

N° 101

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2008

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques (1) sur le projet de loi de finances pour 2009, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VII

VILLE ET LOGEMENT

Par MM. Pierre ANDRÉ et Thierry REPENTIN,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Emorine, président ; MM. Gérard César, Gérard Cornu, Pierre Hérisson, Daniel Raoul, Mme Odette Herviaux, MM. Marcel Deneux, Daniel Marsin, Gérard Le Cam, vice-présidents ; M. Dominique Braye, Mme Élisabeth Lamure, MM. Bruno Sido, Thierry Repentin, Paul Raoult, Daniel Soulage, Bruno Retailleau, secrétaires ; MM. Pierre André, Serge Andreoni, Gérard Bailly, Michel Bécot, Joël Billard, Claude Biwer, Jean Bizet, Yannick Botrel, Martial Bourquin, Jean-Pierre Caffet, Yves Chastan, Alain Chatillon, Roland Courteau, Jean-Claude Danglot, Philippe Darniche, Marc Daunis, Denis Detcheverry, Mme Évelyne Didier, MM. Philippe Dominati, Michel Doublet, Daniel Dubois, Alain Fauconnier, François Fortassin, Alain Fouché, Adrien Giraud, Francis Grignon, Didier Guillaume, Michel Houel, Alain Houpert, Mme Christiane Hummel, M. Benoît Huré, Mme Bariza Khiari, MM. Daniel Laurent, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Claude Lise, Roger Madec, Michel Magras, Hervé Maurey, Jean-Claude Merceron, Jean-Jacques Mirassou, Jacques Muller, Robert Navarro, Louis Nègre, Mme Jacqueline Panis, MM. Jean-Marc Pastor, Georges Patient, François Patriat, Philippe Paul, Jackie Pierre, Rémy Pointereau, Ladislav Poniatowski, Marcel Rainaud, Charles Revet, Roland Ries, Mmes Mireille Schurch, Esther Sittler, Odette Terrade, MM. Michel Teston, Robert Tropeano, Raymond Vall.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1127, 1198 à 1203 et T.A. 204

Sénat : 98 et 99 (annexe n° 32) (2008-2009)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	7
CHAPITRE I LE PROGRAMME RELATIF À LA POLITIQUE DE LA VILLE	9
I. LE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DE LA VILLE EN 2009	9
A. UN PROGRAMME DÉSORMAIS UNIQUE : « POLITIQUE DE LA VILLE »	9
1. La fusion des programmes « Equité sociale et territoriale et soutien » et « Rénovation urbaine »	9
2. Les évolutions de dotations budgétaire entre 2008 et 2009	9
B. LES QUATRE ACTIONS DU PROGRAMME N° 147	10
1. L'action « Prévention et développement social » représente près de la moitié des crédits	11
2. L'action « Revitalisation économique et emploi » représente 41,85 % des crédits	12
3. L'action « Stratégie, ressources et évaluation » représente près de 8 % des crédits	13
4. L'action « Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie » ne représente plus que de 2 % des crédits	14
II. LA DYNAMIQUE DU PLAN « ESPOIR BANLIEUES »	14
A. UNE MEILLEURE GOUVERNANCE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	15
1. Le conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008	15
2. La réforme de la gouvernance dans le cadre du plan « Espoir banlieues »	15
B. LE FINANCEMENT DES MESURES DU PLAN « ESPOIR BANLIEUES ».....	16
1. La gestion urbaine de proximité	17
2. Les mesures en faveur de l'emploi	17
3. Les mesures en faveur de l'éducation et de l'enseignement supérieur	18
4. Les mesures destinées au désenclavement	19
III. LE PROGRAMME NATIONAL DE RÉNOVATION URBAINE	19
A. L'AGENCE NATIONALE DE RÉNOVATION URBAINE.....	19
1. Le programme national de rénovation urbaine et sa mise en œuvre par l'ANRU	19
2. Une modification de la participation de l'Etat au financement du PNRU.....	21
3. L'état d'avancement du PNRU au 1 ^{er} novembre 2008	22
4. La participation de l'ANRU au programme national de rénovation des quartiers anciens dégradés	24
B. LE BESOIN DE FINANCEMENT DE L'ANRU APRÈS 2009	25
1. Le financement prévu doit permettre à l'agence la réalisation des projets en 2009	25
2. Le financement de l'agence s'annonce problématique à partir de 2012	26
IV. LE VOLET SOCIAL ET ÉCONOMIQUE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	28
A. L'AGENCE NATIONALE POUR LA COHÉSION SOCIALE ET L'ÉGALITÉ DES CHANCES.....	28
1. Le principal opérateur de la politique de la ville en 2009	28
2. Les interventions de l'ACSé au titre de l'action « Prévention et développement social »	29
a) Education et accès aux savoirs de base	29
b) Santé et accès aux soins.....	29

c) Culture et promotion de la diversité.....	30
d) Lien social, citoyenneté et participation à la vie publique.....	30
e) Prévention des discriminations et accès aux droits.....	32
f) 17 millions d'euros prévus pour prévenir la délinquance juvénile	32
g) 5 millions d'euros budgétés pour des opérations relevant de l'amélioration de la gestion urbaine de proximité.....	32
3. <i>Les interventions de l'ACSé au titre des autres actions du programme n° 147</i>	33
a) Les interventions en faveur de la revitalisation économique et l'emploi	33
b) Les crédits affectés à l'action « stratégie, ressources et évaluation »	33
B. LES DOTATIONS DE LA DÉLÉGATION INTERMINISTÉRIELLE À LA VILLE	34
1. <i>La politique en faveur des zones franches urbaines ne doit pas être remise en cause</i>	34
2. <i>L'établissement public d'insertion de la défense</i>	36
C. LA RÉORIENTATION PROGRAMMÉE DES CONTRATS URBAINS DE COHÉSION SOCIALE	37
1. <i>Les contrats urbains de cohésion sociale</i>	37
2. <i>Un premier bilan des contrats urbains de cohésion sociale</i>	38
3. <i>La réorientation programmées des contrats urbains de cohésion sociale</i>	39
CHAPITRE II 2009 : L'ANNÉE DU DÉSENGAGEMENT BUDGÉTAIRE	41
I. LES AIDES FISCALES LARGEMENT PRÉPONDÉRANTES DANS LE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT.....	41
A. L'EFFORT DE LA NATION EN FAVEUR DU LOGEMENT.....	41
B. L'AUGMENTATION DES DÉPENSES FISCALES CONTRIBUANT À LA RÉALISATION DES OBJECTIFS DU PROGRAMME DAOL.....	43
C. LA MISE EN ŒUVRE DU VOLET « BÂTIMENTS » DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT	43
1. <i>La création d'un éco-prêt à taux zéro pour les logements privés</i>	44
2. <i>Une réforme du crédit d'impôt applicable aux travaux d'économie d'énergie</i>	45
3. <i>Le « verdissement » d'un certain nombre de dispositifs en faveur de la construction de logements neufs</i>	45
4. <i>L'extension des possibilités d'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties</i>	47
II. UN EFFORT SUPPLÉMENTAIRE EN FAVEUR DE L'HÉBERGEMENT.....	47
A. L'ACTION 1 « PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ».....	48
B. L'ACTION 2 « ACTIONS EN FAVEUR DES PLUS VULNÉRABLES »	48
C. L'ACTION 3 « CONDUITE ET ANIMATION DE LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE L'EXCLUSION ».....	49
D. L'ACTION 4 « RAPATRIÉS »	49
III. PROGRAMME « AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT » : UNE APPRÉCIATION TROP OPTIMISTE DE LA CONJONCTURE ?.....	49
A. LE BUDGET DES AIDES À LA PERSONNE EN 2009	50
B. LES BÉNÉFICIAIRES DES AIDES À LA PERSONNE	52

IV. PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT » : À L'ÉPREUVE DES RESTRICTIONS BUDGÉTAIRES	53
A. PRÉSENTATION DU PROGRAMME.....	53
B. LES OBJECTIFS DE PRODUCTION DE LOGEMENTS EN 2009	54
1. <i>La baisse des dotations destinées au parc locatif social</i>	54
2. <i>La transformation des modalités de financement de l'ANAH</i>	59
C. LA RÉFORME DU 1 % LOGEMENT.....	62
D. LE PLAN DE RELANCE IMMOBILIER.....	66
ANNEXE LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOS RAPPORTEURS POUR AVIS	69

Mesdames, Messieurs,

Sur le plan budgétaire, la mission « Ville et logement » regroupe quatre programmes et totalise, dans le projet de loi de finances pour 2009, 7,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 7,64 milliards d'euros de crédits de paiement. En prenant en compte les ressources des agences¹ du ministère, **ces crédits s'élèvent à 8,95 milliards d'euros en crédits de paiement.**

Le budget alloué à la politique de la ville est désormais retracé dans un programme unique, intitulé « Politique de la ville », résultant de la fusion des anciens programmes « Equité sociale et territoriale et soutien » et « Rénovation urbaine ».

Cette année la politique de la ville est au centre de nouvelles réformes ou mesures qui doivent modifier ce champ des politiques publiques qui revêt une importance majeure pour nombre de nos concitoyens : réforme envisagée de la dotation de solidarité urbaine (DSU), modification programmée des zones franches urbaines (ZFU) ou encore annonce des mesures du plan « Espoir banlieues » qui traduisent les engagements du Président de la République en direction des quartiers.

Votre rapporteur pour avis chargé du programme ville estime que l'examen de ce budget donne l'occasion d'analyser l'efficacité de la politique de la ville et la pertinence des nouveaux dispositifs proposés par le gouvernement.

S'agissant des crédits affectés à la politique du logement, l'année 2009 est marquée par un mouvement sans précédent de désengagement budgétaire dans la mesure où les dotations accordées au développement du parc social sont en net repli (diminution des moyens en faveur de la « surcharge foncière », disparition des crédits pour la prime à l'amélioration des logements à usage locatif social) et les crédits d'intervention de l'Agence nationale de l'habitat seraient désormais pris en charge par les fonds du 1 % logement. Alors que la France traverse une crise économique et financière de grande ampleur, avec des répercussions importantes sur le secteur de l'immobilier et du logement, votre rapporteur pour avis chargé des programmes « logement » tient à faire part de ses inquiétudes sur de ces orientations et considère que le contexte économique aurait plaidé en faveur de la mise en œuvre d'une politique contracyclique de soutien à ce secteur.

¹ Agence nationale de l'habitat (ANAH), Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé).

CHAPITRE I

LE PROGRAMME RELATIF À LA POLITIQUE DE LA VILLE

I. LE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DE LA VILLE EN 2009

A. UN PROGRAMME DÉSORMAIS UNIQUE : « POLITIQUE DE LA VILLE »

1. La fusion des programmes « Equité sociale et territoriale et soutien » et « Rénovation urbaine »

A compter de 2009, les deux programmes placés sous la responsabilité du délégué interministériel à la ville, à savoir « Equité sociale et territoriale et soutien » et « Rénovation urbaine » **sont fusionnés** en un seul programme n° 147 intitulé « **Politique de la ville** ». Ce programme comporte quatre actions, les trois premières sont identiques à celles qui composaient jusqu'alors le programme « Equité sociale et territoriale ». Une quatrième est créée pour accueillir les crédits correspondant à la « rénovation urbaine et à l'amélioration du cadre de vie ». **Votre rapporteur pour avis note que ce changement correspond à la mise en œuvre d'une des préconisations du Comité interministériel d'audit des programmes** réuni en décembre 2007. Selon le ministère de la ville, cette architecture simplifiée doit permettre d'améliorer la cohérence de la présentation des crédits consacrés au traitement des quartiers sensibles. **Cette fusion traduit, au-delà de la simplification, le nouveau mode de financement du programme national de rénovation urbaine qui ne repose plus sur les crédits de l'Etat.**

Les crédits destinés à la politique de la ville font intervenir presque essentiellement un seul opérateur : **l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé). La Délégation interministérielle à la ville (DIV) toujours responsable du programme voit ses missions se recentrer sur le pilotage et la coordination** dans le cadre de la dynamique définie par le Président de la République le 8 février 2008 dans le plan « Espoir banlieues ».

2. Les évolutions de dotations budgétaire entre 2008 et 2009

Votre rapporteur pour avis remarque que plusieurs évolutions sont intervenues entre 2008 et 2009 : le programme n° 147, désormais unique, **a été abondé de 40 millions d'euros** en provenance du programme

n° 104 « Intégration et accès à la nationalité française » qui seront destinés à l'ACSé ; un **transfert de 1,5 million d'euros** a été effectué vers la mission outre-mer pour le financement du contrat de développement de la Nouvelle Calédonie ; un **transfert de 210.000 euros** a été effectué au titre du financement du Service d'information gouvernemental.

Le programme « **Politique de la ville** » bénéficiera en **2009** de **744,3 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et de **769,3 millions en crédits de paiement¹ (CP)**. Il vise principalement à l'amélioration des conditions de vie dans les quartiers sensibles par deux types d'actions : la rénovation et l'insertion de ces quartiers dans la dynamique urbaine de leurs agglomérations, à travers le **programme national de rénovation urbaine (PNRU)**, et la réduction de la vulnérabilité sociale et économique des habitants, à travers les **contrats urbains de cohésion sociale (CUCS)**.

Programme « Politique de la ville »

Evolution par action des crédits demandés entre 2008 et 2009

	Autorisations d'engagement (en euros)			Crédits de paiement (en euros)		
	2008	2009	Evolution	2008	2009	Evolution
Action 01 Prévention et développement social	340 289 968	363 173 674	6,72%	367 489 968	383 173 674	4,27%
Action 02 Revitalisation économique et emploi	375 400 000	308 950 000	-17,70%	382 200 000	313 950 000	-17,86%
Action 03 Stratégie, ressources et évaluation	43 030 000	58 140 000	35,12%	43 030 000	58 140 000	35,12%
Sous-total (ex-programme <i>Equité sociale et territoriale et soutien</i>)	758 719 968	730 263 674	-3,75%	792 719 968	755 263 674	-4,73%
Action 04 Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie (ex-programme <i>Rénovation urbaine</i>)	382 299 349	14 000 000	-96,34%	227 299 349	14 000 000	-93,84%
Total	1 141 019 317	744 263 674	-34,77%	1 020 019 317	769 263 674	-24,58%

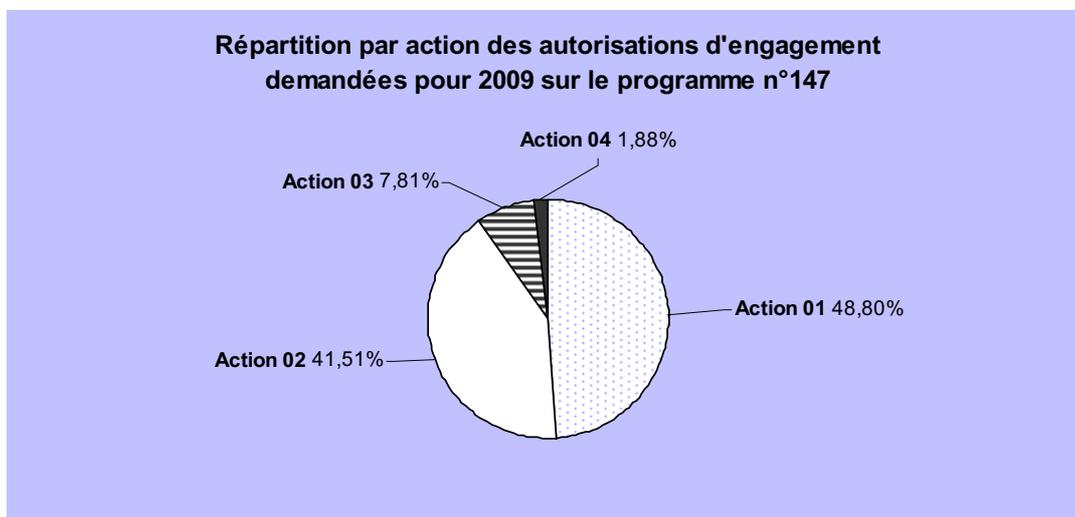
Source : projet annuel de performances pour 2009

B. LES QUATRE ACTIONS DU PROGRAMME N° 147

La première action « Prévention et développement social » qui concentre des dotations d'intervention est, pour l'essentiel, de la responsabilité de l'ACSé. L'action 02 « Revitalisation économique et emploi » regroupe pour l'essentiel des dotations de compensations et des subventions de la responsabilité de la DIV dont les destinataires sont clairement déterminés. L'action 03 « Stratégie, ressources et évaluation » regroupe des moyens de fonctionnement d'organismes participant à la politique de la ville. Enfin,

¹ En seconde délibération, l'Assemblée nationale a minoré de 4,7 millions d'euros les crédits affectés au programme « Politique de la Ville ».

l'action 04 « Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie » retrace pour l'essentiel la subvention pour charges de service public de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).



Source : projet annuel de performances pour 2009.

1. L'action « Prévention et développement social » représente près de la moitié des crédits

Cette action poursuit deux objectifs : il s'agit, d'une part, de **financer des actions de prévention de la délinquance et d'éducation à la citoyenneté** à travers des activités de médiation sociale, d'accès au droit et à la justice de proximité, de prévention de la délinquance juvénile et de la récidive, ou encore de lutte contre la toxicomanie. Le programme « Ville, vie et vacances » qui permet aux jeunes les plus en difficulté de bénéficier d'activités culturelles, sportives et de loisirs pendant les vacances scolaires est rattaché à cette action. D'autre part, il s'agit de **financer le développement social de ces quartiers** en remédiant aux disparités constatées, par rapport aux agglomérations qui les accueillent, dans le domaine de l'éducation ou de la santé. Les activités ainsi financées concernent l'insertion sociale, la lutte contre l'illettrisme et l'analphabétisme, la prévention et l'accès aux soins, la réussite scolaire et éducative, la promotion d'activités culturelles, ou encore la lutte contre les discriminations.

La dotation budgétaire prévue pour financer ces actions s'élève en 2009 à 363 millions d'euros en AE et 383 millions d'euros en CP, soit une progression respective de 6,7 % et de 4,3 % par rapport à 2008, **ce dont se félicite votre rapporteur pour avis qui considère que cette action est fondamentale si l'on souhaite rétablir le lien social entre ces quartiers et l'ensemble de la société française**. L'essentiel de ces crédits, soit 94 %, sont

gérés par l'ACSé et participent au financement de nombreuses associations qui interviennent directement auprès des habitants de ces quartiers.

2. L'action « Revitalisation économique et emploi » représente 41,85 % des crédits

Cette action tend à renforcer la mixité fonctionnelle des quartiers les plus fragiles en encourageant leur développement économique et à favoriser l'insertion professionnelle de leurs habitants.

La stratégie de développement économique de ces quartiers repose essentiellement sur **l'implantation d'activités encouragée par des dispositifs spécifiques d'exonérations fiscales et sociales** dont bénéficient les entreprises installées dans les **100 zones franches urbaines (ZFU)**. En complément de ces exonérations, des crédits sont consacrés à des actions de formation, de promotion et d'ingénierie locale des ZFU (plates-formes d'appui à la création d'entreprises, cellules de recrutement, etc.).

Dans le projet de loi de finances pour 2009, les crédits prévus pour cette action s'élèvent à 309 millions d'euros en AE et 314 millions d'euros en CP soit une réduction de plus de 17 % par rapport à 2008¹. Cette diminution sensible s'explique par le recentrage du dispositif d'exonération de charges sociales qui bénéficie aux entreprises installées en ZFU. Cette réforme proposée par l'article 82² du projet de loi de finances pour 2009 a, en effet, un lourd impact sur les crédits de cette action constitués à 80 % des dotations de compensation des exonérations de charges sociales. Elle doit permettre de dégager, pour le budget de l'Etat, une économie estimée à 100 millions d'euros. La réforme ainsi envisagée fera l'objet d'un développement ultérieur plus substantiel de la part de votre rapporteur pour avis³.

En accompagnement de cette action, le plan « Espoir banlieues » doit permettre la mise en œuvre d'un **dispositif d'accompagnement à la création d'entreprises** qui a fait l'objet d'une convention « agir pour l'emploi » signée le 18 mars 2008 entre l'Etat et la Caisse des Dépôts. Ainsi, dans les trois prochaines années, ce dispositif devra bénéficier à 20.000 créateurs issus des quartiers sensibles.

¹ 375 millions d'euros en AE et 382 millions d'euros en CP étaient ainsi consacrés à cette action en 2008.

² Cet article rattaché à la mission « Ville et logement » propose de modifier le régime d'exonération de cotisations sociales en faveur des ZFU en plafonnant le niveau de salaire ouvrant droit à exonération totale (hors cotisations ATMP) à 1,4 SMIC et, au-delà de ce seuil, en prévoyant une exonération dégressive qui s'annule lorsque la rémunération est égale à un seuil de sortie (2,4 SMIC en 2009 ; 2,2 SMIC en 2010 ; 2 SMIC en 2011).

³ Cf. le IV du chapitre I du présent rapport.

En matière **d'insertion professionnelle**, la finalité de cette action est d'offrir un parcours individualisé dans l'emploi aux habitants des quartiers prioritaires les plus éloignés du marché du travail. Cette action finance ainsi différents dispositifs d'insertion qui permettent aux jeunes très éloignés de la qualification et de l'emploi de s'insérer dans le monde professionnel. Il s'agit par exemple des financements accordés à l'établissement public d'insertion de la défense (EPIDE), aux écoles de la deuxième chance (E2C) ou aux contrats d'insertion dans la vie sociale.

3. L'action « Stratégie, ressources et évaluation » représente près de 8 % des crédits

Cette action sert de cadre à l'ensemble des fonctions d'animation de la politique de la ville. Elle est mise en œuvre, au niveau central, par la délégation interministérielle à la ville (DIV) et le conseil national des villes (CNV) et, au niveau local, par les préfets en partenariat avec les collectivités locales et le tissu associatif. Les crédits prévus pour financer cette action passent, tant en AE qu'en CP, de 43 millions d'euros en 2008 à 58 millions d'euros en 2009, soit une progression de près de 35 %. Cette hausse sensible dans le projet de budget pour 2009 résulte de l'augmentation de la **subvention pour charge de service public versée à l'ACSé** qui passe de 8,9 millions d'euros en 2008 à 21,5 millions d'euros pour 2009.

Les crédits de cette action sont par ailleurs destinés au fonctionnement des **services centraux** pour 5 millions d'euros tant en AE qu'en CP, des **services déconcentrés** pour 1,6 million d'euros tant en AE qu'en CP, des **délégués du préfet** pour 0,5 million d'euros¹. Votre rapporteur pour avis note que la rémunération des délégués du préfet, sera assurée par leur service d'origine, améliorée par le versement d'un complément indemnitaire et éventuellement d'une indemnité temporaire de mobilité. **Il s'étonne, à cet égard de constater que les sommes correspondantes sont budgétées sur l'action 6 du programme n° 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement » de la mission « Ville et logement ».** Il estime que, dans un souci de lisibilité budgétaire, ces sommes devraient être rattachées au programme n° 147.

Enfin, les crédits budgétés servent, d'une part, au financement du **volet ingénierie des CUCS**² pour 18,9 millions d'euros en 2009, tant en AE qu'en CP, et, d'autre part, au financement **d'actions d'ingénierie et**

¹ Dans le cadre du plan «Espoir banlieues» et conformément aux orientations fixées par le Président de la République lors de son discours du 8 février 2008, 350 délégués du préfet vont être placés auprès des préfets pour assurer l'interface entre les habitants des quartiers et les services administratifs.

² Les crédits inscrits au titre de l'ingénierie des contrats urbains de cohésion sociale sont gérés par l'ACSé et concernent 495 CUCS.

d'animation de la politique de la ville¹ pour 7 millions d'euros tant en AE qu'en CP.

4. L'action « Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie » ne représente plus que de 2 % des crédits

Les sommes prévues dans le projet de budget pour 2009 au titre du financement de cette action, soit 14 millions d'euros tant en AE qu'en CP, représentent seulement 1,9 % des crédits du programme n° 147. Une approche purement comptable ferait apparaître, par rapport à 2008, une diminution de plus de 90 % des sommes allouées à la rénovation urbaine et à l'amélioration du cadre de vie (ancien programme n° 202 « Rénovation urbaine »). En réalité, il convient de dépasser cette approche puisque les moyens alloués ne sont plus directement dévolus au programme national de rénovation urbaine (PNRU) mais sont destinés à financer le fonctionnement de l'ANRU ainsi que des projets de développement de transport de proximité et de gestion urbaine de proximité.

Ce changement du mode de financement du PNRU fera l'objet d'un développement spécifique de votre rapporteur pour avis dans le présent rapport.

II. LA DYNAMIQUE DU PLAN « ESPOIR BANLIEUES »

Le plan « Espoir banlieues » s'analyse comme un engagement triennal des ministères intervenant dans les quartiers sensibles. Les moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre des mesures du plan sont donc répartis sur les budgets de chacun d'entre eux et **mobilisent donc les politiques de droit commun**. C'est pourquoi la traduction de ce plan est moins apparente au sein du programme « Politique de la ville » que dans l'ensemble des autres missions budgétaires. **Votre rapporteur pour avis se félicite de la démarche novatrice qui consiste à mobiliser les politiques de droit commun² en faveur des quartiers.**

Mais ce plan intéresse néanmoins **les crédits spécifiques du programme n° 147** du point de vue des actions en faveur de la gestion urbaine de proximité, de l'emploi ou encore de l'éducation et de l'enseignement. L'ensemble de ces mesures représente 22 millions d'euros d'AE pour 2009.

¹ Il s'agit de transferts aux collectivités territoriales pour financer les centres de ressources régionaux de la politique de la ville ainsi que les opérations d'évaluation menées par l'ACSé.

² Le document de politique transversale « Ville », annexé au projet de loi de finances pour 2009 donne une vision complète de l'effort global des différentes administrations : 29 programmes ministériels relevant de 15 missions budgétaires participent à cette politique pour un montant total de 4,3 milliards d'euros en AE et 4,4 milliards d'euros en CP.

A. UNE MEILLEURE GOUVERNANCE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

1. Le conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008

A la suite de ce conseil, il a été décidé que la mission et le périmètre de la DIV seraient revus pour que celle-ci se recentre sur le secrétariat général du conseil interministériel des villes. Les missions de l'ACSé doivent également faire l'objet d'un recentrage sur la mise en œuvre de la politique en faveur des quartiers défavorisés. A ce titre, il est prévu que l'agence récupère les missions de gestion exercées par la DIV. En revanche, les missions exercées par l'ACSé pour le compte du ministère de l'immigration en matière d'accueil des primo-arrivants (en particulier sur l'apprentissage de la langue) devront être regroupées avec celle de l'Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrants (ANAEM¹) en vue de créer un opérateur unique chargé de la politique d'intégration et dont la capacité à disposer de ressources propres sera préservée.

La secrétaire d'Etat chargée de la politique de la ville avait également annoncé, dans son discours du 10 septembre 2008, que « *les missions de la DIV et de l'ACSé seront plus clairement départagées : à l'un le pilotage et le contrôle, à l'autre l'opérationnel* ».

Votre rapporteur pour avis constate avec satisfaction que les préconisations qu'il avait formulées l'année dernière dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2008 ont été suivies d'effet, s'agissant des rôles respectifs de la DIV et de l'ACSé. Il note ainsi qu'en 2009, la quasi-totalité des moyens d'intervention du programme n° 147 « Politique de la ville » qui restait en gestion à la DIV seront transférés à l'ACSé, celle-ci étant appelée à gérer 92 % des crédits de ce programme².

2. La réforme de la gouvernance dans le cadre du plan « Espoir banlieues ».

La dynamique « Espoir banlieues » passe par une meilleure gouvernance de la politique de la ville. Le Conseil interministériel de la ville dont la DIV assurera désormais le secrétariat général en remplacement du secrétariat général du gouvernement (SGG), se **réunira deux fois par an pour prendre les décisions nécessaires en matière de politique de la ville** et, dans

¹ La création effective de ce nouvel opérateur est prévue dans le courant de l'année 2009, 60 emplois équivalents temps plein de l'ACSé devant ainsi être transférés, soit une masse salariale d'environ 2,7 millions d'euros.

² Hors compensations des exonérations ZFU-ZRU et subvention versée à l'Établissement public d'insertion de la défense (EPIDE).

l'immédiat, pour faire le point sur l'avancement des mesures « Espoir banlieues ».

Au niveau local, 350 postes **de délégués du préfet** seront créés. Ils seront **installés dans les quartiers** afin de **coordonner l'action des services de l'Etat et manifester la présence de celui-ci**. A cette fin, la circulaire du Premier ministre du 30 juillet 2008 précise leur profil et leurs missions ainsi que les quartiers susceptibles d'être pourvus d'un délégué. Selon les informations recueillies par votre commission pour avis, celui-ci aura pour mission principale de veiller à la mise en place et à la mise à jour d'indicateurs sur la réalisation effective des actions en faveur des habitants, de coordonner la préparation de la programmation annuelle des CUCS, de participer à la mise en œuvre partenariale d'un système de veille sociale sur les quartiers, et de suivre, préparer et rendre compte de points d'étape des projets de rénovation urbaine en veillant à leur cohérence avec les objectifs du plan de cohésion sociale. Il devra donc établir des relations de confiance suivies afin d'être reconnu comme l'interlocuteur technique habituel des services déconcentrés de l'État, des collectivités territoriales et des chefs de projets, des associations et des partenaires du CUCS.

La création de ces « délégués » suscite toutefois le scepticisme de votre rapporteur pour avis. Il estime en effet que dans la pratique, **ils ne répondront pas aux difficultés de gouvernance constatées au niveau local.** En effet, le système des agences favorise le cloisonnement des actions au niveau déconcentré. Ainsi, si officiellement le délégué territorial de l'ANRU est le même que celui de l'ACSé, c'est-à-dire le préfet, en pratique, c'est parfois le directeur départemental de l'équipement dans un cas, le sous-préfet à la ville dans l'autre, ou le directeur des affaires sociales. Afin d'améliorer la coordination des dispositifs, **votre rapporteur pour avis préconise surtout un renforcement du rôle des préfets et des sous-préfets au niveau local.** Aussi, il se félicite que le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion¹ prévoit que les préfets de régions et les préfets de départements soient dorénavant les représentants territoriaux de l'ACSé.

B. LE FINANCEMENT DES MESURES DU PLAN « ESPOIR BANLIEUES »

Si votre rapporteur pour avis se félicite que le discours du Président de la République du 8 février 2008 à l'Elysée sur la dynamique « Espoir banlieues » **ait fait l'objet d'une traduction budgétaire** et comptable dans le projet de budget pour 2009, il regrette que les sommes budgétées au titre de la politique de la ville soit si modiques.

¹ Texte n° 497 (2007-2008) déposé au Sénat le 28 juillet 2008 et examiné en octobre 2008, transmis à l'Assemblée nationale le 22 octobre 2008.

Ainsi, **en complément des actions menées par chaque ministère¹, seulement 22 millions d'euros, relevant du budget spécifique de la politique de la ville** seront mobilisés au titre des mesures décidées par le CIV². Les mesures envisagées, ainsi que leurs modalités de financement se déclinent selon plusieurs directions.

1. La gestion urbaine de proximité

Le Président de la république a annoncé une amélioration de la gestion urbaine de proximité dans les quartiers, allant jusqu'à la suppression de certains avantages pour les bailleurs sociaux qui ne donneraient pas satisfaction. Une enveloppe de 4 millions d'euros, soit 40.000 euros par site pour les 100 sites identifiés en 2009, est ainsi prévue afin de permettre aux préfets d'établir des diagnostics précis de gestion des quartiers. Ces diagnostics permettront ainsi de renforcer l'exigence vis-à-vis de mairies et des gestionnaires de l'habitat en matière de qualité du cadre de vie.

2. Les mesures en faveur de l'emploi

L'objectif de ces mesures est de relier les employeurs avec les demandeurs d'emploi des quartiers prioritaires :

- **les contrats d'autonomie**, par lequel un jeune s'engage à la recherche effective d'un emploi, à l'assiduité et au respect des clauses du contrat devront être signés en 2009 avec les 35 opérateurs retenus par appel d'offre, l'objectif fixé étant de parvenir à 45.000 jeunes en emploi dans les trois ans.

- **la mise en œuvre d'une aide technique et financière aux créateurs d'entreprise** est en place depuis le 1^{er} juin. L'objectif est de soutenir 20.000 créateurs d'entreprises dans les trois ans.

- **l'engagement national des grandes entreprises pour l'emploi** en vertu duquel 53 entreprises et 9 fédérations professionnelles se sont engagées à recruter plus de 40.000 jeunes et à offrir plus de 36.000 stages professionnels.

¹ La dynamique « Espoir banlieues » repose sur un engagement triennal des ministères intervenant dans les quartiers sensibles. Les moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre des mesures sont donc répartis sur l'ensemble des budgets de ces ministères. Ainsi, chaque ministère a présenté un programme triennal d'actions visant à réduire les écarts existants entre les quartiers de la politique de la ville et l'ensemble du territoire national, dont le CIV assurera le suivi.

² Le CIV, réuni à Meaux le 20 juin 2008 et présidé par le Premier ministre, M. François Fillon, a élaboré un programme en faveur des quartiers pour les trois prochaines années.

3. Les mesures en faveur de l'éducation et de l'enseignement supérieur

Plusieurs dispositifs ont été annoncés à l'occasion du CIV du 20 juin dernier dans le but de créer les conditions d'une réussite scolaire dans les quartiers :

- **le « busing »** lancée à la rentrée 2008 doit permettre de promouvoir la mixité sociale à l'école en permettant d'assurer un transport collectif des élèves des quartiers difficiles vers des écoles offrant une plus grande mixité sociale. L'expérimentation, sur trois ans, concerne 50 sites au sein de communes ayant signé un CUCS¹ pour un coût total estimé, de 2,82 millions d'euros, sur la base d'un coût moyen de 56.400 euros par site. L'expérimentation, sur la base du volontariat des familles, devra permettre la prise en charge des frais de transport vers le nouvel établissement scolaire et une partie des frais de restauration. **Votre rapporteur pour avis a pu noter que ce dispositif ne recueillait pas l'assentiment des familles visées.** En effet, au delà même des difficultés pratiques que ce dispositif peut présenter, celles-ci considèrent souvent qu'il induit un caractère stigmatisant pour leurs enfants.

- **les internats d'excellence** doivent permettre d'accueillir des étudiants au sein d'internats existants de collèges et lycées publics ou privés. La labellisation a été engagée dès la rentrée 2008 et le coût du dispositif s'élève à 3 millions d'euros pour les 1.500 places qui seront créés en 2009, soit un financement de 2.000 euros par place et par an.

- **les écoles de la deuxième chance (E2C)** doivent permettre la remobilisation de jeunes de 16 à 21 ans en rupture scolaire, en les faisant bénéficier d'un cadre de formation adapté à leurs besoins dans l'attente d'un retour vers une scolarité ordinaire ou d'une admission dans un cycle de formation. Une aide de 150.000 euros par création d'école est prévue pour 20 projets par an entre 2009 et 2011 soit un coût de 3 millions d'euros par an.

- **les classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE)** devront accueillir 5 % d'élèves en provenance des lycées en zone d'éducation prioritaire. La mise en œuvre de cette mesure implique un dispositif d'accompagnement des lycéens pour développer leur ambition scolaire (« objectif réussir² ») pour un coût estimé à 3,5 millions d'euros par an, à raison d'un forfait annuel de 700 euros par lycéen, ainsi qu'un dispositif d'accompagnement des étudiants³ pour qu'ils restent et réussissent (« oser

¹ A raison de 2 classes CMI-CM2 par site.

² 10.000 lycéens sur trois ans seront concernés par l'opération « objectif réussir », dont 5.000 en 2009.

³ Aide méthodologique d'enseignants, actions d'ouverture culturelle (théâtre, musée, voyage), tutorat d'étudiants des grandes écoles, accès prioritaire à un hébergement sur place pour optimiser les conditions de réussite.

l'excellence¹ ») dont le coût est estimé à 800.000 euros, à raison d'un forfait annuel de 1.000 euros par étudiant.

4. Les mesures destinées au désenclavement

Le désenclavement des quartiers fait partie des priorités de la dynamique « Espoir banlieues », notamment à travers les appels à projet lancés en 2009 pour **développer les transports de proximité et améliorer la qualité de services afin d'ouvrir les quartiers sur leur environnement** :

- la validation d'un projet de protocole d'accord entre l'Etat et la région Ile-de-France qui comprend deux axes d'intervention : la mobilisation de 220 millions d'euros de l'Etat pour soutenir au moins quatre projets spécifiques et la mobilisation de 60 millions d'euros, abondés à parité par l'Etat et le syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) pour améliorer l'offre de service existante.

- la validation du principe d'un appel à projets à destination des 152 quartiers prioritaires hors de l'Île-de-France, doté de 260 millions d'euros de l'Etat pour renforcer l'offre de transports, à travers des investissements lourds (métros, tramways, bus à haut niveau de service).

- la validation du principe d'un appel à projets doté de 15 millions d'euros de l'Etat sur trois ans, soit 5 millions d'euros par an, portant sur l'amélioration de la qualité de service dans les transports et sur le développement des outils d'aide à la mobilité.

III. LE PROGRAMME NATIONAL DE RÉNOVATION URBAINE

A. L'AGENCE NATIONALE DE RÉNOVATION URBAINE

1. Le programme national de rénovation urbaine et sa mise en œuvre par l'ANRU

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 urbaine². Son but est de financer des projets globaux de requalification des quartiers portant, notamment, sur l'amélioration des conditions de vie, le renouvellement de l'offre de logements sociaux ou encore le renforcement de la mixité sociale. En fonction des projets établis par les

¹ 800 élèves en 2009 ayant eu une mention « très bien » au bac général ou technologique, issus d'établissements situés dans les quartiers prioritaires ou habitant ces quartiers seront accueillis et aidés en « prépa ».

² Loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003.

acteurs locaux, ce programme doit permettre sur la période 2004-2013 la production et la démolition de 250.000 logements locatifs sociaux ainsi que la réhabilitation de 400.000 logements du même type.

Dans la maquette budgétaire de 2008, les financements liés à la rénovation urbaine disposaient d'une ligne budgétaire à part entière, le programme n°202 « Rénovation urbaine », doté de 385 millions d'euros en AE et 230 millions d'euros en CP. Dans le projet de loi de finances pour 2009, ce programme disparaît et l'action 4 « Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie » qui lui succède est dotée de 14 millions d'euros tant en AE qu'en CP. Ces moyens ne sont pas directement dévolus au PNRU mais sont destinés à financer le fonctionnement de l'ANRU¹ ainsi que des projets de développement de transport de proximité² et de gestion urbaine de proximité³.

Votre rapporteur pour avis tient à préciser que cette baisse de crédits résulte de la débudgétisation de la contribution de l'Etat au PNRU. Il s'interroge toutefois sur la pertinence de la fusion des deux programmes budgétaires « Rénovation urbaine » et « Equité territoriale et soutien » qui avait été préconisée par le rapport d'audit du programme n° 202 réalisé en décembre 2007 par le comité interministériel d'audit des programmes. Il considère en effet que la dissociation autorisait une meilleure visibilité des engagements de la loi du 1^{er} août 2003, contrairement à l'argument avancé selon lequel le regroupement était de nature à faciliter le pilotage opéré par le délégué interministériel à la ville.

L'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) est chargée de mettre en œuvre le PNRU. Placé sous la tutelle du ministre chargé de la politique de la ville, cet établissement public⁴ apporte son soutien aux collectivités, aux établissements publics et organismes privés ou publics conduisant des opérations de restructuration urbaine, tant en matière de construction ou réhabilitation de logements sociaux que d'aménagement des quartiers prioritaires de la politique de la ville. L'ANRU mutualise ainsi les contributions financières de l'État, de l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL), de la Caisse de dépôts et consignations (CDC) et de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) au titre des bailleurs sociaux (USH).

¹ Pour 5 millions d'euros au titre de la subvention pour charges de service public.

² Le désenclavement des quartiers au titre du plan « Espoir banlieues » prévoit un appel à projets pour développer les transports de proximité et améliorer la qualité de service pour un coût annuel de 5 millions d'euros.

³ Un financement de 4 millions d'euros est prévu pour établir des diagnostics précis de gestion des quartiers devant permettre de renforcer l'exigence vis-à-vis des mairies et des gestionnaires de l'habitat en matière de qualité du cadre de vie. Ils seront mis en œuvre par l'ACSé sur une centaine de sites, pour un coût unitaire moyen de 40.000 euros.

⁴ L'ANRU est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), dont l'organisation a été déterminée par le décret n° 2004-123 du 9 février 2004, créé dans le but de simplifier l'ensemble des procédures et des financements du secteur de la rénovation urbaine.

Jusqu'à la fin de l'année 2008, pour mener à bien son programme de rénovation urbaine dont le coût était estimé à plus de 40 milliards d'euros sur la période 2004-2013, l'agence devait bénéficier de moyens financiers de l'ordre de **12 milliards d'euros** abondés à parité stricte par l'Etat et une contribution de l'UESL.

2. Une modification de la participation de l'Etat au financement du PNRU

Le PNRU a fait l'objet d'une série de réévaluations modifiant la participation de l'Etat sur la période 2004-2013. La dernière, qui résulte de la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable¹, a porté à **6 milliards d'euros** l'affectation des crédits de l'Etat au PNRU sur la période 2004-2013 avec une dotation annuelle minimum de 465 millions d'euros. **En conséquence, votre commission pour avis estime que le projet de budget pour 2009 constitue une véritable rupture puisqu'il introduit une débudgétisation presque totale de la participation de l'Etat au PNRU.** Elle espère que cela ne se traduira pas par un désengagement de la part de l'Etat de la politique de la ville.

Les modifications de la participation de l'Etat au PNRU

- La loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine prévoyait à l'origine de doter le PNRU de **2,5 milliards d'euros** sur la période 2004-2008.
- La loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a prolongé le programme et porté la participation financière de l'Etat à **4 milliards d'euros** sur la période 2004-2011.
- La loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a de nouveau prolongé le programme et porté la participation financière de l'Etat à **5 milliards d'euros** sur la période 2004-2013.
- La loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable porte l'engagement de l'Etat à **6 milliards d'euros** jusqu'en 2013.

A partir de 2009 et pour les années suivantes, l'origine des moyens d'intervention de l'ANRU est donc largement modifiée par rapport

¹ L'article 18 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, a modifié l'article 7 de la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine ainsi : « les crédits consacrés par l'État à la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine, ouverts par les lois de finances entre 2004 et 2013, sont fixés à 6 milliards d'euros, aucune dotation annuelle au cours de cette période ne pouvant être inférieure à 465 millions d'euros ».

aux exercices antérieurs, une part essentielle de ses ressources étant désormais constituée d'une partie du produit de la participation des employeurs à l'effort de construction dite du « 1 % logement ». Selon le Gouvernement, « *les moyens financiers mis à disposition de l'Agence lui permettront d'honorer les engagements pris dans la cadre du Programme national de rénovation urbaine¹* ». Selon les informations recueillies par votre commission pour avis, le « 1 % logement » doit permettre à l'UESL de porter sa participation au renouvellement urbain à hauteur de 785 millions d'euros par an.

3. L'état d'avancement du PNRU au 1^{er} novembre 2008

La loi du 1^{er} août 2003 précise, dans son article 6, que les territoires visés par le PNRU sont « *les quartiers classés en zones urbaines sensibles et, à titre exceptionnel, et après avis conforme du maire ou du président de l'EPCI concerné et accord du ministre chargé de la ville et du ministre chargé du logement, ceux présentant des caractéristiques économiques et sociales comparables* ».

Parmi les 751 zones urbaines sensibles (ZUS), 189 sites ont été considérés comme prioritaires dès juillet 2002. Au 1^{er} juillet 2007, les dérogations au titre de l'article 6 ont rendu éligibles 120 sites supplémentaires qui étaient auparavant hors ZUS ainsi que 90 sites jusque là extérieurs à la politique de la ville et répondant à un certain nombre de critères de décrochage socio-économique. Le conseil d'administration de l'ANRU a validé l'extension du PNRU au-delà des 189 quartiers prioritaires et a approuvé la liste de 342 quartiers supplémentaires² susceptibles de faire l'objet de conventions pluriannuelles, sous réserve de l'existence d'une convention territoriale avec un département ou une région.

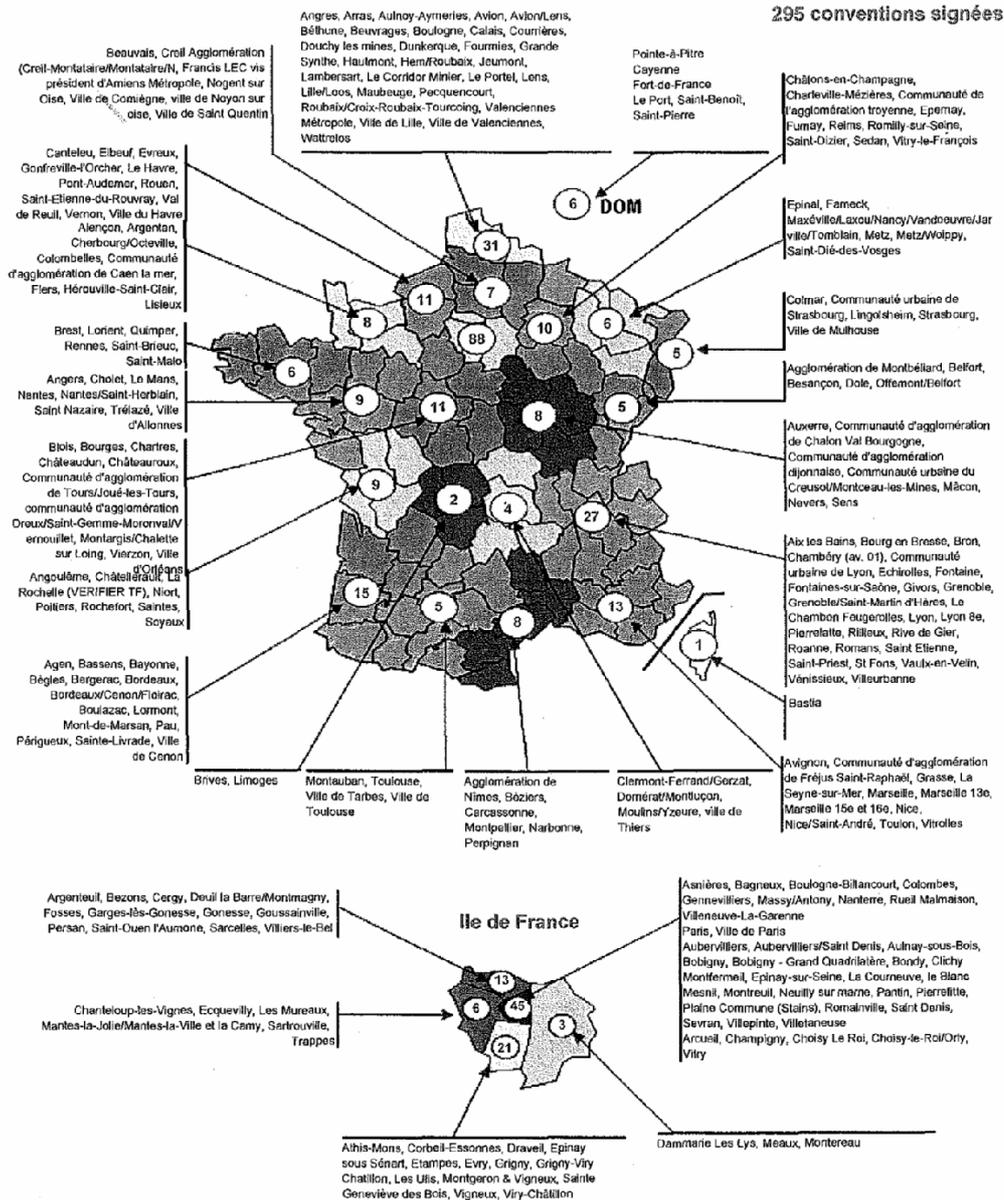
Selon les projections de l'ANRU, la totalité du programme devrait avoir fait l'objet de conventions à la fin de l'année 2008. Selon les informations recueillies par votre commission pour avis auprès de l'ANRU, au 1^{er} novembre 2008, le comité d'engagement de l'agence avait approuvé 344 projets et signé, parmi eux, 295 conventions (tableau ci après). Ces projets s'étendent sur 196 quartiers prioritaires pour un montant de 36,6 milliards d'euros et concerne près de 3,2 millions d'habitants, la part de l'ANRU s'élevant à 10,4 milliards d'euros de subventions. Les opérations liées au logement qui représentent près de 70 % des investissements et 62 % de la subvention se répartissent ainsi : 120.473 au titre de la construction de

¹ Source : *Projet annuel de performances « Ville et logement » annexé au projet de loi de finances pour 2009.*

² *La liste des 342 quartiers supplémentaires a été arrêtée par le Conseil d'administration de l'ANRU du 12 juillet 2006 sur la base des besoins locaux recensés par les préfets de région.*

logements sociaux¹, 275.152 au titre de la réhabilitation, 128.292 au titre de la déconstruction et 303.847 au titre de la résidentialisation.

Répartition des 295 conventions signées au 1^{er} novembre 2008



Source : Agence nationale pour la rénovation urbaine.

¹ La reconstitution de l'offre locative ne concerne pas les DOM où celle-ci est financée par la ligne budgétaire unique (LBU) de l'Etat.

4. La participation de l'ANRU au programme national de rénovation des quartiers anciens dégradés

Dans son rapport consacré à l'examen des crédits de la ville pour 2008, **votre rapporteur pour avis avait souhaité qu'une réflexion puisse être engagée sur la possibilité de traiter la question des centres anciens dégradés dans le cadre de l'ANRU.** Il faisait ainsi observer que *« l'inscription par les acteurs locaux de quartiers d'habitats anciens parmi la géographie prioritaire des CUCS a confirmé la nécessité d'y agir dans le cadre de la politique de la ville ».*

C'est pourquoi il constate avec satisfaction qu'en 2009 il est prévu que l'agence participe à la mise en œuvre du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) dont l'objectif est de traiter les quartiers anciens concentrant les situations d'habitat indigne, sociales et urbaines les plus difficiles au moyen d'une action globale et intégrée de transformation durable. Il estime par ailleurs que l'action en faveur de ces quartiers ne devrait pas se limiter aux opérations de rénovation urbaine mais concerner l'ensemble des mesures d'accompagnement dans le cadre de la politique de la ville.

Selon le projet annuel de performances, annexé au projet de loi de finances pour 2009, ce programme doit permettre la production de 90.000 logements de qualité ; la réalisation de 50.000 logements locatifs conventionnés dont 5.000 places de logements adaptés ou d'hébergement ; la réhabilitation de 60.000 logements privés ; le traitement d'immeubles en recyclage foncier portant sur environ 30.000 logements très dégradés ; des travaux d'aménagement de proximité et d'équipements publics ; et des actions d'ingénierie avec l'aide à la conduite générale de projet par les communes ou leur groupement.

Au demeurant, les moyens financiers alloués à la mise en œuvre de ce programme devraient s'élever, selon le Gouvernement, à 2,5 milliards d'euros. L'ANRU estime à 90 millions d'euros le coût d'investissement moyen d'un projet « quartiers anciens », chacun nécessitant environ 26 millions d'euros de subventions dans le cadre du PNRU. Ces subventions seront complétées à l'échelle du programme national par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) et la participation des employeurs à l'effort de construction.

Si la mission de l'ANRU dans le cadre du PNRU ne fait pas l'objet d'une remise en question par **votre commission pour avis, celle-ci s'inquiète toutefois des perspectives de financement de l'agence après 2009, notamment dans le cadre du désengagement de l'Etat dans le financement de cette dernière.**

B. LE BESOIN DE FINANCEMENT DE L'ANRU APRÈS 2009

1. Le financement prévu doit permettre à l'agence la réalisation des projets en 2009

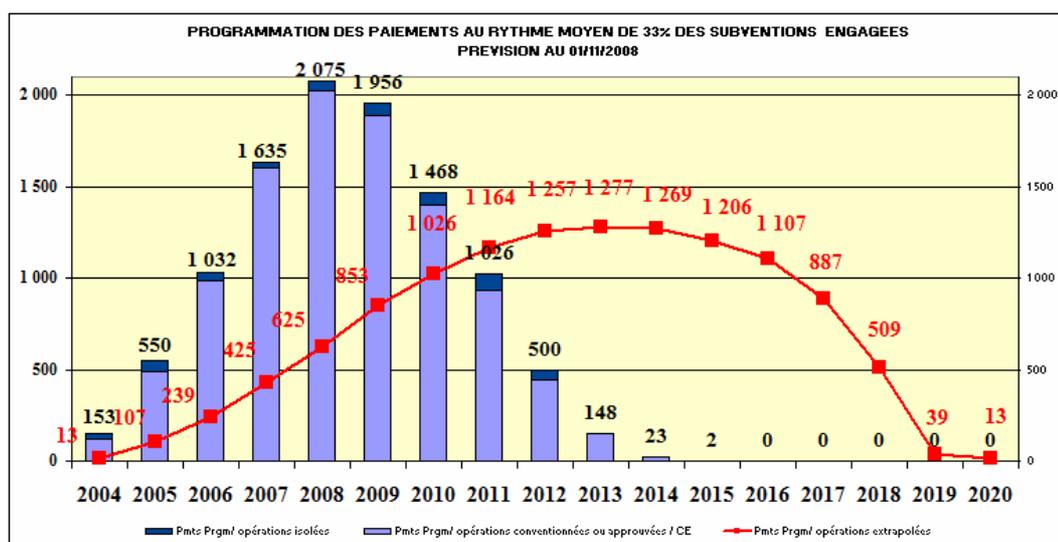
Comme l'a précédemment souligné votre commission pour avis, à partir de 2009 **les moyens financiers en faveur de la rénovation urbaine seront constitués presque intégralement d'une partie du produit de la participation des employeurs à l'effort de construction (1 % logement)**. Elle constate que l'Etat ne produira donc quasiment plus aucun effort budgétaire et fera reposer le financement du PNRU, soit 785 millions d'euros par an pour 2009, 2010 et 2011, sur l'UESL.

Votre commission pour avis s'inquiète des conséquences de ce choix sur la réalisation des engagements issus du PNRU. Toutefois, elle observe que ce choix ne devrait pas remettre en cause la réalisation par l'ANRU de ses projets pour l'exercice 2009, compte tenu des excédents de trésorerie de l'agence.

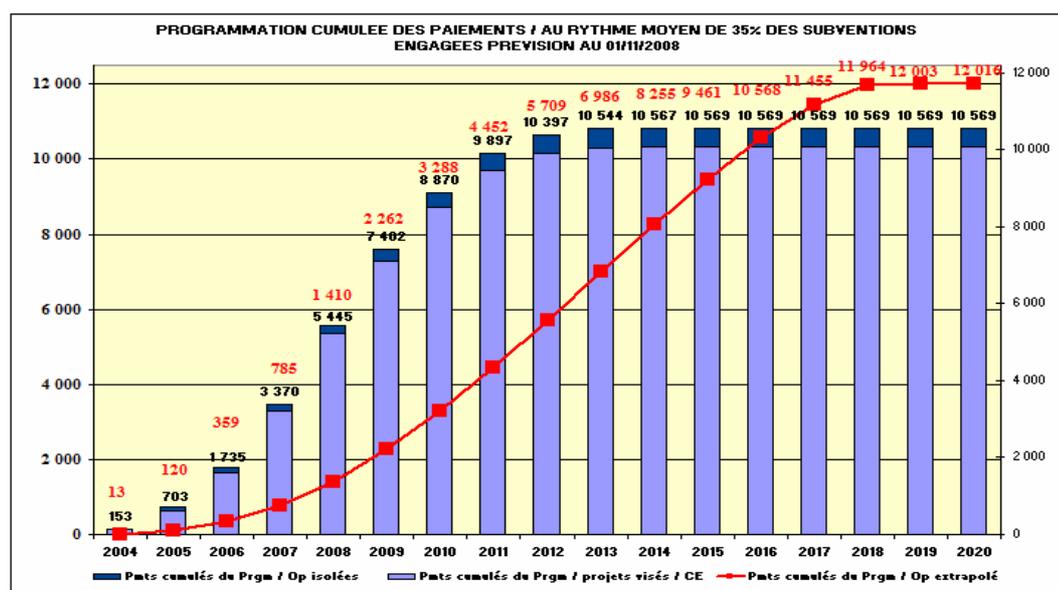
Les crédits de paiements prévus en 2009, ajoutés à la situation prévisionnelle de trésorerie de fin d'exercice 2008 (724,2 millions d'euros) porteraient la capacité de paiement de l'agence à 1,5 milliard d'euros au titre de l'exercice 2009, en vue de satisfaire un besoin de paiement de l'exercice de 830 millions d'euros. La situation de trésorerie de l'agence qui se dégagerait ainsi de l'exécution budgétaire atteindrait 693 millions d'euros.

Les graphiques suivants font apparaître le caractère soutenable du plan de trésorerie du PNRU dans les conditions actuelles et dans l'hypothèse du maintien de la cadence annuelle¹ de mise en œuvre des opérations conventionnées ou pré-conventionnées et du rythme annoncé des paiements, jusqu'en 2010. Toutefois, ils montrent que la progression rapide des besoins de paiements des deux années suivantes paraît inévitable.

¹ Cette projection des paiements s'appuie sur une extrapolation des cadences observées d'avancement des opérations physiques appliquée aux décisions attributives de subventions prévues.



Source : ANRU (en millions d'euros).

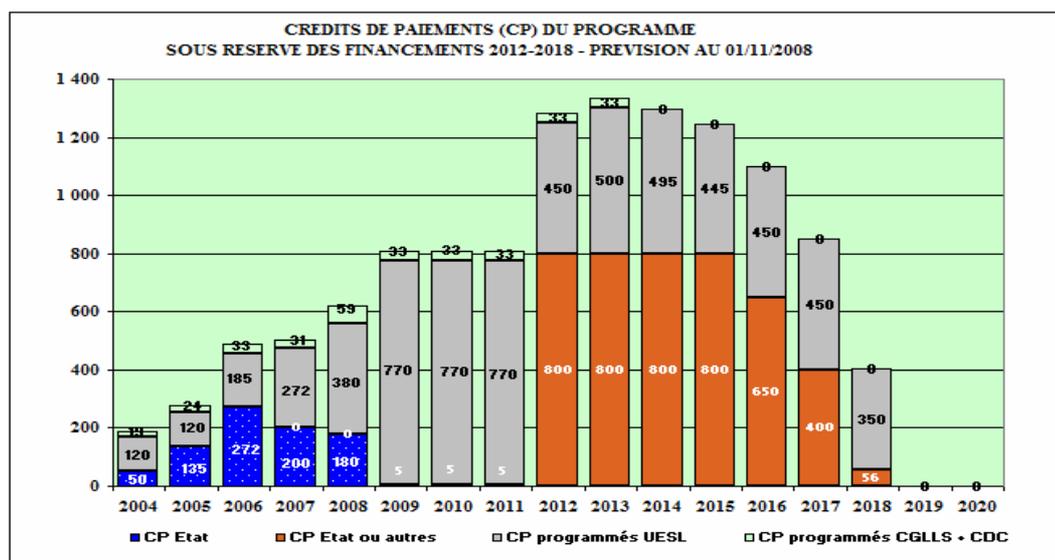


Source : ANRU (en millions d'euros).

2. Le financement de l'agence s'annonce problématique à partir de 2012

La mise en perspective à plus long terme des hypothèses d'engagement et de paiement des opérations physiques souscrites **conduit à redéfinir les besoins de financements attendus dans le cadre des modifications annoncées par la loi de mobilisation pour le logement social et la programmation triennale du projet de loi de finances pour 2009.**

En effet, le projet de loi de programmation des finances publiques 2009-2012 fait apparaître que les perspectives envisagées sur trois ans auraient pour effet de **reporter sur les quatre exercices qui suivent (2012-2015) un besoin de financement de l'Etat équivalent à 800 millions d'euros par an** pour compléter les ressources issues des partenariats établis.



Source : ANRU (en millions d'euro).

Ces conditions de financement abandonnent donc le principe du rythme de crédits de paiement minimum de l'Etat fixé à 465 millions d'euros par an par la loi de programmation du 1^{er} août 2003. Aussi, **en 2012, la trésorerie de l'ANRU sera négative et ne sera donc plus en mesure de compenser les insuffisantes dotations des partenaires** (contribution versée par l'UESL).

Face au risque de dépassement des crédits programmés, votre commission pour avis considère que le gouvernement devra apporter une réponse claire pour que l'ANRU puisse continuer à assumer ses engagements. Cette réponse est d'autant plus attendue que les collectivités territoriales se sont engagées dans des projets lourds de restructuration de quartiers sur la foi des engagements de l'Etat, cosignataire des conventions.

IV. LE VOLET SOCIAL ET ÉCONOMIQUE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

A. L'AGENCE NATIONALE POUR LA COHÉSION SOCIALE ET L'ÉGALITÉ DES CHANCES

1. Le principal opérateur de la politique de la ville en 2009

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009, l'ACSé devient le premier opérateur de la politique de la ville en matière économique et sociale à travers les deux premières actions¹ du programme n° 147 dont son activité relève désormais uniquement. Ainsi selon le projet annuel de performances **58,2 % des crédits du programme n° 147² sont directement gérés par l'ACSé.**

L'Agence a été créée par la loi n° 2006-396 pour l'égalité des chances du 31 mars 2006³, le décret n° 2006-945 du 28 juillet 2006 en fixant l'organisation administrative et financière. Jusqu'en 2008, l'ACSé était placée sous la tutelle du ministre chargé du logement et de la ville et du ministre chargé de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire. Dans le cadre des orientations arrêtées par le comité pour la modernisation des politiques publiques, **elle sera désormais placée sous la tutelle unique du ministre chargé du logement et de la ville.** Par ailleurs, comme l'a déjà indiqué votre commission pour avis, un nouvel opérateur chargé des politiques d'immigration sera constitué à partir des structures de l'ANAEM qui reprendra les missions exercées antérieurement par l'ACSé au bénéfice des primo-arrivants.

Pour permettre la mise en place des dispositifs spécifiques dont la gestion est confiée à l'ACSé, la loi a prévu une organisation fortement déconcentrée. **Le préfet, qui est le délégué de l'agence dans la région et le département,** décide de l'attribution des subventions, suit l'exécution et évalue les résultats. A cet effet il dispose en propre d'une enveloppe de crédits délégués dont il est l'ordonnateur secondaire. En 2009, conformément aux décisions du comité de modernisation des politiques publiques, les services régionaux de l'ACSé seront intégrés aux directions régionales chargées de la cohésion sociale, sous l'autorité des préfets.

Les crédits alloués à l'ACSé s'élèvent à 433 millions d'euros en 2009 selon le projet annuel de performance, sont principalement dédiés au financement d'actions territorialisées, en particulier inscrites dans les CUCS, qu'il s'agisse des crédits destinés aux programmes phares, coordonnés

¹ « Prévention et développement social » et « Revitalisation économique et emploi ».

² Soit 92 % des crédits hors exonérations ZFU et hors EPIDE.

³ Articles 38 et 39.

au niveau national¹ ou de crédits d'utilisation plus diversifiée en fonction des projets locaux. Il convient de préciser qu'en 2009 une partie de ces crédits sera destinée à des projets spécifiques² décidés dans le cadre du plan « Espoir banlieues ». L'agence assure en outre la gestion du service civil volontaire.

Pour une présentation plus lisible des interventions de cet opérateur, votre commission pour avis privilégiera leur examen à travers les actions auxquelles elles se rattachent au sein du programme n° 147.

2. Les interventions de l'ACSé au titre de l'action « Prévention et développement social »

a) Education et accès aux savoirs de base

Dans le projet de loi de finances pour 2009, 112 millions d'euros sont prévus au titre de ces interventions. **Le volet éducation** comprend d'abord le dispositif de **réussite éducative** pour 90 millions d'euros, destiné à prévenir les situations de rupture ou d'échec scolaire et accompagner dans des parcours individualisés les enfants et en situation de fragilité. L'aide moyenne de l'État est d'environ 180.000 euros par projet. En 2009, environ 485 projets et 38 internats labellisés, soit 800 places seront financés. Ce volet comprend également **les mesures d'accès à l'éducation et à l'excellence** pour 3 millions d'euros, dont l'objectif est de permettre aux élèves issus des territoires de la politique de la ville et de l'éducation prioritaire de développer, par un tutorat, une ambition scolaire et éducative³. Il comprend par ailleurs **les mesures d'accès à l'éducation des populations vulnérables** pour 9,1 millions d'euros, dans le cadre notamment des contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (CLAS) et de l'opération « école ouverte ». Enfin, **dans le cadre du plan « Espoir banlieues »**, plusieurs dispositifs seront financés par l'ACSé : le « busing », les internats d'excellence, les écoles de la deuxième chance et l'accompagnement en classes préparatoires aux grandes écoles.

b) Santé et accès aux soins

Les financements des actions dans le domaine de la santé sont dotés de 19,5 millions d'euros pour 2009 et sont d'abord destinés aux **ateliers santé-ville**⁴ (ASV) pour 13 millions d'euros. Il s'agit d'instances de

¹ Il s'agit notamment des dispositifs de réussite éducative, du programme adultes-relais, de l'opération ville-vie-vacances.

² Il s'agit notamment du « busing », des internats d'excellence, des écoles de la deuxième chance, des classes préparatoires, de la gestion urbaine de proximité et de la qualité de services dans les transports.

³ Comme pour les lycéens dans l'opération « Une grande école pourquoi pas moi ? » qui concerne plus de cinquante grandes écoles et universités.

⁴ Selon le projet annuel de performances, l'Etat octroie une aide moyenne de 43.333 euros par atelier. Il est prévu qu'en 2009, 300 ASV soient en activité.

coordination associant des représentants de l'Etat, des collectivités territoriales et des professionnels de santé afin de développer, dans les quartiers prioritaires, des programmes locaux de santé adaptés aux soins spécifiques des habitants. Les financements sont également destinés à des projets visant à réduire **la vulnérabilité sociale des habitants** pour 1,5 million d'euros, ainsi qu'à des actions de **prévention des toxicomanies**¹ pour 5 millions d'euros.

c) Culture et promotion de la diversité

Les interventions de l'ASCé pour la culture et la promotion de la diversité mobilisent 22,8 millions d'euros pour 2009. 10 millions d'euros sont destinés à valoriser les apports culturels réciproques par le financement de projets qui favorisent l'égalité des chances par l'information et la sensibilisation de tous les publics. L'accès des populations des quartiers prioritaires **aux pratiques artistiques et culturelles** mobilise pour sa part 10 millions d'euros. Le développement et à la pérennisation d'une offre culturelle diversifiée pour des populations qui en sont souvent éloignées pour des raisons sociales, économiques ou territoriales est aussi un facteur de cohésion sociale. Ainsi 2,2 millions d'euros sont consacrés à l'opération « Intégration républicaine par la culture ».

d) Lien social, citoyenneté et participation à la vie publique

Les crédits en faveur du lien social et de la citoyenneté constituent, avec 160 millions d'euros budgétés en 2009, le premier poste de dépense de l'action « Prévention est développement social ». Ils se répartissent entre différents dispositifs :

- le programme « **adultes-relais** », pour un montant de 88,5 millions d'euros, répond à un double objectif. Il s'agit, d'une part, de mettre en œuvre des actions de médiation portant sur des aspects sociaux, sanitaires ou culturels mais aussi de prévention de la délinquance et de la tranquillité de l'espace public, et, d'autre part, de fournir une solution d'insertion sociale et professionnelle aux bénéficiaires des contrats adultes-relais. Selon le projet annuel de performances, 4.225 conventions devraient être actives au 31 décembre 2008.

- le programme « **ville, vie, vacances** », pour un montant de 10 millions d'euros, permet aux jeunes les plus en difficulté de bénéficier d'activités culturelles, sportives et de loisirs pendant les vacances scolaires. A cet égard, ce programme apparaît comme un dispositif intégré de la prévention de la délinquance dont les opérateurs sont les associations, les centres sociaux et les maisons de jeunes ou les services municipaux. L'Etat, à travers les

¹ Actions d'information et de sensibilisation sur les dangers liés aux consommations de tabac, d'alcool, de produits illicites.

crédits de la mission « Ville et logement » consacre en moyenne, chaque année, une enveloppe de 750 euros par projet. Leur nombre qui s'est élevé en 2008 à 13.500 fait l'objet d'une reconduction en 2009.

- le financement de **500 postes d'animateurs associatifs** pour un montant de 5,6 millions d'euros, dont la gestion est confiée à l'association « fonds jeunesse éducation populaire » (FONJEP¹).

- le dispositif du « **service civil volontaire** », pour un montant de 9,5 millions d'euros, qui permet à chaque jeune âgé de 16 à 25 ans qui le souhaite de s'engager dans une mission en faveur de l'intérêt général pour une période de six ou neuf mois avec pour objectif, au-delà de l'accomplissement de sa mission, de développer le sens civique et de faciliter l'insertion professionnelle. Les structures d'accueil² agréées par l'ACSé³ s'engagent à assurer un tutorat personnalisé à travers une formation aux valeurs civiques, et un accompagnement à l'insertion professionnelle. Le projet annuel de performances indique que le coût mensuel de cette mesure est d'environ 920 euros par poste. L'année passée, 2.700 jeunes ont ainsi accompli leur service civil. Ce dispositif, dont le **développement quantitatif a été freiné par la faiblesse des financements et non par le manque de candidatures** a montré à la fois son impact très positif sur les jeunes et l'utilité sociale des missions d'intérêt général qu'ils accomplissent.

Aussi, votre rapporteur pour avis s'inquiète de l'insuffisance des crédits prévus pour cette action dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009. L'enveloppe de 9,5 millions d'euros consacrée à ce dispositif permet seulement la poursuite du financement d'environ 2.000 postes recrutés dans le courant du dernier trimestre 2008. Dès lors, il faut s'attendre à un arrêt total du service civil volontaire à partir de juin 2009. Cet arrêt programmé est d'autant plus surprenant que le Président de la République a confirmé cet été sa volonté de mettre en place un service civique⁴. Les nombreuses associations ainsi que les collectivités qui se sont engagées dans le service civil actuel s'inquiètent de l'arrêt des financements envisagé qui porterait un coup à la dynamique engagée.

¹ Comme l'indique ses statuts, l'association a pour but principal de faciliter la rétribution des personnels permanents remplissant des fonctions d'animation ou de gestion employés par des mouvements de jeunesse, des associations d'éducation populaire, des organismes de droit privé à but non lucratif concourant à l'action sociale.

² Collectivités territoriales et leurs groupements, associations, établissements publics, organisations non gouvernementales, etc.

³ A ce jour, 475 structures proposant des missions dans des secteurs aussi variés que l'éducation, la solidarité, la promotion de la citoyenneté, la mise en valeur de l'environnement, la protection du patrimoine bénéficient d'un agrément au titre du service civil volontaire.

⁴ A la demande du Président de la République, Luc Ferry a remis un rapport intitulé « pour un service civique » recommandant sa mise en place avec une cible de 60.000 jeunes engagés dans cinq ans. Dans ce rapport, un sondage réalisé en juin 2008 indiquait que 35 % des 18/25 ans souhaitaient accomplir un service civique volontaire, soit deux millions de jeunes.

- le financement du **volet « développement social » des CUCS** pour un montant de 46,5 millions d'euros qui doit permettre d'accompagner les actions portées par les communes et les associations.

e) Prévention des discriminations et accès aux droits

Les crédits pilotés par l'ACSé au titre de cette intervention s'élèvent à 18,7 millions d'euros. 6,11 millions d'euros sont destinés à des **actions de prévention institutionnelle et médiatique des discriminations**. En 2009, 70 plans triennaux de lutte contre les discriminations sur le marché du travail et le logement devraient être financés, à raison d'une aide moyenne de l'État de 10.000 euros, soit 700.000 euros au total. **L'accès aux droits et aux services publics** doté de 7,9 millions d'euros doit permettre de financer des projets d'amélioration de l'accessibilité aux services publics et à la justice de proximité. Les « **actions citoyennes** » favorisant la mise en place de projets à dimension civique en matière d'éducation au respect, de promotion de l'égalité, du vivre ensemble ou de rappel des droits et des devoirs mobilisent 4,6 millions d'euros. Elles sont notamment destinées à développer la citoyenneté chez les jeunes, en favorisant la prise d'initiatives, la participation et l'exercice des responsabilités au sein de leur cité.

f) 17 millions d'euros prévus pour prévenir la délinquance juvénile

L'ACSé pilote les crédits destinés, d'une part, au financement du **volet « prévention de la délinquance » des CUCS¹** pour 13 millions d'euros afin d'accompagner les actions portées par les communes et les associations, et, d'autre part, au financement des mesures spécifiques annoncées lors du CIV du 9 mars 2006 qui interviennent dans **le champ judiciaire et la prévention de la délinquance** pour 4 millions d'euros. Ces mesures² concernent principalement les six départements bénéficiant d'un préfet à l'égalité des chances.

g) 5 millions d'euros budgétés pour des opérations relevant de l'amélioration de la gestion urbaine de proximité

Les opérations relevant de **l'amélioration de la gestion urbaine de proximité** ont vocation à être mobilisées en complément ou en levier des interventions des collectivités territoriales ou des bailleurs sociaux ainsi qu'en

¹ Constitué en général par les contrats locaux de sécurité.

² Elles sont présentées dans les circulaires justice/ville du 17 juillet 2006 et intérieur/cohésion sociale du 1^{er} août 2006 et doivent faciliter les contacts entre les institutions judiciaires et la population, notamment les jeunes, en intervenant dans les quartiers, dans les commissariats et les gendarmeries, mais aussi dans les milieux hospitalier et pénitentiaire.

soutien à des initiatives d'habitants visant à améliorer la gestion et l'entretien des espaces de vie des quartiers.

3. Les interventions de l'ACSé au titre des autres actions du programme n° 147

a) Les interventions en faveur de la revitalisation économique et l'emploi

Les crédits pilotés par l'ACSé en faveur de l'emploi et du développement économique se partagent entre :

- le financement du **volet « développement économique et emploi » des CUCS** pour un montant de 27 millions d'euros. Il s'agit pour l'ACSé d'accompagner les actions portées par les communes et les associations en déployant des dispositifs articulés avec le droit commun permettant notamment de faciliter l'accueil de proximité des personnes en recherche d'emploi dans les quartiers, de développer les actions de parrainage, de renforcer les actions d'intermédiation à l'emploi avec les entreprises (prospection, accompagnement, forums...) et d'encourager la création d'activité. Les principaux partenaires de l'ACSé en matière d'emploi et de développement économique sont l'Agence nationale pour l'emploi et la Caisse des dépôts et des consignations.

Votre commission pour avis considère que l'emploi est un des axes stratégique de la politique de la ville. L'insertion professionnelle des habitants des quartiers en difficulté les plus éloignés du marché du travail est une condition indispensable pour recréer du lien social. Aussi, elle préconise la création dans les maisons de l'emploi, pour tous les quartiers éligibles à la politique de la ville, d'un **délégué chargé spécifiquement de l'emploi**. Cette proposition est d'ailleurs en total cohérence avec l'objectif de mobilisation des crédits de droit commun en faveur de la politique de la ville.

- le financement des **écoles de la 2^{ème} chance¹** (E2C) dans le cadre de la mise en œuvre du plan « Espoir banlieue » pour un montant de 3 millions d'euros.

b) Les crédits affectés à l'action « stratégie, ressources et évaluation »

L'ASCé pilote les crédits destinés au financement du **volet « ingénierie »¹ des CUCS** pour un montant de 18,9 millions d'euros, des **frais**

¹ Les E2C sont des structures partenariales de statut privé, créées par les collectivités territoriales, dans un objectif d'insertion professionnelle de jeunes (16-25 ans) qui ont quitté le système éducatif sans qualification ou qui sont exclus du marché du travail, grâce à des formations théoriques et des stages en entreprises.

de fonctionnement de l'agence pour un montant de 21,5 millions d'euros² et **de la formation et de l'accompagnement** des acteurs³ pour un montant de 3,4 millions d'euros.

B. LES DOTATIONS DE LA DÉLÉGATION INTERMINISTÉRIELLE À LA VILLE

La délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain (DIV) n'est plus, désormais, le principal opérateur de la politique de la ville. Son périmètre d'intervention s'est considérablement réduit comme on a pu le constater au profit des deux agences dédiées que sont l'ANRU et l'ACSé. Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009, la DIV devrait ainsi gérer moins de 6,5 % des fonds alloués au programme n° 147, soit 30,3 millions d'euros en AE.

Toutefois, si l'on prend en compte les financements de l'EPIDE⁴ et les exonérations de charges sociales en ZFU, la DIV sera appelée à gérer environ **306 millions d'euros d'AE et 329 millions d'euros de CP⁵.** Sur l'ensemble de ces crédits **250 millions d'euros seront destinés aux compensations d'exonération de charges sociales patronales en faveur des entreprises installées en ZFU.** Ce dispositif, que votre commission pour avis juge positif, fait néanmoins l'objet d'un aménagement par **l'article 82** du projet de loi de finances pour 2009.

1. La politique en faveur des zones franches urbaines ne doit pas être remise en cause

Les ZFU sont des quartiers prioritaires qui bénéficient de mesures fiscales visant à l'amélioration de leur situation économique. On en compte aujourd'hui 100. Les 44 premières ont été créées en 1997⁶, suivie

¹ Chaque CUCS doit être doté d'un dispositif de direction et de conduite du projet, communément appelé « équipe-projet » ou « maîtrise d'œuvre urbaine et sociale ». Elle constitue un relais auprès des habitants et des associations, une interface avec les professionnels des différentes institutions et un support technique à la préparation des décisions politiques prises dans le cadre du comité de pilotage réunissant les partenaires du contrat devant lequel elle doit rendre compte.

² La « subvention pour charges de service public » est destinée à couvrir l'essentiel des dépenses de fonctionnement.

³ Actions de formation pour professionnaliser les agents de l'ACSé ou les acteurs pris sous contrat pour diriger et animer des colloques et des réunions ou participer à des diagnostics.

⁴ La subvention versée au titre des charges de service public à l'EPIDE, soit 26 millions d'euros, transite également par la DIV.

⁵ « Coûts synthétiques transversaux », Projet annuel de performances « Ville et logement » annexé au projet de loi de finances pour 2009.

⁶ « ZFU de première génération » instituées le 1^{er} janvier 1997 par le pacte de relance pour la ville.

de 41 autres en 2004¹. Puis la loi pour l'égalité des chances du 31 mars 2006² a entériné la création de 15 nouvelles ZFU, avec l'objectif d'y créer 12.000 emplois d'ici 2011. Cette loi a ainsi prorogé la durée des 85 ZFU déjà existantes jusqu'au 31 décembre 2011. Les ZFU sont inscrites dans le volet « emploi » des CUCS.

En ZFU, les entreprises de moins de 50 salariés et dont le chiffre d'affaire annuel est inférieur à 10 millions d'euros³ bénéficient pour leurs établissements d'une exonération de taxe professionnelle, d'impôt sur les sociétés et de taxe foncière sur les propriétés bâties pour une durée de cinq ans. **Les entreprises sont également exonérées de cotisations patronales⁴ pendant cinq ans sur la fraction du salaire inférieur à 1,4 SMIC pour les salariés employés en CDI ou CDD.** Un plafonnement des aides est prévu ainsi qu'une sortie progressive du dispositif sur une durée de trois à neuf ans.

En application de la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville, un rapport de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) rend compte annuellement de l'évolution des ZFU. **Il démontre que le dispositif a jusqu'à présent bien fonctionné en encourageant la création d'emploi et le développement des entreprises dans ces quartiers** pour lesquels la revitalisation économique est une condition même de l'amélioration de la qualité de vie des habitants. Ainsi près de 21.000 entreprises bénéficient aujourd'hui du régime d'exonération⁵, totalisant plus de 125.000 emplois dont 75.000 ouvrant droit à l'exonération de charges sociales patronales. L'ONZUS estime ainsi que le taux d'activité des ZFU est largement supérieur à celui des agglomérations environnantes.

En 2008, le coût total des exonérations de cotisations sociales en ZFU s'est élevé à **349 millions d'euros**. La compensation des exonérations de charges sociales en ZFU donne lieu à des dotations budgétaires dans le cadre du programme n° 147 « Politique de la ville »⁶. En effet, l'Etat doit compenser les exonérations accordées par les organismes de sécurité sociale en application de l'article L. 139-2 du code de la sécurité sociale. Pour 2009, le coût des exonérations de charges patronales est fixé à **250 millions d'euros**. **Cette forte diminution des crédits consacrés au ZFU résulte de l'ajustement envisagé par l'article 82 du projet de loi de finances pour 2009.**

¹ « ZFU de deuxième génération » instituées le 1^{er} janvier 2004 par la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003.

² « ZFU de troisième génération » créées par la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006.

³ Le chiffre est fixé chaque année.

⁴ Le régime d'exonération de cotisations sociales est fixé par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville.

⁵ Source : données 2007 de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS).

⁶ En 2008 ces dotations étaient inscrites à l'action 2 du programme 147 « Equité sociale et territoriale et soutien ».

L'article 82¹ propose en effet de **recentrer le dispositif sur les bas salaires** afin de favoriser l'emploi des moins qualifiés. Le plafonnement du niveau de salaire ouvrant droit à exonération est ainsi établi à 1,4 fois le SMIC. Cet article prévoit également de **mettre un terme aux mécanismes de sortie progressive du dispositif**, dont le bénéfice à taux plein reste de cinq années. A l'issue de cette période, un retour immédiat au droit commun est donc prévu. **L'économie attendue par cette réforme s'élève à 100 millions d'euros en 2009.** Selon les informations recueillies par votre commission pour avis, l'estimation de l'économie budgétaire attendue a été faite en calculant l'effet de la réforme sur les différentes tranches de salaire et en appliquant les résultats à la répartition de la masse salariale observée en ZFU. Sur les 100 millions d'euros d'économies attendus en 2009, 30 millions environ seraient générés par la suppression de l'exonération dégressive applicable actuellement après cinq ans d'exonération totale, et 70 millions par la mesure modifiant le mécanisme de plafonnement des exonérations.

Si votre commission pour avis prend bonne note de la volonté du gouvernement de réaliser une économie budgétaire dans le contexte actuel de rationalisation des finances publiques, **elle ne peut, toutefois, qu'être très défavorable à une mesure qui risque de frapper lourdement les entreprises installées dans les ZFU, induisant de ce fait des répercussions majeures sur la situation de l'emploi dans les quartiers.** Par ailleurs, elle ne peut cacher son inquiétude sur les effets de cette réforme en termes de répartition des emplois créés dans ces quartiers entre travail qualifié et travail non qualifié. En effet, le risque est de voir les entreprises opérer une véritable segmentation de leurs activités en **réservant aux quartiers difficiles les emplois à faible valeur ajoutée.** Cela apparaît en totale contradiction avec les objectifs actuels du Gouvernement à l'égard de ces **quartiers qui ont besoin, votre commission pour avis tient à le souligner, d'excellence en matière d'éducation et d'emploi.**

C'est pourquoi votre rapporteur pour avis vous proposera un amendement tendant à la suppression de cet article.

2. L'établissement public d'insertion de la défense

L'établissement public d'insertion de la défense (EPIDE) a été créé par l'ordonnance n° 2005-883 du 2 août 2005². Sa mission est d'assurer l'insertion sociale et professionnelle de jeunes adultes volontaires sans qualification ni emploi ou en voie de marginalisation sociale. Déployé sur

¹ Cet article propose de modifier la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville qui contient le dispositif d'exonération de charges sociales applicables aux ZFU.

² Une présentation de cet opérateur peut être consultée dans le projet annuel de performances du programme n° 102 de la mission « Travail et emploi », auquel il est rattaché à titre principal.

l'ensemble du territoire national, il s'adresse notamment aux populations des ZUS, rendant possibles des solutions de qualification ou d'accès à l'emploi. **A cet égard votre commission pour avis considère qu'il s'inscrit pleinement dans le cadre des dispositifs de deuxième chance du plan « Espoir banlieues ».** Aussi, elle estime que ce dispositif représente pour de nombreux jeunes une opportunité de réussite professionnelle et sociale.

Selon le projet annuel de performances, la contribution du ministère du logement et de la ville à cet établissement s'élève pour 2009 à **26 millions d'euros tant en AE qu'en CP.** Cette somme devra permettre de financer le fonctionnement de 22 centres. Il est prévu qu'à la fin de l'année 2009 2.532 volontaires soient accueillis.

C. LA RÉORIENTATION PROGRAMMÉE DES CONTRATS URBAINS DE COHÉSION SOCIALE

1. Les contrats urbains de cohésion sociale

En décidant le lancement d'une nouvelle génération de CUCS, le CIV du 9 mars 2006 a souhaité fournir un cadre plus lisible et plus opérationnel à l'action conjuguée des acteurs locaux¹ au bénéfice des habitants des quartiers en difficulté. Engagée avant l'été 2006, la préparation des contrats a nécessité huit mois de concertation entre les différents partenaires locaux. Conformément au calendrier fixé, la totalité des contrats a été finalisée au début de l'année 2007.

Ces contrats ont pris comme base globale de contractualisation sur trois ans l'enveloppe globale indiquée pour 2007, soit près de 400 millions d'euros. **Ils offrent ainsi une meilleure visibilité des financements pour les acteurs locaux, ce dont se félicite votre commission pour avis.** L'un des principaux apports des CUCS est ainsi de ne pas se limiter à l'énoncé d'objectifs prioritaires, mais de prévoir leur mise en œuvre à travers l'élaboration de programmes d'actions permettant une visibilité pluriannuelle des projets à conduire. Dans ce cadre, chaque partenaire doit s'engager prioritairement sur son domaine de compétence, étant entendu que la mobilisation des crédits de droit commun est une condition essentielle à l'amélioration durable et significative des conditions de vie dans ces quartiers.

¹ Les CUCS associent autour du partenariat pivot constitué de l'Etat, du maire et/ou du président de l'intercommunalité, l'ensemble des acteurs locaux : conseils régionaux, conseils généraux, bailleurs sociaux, caisses d'allocation familiale (CAF), associations, entreprises, etc.

Les contrats urbains de cohésion sociale

Conclus pour une durée de trois ans renouvelable (2007-2009), ils s'articulent autour de trois principes :

- **un cadre contractuel unique** pour l'ensemble des interventions en faveur des quartiers et une cohérence globale des actions menées à l'échelle de l'agglomération ;
- des priorités d'intervention qui s'articulent pour l'Etat autour de cinq champs prioritaires dans lesquels sont définis **des programmes d'actions précis** : accès à l'emploi et développement économique ; amélioration du cadre de vie ; réussite éducative ; citoyenneté et prévention de la délinquance ; santé ;
- **une évaluation systématique des actions** à travers la définition d'objectifs et d'indicateurs de suivi et d'évaluation pour chaque priorité ainsi qu'un bilan annuel permettant de réorienter celles-ci.

2. Un premier bilan des contrats urbains de cohésion sociale

Le premier bilan de ces contrats permet de noter la forte implication des acteurs locaux, notamment au plan communal. Le nombre total de CUCS signés s'élève à 497 dont 355 prenant le relais des précédents contrats de ville. Sur la totalité des CUCS signés, 263 l'ont été par les communes uniquement, 204 par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). **Le nombre de quartiers prioritaires bénéficiaires a significativement augmenté¹**. Ainsi, 2.493 quartiers ont été considérés par les acteurs locaux comme devant être pris en compte dans le cadre des CUCS alors qu'ils étaient environ 1.500, dont 751 en ZUS, dans les contrats de ville 2000-2006.

Le nombre important des quartiers retenus s'explique notamment par l'entrée de nouveaux quartiers dans la politique de la ville selon différents cas de figure : centres anciens, dérogations au titre de l'article 6 de la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. Ainsi, l'augmentation du nombre de quartiers concernés témoigne, tout à la fois, d'une meilleure prise en compte de certaines situations territoriales, ainsi que du souhait des élus locaux d'inscrire leurs quartiers dans la démarche partenariale qui caractérise la politique de la ville. **A cet égard, votre rapporteur pour avis y voit le signe d'une véritable adhésion à ce dispositif.**

En 2008, la DIV a lancé plusieurs études nationales sur la mise en œuvre des volets thématiques des CUCS qui doivent permettre d'alimenter

¹ La mise en place des nouveaux contrats devait être l'occasion de préciser la géographie prioritaire de la politique de la ville. Pour ce faire, la DIV a mis en place une méthode largement déconcentrée consistant à grouper les quartiers en trois catégories selon les difficultés socioéconomiques auxquelles ils étaient confrontés. Des critères nationaux étant difficiles à établir, une harmonisation régionale a été effectuée.

leur réorientation prévue en 2009. **A cet égard, votre commission pour avis estime indispensable que la mise en œuvre des mesures du plan « Espoir-banlieue » s’inscrive dans le prolongement des dispositifs existants, en complémentarité avec les stratégies locales en cours.**

3. La réorientation programmées des contrats urbains de cohésion sociale

En 2009, le Gouvernement a indiqué qu’il mettrait en œuvre les préconisations du conseil de modernisation des politiques publiques en matière de politique de la ville. **Ces préconisations que l’on peut résumer en une plus grande sélectivité territoriale de l’action de l’Etat** pourront être appliquées en cohérence avec l’échéance de la révision de la géographie prioritaire et la réorientation des CUCS telle que prévue par les directives fondatrices¹.

Pour ce faire, la DIV et l’INSEE conduisent actuellement des travaux communs qui permettront à la fin du premier trimestre 2009 de transcrire à l’échelle de l’ensemble des quartiers des CUCS (ZUS et non ZUS) les principales données issues du recensement. Ces données permettront de conduire une analyse comparative de ces 2.450 sites et de définir ceux qui sont prioritaires. Ce travail doit être conduit en concertation avec les associations d’élus notamment.

Parallèlement, il conviendra, selon le Gouvernement, de définir début 2009 les inflexions à apporter aux CUCS, afin que les acteurs locaux puissent engager leur travail de réorientation. Celui-ci devra s’appuyer sur les évaluations locales et les études nationales en cours. **Votre commission pour avis considère que ces contrats sont un instrument fondamental dans le partenariat entre l’Etat, la ville et le tissu associatif qu’il convient absolument de pérenniser.** Aussi, dans l’optique de la réorientation envisagée par le Gouvernement, il est indispensable, selon elle, que l’Etat n’envoie pas de signaux contraires à l’esprit qui a animé la création des CUCS.

*

* *

¹ La loi de finances pour 2008 avait modifié l’article 3 de la loi d’orientation pour l’aménagement et le développement du territoire afin de prévoir une actualisation de la liste des ZUS en 2009.

En conclusion, votre commission pour avis pour avis tient à souligner, cette année encore, l'importance pour les acteurs locaux de bénéficier de **dispositifs stables** et de **financements pérennes**. **Les élus ont en effet besoin de cohérence dans l'action de l'Etat en matière de politique de la ville.**

Votre commission pour avis insiste donc sur l'impérieuse nécessité de ne pas modifier chaque année les outils de cette politique : instruments et indicateurs doivent faire l'objet d'une continuité et d'une cohérence favorable à la lisibilité de l'action de l'Etat dans les quartiers.

CHAPITRE II

2009 : L'ANNÉE DU DÉSENGAGEMENT BUDGÉTAIRE

Après l'adoption du projet de loi de finances pour 2009 par l'Assemblée nationale, les moyens budgétaires consacrés à la politique du logement représentent environ 75 % des 7,597 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (AE) affectées à la mission « Ville et logement », pour un montant total de 5,739 milliards d'euros, **soit une nette régression de 13,8 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2008**. Ces crédits se répartissent entre deux programmes qui concernent respectivement les aides à la personne (programme n° 109 « **Aide à l'accès au logement** ») et les aides à la pierre (programme n° 135 « **Développement et amélioration de l'offre de logement – DAOL** »). Par ailleurs, conformément aux recommandations émises l'an dernier par la commission des finances et votre commission pour avis, la mission « Ville et logement » comprend désormais en son sein le programme n° 177, intitulé « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », auparavant rattaché à la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », qui a notamment pour objet de financer les **structures d'hébergement**. Votre rapporteur pour avis chargé des programmes « logement » avait en effet fait valoir que, dans le contexte de la mise en œuvre du droit au logement opposable, un découpage entre les politiques du logement et de l'hébergement apparaissait assez largement artificiel et que, pour des raisons de cohérence, un tel rattachement lui semblait opportun. Votre commission pour avis se félicite des suites données par le Gouvernement à cette recommandation. Sur le plan budgétaire, le programme n° 177 est doté, après l'adoption du projet de budget par les députés, de **1,118 milliard d'euros en AE, en hausse de 7 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2008**.

I. LES AIDES FISCALES LARGEMENT PRÉPONDÉRANTES DANS LE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT

A. L'EFFORT DE LA NATION EN FAVEUR DU LOGEMENT

Entre 2008 et 2009, l'effort global de la nation en faveur du logement augmenterait d'environ 6,3 %, **sous l'effet principal de la hausse des aides fiscales** (augmentation du nombre de prêts à taux zéro, TVA à 5,5 % pour les travaux de rénovation, aides aux investissements locatifs et, surtout, crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt pour l'acquisition de la résidence principale) et, dans une moindre mesure, des contributions extérieures à l'Etat

(1 % logement et contribution des régimes sociaux au financement des aides à la personne).

TOTAL AIDES EN FAVEUR DU LOGEMENT
(DO + CP ouverts en LFI en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 (PLF)
Aides budgétaires à la pierre (dont subventions pour construction de logements sociaux, pour opérations de rénovation urbaine, anciens PTZ, aides de l'Anah etc...)	1.783,87	1.629	1.537,91	1.352,78	1.144,45	1.372,29	828,86
Aides budgétaires à la personne (APL, ALS, aides délivrées par les FSL)	5.341	5.279	5.726,6	5.125,67	4.887,08	5.026,90	4.981,21
Autres aides budgétaires (primes d'Etat de l'épargne-logement, compensation TFPB, compensation de la réduction des droits de mutation)	2.556	2.480	2.658	2.787,99	3.002,75	2.785,48	2.887,01
Total aides fiscales (nouveau PTZ, TVA à 5,5 % pour les travaux d'entretien et de rénovation, aides à l'investissement locatif -Robien, Borloo-, crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt, etc.)	8.860	9.296	10.161	9.654	8.769	9.580	11.200
Autres aides non budgétaires et non fiscales (1 % Logement, contribution régimes sociaux et employeurs pour financement des aides à la personne).	10.807	11.487	12.262	12.764	13.067	13.501	14.402
Total général	29.347,87	30.171	32.345,51	31.684,44	30.870,27	32.265,67	34.299,08
Effort des collectivités territoriales*	510	820,34	830,06	959,02	nc	nc	nc

* Prêts et subventions versés dans le secteur du logement par les communes, les EPCI à fiscalité propre de plus de 50.000 habitants, les départements et les régions.

Source : ministère du logement et de la ville.

Il est à noter qu'entre 2003 et 2009, le total des aides budgétaires à la pierre observerait une diminution substantielle de plus de 53 %, alors qu'au cours de la même période les aides fiscales progresseraient de 26,4 %. Compte tenu de l'augmentation des pertes de recettes pour l'Etat liées à l'application du crédit d'impôt pour les intérêts d'emprunt en faveur des ménages faisant l'acquisition de leur résidence principale, créé par l'article 5 de la loi du 21 août 2007¹, le poids des dépenses fiscales croît très substantiellement en 2009 d'environ 1,6 milliard d'euros. **L'évolution croissante des dépenses engagées par les collectivités territoriales en faveur du logement** constitue l'autre grande tendance de fond, puisque celles-ci auront vraisemblablement doublé entre 2003 et 2008.

¹ Loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite loi TEPA.

B. L'AUGMENTATION DES DÉPENSES FISCALES CONTRIBUANT À LA RÉALISATION DES OBJECTIFS DU PROGRAMME DAOL

Pour l'année 2009, le montant des dépenses fiscales rattachées au programme DAOL, dont l'objet principal contribue à ses objectifs, s'élèverait à environ **10,98 milliards d'euros**, soit un montant sans commune mesure avec celui des autorisations d'engagement du programme (797,8 millions d'euros).

Le premier poste de dépenses fiscales est lié à l'application du taux réduit de TVA à 5,5 %, instauré en 1999, dont bénéficient les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien dans les logements achevés depuis plus de deux ans, qui représenterait une perte de recettes évaluée à **5,4 milliards d'euros**, soit une progression de 300 millions d'euros par rapport à 2008.

Le crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt de la loi TEPA deviendrait, en 2009, le **deuxième poste de pertes de recettes fiscales pour l'Etat** avec un montant évalué à 1,17 milliard d'euros. Votre rapporteur pour avis rappelle qu'à terme ce mécanisme devrait présenter un **coût de l'ordre de 4,5 milliards d'euros par an**.

Les **déductions du revenu imposable** des dépenses de grosses réparations et d'amélioration des logements constituent également une source importante de moindres recettes pour l'Etat, évaluée à **800 millions d'euros**.

Conformément aux évolutions liées à la réforme du prêt à taux zéro (PTZ), dont le financement repose, depuis 2005, sur un crédit d'impôt sur les sociétés au bénéfice des établissements bancaires distribuant ce produit, **le coût de ce dispositif s'élèverait à 700 millions d'euros**, contre 500 millions en 2008.

L'application du taux réduit de TVA à 5,5 % en faveur de certaines opérations de construction ou d'amélioration, dont bénéficient notamment les bailleurs sociaux pour leurs opérations locatives sociales, présente lui aussi un coût non négligeable évalué à **800 millions d'euros**.

Enfin, les mécanismes de soutien aux investissements locatifs (« Besson », « Périssol », « Robien » et « Borloo populaire » etc.) présenteraient un coût de **560 millions d'euros**.

En outre, d'autres dispositifs fiscaux, rattachés à d'autres programmes de la mission, contribuent à la politique du logement. Il en va ainsi du taux réduit de TVA à 5,5 % applicable aux opérations d'accession sociale à la propriété réalisées dans les quartiers faisant l'objet d'une convention ANRU et dans un périmètre de moins de 500 mètres à la limite de ces quartiers, dont le coût s'élèverait à 110 millions d'euros en 2009.

C. LA MISE EN ŒUVRE DU VOLET « BÂTIMENTS » DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT

Dans le droit fil des engagements pris dans le cadre du **Grenelle de l'environnement**, la deuxième partie du projet de loi de finances pour 2009 comporte plusieurs mesures tendant aussi bien à favoriser la construction de

logements respectant des critères de haute performance environnementale ou utilisant des énergies renouvelables qu'à réhabiliter les logements existants afin d'en améliorer la performance énergétique.

1. La création d'un éco-prêt à taux zéro pour les logements privés

L'article 45 propose à cet effet la création d'un **éco-prêt à taux zéro** (PTZ), dont les modalités d'application seraient similaires à celles du PTZ « classique ». Cet outil aurait vocation à financer, jusqu'au 31 décembre 2013, des travaux d'amélioration de la performance thermique des logements anciens utilisés à titre de résidence principale. L'assiette de cet éco-PTZ serait relativement large puisqu'elle concernerait à la fois les logements occupés par leurs propriétaires, les logements donnés en location et les parties et équipements communs, ainsi que les parties privatives à usage commun, des copropriétés. Ne seraient éligibles au prêt que les logements achevés avant le 1^{er} janvier 1990, c'est-à-dire dont la construction n'a pas suivi les prescriptions de la réglementation thermique de 1988.

Seraient éligibles à ce prêt les travaux combinant au moins deux actions tendant à améliorer la performance énergétique du logement ainsi que les bouquets de travaux permettant d'atteindre une **performance énergétique globale** minimale du logement. Le prêt devrait couvrir l'ensemble des dépenses engagées pour les travaux, c'est-à-dire la fourniture et la pose des matériaux, les travaux annexes et la maîtrise d'œuvre.

Hors bouquet global de travaux, les actions devraient, pour donner droit à l'éco-PTZ, appartenir à deux des catégories suivantes :

- 1) Travaux d'isolation thermique performants des toitures ;
- 2) Travaux d'isolation thermique performants des murs donnant sur l'extérieur ;
- 3) Travaux d'isolation thermique performants des parois vitrées donnant sur l'extérieur ;
- 4) Travaux d'installation, de régulation ou de remplacement de systèmes de chauffage ou de production d'eau chaude sanitaire performants ;
- 5) Travaux d'installation d'équipements de chauffage utilisant une source d'énergie renouvelable ;
- 6) Travaux d'installation d'équipements de production d'eau chaude sanitaire utilisant une source d'énergie renouvelable.

Le montant maximal de l'éco-PTZ s'élèverait à **30.000 euros** par logement et ne pourrait financer des travaux dont le coût serait supérieur à 300 euros par mètre carré de superficie. D'après les premiers travaux conduits par le Gouvernement sur les textes d'application, le plafonnement du montant du prêt par mètre carré pourrait différer en fonction des catégories de travaux. Ainsi, un bouquet de deux actions conduirait à un plafonnement à

200 euros/m² tandis qu'un bouquet de trois actions ouvrirait droit au plafonnement de 300 euros/m². Surtout, **l'éco-PTZ serait accordé à tout ménage sans condition de ressources**. Les sommes empruntées dans ce cadre seraient, pour leur part, remboursables sur une durée maximale de dix ans. Le mode de financement de l'éco-PTZ serait identique à celui du PTZ « classique » et reposerait sur un crédit d'impôt au titre de l'impôt sur les sociétés dû par les établissements bancaires le distribuant.

2. Une réforme du crédit d'impôt applicable aux travaux d'économie d'énergie

En contrepartie de la création de l'éco-PTZ et aux fins d'amélioration de l'efficacité du mécanisme du **crédit d'impôt** dont bénéficient les particuliers, au titre de l'impôt sur le revenu, pour les travaux effectués en faveur de la performance énergétique ou des énergies renouvelables (ENR), l'article 50 en rénove les conditions d'application. Ainsi, il serait prolongé jusqu'à la fin de l'année 2012¹ et son champ d'application, actuellement limité aux travaux effectués par le contribuable dans sa résidence principale dont il est propriétaire, serait étendu aux logements achevés depuis plus de deux ans mis en location, **dans la limite de trois logements par contribuable**. Les chaudières à basse température et les pompes à chaleur air/air ne seraient plus éligibles au crédit d'impôt, tandis que le taux applicable aux appareils de chauffage au bois et aux pompes à chaleur, actuellement fixé à 50 % de la dépense engagée, serait ramené progressivement à 25 % ou à 40 % selon la date d'achèvement de l'immeuble. En revanche, **les frais de main-d'œuvre pour les travaux d'isolation thermique des parois opaques seraient désormais éligibles au crédit d'impôt**, à un taux de 25 % ou de 40 %², de même que les dépenses liées à l'établissement d'un diagnostic de performance énergétique (DPE) dont la réalisation n'est pas, de par la loi, obligatoire³, à un taux de 50 %.

Votre rapporteur pour avis tient à souligner que les dépenses financées à l'aide de l'éco-PTZ ne seraient pas éligibles au crédit d'impôt.

3. Le « verdissement » d'un certain nombre de dispositifs en faveur de la construction de logements neufs

Le projet de loi de finances pour 2009 procède également au « verdissement » de plusieurs dispositifs en faveur de l'acquisition de

¹ En l'état actuel du droit, le crédit est applicable jusqu'au 31 décembre 2009.

² 40 % dans le cas où les dépenses concernent un logement achevé avant le 1^{er} janvier 1977 et sont réalisés avant la fin de la deuxième année suivant son acquisition.

³ La réalisation d'un DPE est obligatoire en cas de cession ou de mise en location du logement.

logements neufs. **Il s'agit en pratique de conditionner les avantages fiscaux accordés par l'Etat au respect des normes de performance énergétique et des caractéristiques thermiques minimales.**

Ainsi, en vertu de l'article 46, le bénéfice du PTZ « classique » serait réservé, pour les **logements neufs**, aux acquisitions ou aux constructions pour lesquelles le bénéficiaire justifie du respect des normes en vigueur relatives aux caractéristiques thermiques et à la performance énergétique imposées par la législation. En outre, le montant du PTZ serait majoré de 20.000 euros au maximum pour les acquisitions de **logements neufs** présentant une performance énergétique globale élevée, c'est-à-dire répondant au moins à la norme bâtiment basse consommation (BBC¹). Dès l'entrée en vigueur de cette norme, cette majoration serait applicable aux seuls logements dits à « énergie positive »². L'application de la première réforme serait conditionnée à l'entrée en vigueur de l'obligation pour le maître d'ouvrage de fournir à l'autorité qui a délivré le permis de construire, au moment de l'achèvement des travaux, un document -établi par un tiers indépendant- attestant qu'il a pris en compte la réglementation thermique. Cette obligation devrait résulter de la loi dite « Grenelle II »³.

L'article 47, qui poursuit un objectif similaire, propose de conditionner le bénéfice du **crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt** de la loi TEPA aux acquisitions ou aux constructions de logements neufs pour lesquelles le bénéficiaire justifie du respect des normes en vigueur relatives aux caractéristiques thermiques et à la performance énergétique imposées aux logements par la législation. De même, afin d'inciter les ménages à se porter acquéreur de logements « en avance » sur la réglementation thermique, un **avantage supplémentaire** serait accordé en cas d'acquisition d'un logement neuf présentant une performance énergétique globale élevée (BBC ou bâtiment à « énergie positive »). Cet avantage supplémentaire prendrait la forme d'un allongement de la période d'application du crédit d'impôt (prise en compte des sept premières annuités et non plus des cinq premières) et d'une majoration du taux du crédit d'impôt qui serait fixé à 40 % pendant toute cette période. L'entrée en vigueur de la première mesure serait, elle aussi, conditionnée à la promulgation de la loi « Grenelle II ».

Enfin, l'article 48 propose de subordonner le bénéfice des **avantages fiscaux liés au « Robien » et au « Borloo »**, en faveur des investissements locatifs, aux seuls logements pour lesquels le contribuable justifie du respect des normes en vigueur relatives aux caractéristiques thermiques et à la performance énergétique imposées aux logements par la législation. A

¹ Cette norme devrait se substituer, pour les logements privés, à la réglementation thermique 2005, à compter de la fin 2012. Définie à l'article 4 du projet de loi « Grenelle de l'environnement », elle prévoit une consommation maximale de 50 kilowattheures (kWh) d'énergie primaire par mètre carré et par an, laquelle pourrait être modulée en fonction des énergies utilisées, de la localisation, des caractéristiques et de l'usage du bâtiment.

² Bâtiments consommant moins d'énergie qu'ils n'en produisent. Cette norme serait rendue obligatoire à partir de 2020.

³ Projet de loi de transition environnementale, en cours d'examen par le Conseil d'Etat.

nouveau, cette exigence ne serait obligatoire qu'à compter de l'entrée en vigueur de la loi « Grenelle II ».

4. L'extension des possibilités d'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties

Dans sa rédaction actuelle, l'article 1383-0 B du code général des impôts autorise les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre à exonérer du paiement de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), à concurrence de 50 % ou de 100 %, les logements achevés avant le 1^{er} janvier 1989 qui ont fait l'objet, par le propriétaire, de dépenses d'équipement en faveur des économies d'énergie ou de l'utilisation des énergies renouvelables (ENR) lorsque le montant total des dépenses payées au cours de l'année qui précède la première année d'application de l'exonération est supérieur à 10.000 euros ou lorsque le montant total des dépenses payées au cours des trois années qui précèdent cette année d'application est supérieur à 15.000 euros. **Cette exonération est applicable pendant une durée de cinq ans** à compter de l'année qui suit celle du paiement du montant total des dépenses. Elle ne peut être renouvelée au cours des dix années suivant l'expiration d'une période d'exonération.

L'article 49 du projet de loi de finances pour 2009 propose d'étendre cette faculté, **que les collectivités et EPCI sont libres de mettre en œuvre**, aux logements achevés entre le 1^{er} janvier 1989 et le 31 décembre 2008. Pour les logements achevés à partir du 1^{er} janvier 2009, cette possibilité d'exonération serait réservée aux logements présentant une performance supérieure à celle qui est imposée par la réglementation en vigueur (norme BBC tant qu'elle ne sera pas obligatoire puis norme « énergie positive »).

II. UN EFFORT SUPPLÉMENTAIRE EN FAVEUR DE L'HÉBERGEMENT

Désormais rattaché à la mission « Ville et logement », le programme n° 177, intitulé « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », a pour objectif principal **de financer les actions en faveur de l'hébergement des personnes les plus défavorisées**. L'année 2009 se caractérise, à cet égard, par la poursuite de la mise en œuvre du plan d'action renforcé en faveur des sans abris (PARSA) et des mesures décidées à la suite de la mission confiée à M. Etienne Pinte¹.

¹ *Propositions pour une relance de la politique de l'hébergement et de l'accès au logement – Rapport au Premier ministre fait par M. Etienne Pinte, député des Yvelines, parlementaire en mission.*

Après le vote des crédits par l'Assemblée nationale, le programme est doté de 1,118 milliard d'euros en AE et en CP, soit une légère hausse de l'ordre de 1,2 million d'euros par rapport au projet de loi initial. Il se compose de **quatre actions**.

A. L'ACTION 1 « PRÉVENTION DE L'EXCLUSION »

Consacrée à la prévention de l'exclusion, l'action 1, qui totalise 5,8 % des AE du programme (64,8 millions d'euros)¹, regroupe principalement les financements accordés pour certaines allocations et prestations d'aide sociale versées aux personnes âgées et handicapées sans domicile fixe, pour un montant de 50 millions d'euros.

L'autre partie de ces crédits finance des dispositifs en faveur de l'insertion des jeunes, notamment pour le financement de points d'accueil et d'écoute jeunes (PAEJ) et d'associations œuvrant en faveur des gens du voyage, menant des actions de lutte contre l'illettrisme ou ayant pour but de domicilier des personnes sans abri.

B. L'ACTION 2 « ACTIONS EN FAVEUR DES PLUS VULNÉRABLES »

L'action 2 accueille la très grande majorité des crédits avec **88,4 % des AE (988,3 millions d'euros)**, soit une hausse de 82 millions d'euros par rapport à l'an dernier). Ces moyens visent tout d'abord à assurer le **financement de la veille sociale**, ce qui recouvre les missions remplies par les plates-formes spécialisées, comme le numéro vert en faveur des sans abri², les SAMU sociaux et autres équipes mobiles, les accueils de jour et les services d'accueil et d'orientation (SAO). Le coût total de ces services s'élèverait à 43,35 millions d'euros en 2009.

Elle regroupe également les dotations à destination des **services d'hébergement d'urgence**, qu'il s'agisse des places dans les centres d'hébergement d'urgence (CHU), des places de stabilisation, de places hivernales ou de nuits d'hôtel, pour un budget total de 234,2 millions d'euros. Conformément aux orientations définies dans le PARSA, **600 places de stabilisation seront transformées en résidences sociales ou en maisons-relais**.

¹ Ce chiffre et les suivants sont ceux du projet de loi de finances initial, avant le vote à l'Assemblée nationale. Il n'a en effet pas été possible à votre rapporteur pour avis de connaître avec précision les conditions dans lesquelles les hausses ou baisses de crédits votées par les députés sur les différents programmes de la mission s'imputaient sur les actions qui les composent.

² Le « 115 ».

L'action finance également les **centres d'hébergement et de réinsertion sociale** (CHRS), pour un montant de 576,56 millions d'euros, permettant la mise à disposition de 37.467 places en métropole, 427 dans les départements d'outre-mer (DOM), auxquelles s'ajoutent 674 places de CHU transformées en places de CHRS dans le cadre des suites données au PARSA.

Des crédits sont également prévus **pour l'aide aux organismes qui logent temporairement des personnes défavorisées** (ALT), pour un montant de 44,2 millions d'euros, pour l'aide alimentaire et le secours d'urgence (15,1 millions d'euros), pour l'action sociale en faveur des personnes prostituées ou en situation de risque (2,1 millions d'euros) ou pour les actions d'insertion et d'accompagnement social (IAS), d'un montant de 13 millions d'euros. Enfin, 54 millions d'euros sont affectés au financement et au développement des **maisons-relais**, portant à 12.000 le nombre de places financées entre 2005 et 2009, conformément à l'article 20 de la loi DALO, et 5,7 millions d'euros sont prévus pour l'aide à la gestion locative sociale.

C. L'ACTION 3 « CONDUITE ET ANIMATION DE LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE L'EXCLUSION »

Représentant 2,3 % des AE du programme (26,2 millions d'euros), l'action 3 assure, outre le versement d'une subvention de fonctionnement à l'Institut de formation aux carrières administratives, sanitaires et sociales (IFCASS), le financement de **diverses dépenses d'intervention** (ingénierie publique, fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire, qualification en travail social, investissements dans les établissements de formation en travail social).

D. L'ACTION 4 « RAPATRIÉS »

L'action 4 regroupe 3,4 % des AE du programme (38 millions d'euros) et finance **plusieurs actions en faveur des rapatriés**, comme le désendettement des rapatriés réinstallés, l'allocation de reconnaissance des harkis et au bénéfice des orphelins des anciens supplétifs de la guerre d'Algérie ou les mesures prévues par le plan Harkis.

III. PROGRAMME « AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT » : UNE APPRÉCIATION TROP OPTIMISTE DE LA CONJONCTURE ?

Le programme n° 109 « Aide à l'accès au logement » est, dans le projet de loi de finances pour 2009 transmis au Sénat, doté de **4,945 milliards**

d'euros¹, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement, soit une diminution de 0,8 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2008. Les crédits de ce programme se subdivisent en **deux actions** qui ont respectivement pour but d'assurer une **partie** du financement des aides personnelles au logement (99,8 % des crédits) et celui des associations spécialisées dans le domaine du logement, en particulier de l'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL) et des 78 agences départementales pour l'information sur le logement (ADIL).

A. LE BUDGET DES AIDES À LA PERSONNE EN 2009

La première action, dotée de **4,937 milliards d'euros**, correspond à la subvention que l'Etat verse au fonds national d'aide au logement (FNAL) pour financer l'aide personnalisée au logement (APL) et l'allocation de logement sociale (ALS). Au-delà de cette subvention d'équilibre, votre rapporteur pour avis rappelle que le FNAL tire la majorité de ses ressources d'une cotisation de 0,4 % assise sur la masse salariale des entreprises de plus de 20 salariés et sur celle des employeurs publics.

Depuis le 1^{er} janvier 2008, **les loyers plafonds et le forfait charges des aides au logement**² **sont indexés sur l'évolution de l'indice de référence des loyers (IRL)**, en application de l'article 26 de la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable³. La mise en œuvre de cette indexation a conduit à une revalorisation, au 1^{er} janvier dernier, de 2,76 %, soit un coût supplémentaire pour l'Etat de 223 millions d'euros. D'après les données fournies par le ministère du logement et de la ville, l'IRL retenu pour l'indexation au 1^{er} janvier 2009 serait de **2,92 %**, portant, pour l'année à venir, un surcroît de dépenses budgétaires estimé à **243 millions d'euros**.

Selon les éléments d'information recueillis par la commission des finances, les hypothèses économiques sur lesquelles est construit le budget du FNAL pour l'année 2009 reposent sur **une diminution du nombre de chômeurs de 100.000** et sur un accroissement des cotisations versées par les régimes sociaux (en hausse de 102 millions d'euros) lié à une **progression de la masse salariale de 4 %** par rapport à l'année 2008. **Votre rapporteur pour avis se déclare surpris par l'optimisme qui a prévalu lors de l'établissement du budget des aides au logement.** En effet, alors que la France a évité de justesse la récession technique aux deuxième et troisième trimestres de l'année 2008, qu'elle devrait connaître une croissance

¹ Soit un montant identique à celui prévu par le projet de loi initial.

² Aide personnalisée au logement (APL), allocation de logement sociale (ALS) et allocation de logement familiale (ALF).

³ Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, dite loi DALO.

économique comprise entre 0,2 et 0,5 % en 2009¹ et que les chiffres du chômage du mois d'octobre 2008 sont en forte progression², votre rapporteur pour avis estime qu'il est pour le moins hasardeux d'anticiper une diminution aussi marquée du chômage en 2009, à plus forte raison dans un contexte de crise économique et financière³. **Dans ces conditions, il y a fort à parier qu'au cours de l'année l'Etat soit amené à abonder le budget pour garantir l'équilibre financier du FNAL** dont les charges et ressources s'établiraient, en 2009, à 11,325 milliards d'euros. La commission des finances estime au demeurant que la « sous-dotation » de l'action « aides personnelles » serait de l'ordre de 150 millions d'euros en 2009, évolution d'autant plus dommageable qu'existe, à l'égard du FNAL, une dette de l'Etat d'un montant de 127 millions d'euros, qui ne pourra être résorbée ni en 2008, ni en 2009.

Par ailleurs, il convient de souligner que l'article 135 de la loi de finances pour 2008⁴ a porté de 0,2 à 0,4 % le taux de la cotisation applicable à la masse salariale des employeurs publics afin d'augmenter les ressources du FNAL. Votre commission pour avis tient à rappeler qu'elle s'était opposée à cette mesure visant à reporter une telle charge de l'Etat vers les collectivités territoriales, alors même que ces dernières ne sont pas compétentes en matière de financement des aides au logement. Compte tenu des mesures prises successivement dans les lois de finances pour 2007⁵ et 2008, 130 millions d'euros supplémentaires sont désormais prélevés chaque année sur les finances des collectivités territoriales.

Enfin, à l'issue d'investigations menées par la commission des finances, il apparaît que le Gouvernement envisage⁶ d'augmenter de 31 à 33 euros la participation minimale exigée des bénéficiaires à la dépense de logement, après des hausses respectives de cette dernière de 1 euro en 2008 et en 2007, ce qui occasionnera un **prélèvement supplémentaire de 68 millions d'euros sur les bénéficiaires des aides**. Votre rapporteur pour avis s'élève aussi bien contre l'orientation de la mesure envisagée que contre la méthode employée par le Gouvernement. A cet égard, il accueille favorablement l'amendement de la commission des finances tendant à indexer, comme les autres paramètres des aides au logement, cette participation minimale sur l'IRL. Une telle disposition est en effet de nature à protéger les bénéficiaires des aides au logement et de fixer des règles du jeu claires. Toutefois, le

¹ Conformément aux dernières estimations rendues récemment publiques par le Gouvernement. L'OCDE estime, pour sa part, que le PIB pourrait reculer de 0,4 % en 2009.

² Augmentation de 46.900 du nombre de demandeurs d'emploi.

³ Selon les prévisions de l'OCDE, le taux de chômage pourrait se situer aux alentours de 7,5 % à la fin de l'année 2008 et augmenter jusqu'à 8,2 % de la population active à la fin de l'année 2009.

⁴ Loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008.

⁵ Qui avait supprimé l'exonération du paiement de cette cotisation dont bénéficiaient auparavant les employeurs publics.

⁶ Contrairement aux années précédentes, cette information n'a pas été transmise au Parlement, ni dans le cadre du projet annuel de performance, ni dans les réponses aux questions budgétaires.

dispositif présenté par la commission des finances ne serait applicable qu'à compter du 1^{er} janvier 2010, laissant au Gouvernement toute latitude pour procéder à une hausse discrétionnaire de ce paramètre en 2009. Après en avoir débattu, votre commission pour avis a donc décidé d'adopter, à l'unanimité, un **sous-amendement à l'amendement de la commission des finances** afin d'avancer au 1^{er} janvier 2009 l'entrée en vigueur de cette mesure.

B. LES BÉNÉFICIAIRES DES AIDES À LA PERSONNE

Le nombre total de bénéficiaires des aides au logement s'établit à **5,975 millions à la fin 2007**, soit une légère augmentation des effectifs pour les trois prestations¹, évaluée à 50.000 par rapport à l'année 2006.

Bénéficiaires des aides à la personne

Nombre de bénéficiaires (milliers au 31/12 de chaque année)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
APL	2.797	2.751	2.708	2.637	2.586	2.567	2.482	2.496
ALF	1.248	1.247	1.240	1.225	1.235	1.255	1.244	1.263
ALS	2.234	2.200	2.221	2.221	2.234	2.252	2.199	2.216
Total	6.278	6.198	6.168	6.083	6.055	6.074	5.925	5.975

Source : ministère du logement et de la ville.

Le volume des prestations servies est resté globalement stable en 2007, observant une légère croissance de 0,8 % (**14,241 milliards d'euros** contre 14,142 milliards d'euros en 2006). S'agissant de l'aide personnalisée au logement, les montants versés ont connu une légère baisse de 0,51 % entre 2006 et 2007. Celle-ci s'explique en partie par la diminution du nombre de bénéficiaires de l'APL « accession » : les anciennes générations d'accédants ayant bénéficié de prêts conventionnés (PC) et de prêts d'accèsion à la propriété (PAP), dont les opérations sont actuellement en cours d'achèvement, n'ont en effet pas été totalement remplacées par les nouvelles générations d'accédants bénéficiant désormais de prêts à l'accèsion sociale (PAS). En revanche, les prestations versées au titre des allocations logement ont légèrement entre 2006 et 2007 (augmentation de 1,42 % de l'ALS et de 1,94 % de l'ALF).

¹ + 0,56 % pour l'APL, + 0,77 % pour l'ALS et + 1,53 % pour l'ALF.

IV. PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT » : À L'ÉPREUVE DES RESTRICTIONS BUDGÉTAIRES

Le programme n° 135 « DAOL » est le second programme de la mission consacré à la politique du logement. Après le vote des députés, les crédits qui y sont affectés atteignent **793,76 millions d'euros en AE et 800,64 millions d'euros en CP**, soit des réductions respectives de 4 millions d'euros par rapport au projet de loi initial. Surtout, par rapport à la loi de finances initiale pour 2008, il s'agit du principal programme faisant les « frais » du désengagement budgétaire de l'Etat puisque **ces dotations**, qui ont vocation à financer la construction de logements sociaux et la réhabilitation du parc privé, **chutent de moitié pour les autorisations d'engagement et de 31,4 % pour les crédits de paiement**. Cette évolution doit cependant être examinée à la lumière du projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (MOLLE), en cours d'examen par le Parlement, qui prévoit une réforme de la gouvernance du 1 % logement. En outre, des discussions ont été engagées par le Gouvernement avec les partenaires sociaux afin de définir les conditions dans lesquelles ce désengagement budgétaire pourrait être compensé par un abondement en conséquence du budget de l'ANRU et de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) grâce à un prélèvement sur les ressources de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC).

A. PRÉSENTATION DU PROGRAMME

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009, le périmètre du programme n° 135 a été modifié et compte désormais **six actions**.

L'action 1 « Construction locative et amélioration du parc », qui regroupe l'essentiel des crédits du programme, **voit ses dotations diminuer de 735,44 millions d'euros en AE et de 336,92 millions d'euros en CP**, pour s'établir respectivement à 586 et 592,81 millions d'euros. Cette action englobe désormais exclusivement les subventions versées lors de la construction d'un logement locatif social puisque les aides à l'amélioration de l'habitat privé attribuées par l'ANAH seraient, à compter de 2009, financées par un prélèvement sur les ressources de la PEEC, l'Etat continuant néanmoins à verser à l'Agence une subvention de fonctionnement d'un montant de 6 millions d'euros.

L'action 2 « Soutien à l'accession à la propriété » finance une commission de gestion à la société de gestion du fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFGAS), dans le cadre du nouveau dispositif de garantie de l'accession à la propriété. De même, une commission est versée au titre de la gestion des PTZ et des prêts à l'accession sociale émis

entre 1999 et 2003. Enfin, l'action assure le paiement des frais liés aux PTZ accordés avant sa transformation, par la loi de finances pour 2005, en crédit d'impôt au titre de l'impôt sur les sociétés des établissements bancaires distribuant ce produit.

L'action 3 « Lutte contre l'habitat indigne » est une « **coquille vide** » puisque le financement de ces missions est transféré à l'ANAH. Aucun crédit budgétaire n'est donc affecté à cette politique par le projet de loi de finances.

L'action 4 « Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction » est dotée de 8,68 millions d'euros en AE et en CP. Ces fonds servent à assurer le financement de risques contentieux et de certaines études et recherches en matière de qualité de la construction (volet « bâtiments » ou aspects sanitaires du Grenelle de l'environnement, accessibilité des personnes handicapées, protection contre l'incendie, etc.).

L'action 5 « Soutien » (176 millions d'euros en AE et CP) regroupe la majorité des effectifs de la mission « Ville et logement », soit, en 2009, 3.155 sur les 3.505 équivalents temps plein (ETP) qui y sont affectés. **2.725 ETP participent à la mise en œuvre de la politique du logement et de la ville**, 293 en administration centrale et 2.432 dans les services déconcentrés. Cette action comprend en outre les moyens nécessaires au financement des actions « support » dédiées à la politique du logement (études, communication, formation, frais de déplacement, informatique, etc.).

Enfin, **l'action 6** « Délégués du préfet dans les quartiers » est une création du projet de loi de finances pour 2009. Dotée de 22,4 millions d'euros en AE et en CP, elle vise à identifier, dans une action spécifique, les 350 ETP qui sont les délégués des préfets pour les quartiers dans le cadre de la mise en œuvre du plan « respect et égalité des chances ».

B. LES OBJECTIFS DE PRODUCTION DE LOGEMENTS EN 2009

1. La baisse des dotations destinées au parc locatif social

S'agissant du parc locatif social, **l'année 2009 est la dernière année d'exécution du volet « logement » du plan de cohésion sociale¹**, dont les objectifs de construction avaient été augmentés lors de l'examen de la loi DALO². En vertu de l'article 21 de cette loi, **le nombre de logements sociaux financés**, pour chacune des années 2008 et 2009, **aurait dû être de 142.000**, dont 80.000 prêts locatifs à usage social (PLUS), 20.000 prêts locatifs aidés

¹ L'objectif global de ce plan était le financement de 500.000 nouveaux logements locatifs sociaux entre 2005 et 2009, hors réalisations liées à l'exécution du programme national de rénovation urbaine.

² Passage à 591.000 de l'objectif quinquennal.

intégration (PLAI) et 42.000 prêts locatifs sociaux (PLS)¹. Pour l'année 2008, les objectifs fixés par la loi de finances initiale étaient conformes à ceux de la loi DALO. **D'après les dernières informations transmises à votre commission pour avis, 109.000 logements locatifs sociaux pourraient être en définitive financés en 2008, dont 57.000 PLUS, 17.000 PLAI et 35.000 PLS.** Ces chiffres doivent néanmoins être examinés avec précaution dans la mesure où le nombre de décisions de financement est important au cours des dernières semaines de l'année.

Dans le projet de loi de finances pour 2009, les objectifs de production locative sociale sont fixés à **120.000** (58.000 PLUS, 20.000 PLAI et 42.000 PLS), comme le montre le tableau reproduit ci-dessous.

	Nombre de logements	Subvention moyenne par logement (euros)	Coût total (millions d'euros)
Prêts locatifs à usage social (PLUS)	58.000	2.700	156,6
Prêts locatifs aidés-intégration (PLAI)	20.000	12.000	240
Prêts locatifs sociaux (PLS)	42.000		
<i>dont PLS financés par l'association Foncière Logement</i>	<i>10.000</i>		
Surcharge foncière			143
Sous total offre nouvelle	120.000		539,6
Réhabilitation et amélioration de la qualité de service	0	0	0
Démolition (hors ANRU)	1.360	2.500	3,4
Actions d'accompagnement			7
Total			550

Source : ministère du logement et de la ville.

Pour assurer le financement de ce programme annuel, la ligne fongible est dotée de **550 millions d'euros** en autorisations d'engagement et de 546,81 millions d'euros en crédits de paiement. **La subvention budgétaire moyenne versée par l'Etat pour chaque nouveau logement social construit reste au même niveau que l'an dernier, 2.700 euros pour un PLUS et 12.000 euros pour un PLAI.** Votre rapporteur pour avis relève que cette dotation est largement inférieure au niveau programmé par l'article 22 de la loi DALO, puisque les crédits alloués par l'Etat à ce programme et aux autres actions consacrées aux logements locatifs sociaux, hors politique de la ville, auraient dû s'élever à **798 millions d'euros en AE et 670 millions d'euros en**

¹ Dont 10.000 réalisés par l'association Foncière logement.

CP. Les objectifs du plan de cohésion sociale ne sont donc pas respectés dans le projet de loi de finances pour 2009, le Gouvernement estimant que la cible de 120.000 logements sociaux, définie par le Premier ministre dans son discours de politique générale, se substitue aux engagements de la loi DALO.

Votre rapporteur pour avis tient également à mettre en évidence le fait, d'une part, que les moyens affectés à la « **surcharge foncière** »¹ passent, par rapport à l'année 2008, de 260,6 à 143 millions d'euros, **soit une réduction de près de 45 %**, et que, d'autre part, le projet de loi de finances ne prévoit pas de crédits spécifiques pour le financement des primes à l'amélioration des logements locatifs à usage social (PALULOS). **Alors que les besoins en logement des ménages sont les plus importants dans les zones tendues**, votre rapporteur pour avis exprime son **incompréhension** sur une telle orientation, qui va se traduire par une baisse de la production de logements sociaux dans ces territoires et va contraindre, compte tenu des difficultés de « bouclage » du financement des opérations locatives sociales, à solliciter à due concurrence les finances des collectivités territoriales.

L'analyse des moyens accordés à la politique du logement social doit également tenir compte de dispositions proposées par le Gouvernement dans le cadre du projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion. Ainsi, les bailleurs sociaux sont « invités » à se tourner vers des sources de financement alternatives. Il s'agit notamment du **produit des cessions de logements HLM** à leurs occupants, dont le Gouvernement souhaite augmenter le rythme, de la **mutualisation des ressources de trésorerie des bailleurs sociaux** proposée par l'article 2 du projet de loi « MOLLE » et de l'**accroissement des recettes tirées des surloyers**, sous l'effet de l'entrée en vigueur d'un nouveau barème de surloyer et de la baisse de 10,3 %² des plafonds de ressources fixés pour l'accès au logement social.

Instauration d'un prélèvement sur la trésorerie des bailleurs sociaux

L'article 2 du projet de loi « MOLLE » propose la création d'un prélèvement sur les ressources financières des organismes HLM et des sociétés d'économie mixte (SEM), exerçant une activité locative sociale, qui n'investiraient pas suffisamment en faveur du développement et de la réhabilitation de leur parc de logements. **Ce prélèvement serait applicable aux bailleurs sociaux dont les investissements annuels moyens des deux derniers exercices comptables seraient restés inférieurs, au cours de la même période, à la moitié de leur potentiel financier annuel moyen.** Les sommes collectées seraient reversées à un fonds géré par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), lequel les redistribuerait afin d'aider des organismes HLM et des SEM à financer des opérations de construction et d'amélioration de leur parc de logements locatifs sociaux. Il convient de souligner que ce dispositif, dans le projet de loi initial, présentait un caractère **rétroactif** puisqu'il serait entré en application dès la promulgation de la loi. Avec une loi promulguée en 2009, le prélèvement aurait ainsi été calculé sur la base des exercices 2007 et 2008. Toutefois, un amendement adopté par le Sénat a repoussé au 1^{er} janvier 2011 cette date d'application.

¹ *Crédits supplémentaires versés par l'Etat pour la construction de logements sociaux dans des zones tendues se caractérisant par un prix élevé du foncier.*

² *Proposé par l'article 21 du projet de loi « MOLLE ».*

Augmentation du barème du supplément de loyer de solidarité (SLS)

En vertu de l'article 71 de la loi « ENL », un nouveau décret¹ fixant les modalités de calcul du surloyer est entré en vigueur à la fin du mois d'août 2008. Le paiement d'un surloyer devient obligatoire dès lors que les ressources d'un ménage occupant un logement locatif social sont au moins supérieures de 20 % aux plafonds d'accès au logement social. Par ailleurs, les paramètres de calcul ont été renforcés de sorte que les montants dus par les ménages sont largement supérieurs à ceux qui prévalaient avant l'entrée en vigueur de ce décret. Toutefois, les conventions globales de patrimoine, transformées en conventions d'utilité sociale par l'article 1^{er} du projet de loi « MOLLE », peuvent déroger au barème du surloyer. De même, les programmes locaux de l'habitat peuvent fixer des orientations relatives à la mise en œuvre du SLS et définir des zones dans lesquelles il n'est pas applicable. La loi ENL a confirmé que, pour un ménage logé dans le parc social, le montant cumulé du loyer et du surloyer ne peut excéder 25 % de ses ressources. Le PLH peut cependant porter ce taux d'effort maximal à 35 %.

Diminution des plafonds de ressources fixés pour l'accès au logement social

L'article 21 du projet de loi « MOLLE » prévoit que, deux mois après la promulgation de la loi, **les plafonds de ressources pris en compte pour l'attribution des logements locatifs sociaux sont diminués de 10,3 %**. Une telle disposition a pour effet de réduire de 70 à 63,5 % la proportion de ménages français éligibles à un logement social. En outre, du fait de son application aux ménages logés dans le parc locatif social, elle a pour effet de faire « glisser » les ménages dont les ressources sont supérieures aux plafonds d'une « tranche de dépassement » (les ménages dont les ressources sont comprises entre 120 % et 130 % se retrouveraient ainsi dans la tranche comprise entre 130 % et 140 %). Cette évolution a pour effet d'assujettir au SLS l'ensemble des ménages dont les revenus sont actuellement compris entre 110 % et 120 % des plafonds, soit environ 48.000 ménages d'après le rapport de notre collègue Dominique Braye².

D'après les estimations fournies par la commission des finances, ces nouvelles sources de financement se décomposeraient de la manière suivante :

- 550 millions d'euros de produits de la vente HLM, **soit 275 millions d'euros supplémentaires du fait de l'accroissement du rythme des cessions** ;
- entre **60 et 100 millions d'euros** de ressources liées à la **mobilisation de la trésorerie** des organismes HLM et des SEM ;
- entre **374 et 390 millions d'euros de recettes supplémentaires de surloyer** du fait du nouveau barème du SLS et la diminution de 10,3 % des plafonds de ressources.

Sur l'évolution générale des crédits budgétaires, **votre rapporteur pour avis, à titre personnel, ne peut que déplorer les orientations définies par le Gouvernement**, qui se traduisent à la fois par un non respect de la programmation du plan de cohésion sociale, revue à la hausse par la loi DALO, par une suppression de fait des PALULOS et par une réduction sans précédent des moyens alloués à la surcharge foncière, alors que les besoins de logements accessibles aux personnes modestes restent importants dans les zones tendues. En outre, sur le remplacement des aides de l'Etat par des ressources extrabudgétaires, **votre rapporteur pour avis ne peut, là encore à**

¹ Décret n° 2008-825 du 21 août 2008 relatif au supplément de loyer de solidarité.

² Rapport n° 8 (2008-2009) de M. Dominique Braye, au nom de la commission des affaires économiques, sur le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

titre personnel, approuver un tel procédé. D'une part, dans un contexte de crise économique et financière, il est douteux que les objectifs d'accroissement des ventes HLM aux occupants soient atteints, ce qui risque en conséquence de se traduire par des recettes plus faibles qu'escomptées. D'autre part, votre rapporteur pour avis est opposé aux dispositions tendant à prélever, de manière rétroactive selon les intentions initiales du Gouvernement, des fonds sur la trésorerie des organismes HLM et des SEM. A cet égard, il ne peut que se réjouir de l'adoption par le Sénat d'un amendement qui a repoussé au 1^{er} janvier 2011 l'entrée en vigueur de l'article 2 du projet de loi « MOLLE ». Enfin, s'agissant de l'augmentation des recettes de surloyers et de la diminution des plafonds d'accès au logement social, il est regrettable qu'un accroissement des prélèvements sur le budget des locataires du parc HLM serve de justification au désengagement budgétaire de l'Etat.

Sur les ressources mises à la disposition des bailleurs sociaux, il convient également de souligner que vont entrer en vigueur en 2009 les dispositions des articles 145 et 146 de la loi de modernisation de l'économie¹ prévoyant la banalisation de la distribution du livret A. Lors de la discussion de ce texte, votre rapporteur pour avis avait eu l'occasion, en son nom propre, de dénoncer les conséquences probables de cette réforme et des risques liés à la diminution des ressources centralisées auprès du fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), lesquelles servent massivement au financement des opérations locatives sociales. En particulier, le Gouvernement s'était opposé à inscrire dans la loi l'obligation de centraliser 70 % des fonds des livrets A et des livrets de développement durable, privilégiant un système de garantie des fonds centralisés assis sur l'encours des prêts aux bailleurs sociaux². Des garanties orales avaient cependant été données aux parlementaires par les ministres, en précisant que le décret d'application serait élaboré afin que, dans les faits, la ressource centralisée soit équivalente à 70 % de la collecte. Or, saisie à deux reprises du projet de décret, la commission de surveillance de la CDC a eu l'occasion de faire part de certaines réserves et de formuler des demandes dans la mesure où le projet ne permettait pas de satisfaire à ces garanties. **A cet égard, votre rapporteur pour avis entend interroger le Gouvernement sur ce point lors de l'examen en séance des crédits de la mission « Ville et logement ».**

En ce qui concerne **l'amélioration de la performance énergétique des logements sociaux**, il convient de souligner que l'article 5 du projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dispose que l'Etat se fixe comme objectif **la rénovation de l'ensemble du**

¹ Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

² Selon l'article L. 221-5 du code monétaire et financier, le taux de centralisation des dépôts collectés au titre du livret A et du LDD est fixé par décret de manière à ce que les ressources centralisées sur ces livrets dans le fonds d'épargne de la CDC soient au moins égales au montant des prêts consentis au bénéfice du logement social et de la politique de la ville par la CDC au titre de ce même fonds, affecté d'un coefficient multiplicateur égal à 1,25. Il est prévu que le décret fixant le taux de centralisation soit précédé d'un avis de la commission de surveillance de la CDC.

parc de logements sociaux, en commençant par les 800.000 logements sociaux les plus « énergétivores »¹ avant 2020. Pour financer cet ambitieux chantier, le Gouvernement a indiqué qu'il mettrait à la disposition des bailleurs sociaux, par l'intermédiaire de la CDC, une enveloppe globale de prêts, à un **taux bonifié de 1,9 %**, de 1,2 milliard d'euros prélevé sur les fonds d'épargne centralisée². Chaque logement social réhabilité bénéficierait à ce titre d'un prêt moyen de 12.000 euros, ce qui permettrait de traiter en deux ans 100.000 logements³ sur les 800.000 les plus « énergétivores ». **A titre personnel, votre rapporteur pour avis s'étonne de la différence de traitement entre le parc privé et le parc public.** En effet, avec l'instauration de l'éco-PTZ les propriétaires privés bénéficieront de prêts d'un montant de 30.000 euros sans intérêt, alors que les organismes HLM ne bénéficieront que de 12.000 euros en moyenne, sur lesquels ils devront payer des intérêts.

En définitive, l'ensemble de ces éléments conduisent votre rapporteur pour avis à émettre les plus grandes réserves sur l'évolution des crédits affectés au logement social en 2009. En particulier, il s'interroge sur la pertinence de ces orientations dans un contexte de grave crise immobilière⁴ traversé par notre pays, qui aurait pourtant justifié une action contracyclique de la part de l'Etat.

2. La transformation des modalités de financement de l'ANAH

Les missions remplies par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) dans le domaine de la réhabilitation de l'habitat privé ne seraient plus financées par des crédits budgétaires. En effet, le projet de loi de finances pour 2009 ne prévoit qu'une subvention de fonctionnement d'un montant de 6 millions d'euros, au demeurant insuffisante pour couvrir les dépenses réelles de fonctionnement de l'Agence qui s'établissent, en règle générale, aux alentours de 22 millions d'euros. En conséquence, 16 millions d'euros de fonctionnement seront prélevés, en 2009, sur les moyens d'intervention de l'ANAH.

Les aides à la réhabilitation seraient désormais financées par un prélèvement sur les ressources de la participation des employeurs à l'effort de construction, conformément aux orientations fixées par l'article 3 du projet de loi « MOLLE ». A ce titre, une ponction de **480 millions d'euros** devrait être effectuée en 2009⁵, se substituant aux ressources qui provenaient auparavant

¹ Logements qui consomment plus de 230 kilowattheures d'énergie primaire par an et par mètre carré en moyenne.

² Ressource centralisée au titre du livret A et du livret de développement durable.

³ 40.000 en 2009 et 60.000 en 2010.

⁴ D'après les dernières statistiques rendues publiques, les ventes de logements neufs accusent un repli de 44 % sur un an à la fin du troisième trimestre 2008, tandis que les mises en chantier reculent, à la fin du mois d'octobre, de 14,3 % sur un an et de 20,6 % sur trois mois.

⁵ De même qu'en 2010 et 2011.

de crédits budgétaires. En outre, le montant total de la taxe sur les logements vacants, dont le produit est affecté à l'Agence, devrait s'élever à 18 millions d'euros. **Au total, l'Agence devrait disposer, en 2009, de 504 millions d'euros de crédits de paiement.** Il convient de noter que les crédits de paiement affectés à l'ANAH pour une année donnée sont principalement utilisés, à hauteur de 75 %, pour le paiement des engagements antérieurs. Les 25 % restant sont quant à eux affectés au financement des actions décidées et engagées au cours de l'année à venir.

S'agissant des autorisations d'engagement, l'ANAH devrait disposer, pour le financement de ses activités habituelles, de **553 millions d'euros**, qui se répartissent en différentes actions, comme le montre le tableau reproduit ci-dessous.

Production de logements à loyers maîtrisés	Nombre logements	31.915
	<i>Subvention</i>	<i>7.000 €</i>
	Sous-total	223,405 M€
Remise sur le marché de logements vacants	Nombre logements	3.000
	<i>Subvention</i>	<i>3.000 €</i>
	Sous-total	9 M€
Lutte contre l'habitat indigne et très dégradé	Nombre logements	15.000
	<i>Subvention</i>	<i>8.830 €</i>
	Sous-total	132,45 M€
Traitement des copropriétés en difficulté	Nombre logements	22.000
	<i>Subvention</i>	<i>1.700 €</i>
	Sous-total	37,4 M€
Amélioration des logements des propriétaires occupants	Nombre logements	30.000
	<i>Subvention</i>	<i>2.700 €</i>
	Sous-total	81 M€
Adaptation handicap/vieillesse	Nombre logements	14.500
	<i>Subvention</i>	<i>2.900 €</i>
	Sous-total	42,05 M€
Précarité énergétique		12 M€
Ingénierie		10 M€
Fonctionnement		6 M€
Total		553,3 M€

Par rapport à l'an dernier¹, votre commission pour avis relève que les moyens de l'Agence sont stabilisés à un niveau satisfaisant pour lui permettre d'assurer la conduite de ses activités habituelles.

En outre, l'ANAH assurerait désormais les missions, relevant jusqu'à présent de l'Etat, au titre de la **résorption de l'habitat insalubre (RHI)**. A ce titre, 30 millions d'euros seraient consacrés à ces actions en 2009, se répartissant entre les actions classiques de RHI, la réalisation de travaux d'office et la conduite des maîtrises d'œuvre urbaines et sociales (MOUS).

Enfin, le Gouvernement entendait également confier à l'ANAH la responsabilité de financer les travaux d'amélioration dans les centres d'hébergement, pour un montant de 30 millions d'euros en autorisations d'engagement. Toutefois, le Sénat a rejeté une telle extension des compétences

¹ 505 M€ en AE et 413,8 M€ en CP.

de l'Agence, qui supposait la modification des dispositions du code de la construction et de l'habitation définissant les missions de l'ANAH, lors de la discussion du projet de loi « mobilisation pour le logement ».

Contrairement à des affirmations récentes et récurrentes de la ministre du logement et de la ville, votre rapporteur pour avis tient à souligner que le Sénat ne s'est pas, par ce vote, opposé au principe de « l'humanisation des centres d'hébergement ».

A l'occasion de la discussion du projet de loi « MOLLE », le Sénat a été saisi d'un amendement du Gouvernement tendant à transférer de l'Etat vers l'ANAH la mission de financer les travaux d'amélioration des centres d'accueil des personnes sans domicile. Tous les sénateurs participant à ce débat avaient indiqué partager pleinement l'objectif poursuivi par le Gouvernement avec cette proposition. Toutefois, dans le même temps, les orateurs, et notamment votre rapporteur pour avis, avaient fait valoir qu'au regard des éléments d'information donnés par la ministre, **rien ne garantissait que l'ANAH disposerait de crédits supplémentaires pour remplir cette mission, qui, dès lors, aurait été assumée au détriment de ses missions actuelles.**

Après un large débat, cet amendement a été rejeté par une majorité de sénateurs, la ministre refusant de suivre la sollicitation de votre rapporteur pour avis qui l'invitait à retirer cet amendement pour le représenter lors du débat à l'Assemblée nationale, à un moment où les données financières relatives au budget de l'ANAH auraient été connues des députés et des sénateurs. C'est donc bien en raison d'un manque de garanties apportées par la ministre qu'une majorité du Sénat s'est finalement prononcée contre un tel transfert de compétences, jugeant qu'au regard des éléments d'information en sa possession sur les financements prévus pour l'ANAH en 2009, il était préférable que l'Etat conserve la responsabilité d'améliorer la qualité des conditions d'accueil des personnes sans domicile. **Au demeurant, et à titre personnel, votre rapporteur pour avis ne peut que s'interroger sur les raisons conduisant le Gouvernement à vouloir transférer à l'Agence cette compétence, dont la responsabilité et le financement reposait jusqu'à présent sur l'Etat.**

En définitive, même si votre rapporteur pour avis reconnaît que les moyens d'intervention de l'Agence ne sont pas affectés par le changement du mode de financement de l'ANAH, il ne peut que déplorer les conséquences de cette modification des circuits financiers, **qui consacre un désengagement supplémentaire de l'Etat du secteur du logement.** En effet, cette évolution a pour effet direct de diminuer la masse globale des moyens affectés à cette politique puisque la réorientation de fonds du 1 % logement au bénéfice de l'ANAH s'effectue nécessairement au détriment d'autres actions menées par le 1 % logement en faveur du logement des salariés, au premier rang desquelles celles liées au Pass-Travaux¹.

Par ailleurs, cette modification des circuits de financement va poser des problèmes pour la définition du budget 2009 de l'Agence. En effet, la trésorerie de l'Agence est aujourd'hui à un niveau très faible, **compris entre 5 et 7 millions d'euros** selon les évaluations fournies à votre rapporteur pour avis. Or, le versement des 480 millions d'euros du 1 % logement au bénéfice de l'ANAH est conditionné à l'adoption définitive par le Parlement, puis à sa

¹ Voir les développements consacrés au 1 % logement ci-dessous.

promulgation, de la loi de mobilisation pour le logement, ainsi qu'à l'édiction de ses décrets d'application. Dans cette attente, aucune disposition législative ne permet actuellement le versement, au 1^{er} janvier prochain, d'une partie de ces fonds. Dans ces conditions, il a été porté à la connaissance de votre rapporteur pour avis que l'agence France Trésor¹ devrait **emprunter** sur les marchés financiers, pour le compte de l'Agence, 250 millions d'euros pour lui permettre de disposer, dès le 1^{er} janvier prochain, des crédits afin d'honorer ses engagements antérieurs. Une telle démarche apparaît pour le moins surprenante aux yeux de votre rapporteur pour avis, puisqu'elle va nécessairement occasionner des **frais financiers** pour l'Agence qui pèseront sur son budget.

C. LA RÉFORME DU 1 % LOGEMENT

Créé en 1953, le système de la participation des employeurs à l'effort de construction constitue aujourd'hui l'une des principales masses de crédits utilisés en faveur de la politique du logement. Sont ainsi assujetties à l'obligation de consacrer 0,45 % de leur masse salariale toutes les entreprises occupant au minimum 20 salariés² et ne relevant pas du régime agricole.

Les employeurs soumis à la PEEC ont la possibilité de se libérer de leur obligation soit sous forme de subventions, soit sous forme de prêts sans intérêt d'une durée minimum de vingt ans, cette deuxième forme étant néanmoins assez marginale. Leur contribution peut être versée soit à des collecteurs spécialisés dits « financiers », soit à des collecteurs constructeurs, comme des organismes HLM ou des SEM, pour le financement de leurs propres opérations locatives. Les collecteurs financiers, qui doivent être agréés par l'autorité administrative, sont soit des chambres de commerce et d'industrie (CCI) dotées d'un service logement, soit des associations aux statuts réglementés, les comités interprofessionnels du logement (CIL).

L'**Union d'économie sociale du logement (UESL)**, organisme géré paritairement par les partenaires sociaux, est placée à la tête du réseau des collecteurs et a pour mission de représenter les intérêts communs des associés collecteurs et d'assurer la coordination des grandes politiques nationale d'emploi des fonds du 1 % logement.

¹ L'agence France Trésor, service à compétence nationale placé sous l'autorité du directeur général du Trésor et de la politique économique, est chargée de la gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat.

² Le relèvement de 10 à 20 salariés a été effectué, à compter du 1^{er} janvier 2006, par l'ordonnance n° 2005-895 du 2 août 2005.

L'UESL est une société anonyme coopérative à capital variable qui a pour associés :

- les CIL et CCI, dont la participation est obligatoire ;
- les organisations interprofessionnelles et représentatives au plan national de salariés (CFDT, CFTC, CGT, FO, CFE-CGC) et des entreprises assujetties à la PEEC (MEDEF et CGPME).

Elle est administrée par un conseil d'administration (que le projet de loi « MOLLE » propose de transformer en conseil de surveillance) de 15 membres représentant, à parts égales, les associés collecteurs, élus par un comité des collecteurs, les organisations syndicales et les organisations patronales. Le président est élu par le conseil. L'Etat est représenté auprès de l'UESL par l'intermédiaire de deux commissaires du Gouvernement.

Le prélèvement direct auprès des entreprises ne constitue cependant qu'une part des ressources dont disposent les collecteurs pour mener leurs actions en faveur du logement. L'autre partie provient essentiellement des **remboursements des prêts à long terme**, accordés antérieurement, qui doivent être réinvestis selon les mêmes règles que la collecte. En outre, une partie du résultat de l'exercice précédent est affecté à la ressource disponible. S'y ajoute la dotation versée par l'Etat, depuis 2006, afin de compenser le « manque à gagner » que représente le relèvement du seuil d'assujettissement des entreprises de 10 à 20 salariés. **En 2007, la collecte directe auprès des entreprises s'est ainsi élevée à 1,594 milliard d'euros¹. Les retours sur prêts à long terme perçus en 2007 se sont élevés quant à eux à 2,28 milliards d'euros.** Ces retours sont constitués à 78 % de retours sur prêts à destination de personnes physiques (1,779 milliard d'euros) et à 22 % à des personnes morales (502 millions d'euros). Il convient enfin d'ajouter à ces sommes l'affectation d'une partie du résultat des collecteurs, soit 96 millions d'euros, ainsi qu'une participation volontaire de 6 millions.

Au total, le 1 % logement bénéficiait, en 2007, d'un budget de 3,892 milliards d'euros consacrés à diverses actions en faveur du logement des salariés, du logement social et de la politique de la ville.

Dans le prolongement de la création de l'UESL en 1996, la politique nationale d'emploi des fonds du 1 % logement s'est organisée autour de la signature de plusieurs grandes conventions entre l'Etat et cet organisme.

¹ 1,541 milliard par les CIL, 32,3 millions d'euros par les CCI, 16 millions d'euros par la Société immobilière des chemins de fer et 5 millions d'euros par les organismes HLM et les SEM.

A titre d'exemple, la première grande convention a été celle du 3 août 1998, qui avait pour but de moderniser la gestion des fonds du 1 % logement et d'élargir la palette des interventions financées à ce titre. Cette convention a ainsi créé de nouvelles aides (Loca-Pass, Pass-Travaux, Securi-Pass) et prévu la diminution progressive, puis la fin, du financement des PTZ. En outre, l'objectif de financement du logement social par le 1 % logement a été réaffirmé, les collecteurs s'engageant à financer ce secteur à hauteur de 686 millions d'euros par an. Puis, les conventions des 11 octobre et 11 décembre 2001 ont prévu la création de l'association foncière logement (AFL) qui a pour mission la construction de logements économiquement accessibles dans les quartiers en renouvellement urbain et dans les communes en déficit de logements sociaux afin de compléter l'offre des organismes HLM. Par la suite, la convention du 10 septembre 2003 a prévu l'engagement du 1 % logement dans la politique de rénovation urbaine initiée par la loi du 1^{er} août 2003, l'ANRU étant abondée chaque année à hauteur de 453 millions d'euros par le 1 % logement. Plus récemment, la convention du 20 décembre 2006 a posé les principes de la création du Pass-Foncier, dispositif de soutien à la primo-accession, et de la Garantie des risques locatifs (GRL).

L'article 3 du projet de loi « MOLLE » met un terme à cette politique conventionnelle d'orientation des fonds de la PEEC et la remplace par un système en vertu duquel la loi définirait les grandes catégories d'emplois des fonds du 1 % logement (aides au logement social, prêts à l'accession à la propriété, etc.) et des décrets, pris chaque année, définiraient les enveloppes consacrées à chacun de ces emplois. L'Etat verrait, dans le même temps, ses pouvoirs renforcés au sein du conseil d'administration, transformé en conseil de surveillance, de l'UESL puisqu'il disposerait désormais de **trois commissaires du Gouvernement** pouvant, sur certaines délibérations engageant notamment les finances de l'UESL, faire usage d'un **droit de veto**.

En parallèle à la discussion du projet de loi, des négociations réunissant les représentants des partenaires sociaux présents au conseil d'administration de l'UESL et de l'Etat se sont tenus entre les mois de juin et octobre 2008 afin de déterminer les conditions dans lesquelles les fonds de la PEEC pouvaient être réorientés vers des grandes politiques nationales en faveur du logement et de la rénovation urbaine. Ces discussions ont abouti, le 10 octobre 2008, sur l'élaboration d'un document, dénommé « résultat des discussions entre l'Etat et les partenaires sociaux », **qui ne peut donc être considéré comme un accord, au sens strict du terme**. Entre autres points, ce document met en avant le fait que le 1 % logement portera sa participation au budget de l'ANRU à 770 millions d'euros par an (contre 453 millions actuellement), se substituera à l'Etat pour le financement des interventions de l'ANAH à hauteur de 480 millions d'euros par an et contribuera au financement du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) pour un montant de 50 millions d'euros par an sur les trois prochaines années.

Outre que cette réorientation des fonds de la PEEC se fera au détriment d'actions actuellement financées par le 1 % logement, cette évolution porte en elle un risque majeur, qui pourrait devenir rapidement

tangible, d'assèchement des ressources de la PEEC. En effet, les dotations versées à l'ANRU, à l'ANAH et au financement du PNRQAD seront effectuées sous la forme de subventions, au détriment d'actions qui prenaient, jusqu'à présent, la forme de prêts, **lesquels occasionnaient des retours pour les collecteurs**. Ainsi, parmi les grandes catégories d'emplois de la PEEC, les subventions passeraient ainsi d'environ 1,65 milliard d'euros à 2,5 milliards d'euros par an, soit près de 65 % du budget annuel du 1 % logement. **A terme, les retours de prêts risquent donc de diminuer très fortement, au détriment des moyens globaux d'intervention du 1 % logement**. En outre, il est clair que cette ponction va amenuiser les moyens d'intervention de l'association Foncière logement, opérateur qui contribue pourtant au développement du parc de logements accessibles, et réduire le montant des prêts accordés aux salariés pour réhabiliter leur logement (Pass-Travaux) ou accéder à la propriété.

Le prêt Pass-Travaux permet de financer les travaux d'aménagement et de rénovation des résidences principale. Destiné aux salariés (locataires ou propriétaires) des entreprises, assujetties ou non à la PEEC, du secteur privé non agricole, il s'élève à 9.600 euros pour les ménages disposant de ressources inférieures à 60 % des plafonds PTZ et à 8.000 euros pour les autres. Sa durée est de dix ans et son taux de 1,5 % par an. La gamme des travaux finançables est très large (mise aux normes, isolation, etc...). En octobre 2001, un Pass-Travaux renforcé (18.000 euros) a été créé à destination des ménages occupant un logement situé dans une copropriété dégradée.

En outre, ce nouveau mode de financement de l'ANRU et de l'ANAH pose le problème du contrôle parlementaire. En effet, le souci de ne pas altérer les caractéristiques du 1 % logement a conduit le Sénat, lors de l'examen du projet de loi « MOLLE », à rejeter les propositions tendant à transformer la PEEC en ressource dont les utilisations auraient été fixées par la loi de finances. Une telle évolution du droit en vigueur aurait en effet conduit à transformer la PEEC en une ressource budgétaire « classique » qui, dès lors, aurait été affectée au budget général de l'Etat. Outre qu'une telle orientation aurait, de fait, mis en terme au mode de gestion paritaire de cette ressource, elle aurait pu conduire à des réaffectations de ces fonds vers des actions n'ayant que peu de rapports avec la politique du logement. Toutefois, dans le même temps, le remplacement de crédits budgétaires, sur lesquels le Parlement dispose d'un droit de regard, par des ressources prélevées sur la PEEC vient **amoindrir la marge de manœuvre des assemblées parlementaires et leur ôte toute possibilité de se prononcer sur les évolutions qui leur paraîtraient souhaitables**.

Fort d'une telle observation, les députés ont introduit dans le projet de loi de finances pour 2009, sur proposition de M. François Scellier, rapporteur spécial de la commission des finances sur la mission « Ville et logement », un **article 83** relatif aux informations fournies au Parlement sur les fonds du 1 % logement.

Le dispositif de l'article 83

Cet article oblige le Gouvernement à présenter, en annexe générale au projet de loi de finances de l'année, un rapport récapitulatif, pour l'exercice budgétaire en cours d'exécution et l'exercice suivant, la contribution de la participation des employeurs à l'effort de construction au financement du programme national de rénovation urbaine et de l'Agence nationale de l'habitat, en indiquant la répartition détaillée de ces crédits. Il précise également que cette annexe générale devrait être déposée sur le bureau des assemblées parlementaires et distribuée au moins cinq jours francs avant l'examen, par l'Assemblée nationale, en première lecture, de l'article d'équilibre du projet de loi de finances de l'année.

Votre commission pour avis partage bien entendu le souci exprimé par les députés d'une information sincère et fiable du Parlement sur la contribution du 1 % logement à ces politiques, à défaut de pouvoir contrôler l'utilisation de ces crédits en les votant. Elle relève cependant que le dispositif de cet article est en partie redondant avec celui d'un amendement, adopté par le Sénat lors de la discussion du projet de loi « MOLLE » sur proposition de M. Philippe Dallier, rapporteur pour avis de la commission des finances.

En vertu de cet amendement, la répartition des ressources de la PEEC entre chacune des catégories d'emploi serait fixée par un document de programmation établi pour une durée de trois ans par les ministres chargés du logement et du budget, après consultation de l'UESL. Ce document de programmation ainsi que les prévisions de crédit correspondantes seraient transmis au Parlement lors du dépôt des projets de loi de programmation pluriannuelle des finances publiques. Les enveloppes minimales et maximales consacrées annuellement à chaque catégorie d'emploi resteraient fixées par décret mais **le Parlement serait saisi des répartitions annuelles lors du dépôt des projets de loi de finances.**

Votre commission pour avis fait part de sa préférence pour le dispositif de l'amendement Dallier, qui lui apparaît plus complet et plus satisfaisant sur le plan juridique. **Dès lors, elle soutient pleinement l'amendement, présenté par la commission des finances du Sénat, tendant à supprimer l'article 83 du projet de loi de finances pour 2009, au bénéfice du dispositif inséré dans le projet de loi « MOLLE ».**

D. LE PLAN DE RELANCE IMMOBILIER

Compte tenu de l'aggravation de la crise économique et financière au plan national et de ses conséquences immobilières, le Président de la République a annoncé, le 1^{er} octobre dernier, un plan tendant à lutter contre la crise immobilière. Ce plan s'articule autour de quatre grandes orientations :

– le lancement d'un programme exceptionnel d'acquisition, à un prix décoté, de 30.000 logements sous la forme de ventes en l'état futur d'achèvement (VEFA) ;

– l’augmentation du nombre d’opérations finançables au moyen du Pass-Foncier de 20.000 à 30.000 par an ;

– une meilleure mobilisation des terrains de l’Etat et de ses établissements publics ;

– l’augmentation du plafond du prêt d’accession sociale (PAS) au niveau du prêt à taux zéro.

Dans le prolongement de cette annonce, une circulaire¹ du Premier ministre a été adressée à tous les préfets de région et de département afin de fixer le cadre dans lesquelles ces orientations ont vocation à être mises en œuvre.

S’agissant plus particulièrement de l’achat de 30.000 logements en VEFA, votre rapporteur pour avis souhaite tout d’abord préciser que cette action devrait s’appuyer essentiellement sur les bailleurs sociaux, organismes HLM et SEM, mais aussi sur la Société nationale immobilière (SNI), filiale de la CDC, qui a fait part de son intention d’acquérir 10.000 logements dans ce cadre.

La VEFA appartient aux différentes catégories de contrats de vente d’immeuble à construire définies par les articles 1601-1 à 1601-4 du code civil. En application de ces dispositions, la VEFA est un contrat, dont les modalités sont déterminées par les articles 1601-3 du code civil et L. 261-3 du code de la construction et de l’habitation, par lequel le vendeur transfère immédiatement à l’acquéreur ses droits sur le sol ainsi que la propriété des constructions existantes. Les ouvrages à venir deviennent alors la propriété de l’acquéreur au fur et à mesure de leur exécution et ce dernier est tenu d’en payer le prix à mesure de l’avancement des travaux. Le vendeur conserve néanmoins les pouvoirs de maître de l’ouvrage jusqu’à la réception des travaux.

Traditionnellement, les promoteurs s’appuient sur le système de la VEFA pour la réalisation de leurs programmes immobiliers. Ils n’entament ainsi les opérations de construction que s’ils disposent d’un taux de pré-commercialisation des logements de l’ordre de 70 %. Or, avec la crise économique et financière, la construction de nombreux programmes, dont les taux de pré-commercialisation n’avaient pas atteint un tel niveau, n’a pas été engagée. En conséquence, le Gouvernement a décidé, pour soutenir l’activité de construction, de s’appuyer sur les bailleurs sociaux pour qu’ils se portent acquéreurs de 30.000 logements sociaux ou en accession sociale à la propriété. D’après les précisions figurant dans la circulaire précitée, des objectifs régionaux, prenant en compte les tensions sur les marchés de l’habitat, ont été définis. En outre, il est indiqué que la mise en œuvre opérationnelle de cette action devra assurer la transparence dans l’expression de la demande des opérateurs et veiller à la concurrence entre les offres des promoteurs afin de garantir un niveau de prix comportant une décote par rapport aux prix actuels. Enfin, elle souligne que les logements concernés pourront bénéficier de PLS,

¹ Circulaire du Premier ministre du 17 octobre 2008 – Décisions prises pour faire face à la situation de l’immobilier.

de PLUS ou de PLAI, notamment dans les zones les plus tendues connaissant un déficit d'offre locative accessible pour les ménages à revenus modestes. Dans le souci de favoriser la réalisation d'opérations mixtes, une partie de ces logements pourra au surplus s'inscrire dans le cadre d'opérations d'accession sociale à la propriété bénéficiant du prêt social de location-accession (PSLA) ou du Pass-Foncier.

D'après les éléments d'information transmis à votre rapporteur pour avis, environ les deux-tiers de ces logements devraient bénéficier d'un prêt réglementé (PLUS, PLAI ou PLS), le dernier tiers étant financé à l'aide des dispositifs d'aide à l'accession sociale à la propriété. Concernant les prêts réglementés ouvrant droit à une aide budgétaire de l'Etat (PLUS et PLAI), il a également été indiqué à votre rapporteur pour avis que les crédits budgétaires mobilisés pour ces opérations devraient l'être au titre de l'année 2008 et ne s'imputeraient en conséquence pas sur les objectifs fixés par le projet de loi de finances pour l'année 2009. Dans la mesure où la totalité des opérations ne pourra être bouclée avant la fin de l'année, des reports d'autorisations d'engagement devraient donc être octroyés au bénéfice du ministère du logement et de la ville pour le financement de ces acquisitions. Un tel choix se justifie d'autant plus que l'enveloppe « PLUS et PLAI » programmée pour l'année 2008 n'aura vraisemblablement pas été consommée dans sa totalité.

*

*

*

Réunie le mercredi 26 novembre 2008 sous la présidence de M. Jean-Paul Emorine, votre commission des affaires économiques a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Ville et logement » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2009, M. Pierre André ayant appelé à voter en ce sens et M. Thierry Repentin, à voter en sens inverse. Elle a par ailleurs adopté à l'unanimité un amendement tendant à supprimer l'article 82, dont le dispositif est rattaché à la mission, ainsi qu'un sous-amendement à l'amendement n° II-40 de la commission des finances.

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOS RAPPORTEURS POUR AVIS

Personnes auditionnées par votre rapporteur pour avis chargé du programme « ville » :

– **M. Pascal Martin-Gousset**, directeur général adjoint de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine ;

– **M. Hervé Masurel**, délégué interministériel à la ville ;

– **M. Dominique Dubois**, directeur général, et **Mme Blanche Guillemot**, directrice générale adjointe chargée des programmes d'intervention, de l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances.

Personnes auditionnées par votre rapporteur pour avis chargé des programmes « logement » :

– **M. Pierre Quercy**, délégué général, **Mme Dominique Dujols**, directrice des relations institutionnelles, et **M. Michel Amzallag**, conseiller à la direction des études économiques et financières, de l'Union sociale pour l'habitat ;

– **M. Philippe Pelletier**, président, **Mme Sabine Baïetto-Beysson**, directrice générale, et **M. Jean-Luc Hickel**, directeur administratif et financier, de l'Agence nationale de l'habitat ;

– **MM. Jean-Luc Berho**, vice-président, et **Bernard Loth**, administrateur, de l'Union d'économie sociale du logement.