait être trouvée dans le raccourcissement du délai de réponse administrative pour les demandeurs d'asile, qui a atteint vingt-deux mois l'année dernière : la durée d'attente conduit, là aussi, à engorger les CADA, qui ne peuvent pas faire face à l'afflux des demandeurs malgré le quadruplement du nombre de places dans ces structures au cours des cinq dernières années. Il est donc absolument nécessaire de réduire le délai de traitement des demandes, faute de quoi l'accueil des demandeurs d'asile sera de plus en plus transféré aux CHU et CHRS, au détriment de l'hébergement et l'accompagnement des personnes en situation d'urgence sociale.

B. L'EFFORT NOTABLE DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES AIDES INDIVIDUELLES AU LOGEMENT DU PROGRAMME 109 EST STABILISÉ

Avec près de 5,3 milliards d'euros, les aides individuelles au logement représentent 99,8 % des crédits du programme 109. 8 millions d'euros sont par ailleurs consacrés à l'« *information relative au logement et à l'accompagnement des personnes en difficulté* ».

Il existe **trois aides individuelles au logement**¹ :

- **l'allocation de logement à caractère familial (ALF)** est une prestation familiale créée en 1948 attribuée aux personnes isolées et aux couples ayant des personnes à charge, ainsi qu'aux jeunes ménages sans personne à charge mariés depuis moins de cinq ans. Elle est intégralement financée par la branche famille *via* le fonds national des prestations familiales (FNPF) ;

- **l'aide personnalisée au logement (APL)** est issue de la loi du 3 janvier 1977 et bénéficie, sous conditions de ressources, aux personnes habitant dans un parc de logements déterminés (logements financés par des prêts aidés ou réglementés par l'Etat, logements HLM et conventionnés). Le financement de l'APL est assuré, *via* le fonds national d'aide au logement (Fnal), par une contribution de la branche famille et de l'Etat ;

- **l'allocation de logement à caractère social (ALS)** a été créée en 1971 et est attribuée, depuis 1993, à toute personne, sous seule condition de ressources, qui n'entre pas dans les conditions fixées pour bénéficier de l'ALF ou de l'APL. Elle est financée par une cotisation des employeurs et une subvention de l'Etat.

Les aides sont versées aux personnes qui s'acquittent d'un loyer ou d'une mensualité, sous réserve que le logement constitue leur résidence principale, c'est-à-dire qu'elles, leur conjoint ou les personnes à leur charge l'occupent pendant au moins huit mois dans l'année.

Les aides sont liquidées par les Caf et les caisses de mutualité sociale agricole (CMSA). Leur versement s'effectue mensuellement à terme échu. L'APL est versée en tiers payant, mais l'ALF et l'ALS sont, dans la grande majorité des cas, versées directement aux bénéficiaires (le tiers-payant peut cependant être mis en œuvre sur simple demande du bailleur ou du prêteur).

Le programme 109 concentre les crédits budgétaires affectés par l'Etat au Fnal pour le financement de la partie de l'APL et de l'ALS qui lui incombe.

En 2009, si l'on prend en compte les allocations logement financées par la branche famille, **15,6 milliards d'euros** de prestations d'aides individuelles au logement ont été versées à environ **6 338 000 ménages**. Les locataires représentent 91 % des bénéficiaires.

¹ *L'allocation de logement temporaire n'est pas une aide individuelle au logement, mais une aide versée aux associations ou aux centres communaux d'action sociale qui peuvent, après signature d'une convention avec la préfecture, en bénéficier pour héberger, à titre temporaire, des personnes très défavorisées qui, provisoirement, n'ont pas accès à un logement autonome et ne peuvent avoir droit aux aides individuelles au logement.*

Prestations versées en 2009

en milliards d'euros

	APL	ALS	ALF	TOTAL
Locatif	6,4	4,7	3,5	14,6
Accession	0,3	0,1	0,6	1
TOTAL	6,7	4,8	4,1	15,6

*Source : balances comptables 2009 Cnaf et CCMSA
(montants arrondis à la centaine de millions)*

Bénéficiaires au 31 décembre 2009

(arrondis en milliers)

	APL	ALS	ALF	ENSEMBLE
Total locatif	2 447	2 290	1 018	5 755
Accession	172	74	338	584
TOTAL	2 619	2 364	1 356	6 338

*Source : statistiques de bénéficiaires Cnaf et CCMSA
(répartition entre location hors foyers et foyers estimée pour la CCMSA)*

Les plafonds de ressources étant particulièrement stricts (pour ce qui est de l'aide à la location, ils sont légèrement supérieurs au Smic), les aides individuelles au logement bénéficient dans leur grande majorité aux ménages à revenus modestes. En 2009, hors étudiants, **76 % des locataires bénéficiaires d'une aide individuelle au logement avaient un revenu inférieur au Smic.**

Jusqu'à présent, lorsqu'un allocataire déposait sa demande avec retard, il bénéficiait **d'une rétroactivité de trois mois.**

L'article 54 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 récemment adoptée par le Parlement a supprimé cette possibilité, ce qui devrait permettre une économie estimée à 240 millions d'euros, répartis à parité entre l'Etat et la Cnaf.

La baisse des crédits du programme, à hauteur de 90 millions d'euros, s'explique par cette économie, corrigée par la revalorisation du montant des aides au 1^{er} janvier 2011.

C. LES ORGANISMES HLM PARTICIPERONT DAVANTAGE À L'EFFORT HISTORIQUE DE CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX PORTÉS PAR LE PROGRAMME 135

Le programme regroupe les aides à la pierre, le financement du droit au logement opposable (Dalo) et certaines dépenses de soutien :

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

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

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

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

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

- l'action 7 « Garantie des risques locatifs », qui a été introduite cette année, est destinée à financer la part de l'Etat dans la prise en charge du risque des contrats de garantie des risques locatifs (GRL)¹.

1. Un recours massif aux fonds de concours

Alors que le programme a enregistré en 2010 une forte baisse des autorisations d'engagement et une sensible progression des crédits de paiement, la situation s'inversera l'année prochaine : les crédits de paiement destinés aux aides à la pierre baisseront de 130 millions d'euros, pour s'établir à 469 millions, et les autorisations d'engagement seront stabilisées.

L'équation financière est résolue par le Gouvernement grâce à un recours massif, et d'ailleurs contestable, aux fonds de concours, représentant plus de 93 millions d'euros :

- 80 millions d'euros, constituant une partie de la nouvelle contribution à laquelle le PLF avait prévu d'assujettir les HLM, viendront compenser le désengagement en matière d'aides à la pierre ;

¹ La numérotation des actions, qui ne fait pas apparaître l'action 6, s'explique par des raisons de nomenclature administrative.

- 10 millions destinés à la lutte contre l'habitat indigne seront prélevés sur l'Anah qui donnera ainsi à l'Etat les moyens d'exercer une compétence que celui-ci lui a pourtant transférée par la loi du 25 mars 2009, qui a fait de l'agence l'opérateur unique en matière de lutte contre l'habitat indigne ;

- 3 millions seront enfin, comme l'indique le projet annuel de performance, « *versées par différents partenaires de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) concourant à des projets (campagnes de communication notamment), réalisés en collaboration pour la mise en œuvre de la politique du logement* ».

Au total, avec 25 % des ressources du programme, les fonds de concours constituent la clé de son équilibre budgétaire.

Cette pratique est regrettable dans la mesure où elle revient en réalité à contourner les règles budgétaires instaurées par la Lolf, dont le caractère contraignant visait à assurer au Parlement le contrôle de l'utilisation des deniers publics. Faut-il en conclure que le ministère des finances est, à nouveau, tenté d'assouplir le contrôle démocratique ?

2. Un objectif historique de construction de logements sociaux

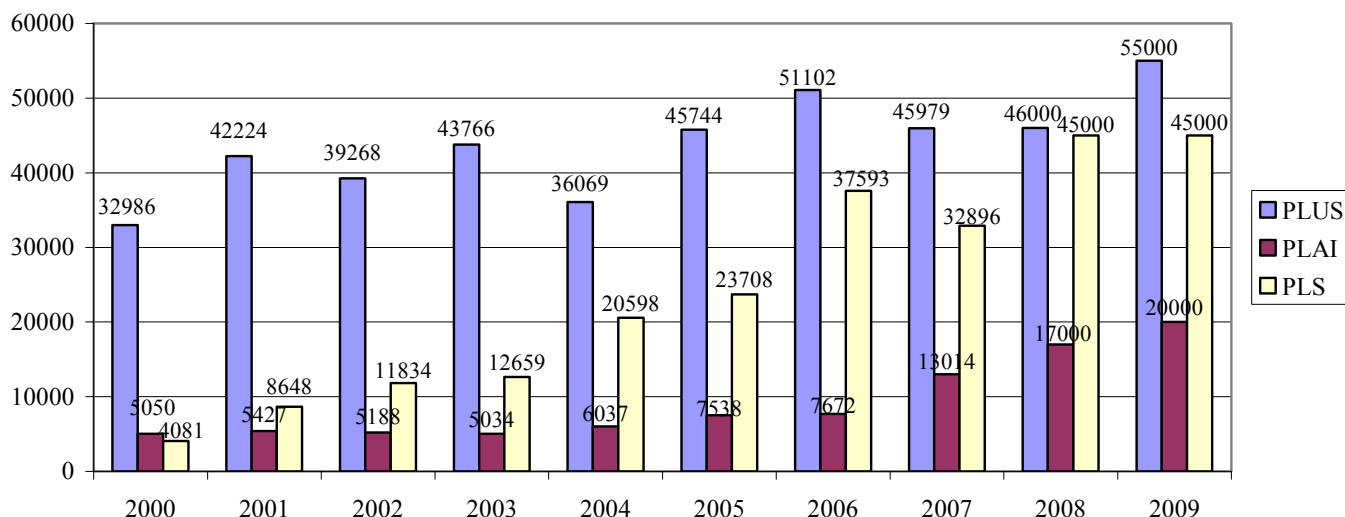
Malgré le relatif désengagement de l'Etat dans le PLF 2011, un regard objectif ne pourrait que reconnaître que jamais l'effort de l'Etat en matière de construction de logements sociaux n'a été aussi élevé dans l'histoire de notre pays qu'au cours des dernières années.

Nombre de logements sociaux produits depuis 2000

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
42 117	56 299	56 290	56 425	72 704	76 990	96 367	92 489	108 000	110 000

Source : d'après la direction régionale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC)

Nombre de logements sociaux produits, depuis 2000, par catégories



En 2011, un niveau record devrait être atteint puisque le programme 135 dispose des moyens suffisants pour financer 120 000 logements locatifs sociaux nouveaux, soit 55 500 prêts locatifs à usage social (Plus), 22 500 prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) et 42 000 prêts locatifs sociaux (PLS).

Les financements du logement social portés par le programme « Développement et amélioration de l'offre de logement »

Le programme subventionne **quatre dispositifs** : les prêts locatifs à usage social (Plus), les prêts locatifs à usage social construction-démolition (Plus-CD), les prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) et les prêts locatifs sociaux (PLS).

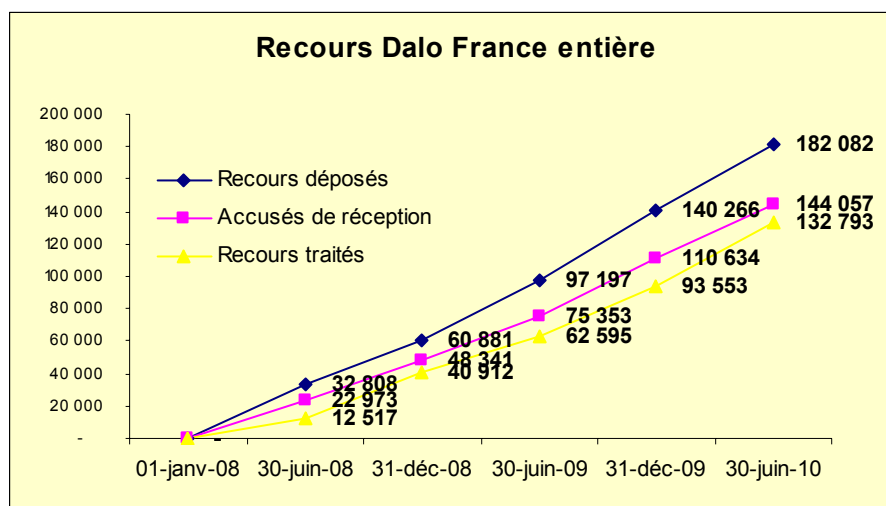
Les Plus, Plus-CD et PLAI combinent un prêt à taux préférentiel de la Caisse des dépôts et consignations, une subvention de l'Etat et des avantages fiscaux.

Les PLS ne bénéficient que d'avantages fiscaux. En complément de chaque prêt, l'Etat peut accorder des subventions pour surcharge foncière, pour le financement de places d'hébergement ou de logements d'urgence et pour l'amélioration de la qualité du service rendu aux usagers des logements sociaux.

Les collectivités territoriales et l'UESL peuvent également apporter leur concours financier. Les opérateurs sont essentiellement les organismes d'HLM, les sociétés d'économie mixte de construction et les associations agréées. La délivrance des aides est une compétence de l'Etat, mais il peut la déléguer depuis 2004 aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ou aux conseils généraux.

3. La montée en charge financière du droit au logement opposable

Loin de décroître, le rythme de dépôt des recours amiables s'est accru au cours des douze derniers mois.



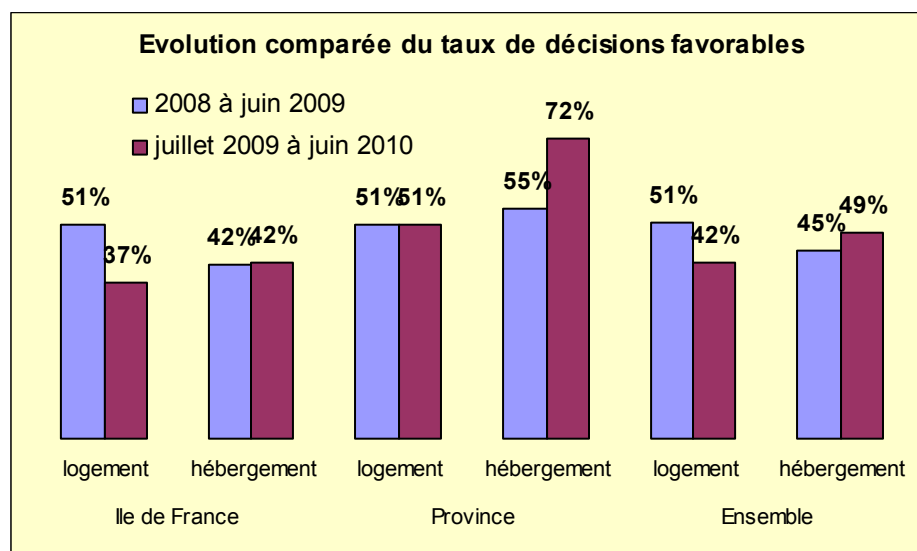
L'Ile-de-France concentre toujours les deux tiers des recours : 67 % des dossiers déposés et 63 % des accusés de réception délivrés entre juillet 2009 et juin 2010.

Hors Ile-de-France, le plus grand nombre d'actions entreprises pour faire valoir un droit au logement opposable est enregistré dans les départements suivants :

- les Bouches-du-Rhône, largement en tête avec plus de 5 346 dossiers déposés (mais 3 256 accusés de réception) ;
- six départements confrontés à 1 500 dossiers et plus : Loire-Atlantique, Rhône, Nord, Var, Haute-Garonne, Alpes-Maritimes ;
- trois départements saisis d'environ 900 dossiers : Hérault, Isère et Gironde ;
- deux départements qui apparaissent pour la première fois dans cette catégorie : la Guyane et l'Oise.

Le taux de décisions favorables prises par les commissions de médiation s'établit à 43 % pour la période de juillet 2009 à fin juin 2010¹, alors qu'il était de 51 % à fin juin 2009.

¹ Les décisions de réorientation du logement vers l'hébergement étant considérées comme favorables.



En juin 2010, on comptait sur l'ensemble du territoire national 165 548 dossiers déposés en vue de l'attribution d'un logement : 37 % des dossiers « logement » avaient reçu une réponse positive des commissions de médiation, déclenchant l'obligation pour les préfetures de proposer au bénéficiaire un logement adapté à ses besoins dans un délai de trois ou six mois.

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

Dans les deux premières années de son entrée en vigueur, la loi Dalo a eu des conséquences budgétaires car il a fallu financer le fonctionnement des commissions de médiation et assurer l'instruction des dossiers.

Les montants budgétés à ce titre, inscrits au programme 135, sont restés globalement stables. Ceci étant, dès 2012, compte tenu de l'ouverture du Dalo à l'ensemble des demandeurs de logements sociaux non satisfaits dans les délais dits « normalement longs », il ne sera pas réaliste d'envisager une stabilisation des moyens des commissions de médiation ni, *a fortiori*, une baisse.

L'application du Dalo entraîne également des dépenses liées à son contentieux : paiement des astreintes, frais de justice, condamnations pour engagement de la responsabilité de l'Etat. Alors qu'à la fin de l'année 2009, le montant des astreintes liquidées s'élevait à 72 860 euros, il atteint 6,731 millions d'euros au 30 septembre 2010 et devrait dépasser 10 millions en année pleine.

Le budget 2011 prévoit donc 9,3 millions d'euros pour couvrir les frais de contentieux Dalo, auxquels s'ajoute la dotation de 700 000 euros prévue pour les autres contentieux de l'habitat.

D. LA BAISSÉ DES CRÉDITS DU PROGRAMME 147 « POLITIQUE DE LA VILLE » AURA DES EFFETS LIMITÉS

1. Une clarification opportune du programme

Le budget 2011 comprend un certain nombre de modifications de la maquette du programme, qui devient ainsi plus lisible.

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

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

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

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

2. Des capacités d'intervention relativement préservées

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

Ceci étant, cette forte diminution s'explique très largement par la baisse des compensations d'exonérations de charges sociales dans les ZFU en raison de la sortie en sifflet du dispositif instauré par la loi de finances pour 2009 et de la réforme de la taxe professionnelle qui rend ces zones moins attractives.

Evolution des crédits du programme 147

(en euros)

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

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

Les crédits d'intervention de l'agence nationale de cohésion sociale et pour l'égalité (Acsé) sont en revanche relativement sauvegardés car leur diminution n'est que de 3 %, ce qui très en deçà de la norme de 10 % retenue pour l'élaboration de ce budget.

Evolution des crédits d'intervention de l'ACSE

(CP en millions d'euros)

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

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Si faible soit-elle, cette compression des crédits budgétaires s'ajoute pour l'Acsé à la diminution des fonds du plan de relance et du fonds social européen.

C'est pourquoi, comme l'a expliqué son directeur à votre rapporteur, l'Acsé révisera nécessairement sa géographie d'intervention et les préfets devront, en tant que délégués de l'agence, se montrer plus sélectifs dans l'octroi des subventions. Il s'agit notamment de réduire l'inégalité de dotations entre les Zus, qui bénéficient de subventions allant de huit à cent quarante-

cinq euros par habitant. Les trois priorités retenues par l'agence pour 2011 sont l'emploi, la prévention de la délinquance et l'éducation.

Cette situation plaide une fois de plus pour une réforme de fond de la politique de la ville qui doit impliquer davantage les responsables politiques locaux : il n'est en effet pas admissible que le maintien ou la suppression de dispositifs soient suspendus aux arbitrages budgétaires des responsables des opérateurs de l'Etat, alors qu'ils peuvent avoir de graves conséquences sur la vie locale.

Enfin, il convient de rappeler que la loi de finances pour 2008 oblige à actualiser tous les cinq ans la géographie des Zus. Il est indispensable que les préconisations du rapport de Gérard Hamel et Pierre André¹ soient effectivement mises en œuvre en 2011.

3. Financer le pic de l'Anru : vers une solution consensuelle ?

Entre 2011 et 2014, les opérations de rénovation urbaine nécessiteront, chaque année, entre 1,2 et 1,4 milliard d'euros, ce qu'on appelle la « bosse » ou le « pic » de l'Anru. Etant donné la situation financière de l'Etat, le Gouvernement a cherché de nouvelles recettes et avait donc inscrit, dans le projet de loi initial, une taxe sur les organismes d'HLM, assise sur les loyers, afin d'obtenir une recette de 340 millions d'euros, dont 240 pour l'Anru et 80 pour les aides à la pierre.

Devant les protestations que cette initiative a soulevées, un autre dispositif a été imaginé à l'Assemblée nationale, qui consiste à réformer la taxe sur les « dodus dormants », c'est-à-dire sur les réserves financières non utilisées des bailleurs sociaux. A l'origine, cette taxe avait été introduite par Christine Boutin, alors ministre du logement, mais elle n'avait rien rapporté car les organismes avaient, en réaction, réduit leur potentiel financier, par exemple en remboursant par anticipation leurs emprunts. Le dispositif adopté à l'Assemblée nationale permet certes d'empêcher ces stratégies de contournement, mais il est injuste, notamment parce qu'il taxe indifféremment les bailleurs sociaux engagés dans la rénovation urbaine et ceux qui ne le sont pas, ou moins.

La commission des finances du Sénat a donc proposé un nouveau dispositif qui semble bien accueilli par l'ensemble des acteurs. Il comporte deux volets :

- d'une part, un prélèvement de 150 millions d'euros sur les bailleurs, mais uniquement destiné à financer les aides à la pierre : les fonds du logement social restent donc au logement social ;

- d'autre part, une taxe additionnelle à la taxe sur les bureaux et à la taxe spéciale sur les équipements, qui viendrait remplacer la taxe « Fourcade »

¹ *Rapport de Pierre André, président de l'Anru, et de Gérard Hamel, membre de l'observatoire national des zones urbaines sensibles (Zus), sur la révision de la géographie prioritaire et la contractualisation de la politique de la ville, remis au Premier ministre le 23 septembre 2009.*

destinée à financer le Grand Paris, qui a eu des effets pervers et que le Gouvernement avait prévu de supprimer en loi de finances rectificative. Comme la Société du Grand Paris n'a pas besoin de fonds avant 2014, les financements qui devaient lui être destinés seront affectés à l'Anru pendant trois ans puis, lorsque la « bosse » sera absorbée, la recette sera, comme prévu, dédiée au financement du Grand Paris. Le produit attendu est de 200 millions d'euros, auxquels viendront s'ajouter 53 millions provenant de l'imposition des entreprises agricoles de plus de vingt salariés au fonds national d'allocations logement, le Fnal.

Il s'agit d'un montage complexe, mais qui semble à ce jour recueillir un consensus. Ceci étant, il ne résout le problème que pour trois ans, puisqu'en 2014 et 2015, les besoins de l'Anru seront toujours supérieurs à 1 milliard d'euros.

*

Sous réserve de l'amendement qu'elle vous propose, la commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Ville et logement » du projet de loi de finances pour 2011.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

Article 98

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

Harmonisation au taux de 0,5 % de la contribution au fonds national d'aide au logement

Objet : Cet article porte, pour les entreprises de plus de vingt salariés, de 0,4 % à 0,5 % le taux de la cotisation patronale additionnelle au Fnal pour la part des salaires supérieure au salaire plafond de la sécurité sociale.

I - Le dispositif proposé

Le Fnal, qui assure le financement de l'APL et l'ALS, est alimenté par :

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

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

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

- une cotisation assise sur les salaires plafonnés de 0,1 %, due par tous les employeurs qu'ils soient publics ou privés ;
- une contribution assise sur la totalité des salaires, due par l'ensemble des employeurs occupant au moins vingt salariés, à l'exception de ceux relevant du régime agricole. En 2006, le taux de cette contribution s'élevait à 0,4 % pour les employeurs privés. En 2007, un taux de 0,2 % a été appliqué à l'Etat, aux collectivités locales et aux établissements publics administratifs que la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008 a porté à 0,4 % ;

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

Le présent article modifie l'article L. 834-1 du code de la sécurité sociale afin d'harmoniser au taux de 0,5 % la contribution patronale versée au Fnal pour le financement de l'ALS par les employeurs, privés et publics, de plus de vingt salariés, hors régime agricole.

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

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

II - La position de la commission

L'augmentation des taux de cotisation des employeurs au Fnal est régulière depuis plusieurs années.

Le fait d'y imposer l'Etat, les collectivités territoriales et de leurs établissements publics administratifs à 0,2 % en 2007, puis 0,4 % l'année suivante, a apporté un supplément de recettes de 260 millions d'euros au Fnal.

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

Ceci étant, comme l'a relevé le rapporteur spécial de la commission des finances, ce mouvement n'est pas achevé, dans la mesure où les employeurs relevant du régime agricole, qui emploient plus de vingt salariés, restent dispensés de cette contribution, ce qui n'est pas anormal.

La commission des finances a donc adopté un amendement pour corriger cette situation, auquel votre commission apporte son soutien.

Sous cette réserve, elle vous propose d'adopter cet article tel qu'il sera modifié.

Article 99

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

Suppression de l'exonération de contribution sur les revenus locatifs applicable aux organismes HLM

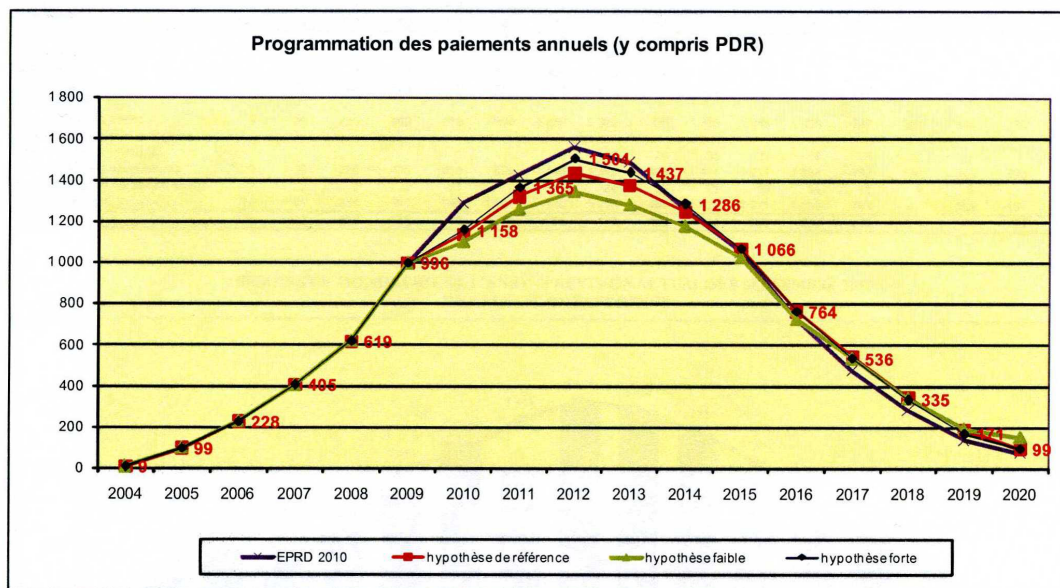
Objet : Cet article soumet à la contribution des revenus locatifs les revenus de location des immeubles appartenant aux organismes d'HLM et sociétés mixtes de construction, affecte son produit à un fonds au profit de la rénovation urbaine et de la construction de logements sociaux et plafonne l'augmentation des loyers HLM.

I - Le dispositif proposé

Créée par la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003, l'agence nationale de rénovation urbaine (Anru) a pour fonction de simplifier et d'accélérer les procédures de financement des opérations de rénovation urbaine en mutualisant les contributions financières de l'Etat, de l'Union d'économie sociale du logement (UESL), de la Caisse des dépôts et consignations et de la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS).

Initialement limité à la mise en œuvre du PNRU, son périmètre d'intervention a été élargi en 2009 aux quartiers anciens dégradés (PNRQAD), à la qualité architecturale des projets de rénovation urbaine et aux collèges dégradés.

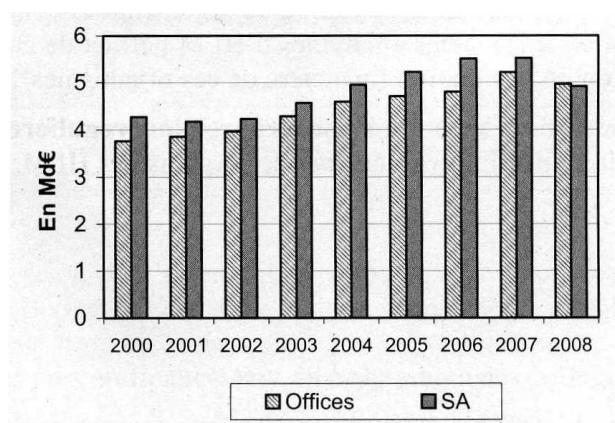
Entre 2011 et 2014, le financement des opérations nécessite des ressources exceptionnellement importantes.



Dans ce contexte, afin de permettre à l'Anru de clôturer l'exercice 2011 et les exercices suivants avec un niveau de trésorerie sécurisé, le projet de loi de finances pour 2011 propose de dégager, à partir d'un nouveau prélèvement sur les bailleurs sociaux qui s'ajoutera à la contribution renouvelée d'Action Logement, un surplus de ressources extrabudgétaires à hauteur des besoins, estimés à 260 millions d'euros en 2011, 200 millions en 2012 et 250 millions en 2013.

Or, la trésorerie des organismes HLM a constamment augmenté entre 2000 et 2007 pour se stabiliser depuis 2008.

Trésorerie des organismes HLM



Source : réponse au questionnaire budgétaire

Cet article propose donc d'assujettir les organismes d'HLM à la contribution sur les revenus locatifs pour un produit dont le montant est estimé à 340 millions d'euros annuels.

Il poursuit donc deux objectifs :

- faire participer les organismes d'HLM au financement des aides à la pierre par un système de péréquation ;
- financer le pic de dépenses de l'Anru.

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

Le dispositif proposé par le Gouvernement présente deux inconvénients majeurs :

- d'une part, la soumission à la CRL ne permet pas de différencier les organismes en fonction de leur situation financière et patrimoniale ;
- d'autre part, l'affectation du prélèvement au financement de l'Anru n'est pas acceptable.

L'Assemblée nationale l'a donc supprimé et proposé une nouvelle version de la taxe sur les « dodus dormants ». Instituée en 2009, cette taxe porte sur les réserves financières non utilisées des bailleurs sociaux, mais elle n'a rien rapporté, car les organismes ont, en réaction, réduit leur potentiel financier, par exemple en remboursant par anticipation leurs emprunts.

Le dispositif proposé par l'Assemblée comporte deux volets :

- remplacer l'assujettissement des organismes d'HLM à la contribution sur les revenus locatifs par une nouvelle taxe sur le potentiel financier par logement des organismes ;
- autoriser le prélèvement d'une fraction de la cotisation existante des organismes à la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS).

III - La position de la commission

Le système adopté à l'Assemblée nationale permet d'empêcher les stratégies de contournement éventuelles des bailleurs sociaux, mais il est injuste, notamment parce qu'il ne tient aucun compte du niveau d'engagement des bailleurs sociaux dans la rénovation urbaine.

La commission des finances du Sénat propose donc de retenir un nouveau dispositif susceptible d'être bien accueilli par l'ensemble des acteurs. Il comporte deux volets :

- d'une part, un prélèvement de 150 millions d'euros sur les bailleurs, mais uniquement destiné à financer les aides à la pierre ;

- d'autre part, une taxe additionnelle à la taxe sur les bureaux et à la taxe spéciale sur les équipements, qui viendraient remplacer la taxe « Fourcade » destinée à financer le Grand Paris.

Les opérations du grand Paris ne débutant qu'en 2014, les financements qui leur étaient destinés seraient provisoirement affectés à l'Anru pendant trois ans pour financer le pic des besoins de paiement.

Le produit attendu est de 200 millions d'euros, auxquels viendront s'ajouter 53 millions provenant de l'imposition des entreprises agricoles de plus de vingt salariés au fonds national d'allocations logement si cette mesure est bien adoptée à l'article 98.

Ce montage, certes complexe, semble à ce jour rencontrer l'avis favorable des parties concernées.

Il convient néanmoins de souligner qu'il ne résout le problème que pour les trois prochaines années.

Ce dispositif lui paraissant satisfaisant, votre commission soutient les amendements présentés par la commission des finances et vous propose d'adopter cet article tel qu'il sera modifié.

*Article additionnel après l'article 99
(Art. 235 bis A [nouveau] du code général des impôts)*

Contribution de solidarité sur les contrats de garantie des loyers impayés

Objet : *Cet article additionnel propose d'instituer une contribution de solidarité sur les contrats de garantie de loyers impayés afin de mutualiser les risques financiers entre les assureurs.*

I - La garantie des risques locatifs : principes de fonctionnement

La garantie des risques locatifs (GRL) est un contrat d'assurance qui protège le bailleur contre les risques liés à la location d'un logement : impayés de loyer, frais de procédures de recouvrement et dégradations du fait du locataire.

Le but de la GRL est de faciliter l'accès au logement des personnes en situation de précarité (CDD, chômeurs, étudiants, jeunes ménages...) en éliminant le risque financier lié à la location du logement à ce type de public pour le bailleur. La GRL couvre ainsi tout locataire dont le taux d'effort est inférieur ou égal à 50 %, indépendamment de la nature de son contrat de travail et de la stabilité de son revenu.

La loi du 5 mars 2007 a institué auprès d'Action Logement le fonds universel de garantie des risques locatifs permettant le financement du dispositif, auquel la garantie de l'Etat a été accordée par l'article 85 de la loi de finances rectificative pour 2007 du 25 décembre 2007.

Sur cette base, on peut distinguer trois types de locataires :

- **les locataires dits « éligibles Action Logement »** : salariés du secteur privé non agricole, jeunes de moins de trente ans en situation de précarité et étudiants boursiers présentant un taux d'effort supérieur à 28 % ;

- **les locataires dits « éligibles Etat »** : il s'agit de tous les locataires non couverts par Action Logement et présentant un taux d'effort supérieur à 28 % ;

- **les autres locataires, c'est-à-dire ceux** dont le taux d'effort est inférieur à 28 %.

Le financement de la GRL est partagé entre l'Etat et Action Logement et repose sur un système de compensations financières destiné à couvrir la sur-sinistralité liée à l'ouverture très large des critères d'éligibilité :

- pour les locataires dits « éligibles Etat » ou « éligibles Action Logement », des compensations sont versées aux assureurs qui distribuent des contrats GRL à travers le fonds GRL géré par Action Logement, lorsque les sinistres dépassent un seuil exprimé en proportion des primes ;

- pour les autres locataires, l'assureur ne dispose pas de compensations et son résultat dépend des sinistres constatés et des primes encaissées.

Outre le rôle de garant financier qu'il apporte au système, l'Etat compense l'écart entre les sinistres et les primes pour les locataires « éligibles Etat ».

Pour les locataires « éligibles Action Logement », la compensation est directement assurée par Action Logement.

Pour bénéficier de ces compensations, les assureurs qui distribuent la GRL doivent respecter un cahier des charges approuvé par décret.

	Locataires non précaires		Locataires précaires *	
Taux d'effort	Salariés secteur Action Logement	autres	Salariés secteur privé non agricole**	autres
0 à 28%	Autres ménages éligibles		Éligibles Action Logement	Éligibles État
28 à 50%	Éligibles Action Logement	Éligibles État		
> 50%	Non éligibles au contrat GRL			

* Personnes en CDD bénéficiaire d'un minima social, demandeur d'emploi indemnisé ou étudiant non salarié.

** Ainsi que les jeunes de moins de trente ans en situation ou recherche d'emploi ou les étudiants boursiers.

Les logements concernés sont uniquement les résidences du parc privé, louées nues ou meublées, dont le loyer et les charges et taxes locatives sont inférieurs ou égal à 2000 euros.

II - Le bilan

Pour 2011, le coût de la GRL est estimé à 16 millions d'euros pour l'Etat et 9 millions pour Action Logement. Près de 200 000 logements sont actuellement couverts.

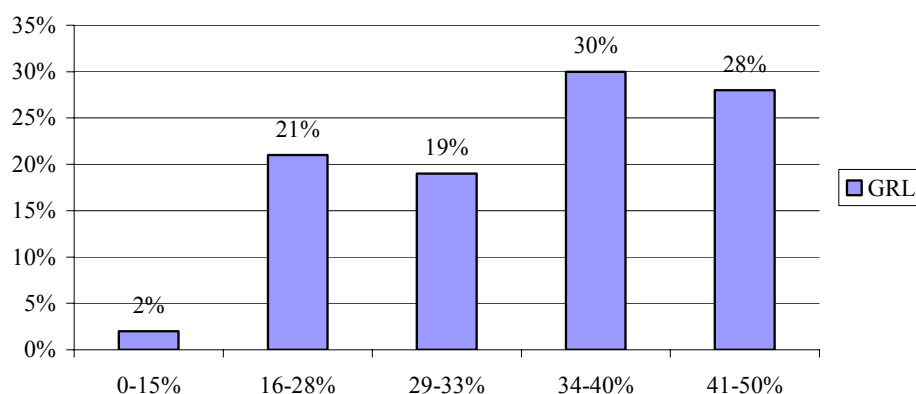
Le coût moyen du dispositif par logement se situe donc autour de 125 euros par an.

Le bilan social de la GRL est très positif :

- plus de 68 % des personnes entrantes ne bénéficient pas d'un emploi stable et n'auraient sans doute pas trouvé de logement privé sans la GRL ;

- les jeunes de moins de trente ans représentent plus de la moitié des ménages entrants¹.

Répartition des ménages couverts par la GRL en fonction de leur taux d'effort



Source : association pour l'accès aux garanties locatives

III - La difficulté à résoudre

Parallèlement à la GRL se développe un autre produit assurantiel, la garantie des loyers impayés (GLI), qui garantit également les bailleurs contre les risques d'impayés de loyer, mais sur la base de conditions plus exigeantes vis-à-vis du locataire : par exemple, le taux d'effort admis se situe dans une fourchette de 30 % à 40 %.

La GLI ne couvre ainsi que les locataires présentant peu de risques, ce qui a pour effet de reporter la quasi-totalité du risque sur la GRL.

Il en résulte une augmentation mécanique du coût de ce dernier dispositif pour les assureurs et les bailleurs (2,18 % du loyer contre 1,7 % en moyenne pour la GLI). Ceux-ci sont donc, pour des raisons financières compréhensibles, incités à privilégier la GLI.

¹ Données 2010.

IV - Le dispositif proposé par la commission

Cet article additionnel propose d'instituer une contribution de 25 % sur les contrats GLI, de manière à assurer la mutualisation des risques entre la GRL et la GLI. Si le pourcentage de la contribution peut paraître excessif, sa traduction en valeur monétaire équivaut en réalité à un montant très modeste : la contribution serait ainsi de 2 euros mensuels pour des loyers de 500 euros

Le raisonnement économique qui justifie l'amendement repose sur la justification suivante : sur le marché des risques locatifs, certains assureurs prennent davantage de risques que d'autres, et cette prise de risques a des effets positifs, dans la mesure où elle facilite l'accès au logement de personnes en situation de précarité. Il y a donc une inégalité des assureurs dans leur comportement face au risque, qui pénalise financièrement ceux assumant un rôle social, et que le législateur se doit donc de corriger.

Il ne s'agit pas de fragiliser ou de perturber le marché des risques locatifs mais de le laisser fonctionner librement tout en rectifiant ses effets socialement pervers.

La contribution ainsi perçue serait versée au fonds universel de garantie des risques locatifs chargé de compenser les risques de sur-sinistralité pour les assureurs distribuant la GRL.

En contrepartie, le cahier des charges de la GRL serait nettement simplifié de manière à ce que son coût de gestion pour les assureurs soit nul.

Votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel dans la rédaction qu'elle vous soumet.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le mercredi 24 novembre 2010, sous la présidence de Muguette Dini, présidente, la commission procède à l'examen du rapport pour avis de Jean Marie Vanlerenberghe, rapporteur pour avis du projet de loi de finances pour 2011, mission « Ville et logement » et les articles 98 et 99 rattachés.

Jean-Marie Vanlerenberghe. - Les crédits de la mission « Ville et logement » s'élèvent à 7,6 milliards d'euros en crédits de paiement dans le projet de loi de finances pour 2011, soit une baisse de 2,5 % par rapport à l'année dernière. Ils se répartissent en quatre programmes, de nature et de niveau budgétaire différents.

Le programme 177 est dédié à l'accueil et l'hébergement des personnes sans abri. Depuis l'entrée en vigueur de la Lolf, les crédits qui lui sont alloués dans les lois de finances initiales sont systématiquement inférieurs aux dépenses constatées : en 2010, 173 millions d'euros supplémentaires ont ainsi été débloqués en cours d'année pour faire face aux besoins. Le PLF pour 2011, qui prévoit une hausse de près de 8 % des crédits, marque un effort indéniable mais insuffisant du Gouvernement pour rompre avec cette insincérité budgétaire. Cette gestion est dommageable pour les finances publiques à moyen terme, car l'insuffisance de crédits initiaux se traduit par une absence de visibilité pour les services de l'Etat qui sont ainsi conduits à privilégier l'urgence, c'est-à-dire la sortie immédiate de la rue, au détriment des dispositifs de moyen et long terme que sont l'accompagnement social ou l'intermédiation locative, seuls à même d'apporter une solution durable aux personnes hébergées.

De plus, les centres d'hébergement d'urgence (CHU) et les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) accueillent de plus en plus de demandeurs d'asile ne pouvant être hébergés dans les centres d'accueil des demandeurs d'asile (Cada) qui sont saturés, en raison du délai d'attente de vingt-deux mois nécessaire pour obtenir une autorisation de séjour. Il faudrait donc soit créer davantage de places, ce qui paraît peu raisonnable sur un plan budgétaire, soit réduire ce délai.

Concernant le programme 109 qui finance les aides individuelles au logement, la baisse des dépenses de 120 millions d'euros provient de la suppression de la rétroactivité de trois mois de ces aides introduite par le PLFSS que nous venons d'adopter.

S'agissant des aides à la pierre, il faut rappeler que l'on n'a jamais construit autant de logements HLM dans notre pays qu'au cours des dernières années : 108 000 en 2008, 110 000 en 2009 et 120 000 sont prévus l'année prochaine, alors qu'on en bâtissait à peine plus de 50 000 par an au début de la décennie.

C'est d'autant plus remarquable que les besoins de financement de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru), qui sont particulièrement élevés entre 2011 et 2014, seront effectivement couverts. Initialement, le Gouvernement avait prévu une taxe sur les organismes d'HLM, assise sur les loyers, afin d'obtenir une recette de 340 millions d'euros, dont 240 pour l'Anru et 80 pour les aides à la pierre. Devant les protestations que cette initiative a soulevées, un autre dispositif a été imaginé à l'Assemblée nationale, qui consistait à réformer la taxe sur les « dodus dormants », c'est-à-dire sur les réserves financières non utilisées des bailleurs sociaux. Le problème est que ce nouveau système est injuste, notamment parce qu'il ne tient pas compte du niveau d'engagement des bailleurs sociaux dans la rénovation urbaine.

La commission des finances du Sénat a donc proposé un nouveau dispositif à deux volets, bien accueilli par l'ensemble des acteurs : un prélèvement de 150 millions d'euros sur les bailleurs, mais uniquement destiné à financer les aides à la pierre, et une taxe additionnelle à la taxe sur les bureaux et à la taxe spéciale sur les équipements, qui viendraient remplacer la taxe « Fourcade » destinée à financer le Grand Paris. Comme la Société du Grand Paris n'a pas besoin de fonds avant 2014, les financements qui devaient lui être destinés seront affectés à l'Anru pendant trois ans, puis, lorsque la « bosse » sera absorbée, la recette sera comme prévu dédiée au financement du Grand Paris. Le produit attendu est de 200 millions d'euros, auxquels viendront s'ajouter 53 millions provenant de l'imposition des entreprises agricoles de plus de vingt salariés au fonds national d'allocations logement (Fnal). Il s'agit d'un montage complexe, mais apparemment consensuel, qui ne résout néanmoins le problème que pour trois ans.

Concernant la politique de la ville, la baisse de 12 % des crédits s'explique d'une part, par la sortie en sifflet du dispositif d'exonérations fiscales et sociales des entreprises en zone franche urbaine, d'autre part par la baisse de 3 % des crédits d'interventions de l'agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé). Au regard de la norme budgétaire retenue pour le PLF 2011 - diminution de 10 % des crédits d'intervention - les capacités de l'Acsé sont préservées, même si l'agence sera obligée l'année prochaine d'être plus sélective dans le choix des projets et de réviser les priorités géographiques d'intervention.

Globalement, la politique de la ville et du logement est, comparée à d'autres, relativement préservée par ce PLF. Mais la situation financière de l'Etat est telle qu'il nous faut innover pour répondre aux problèmes de nos concitoyens.

C'est précisément l'objet de l'amendement que je vous propose. La garantie des risques locatifs (GRL) est un contrat d'assurance qui assure le bailleur contre les risques liés à la location d'un logement : impayés de loyer, frais de procédures de recouvrement et dégradations du fait du locataire. Son but est de faciliter l'accès au logement des personnes en situation de précarité - CDD, chômeurs, étudiants, jeunes ménages... - en éliminant le risque financier lié à la location du logement pour le bailleur. A ce jour, le produit est commercialisé par trois sociétés d'assurance.

Le problème est le suivant : la garantie des loyers impayés (GLI) assure également les bailleurs contre les risques d'impayés de loyer, mais à des conditions restrictives concernant le locataire. Or, comme la GLI ne couvre que les locataires sans risque, la totalité du risque se reporte sur la GRL, ce qui entraîne une augmentation significative de son coût pour les assureurs et les bailleurs : 2,18 % du loyer contre 1,7 % en moyenne pour la GLI.

La modification envisageable est donc simple : il s'agit d'instituer une petite contribution sur les contrats GLI, de l'ordre de deux euros mensuels pour des loyers de cinq cents euros, de manière à assurer la mutualisation des risques entre la GRL et la GLI. L'objectif n'est pas de perturber le marché des risques locatifs mais simplement de corriger ses effets pervers socialement. La contribution demandée aux assureurs qui prennent peu de risques permettra de compenser le surcroît de risques pris par les autres assureurs, de manière à ce que les propriétaires puissent souscrire une GRL sans pénalité financière, et qu'ils puissent ainsi louer leur bien à des personnes en situation de précarité.

Isabelle Debré. - *Comment sera affecté le produit de cette nouvelle contribution ? Comment s'assurer qu'il sera correctement géré ? Quelle est la différence entre la GRL et le fonds de solidarité logement ?*

Alain Vasselle. - *Quels risques sont couverts par la GRL et la GLI ? Combien de sociétés d'assurance distribuent ces produits ? Par ailleurs, quel est le principe de la taxe dite sur les « dodus dormants » et quelles améliorations lui apportent l'amendement de Philippe Dallier ?*

Guy Fischer. - *La construction de logements sociaux est largement insuffisante : les listes d'attente ne cessent de s'allonger et plus de 800 000 personnes sont aujourd'hui sans solution de logement satisfaisante. La charge du logement devient de plus en plus difficile à supporter pour les familles. Concernant l'accueil des personnes sans abri, le rapporteur a dit lui-même que l'effort n'est pas à la hauteur : l'année n'a pas commencé et il manque déjà plus de 60 millions d'euros aux structures pour pouvoir fonctionner correctement !*

Yves Daudigny. - *Le terme de « dodus dormants » est critiquable dans la mesure où il laisse penser que certains organismes se contentent de gérer confortablement leur trésorerie volumineuse alors que dans l'immense majorité des cas, les organismes d'HLM font du bon travail. Le délai d'attente pour un logement social pourrait sans doute être réduit si les priorités d'accès*

étaient mieux définies. Par ailleurs, la baisse de 12 % des crédits de la politique de la ville est une erreur et montre le peu d'importance que lui accorde le Gouvernement. Enfin, il me semble que le FSL est une aide destinée au locataire, alors que la GRL et la GLI s'adressent au bailleur.

Marie-Thérèse Hermange. - Il est indispensable de développer l'accompagnement social des personnes accueillies dans les centres d'hébergement d'urgence : seul un soutien favorisant l'insertion professionnelle peut permettre de désengorger les structures à long terme. Par ailleurs, certaines associations d'économie solidaire rénovent gratuitement des studios vétustes, en échange de quoi le propriétaire accepte de le louer pour un loyer modeste pendant douze ans. Comment développer ce genre de solutions innovantes ? Enfin, le rapporteur a évoqué une niche fiscale concernant la cotisation au Fnal : peut-il nous en dire plus ?

Colette Giudicelli. - Plutôt que d'instaurer une taxe sur la GLI, ne serait-il pas plus judicieux de rendre une assurance, GRL ou GLI peu importe, obligatoire ?

Raymonde Le Texier. - Si les centres d'hébergement sont saturés, c'est parce qu'on ne propose pas de solution de logement pérenne aux personnes accueillies. Je connais bien les problèmes de logement des familles en difficulté pour les fréquenter depuis de nombreuses années dans ma commune. Beaucoup d'entre elles accueillent, dans leur logement déjà exigü, des membres de leur famille et je suis certaine que si nous nous trouvions dans la même situation de quitter notre pays pour des raisons économiques ou de sécurité, nous aurions le même souci d'aider nos proches. Il en résulte des situations de sur-occupation des logements de plus en plus fréquentes. Par ailleurs, ne peut-on pas améliorer l'information sur la GRL ?

Claude Jeannerot. - C'est un budget de capitulation que nous présente le Gouvernement ! Comment espérer apporter une solution aux 10 millions de personnes mal-logées en France si l'Etat continue à se défausser sur les organismes HLM ? Plutôt que d'instaurer un mécanisme de péréquation entre eux pour compenser le désengagement de l'Etat dans le financement des aides à la pierre, pourquoi ne pas limiter l'accès au nouveau prêt à taux zéro en fonction des revenus ? La recette ainsi dégagée pourrait être affectée à la construction de logements sociaux. Enfin, il me semble indispensable de soutenir vigoureusement, comme le propose le rapporteur, la diffusion de la GRL.

Alain Gournac. - Pourquoi la distribution de la GRL est-elle limitée à trois assureurs ?

Jean-Marie Vanlerenberghe. - Voilà les éléments de réponse que je peux vous apporter :

- l'assiette de la taxe sur les « dodus dormants » est constituée des réserves financières non utilisées des bailleurs sociaux. L'amendement de Philippe Dallier prévoit de limiter son produit à 150 millions d'euros par an,

qui seront exclusivement affectés aux aides à la pierre : les fonds du logement social resteront donc au logement social ;

- les entreprises de plus de vingt salariés sont soumises à une cotisation de 0,5 % de la masse salariale versée au Fnal : seules les entreprises relevant du régime agricole en sont exonérées, ce qui constitue une niche fiscale que la commission des finances a proposé de supprimer ;

- à titre personnel, je suis tout à fait favorable à une modulation du prêt à taux zéro en fonction des revenus, mais il s'agit d'une moindre dépense, et non d'une recette. Je ne vous l'ai pas proposé car l'article 56, qui introduit ce prêt, n'est pas techniquement rattaché aux crédits de la mission « Ville et logement » ;

- concernant la GRL, ma conviction est qu'il faut laisser le marché fonctionner librement, mais en corrigeant ses effets pervers socialement. L'alternative à la contribution, que je vous propose, serait une sorte de nationalisation du système, qui consisterait à rendre obligatoire la GRL ou à imposer à tous les assureurs qui font de la GLI de faire aussi de la GRL. Or, je considère que cette solution radicale, qui tente notamment certains d'entre vous, désorganiserait le marché sans faciliter l'accès au logement des personnes en situation de précarité. L'idée est au contraire d'inciter les assureurs qui font de la GLI à proposer également de la GRL, pour que ce produit soit distribué par davantage d'assureurs que la CGIA, la Fnaim et les Mutuelles d'Alsace-Lorraine. Il faut donc à la fois simplifier radicalement le cahier des charges de la GRL, pour que sa commercialisation représente un coût administratif quasi nul pour les assurances, et introduire une légère contribution de solidarité, pour mutualiser les risques entre les professionnels qui s'engagent diversement dans cette mission d'intérêt général.

La commission adopte à l'unanimité l'amendement et donne un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Ville et logement », ainsi qu'aux articles 98 et 99 qui lui sont rattachés.