

N° 105

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2009

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (1) sur le projet de loi de finances pour 2010, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME VIII

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 Raoul, 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 Boyer, 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, Francis Grignon, Didier Guillaume, Michel Houel, Alain Houpert, Mme Christiane Hummel, M. Benoît Huré, Mme Bariza Khiari, MM. Daniel Laurent, Jean-François Le Grand, Philippe Leroy, Claude Lise, Roger Madec, Michel Magras, Hervé Maurey, Jean-Claude Merceron, Jean-Jacques Mirassou, Jacques Muller, Robert Navarro, Louis Nègre, Mmes Renée Nicoux, 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<sup>ème</sup> législ.) : 1946, 1967 à 1974 et T.A. 360

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



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>CHAPITRE I LE PROGRAMME RELATIF À LA POLITIQUE DE LA VILLE</b> .....	9
<b>I. LES CRÉDITS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE ACCUSENT UNE BAISSÉ POUR 2010</b> .....	9
<b>A. UNE BAISSÉ DES CRÉDITS QUI NE TRADUIT PAS UN DÉSENGAGEMENT EN FAVEUR DE LA POLITIQUE DE LA VILLE</b> .....	9
1. <i>L'action « Prévention et développement social »</i> .....	9
2. <i>Les évolutions de dotations budgétaires entre 2009 et 2010</i> .....	10
<b>B. LES ACTIONS DU PROGRAMME 147 SONT MARQUÉES PAR DES CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE EN 2010</b> .....	11
1. <i>L'action « Prévention et développement social » représente 46 % des crédits</i> .....	12
2. <i>L'action « Revitalisation économique et emploi » concentre 43 % des crédits</i> .....	12
3. <i>L'action « Stratégie, ressources et évaluation » représente 6,1 % des crédits</i> .....	13
4. <i>L'action « Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie » ne représente que de 4,7 % des crédits</i> .....	14
<b>II. LE VOLET ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DE LA POLITIQUE DE LA VILLE</b> .....	15
<b>A. L'ACSÉ, ACTEUR INCONTOURNABLE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE</b> .....	15
1. <i>L'ACSÉ reste le principal opérateur de la politique de la ville en 2010</i> .....	15
2. <i>Les interventions de l'ACSÉ au titre de l'action « Prévention et développement social » mobiliseront 325 millions d'euros</i> .....	16
a) <i>Éducation et accès aux savoirs de base</i> .....	16
b) <i>Santé et accès aux soins</i> .....	17
c) <i>Culture et promotion de la diversité</i> .....	17
d) <i>Lien social, citoyenneté et participation à la vie publique</i> .....	17
e) <i>Accès aux droits et prévention des discriminations</i> .....	18
f) <i>Prévention de la délinquance juvénile</i> .....	19
3. <i>Les interventions de l'ACSÉ au titre des autres actions du programme 147</i> .....	19
a) <i>Les interventions en faveur de la « revitalisation économique et l'emploi » mobiliseront 35,2 millions d'euros</i> .....	19
b) <i>Les crédits affectés à l'action « stratégie, ressources et évaluation »</i> .....	20
c) <i>9 millions d'euros budgétés pour des opérations d'amélioration du cadre de vie</i> .....	20
<b>B. UN OPÉRATEUR RÉSIDUEL : LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU CONSEIL INTERMINISTÉRIEL À LA POLITIQUE DE LA VILLE</b> .....	21
1. <i>Une nouvelle gouvernance de la politique de la ville en 2010</i> .....	21
2. <i>L'avenir des dispositifs d'exonérations sociales dans le cadre des zones franches urbaines est de plus en plus incertain</i> .....	22
3. <i>La participation à l'établissement public d'insertion de la défense</i> .....	23

<b>III. UN EFFORT MAINTENU EN FAVEUR DU PROGRAMME NATIONAL DE RÉNOVATION URBAINE.....</b>	<b>24</b>
A. LE PROGRAMME NATIONAL DE RÉNOVATION URBAINE .....	24
1. <i>Le programme national de rénovation urbaine est piloté par l'Agence nationale de rénovation urbaine.....</i>	24
2. <i>La modification de la participation de l'État au financement du PNRU depuis 2009 .....</i>	25
3. <i>L'état d'avancement du PNRU au 1<sup>er</sup> septembre 2009 .....</i>	26
4. <i>La participation de l'ANRU au programme national de rénovation des quartiers anciens dégradés .....</i>	28
B. UN FINANCEMENT QUI RESTE TOUTEFOIS INCERTAIN POUR L'ANRU APRÈS 2010 .....	29
1. <i>Le financement prévu doit permettre à l'agence la réalisation des projets jusqu'en 2010.....</i>	29
2. <i>Le financement de l'agence s'annonce problématique à partir de 2012 .....</i>	30
<b>IV. RÉVISER LA GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE.....</b>	<b>32</b>
A. L'ACTUELLE GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE A MONTRÉ SES LIMITES.....	32
1. <i>L'efficacité de l'intervention par zonage n'est pas établie .....</i>	32
2. <i>Pour une géographie rénovée de la politique de la ville.....</i>	33
B. POUR UNE CONTRACTUALISATION RENFORCÉE AU SERVICE D'UN PROJET DE TERRITOIRE .....	34
1. <i>Un contrat unique et global traduisant l'engagement des partenaires .....</i>	34
2. <i>Une mise en œuvre progressive de la réforme .....</i>	35
<b>CHAPITRE II LES PROGRAMMES RELATIFS À LA POLITIQUE DU LOGEMENT .....</b>	<b>37</b>
<b>I. LE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT EN 2010 .....</b>	<b>37</b>
A. L'EFFORT NATIONAL EN FAVEUR DU LOGEMENT DOIT ÊTRE CONFORTÉ.....	37
1. <i>Les crédits mobilisés au titre de la politique du logement .....</i>	37
2. <i>La réforme de la contribution du « 1 % logement » qui devient « Action logement » .....</i>	38
3. <i>Les dépenses fiscales en faveur du logement sont aujourd'hui déterminantes .....</i>	40
B. L'ACCENT MIS SUR LES AIDES À L'ACCÈS AU LOGEMENT.....	41
1. <i>Une augmentation conjoncturelle des crédits liée à la crise.....</i>	41
2. <i>Des aides aujourd'hui indispensables pour nombre de nos concitoyens.....</i>	43
<b>II. LA PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET L'INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES.....</b>	<b>45</b>
A. L'ACTION « PRÉVENTION DE L'EXCLUSION » CONNAÎT UN NET REcul .....	46
B. LES « ACTIONS EN FAVEUR DES PLUS VULNÉRABLES » MOBILISENT L'ESSENTIEL DES CRÉDITS DU PROGRAMME.....	47
C. L'ACTION « CONDUITE ET ANIMATION DE LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE L'EXCLUSION » .....	49
D. L'ACTION EN FAVEUR DES « RAPATRIÉS ».....	49

<b>III. LE DÉVELOPPEMENT ET L'AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT</b> .....	49
<b>A. LE PROGRAMME 135 EST DOMINÉ PAR LE FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL</b> .....	50
1. <i>L'action « Construction locative et amélioration du parc » regroupe l'essentiel des crédits du programme</i> .....	50
2. <i>L'action « Soutien à l'accession à la propriété »</i> .....	53
3. <i>L'action « Lutte contre l'habitat indigne »</i> .....	54
4. <i>L'action « Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction »</i> .....	54
5. <i>L'action « Soutien »</i> .....	54
<b>B. L'HABITAT DURABLE : UNE REQUALIFICATION NÉCESSAIRE DU PARC IMMOBILIER</b> .....	55
1. <i>Une conviction forte : la contribution du secteur du logement à la lutte contre le changement climatique</i> .....	55
2. <i>La fiscalité verte dans le secteur du bâtiment est une orientation à maintenir</i> .....	55
a) <i>La prorogation du dispositif de crédit d'impôt pour économies d'énergie jusqu'au 31 décembre 2012</i> .....	56
b) <i>Le « verdissement » du crédit d'impôt pour l'acquisition de la résidence principale</i> .....	57
c) <i>Le « verdissement » du dispositif « Scellier » en faveur de l'investissement locatif privé</i> .....	57
d) <i>L'éco-prêt à taux zéro et la TVA à taux réduit pour encourager la rénovation énergétique des logements privés</i> .....	58
e) <i>L'extension des possibilités d'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties en suspens</i> .....	59



Mesdames, Messieurs,

**Aujourd'hui, plus de 8 millions de nos concitoyens vivent dans un quartier éligible à la politique de la ville. C'est dire l'enjeu de cohésion nationale auquel cette politique publique est confrontée.** Pourtant elle est sans doute celle qui suscite les plus vifs débats opposant souvent deux attitudes. D'un côté, s'expriment ceux qui doutent de son utilité, considérant que les résultats ne sont pas à la hauteur des espérances surtout lorsque les médias relayent les faits divers qui surviennent dans nos quartiers dits « sensibles ». De l'autre, se trouvent ceux qui considèrent que la politique de la ville fonctionne finalement plutôt bien et qu'il ne faut surtout pas en changer, craignant que toute réforme se traduise par un désengagement financier des partenaires.

**Votre rapporteur pour avis chargé du programme « Ville » estime que cette politique garde plus que jamais sa pertinence.** Il remarque que les changements opérés dans ce budget 2010 sont peu nombreux, celui-ci s'inscrivant dans la continuité de l'année précédente, conformément à la programmation triennale des finances publiques pour les années 2009 à 2011.

**Toutefois, cette relative stabilité de la maquette budgétaire n'interdit pas de s'interroger sur les modalités d'intervention de la politique de la ville.** En avril dernier, votre rapporteur pour avis s'est ainsi vu confié, avec le député Gérard Hamel, une mission du Premier ministre, M. François Fillon, afin de proposer au Gouvernement une méthode opérationnelle de révision de la géographie des zones urbaines sensibles et des contrats urbains de cohésion sociale. Il lui apparaît donc logique d'y consacrer cette année une partie de son développement dans le cadre de l'examen des crédits mobilisés pour le compte de la politique de la ville.

**S'agissant des crédits affectés à la politique du logement, l'année 2010 est marquée par la crise économique qui a ravivé celle du logement.** Ainsi, 340.000 logements ont été mis en chantiers sur les douze derniers mois, de septembre 2008 à août 2009, soit un repli de 20,1 % par rapport au chiffre constaté au cours des douze mois précédents. Les promoteurs immobiliers craignent de ne pas trouver d'acheteurs, tétanisés par la crise économique. Or, 270.000 ménages de plus arrivent chaque année sur un marché qui accuse déjà un déficit évalué à 800.000 logements.

**En clair, la France manque de logements surtout là où elle en aurait le plus besoin.** Or, si l'inadéquation entre l'offre et les besoins est flagrante, c'est paradoxalement là où les besoins sont les plus importants que construire coûte le plus cher.

Dans ce contexte, **le budget du logement s'élève à 7,1 milliards d'euros au titre des crédits de paiements**, soit une hausse de 6,3 %. Toutefois, cette augmentation s'explique mécaniquement par la hausse des aides personnalisées au logement indispensables en ces temps de crise. Dans ce budget pour 2010, il convient également de souligner que **la participation des employeurs à l'effort de construction, illustrant le désengagement de l'Etat, représente près de 4 milliards d'euros**, et que **les dépenses fiscales représentent 11,4 milliards d'euros**, soit plus du tiers de l'effort national en faveur du logement.

**Par ailleurs, 480 millions d'euros sont budgétés cette année pour produire 110 000 nouveaux logements sociaux.** Une somme modeste si l'on garde à l'esprit que 60 % des ménages français sont éligibles à l'attribution d'un logement social. Pour de plus en plus de ménages, le chômage accroît les difficultés à se loger et force est de constater que la part du revenu disponible consacré au logement ne fait que croître depuis les trente dernières années. Contrairement aux idées reçues, le logement social ne capte que 30 % des crédits consacrés à la politique du logement en France, alors que les propriétaires occupants et le locatif privé représentent respectivement 30 % et 40 % de ces dépenses.

**Enfin, la requalification du parc immobilier constitue un enjeu crucial si l'on souhaite répondre aux exigences du Grenelle de l'environnement.** C'est pourquoi le « verdissement » de la législation fiscale dans le domaine du logement doit être encouragé.

## CHAPITRE I LE PROGRAMME RELATIF À LA POLITIQUE DE LA VILLE

### I. LES CRÉDITS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE ACCUSENT UNE BAISSE POUR 2010

#### *A. UNE BAISSSE DES CRÉDITS QUI NE TRADUIT PAS UN DÉSENGAGEMENT EN FAVEUR DE LA POLITIQUE DE LA VILLE*

##### **1. Le programme 147, cadre budgétaire de la politique de la ville**

Depuis 2009, les anciens programmes placés sous la responsabilité du délégué interministériel à la ville, à savoir « Équité sociale et territoriale et soutien » et « Rénovation urbaine » ont été fusionnés en un seul programme intitulé « Politique de la ville ». Ce programme comporte quatre actions, les trois premières sont identiques à celles qui composaient jusqu'alors le programme « Équité 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 avait pris bonne note de ce changement qui correspondait à la mise en œuvre d'une des préconisations du comité interministériel d'audit des programmes, réuni en décembre 2007.** Cette architecture simplifiée permet en effet d'améliorer la cohérence de la présentation des crédits consacrés au traitement des quartiers sensibles. Mais cette fusion traduit surtout le nouveau mode de financement du programme national de rénovation urbaine qui ne repose plus sur les crédits de l'État.

**Ce programme, destiné à l'amélioration des conditions de vie des habitants des quartiers populaires et à la réduction des écarts de développement économique et social entre les territoires est au centre du budget triennal 2009/2011** de la politique de la ville. Votre rapporteur pour avis précise toutefois que la rénovation urbaine, thématique majeure de l'action des pouvoirs publics, n'est que très partiellement retracée dans le cadre de ce programme puisqu'elle puise désormais ses ressources hors des finances nationales.

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)**. Le secrétariat général du comité interministériel des villes<sup>1</sup> (SG-CIV), responsable du programme, voit ses missions se recentrer sur le pilotage et la coordination dans le cadre de la

---

<sup>1</sup> Qui a remplacé la Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain(DIV).

dynamique définie par le Président de la République le 8 février 2008 dans le plan « Espoir banlieues ».

## 2. Les évolutions de dotations budgétaires entre 2009 et 2010

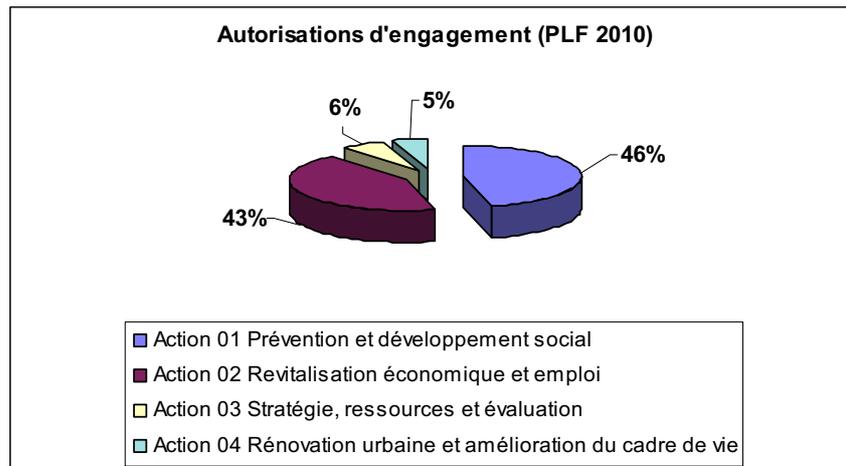
Le programme n° 147 enregistre une diminution des crédits en 2010 avec 721,32 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) contre 769,57 millions d'euros en loi de finances initiale 2009 et 708,32 millions d'euros de crédits de paiement (CP) contre 794,57 millions d'euros en 2009, soit une baisse respectivement de 6,3 % et 10,8 %. **Votre rapporteur pour avis reconnaît que cette forte baisse des crédits pourrait apparaître comme un mauvais signal** en direction de tous les acteurs de la politique de la ville, en contradiction d'ailleurs avec les directives du Président de la République qui font de celle-ci une priorité du quinquennat. **Par ailleurs, cette diminution traduit, du point de vue budgétaire, de nombreuses évolutions de périmètre en ce qui concerne les actions du programme n° 147.**

Plusieurs **dépenses fiscales** sont également rattachées au programme n° 147 pour un montant total de **246 millions d'euros** s'agissant des impôts de l'État. Elles concernent les exonérations d'impôt sur le revenu et d'impôt sur les sociétés des entreprises en zones franches urbaines (165 millions d'euros) et les abattements de taxe foncière sur les propriétés bâties en zone urbaine sensible (81 millions d'euros).

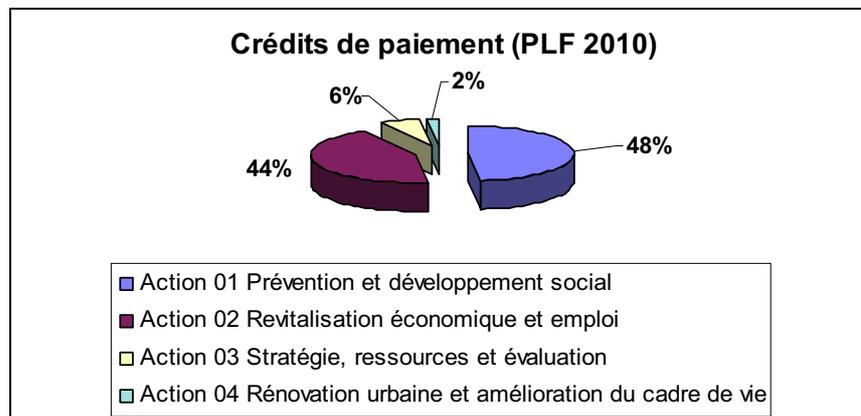
### RÉPARTITION DES CRÉDITS DU PROGRAMME

	Autorisation d'engagement (en €)			Crédits de paiement (en €)		
	2009	2010	+/-	2009	2010	+/-
<b>Action 01</b> Prévention et développement social	358 369 570	332 172 864	-7,3%	378 369 570	337 172 864	-10,9%
<b>Action 02</b> Revitalisation économique et emploi	339 029 500	310 950 000	-8,3%	344 029 500	310 950 000	-9,6%
<b>Action 03</b> Stratégie, ressources et évaluation	58 140 000	44 200 000	-24,0%	58 140 000	44 200 000	-24,0%
<b>Action 04</b> Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie	14 033 500	34 000 000	142,3%	14 033 500	16 000 000	14,0%
<b>Total</b>	769 572 570	721 322 864	-6,3%	794 572 570	708 322 864	-10,9%

Source : Projet annuel de performance



Source : *Projet annuel de performances.*



Source : *Projet annuel de performances.*

## **B. LES ACTIONS DU PROGRAMME 147 SONT MARQUÉES PAR DES CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE EN 2010**

L'action n° 1 « Prévention et développement social » qui concentre des dotations d'intervention est, pour l'essentiel, de la responsabilité de l'ACSÉ. L'action n° 2 « 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 n° 3 « Stratégie, ressources et évaluation » regroupe les moyens de fonctionnement d'organismes participant à la politique de la ville. Enfin, l'action n° 4 « 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).

## **1. L'action « Prévention et développement social » représente 46 % 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. 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 2010 à 332 millions d'euros en AE et 337 millions d'euros en CP, **soit une diminution respective de 7 % et de 11 % par rapport à 2009**. **Votre rapporteur pour avis observe qu'il s'agit en réalité d'une baisse statistique** qui tient à la fois au changement de périmètre budgétaire du service civil volontaire désormais pris en charge par les administrations en charge de la jeunesse ainsi qu'à la prorogation d'un an des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) avant une éventuelle redéfinition de la géographie prioritaire.

**Votre rapporteur pour avis 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 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 » concentre 43 % 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.**

Les crédits prévus en 2010 sont de 311 millions d'euros en AE et CP contre 339 millions d'euros en AE et 344 millions en CP en 2009, **soit une baisse, respectivement, de 8,3 % et 9,6 %**. Cette diminution sensible s'explique par le recentrage entériné en 2009 du dispositif d'exonération de

charges sociales qui bénéficie aux entreprises installées en zones franches urbaines<sup>1</sup> (ZFU).

**Votre rapporteur pour avis rappelle qu'il était très défavorable à cette mesure qui risquait, selon lui, de frapper lourdement les entreprises installées dans les ZFU, avec des répercussions majeures sur la situation de l'emploi dans les quartiers.** Il était particulièrement inquiet des effets de cette réforme en termes de répartition des emplois créés dans ces quartiers entre travail qualifié et travail non qualifié, à savoir un risque de voir les entreprises opérer une véritable segmentation de leurs activités en réservant aux quartiers difficiles les emplois à faible valeur ajoutée. C'est pourquoi, il espère que le Gouvernement fera un premier bilan de cette réforme dans les prochains mois.

En accompagnement des dispositifs d'exonération de charges sociales et fiscale, **le plan « Espoir banlieues »** met en œuvre 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'État et la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Ainsi, d'ici 2011, ce dispositif devra avoir bénéficié à 20 000 créateurs issus des quartiers sensibles. **Votre rapporteur pour avis se félicite de ce type d'action de nature, selon lui, à renforcer l'esprit d'entrepreneuriat au sein des quartiers.**

Enfin, en matière **d'insertion professionnelle**, la finalité de cette action est d'offrir un parcours individualisé vers 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 6,1 % des crédits**

**Cette action sert de cadre à l'ensemble des fonctions d'animation de la politique de la ville.** Elle regroupe les moyens de fonctionnement d'organismes participant à la politique de la ville à hauteur de 44,2 millions d'euros en AE et CP pour 2010 contre 58,1 millions d'euros en 2009, soit une baisse de 24 %. **Cette diminution s'explique en grande partie par l'intégration des agents régionaux de l'ACSÉ et le transfert budgétaire correspondant (salaires et fonctionnement) vers le programme n° 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales »** de la mission

---

<sup>1</sup> La réforme a eu un lourd impact sur les crédits de cette action constitués à 80 % des dotations de compensation des exonérations de charges sociales.

« Solidarité, insertion et égalité des chances ». Cela induit donc une diminution de la subvention versée à l'ACSÉ destinée à couvrir les dépenses de fonctionnement, pour les personnels et le fonctionnement courant de cette agence (12 millions d'euros pour 2010 contre 21,5 millions en 2009).

Les crédits inscrits au titre du volet « ingénierie » des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) sont également gérés par l'ACSÉ. Tout contrat urbain de cohésion sociale doit être doté d'un dispositif de direction et de conduite du projet, communément appelé « équipe-projet » ou « maîtrise d'œuvre urbaine et sociale ». Les crédits prévus sont ramenés de 18,9 millions d'euros en 2009 à **14,5 millions d'euros en 2010**.

Il est enfin à noter que les autres postes de dépenses sont dotés d'un montant égal à celui de 2009 : les frais de fonctionnement du SG-CIV (5 millions d'euros), ceux des services déconcentrés<sup>1</sup> (1,6 million d'euros), ceux des délégués du préfet (0,5 million d'euros), le financement des actions d'ingénierie et d'animation en matière de politique de la ville (10,4 millions d'euros).

#### **4. L'action « Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie » ne représente que de 4,7 % des crédits**

**Malgré son intitulé, les moyens alloués à cette action 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. Cela s'explique en réalité par un changement du mode de financement du PNRU.

La dotation prévue en 2010 est de 34 millions d'euros en AE contre 14 millions en 2009, soit une progression de plus de 140 %, et de 16 millions d'euros en CP contre 14 millions d'euros en 2009, soit une augmentation de 14 %. **Cette hausse, particulièrement significative des crédits, s'explique par la mise en œuvre de la mesure d'amélioration des collèges dégradés dans le cadre de la dynamique Espoir banlieues.** Il s'agit concrètement de la démolition et de la reconstruction de 30 collèges très dégradés éligibles conformément aux critères fixés par la circulaire du 5 mars 2009 du ministère de l'éducation nationale et du secrétariat d'État à la politique de la ville. Ces montants abonderont les dotations de l'ANRU.

Les dotations prévues au titre des dépenses de fonctionnement de l'ANRU (5 millions d'euros), de l'amélioration de la qualité de service dans

---

<sup>1</sup> *Au niveau régional, la politique de la ville est placée sous la conduite du préfet de région, responsable du budget opérationnel de programme, la compétence technique étant assurée par le SGAR. Le préfet de département agit pour sa part en tant que délégué des deux agences de l'État sur le territoire.*

les transports (5 millions d'euros) et de la gestion urbaine de proximité (4 millions d'euros) sont identiques à celles prévues en loi de finances initiale pour 2009.

## II. LE VOLET ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

### A. L'ACSÉ, ACTEUR INCONTOURNABLE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

#### 1. L'ACSÉ reste le principal opérateur de la politique de la ville en 2010

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010, l'ACSÉ conserve son rôle de premier opérateur de la politique de la ville en matière économique et sociale à travers les deux premières actions<sup>1</sup> du programme n° 147 dont son activité relève désormais uniquement. Ainsi selon le projet annuel de performances plus de **56 % des crédits du programme n°147<sup>2</sup> sont directement gérés par l'ACSÉ**. Votre rapporteur pour avis soutient une telle concentration des moyens opérationnels vers une agence d'exécution en lien avec le terrain.

L'Agence a été créée par la loi n° 2006-396 pour l'égalité des chances du 31 mars 2006<sup>3</sup>, 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**.

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 2010, 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.

---

<sup>1</sup> « Prévention et développement social » et « Revitalisation économique et emploi ».

<sup>2</sup> Ce pourcentage excède 91 % dès lors que se trouvent exclues de la répartition les opérations purement financières auxquelles se livre le SG-CIV, à savoir d'une part la subvention de service public attribuée à l'EPIDE et d'autre part la compensation des exonérations de charges sociales en zones franches urbaines et en zones de redynamisation urbaines.

<sup>3</sup> Articles 38 et 39.

**Selon le projet annuel de performances, les crédits alloués à l'ACSÉ pour 2010 s'élèvent à 399,1 millions d'euros et 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 au niveau national<sup>1</sup> ou de crédits d'utilisation plus diversifiée en fonction des projets locaux. Il convient de préciser qu'en 2010 une partie de ces crédits sera destinée à des projets spécifiques<sup>2</sup> 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 rapporteur 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 » mobiliseront 325 millions d'euros**

### *a) Éducation et accès aux savoirs de base*

Dans le projet de loi de finances pour 2010, 125,6 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 en situation de fragilité. L'aide moyenne de l'État est d'environ 180 000 euros par projet. En 2010, environ 500 projets et 10 internats labellisés, soit 125 places seront financés. Programmés, **dans le cadre du plan « Espoir banlieues »**, plusieurs dispositifs seront financés par l'ACSÉ pour un montant de **14,1 millions d'euros** : le « *busing* », les internats d'excellence ou encore les mesures d'accès à l'éducation et à l'excellence 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 éducative<sup>3</sup> à l'image de l'accompagnement en classes préparatoires aux grandes écoles. Ce volet comprend également **les mesures d'accès à l'éducation des populations vulnérables** pour **21,5 millions d'euros**, dans le cadre notamment des contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (CLAS) et de l'opération « école ouverte ».

---

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

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Comme pour les lycéens dans l'opération « Une grande école pourquoi pas moi ? » qui concerne 134 grandes écoles et universités et mobilise 4 millions d'euros.

*b) Santé et accès aux soins*

Les financements des actions dans le domaine de la santé représentent 19,5 millions d'euros pour 2010 et sont d'abord destinés aux **ateliers santé-ville**<sup>1</sup> (ASV) pour 13 millions d'euros. Il s'agit d'instances de coordination associant des représentants de l'État, 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, **lutter contre les discriminations dans l'accès aux soins** pour 1 million d'euros ainsi qu'à des actions de **prévention des toxicomanies**<sup>2</sup> pour 4 millions d'euros.

*c) Culture et promotion de la diversité*

Les interventions de l'ACSE pour la culture et la promotion de la diversité mobilisent **20 millions d'euros** pour 2010. Votre rapporteur pour avis reconnaît que le développement et la pérennisation d'une offre culturelle diversifiée pour des populations qui en sont souvent éloignées pour des raisons sociales, économiques ou territoriales est un facteur de cohésion sociale. C'est pourquoi il constate avec satisfaction que l'accès des populations des quartiers prioritaires **aux pratiques artistiques et culturelles** mobilise 6,6 millions d'euros, que 1,7 million d'euros est consacré à l'opération « Intégration républicaine par la culture » ou encore que 6,7 millions d'euros sont prévus pour **revaloriser l'image des habitants des quartiers dans les médias**.

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

**Les crédits en faveur du lien social et de la citoyenneté constituent, avec 127,8 millions d'euros budgétés en 2010, le premier poste de dépenses de l'action « Prévention est développement social ».** Ils se répartissent entre différents dispositifs :

- le programme « **adultes-relais** », pour un montant de 79,5 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, 4 200 conventions seront actives au 31 décembre 2010 ;

---

<sup>1</sup> Selon le projet annuel de performances, l'État octroie une aide moyenne de 43 333 euros par atelier. Il est prévu qu'en 2010, 300 ASV soient en activité.

<sup>2</sup> Actions d'information et de sensibilisation sur les dangers liés aux consommations de tabac, d'alcool, de produits illicites.

- 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'État financera en 2010 environ 3 700 projets ;

- le soutien de la vie associative qui correspond au **volet « développement social » des CUCS** est doté de 9,4 millions d'euros pour permettre d'accompagner les actions portées par les communes et les associations de quartiers dans le domaine de la cohésion sociale et de l'égalité des chances. Ce volet permet notamment le financement de **780 postes d'animateurs associatifs**, dont la gestion est confiée à l'association « Fonds jeunesse éducation populaire » (FONJEP<sup>1</sup>) ;

- **la consolidation du lien social et les actions favorisant la mise en place de projets à dimension civique et citoyenne** se voient attribuer respectivement 15 et 13,9 millions d'euros. Au moment où de grandes inquiétudes animent les élus locaux sur la préservation du lien social, votre rapporteur pour avis ne peut que se féliciter de l'encouragement de telles initiatives qui contribuent au développement de la citoyenneté et de la participation des habitants à la vie de leur cité.

**Votre rapporteur pour avis note enfin la disparition du service civil volontaire<sup>2</sup>**, inscrit pour 9,5 millions d'euros dans la précédente loi de finances. Selon les informations disponibles, ce dispositif a quitté le champ de la politique de la ville pour rejoindre les actions conduites sous la responsabilité du Haut commissariat à la jeunesse. Quoi qu'il en soit, **votre rapporteur pour avis estime indispensable de préserver un tel dispositif** qui a montré à la fois son impact très positif sur les jeunes et l'utilité sociale des missions d'intérêt général qu'ils accomplissent.

*e) Accès aux droits et prévention des discriminations*

Les crédits pilotés par l'ACSÉ au titre de cette intervention s'élèvent à 15 millions d'euros. **L'accès aux droits et aux services publics** doté de 8 millions d'euros doit permettre de financer des projets d'amélioration de l'accessibilité aux services publics et à la justice de proximité, notamment

---

<sup>1</sup> Comme l'indiquent 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.

<sup>2</sup> Ce dispositif 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.

pour les populations étrangères. **Les actions de prévention institutionnelle des discriminations se voient, quant à elles, attribuer 7 millions d'euros.**

*f) Prévention de la délinquance juvénile*

L'ACSE pilote les crédits destinés, d'une part, au financement du **volet « prévention de la délinquance » des CUCS<sup>1</sup>** 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 mesures<sup>2</sup> concernent principalement la prévention de la récidive et la création des postes de travailleurs sociaux dans certains commissariats de police.

**3. Les interventions de l'ACSE au titre des autres actions du programme 147**

*a) Les interventions en faveur de la « revitalisation économique et l'emploi » mobiliseront 35,2 millions d'euros*

Les crédits pilotés par l'ACSE 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 32,2 millions d'euros. Il s'agit pour l'agence 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'ACSE en matière d'emploi et de développement économique sont l'Agence nationale pour l'emploi et la Caisse des dépôts et des consignations.

**Votre rapporteur pour avis considère que l'emploi est un des axes stratégiques 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, il préconise la création dans les maisons de l'emploi, pour tous les quartiers éligibles à la

---

<sup>1</sup> Constitué en général par les contrats locaux de sécurité.

<sup>2</sup> Elles sont présentées dans les circulaires justice/ville du 17 juillet 2006 et intérieur/cohésion sociale du 1<sup>er</sup> 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.

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<sup>ème</sup> chance**<sup>1</sup> (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'ACSE pilote les crédits destinés au financement du **volet « ingénierie »**<sup>2</sup> des CUCS pour un montant de 17,9 millions d'euros, des **frais de fonctionnement** de l'agence pour un montant de 12 millions d'euros<sup>3</sup> et de **la formation et de l'accompagnement** des acteurs<sup>4</sup> pour un montant de 3,4 millions d'euros.

*c) 9 millions d'euros budgétés pour des opérations d'amélioration du cadre de vie*

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 soutien à des initiatives d'habitants visant à améliorer la gestion et l'entretien des espaces de vie des quartiers. Cette année, la qualité de service dans les transports à travers le désenclavement des quartiers apparaît comme une priorité dans la déclinaison de la dynamique « espoir banlieues » avec une dotation de 5 millions d'euros.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> La « subvention pour charges de service public » est destinée à couvrir l'essentiel des dépenses de fonctionnement (personnel et fonctionnement courant).

<sup>4</sup> Actions de formation pour professionnaliser les agents de l'ACSE ou les acteurs pris sous contrat pour diriger et animer des colloques et des réunions ou participer à des diagnostics.

## ***B. UN OPÉRATEUR RÉSIDUEL : LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU CONSEIL INTERMINISTÉRIEL À LA POLITIQUE DE LA VILLE***

### **1. Une nouvelle gouvernance de la politique de la ville en 2010**

Conformément aux décisions du conseil de modernisation des politiques publiques, le Gouvernement a souhaité modifier la gouvernance de la politique de la ville afin d'en **renforcer l'efficacité en l'organisant autour d'une instance de consultation** (le conseil national des villes), **d'une instance de décision** (le comité interministériel des villes) **et d'une instance de préparation et d'exécution** (le secrétariat général du comité interministériel des villes). **Le décret n°2009-539 du 14 mai 2009 relatif aux instances en charge de la politique de la ville traduit cette nouvelle organisation.**

**Le secrétariat général du comité interministériel des villes (SG-CIV)**, remplace donc la DIV, et sera chargé de préparer les travaux du **comité interministériel des villes (CIV)** et de veiller à l'application de ses décisions. Ses attributions sont centrées autour de trois missions principales : la mise en œuvre de l'interministérialité et l'évaluation de la politique de la ville ainsi que, pour le compte du ministre chargé de la politique de la ville, l'exercice de la tutelle des établissements publics relevant de celui-ci, notamment l'ACSÉ et l'ANRU. Le **CIV**, instance de pilotage et de décision présidée par le Premier ministre ou le ministre en charge de la politique de la ville, se réunira désormais deux fois par an et sera chargé de définir les priorités de l'État et de décider des actions nécessaires à leur mise en œuvre. Enfin, les attributions du **conseil national des villes (CNV)**, composé d'élus, de représentants des partenaires sociaux et de personnalités qualifiées, seront renforcées. Ce conseil sera ainsi en mesure de mieux assurer son rôle essentiel d'instance de consultation du Gouvernement dans le domaine de la politique de la ville.

Votre rapporteur pour avis faisait déjà observer en 2009 que la **délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain (DIV) n'était plus le principal opérateur de la politique de la ville**. Son périmètre d'intervention s'est en effet considérablement réduit au fil des années au profit des deux agences dédiées que sont l'ANRU et l'ACSÉ qui gèrent aujourd'hui la quasi totalité des moyens d'intervention sur le terrain. Toutefois, si l'on prend en compte les financements de l'EPIDE<sup>1</sup> et les exonérations de charges sociales en ZFU, le SG-CIV qui a remplacé la DIV sera appelé à gérer environ 273 millions d'euros en 2010. **Sur l'ensemble de ces crédits, 247 millions d'euros seront destinés aux compensations d'exonération de charges sociales patronales en faveur des entreprises installées en zones franches urbaines (ZFU).**

---

<sup>1</sup> La subvention versée au titre des charges de service public à l'EPIDE, soit 26 millions d'euros, transite également par le SG-CIV.

## **2. L'avenir des dispositifs d'exonérations sociales dans le cadre des zones franches urbaines est de plus en plus incertain**

**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 1997<sup>1</sup>, suivie de 41 autres en 2004<sup>2</sup>. Puis la loi pour l'égalité des chances du 31 mars 2006<sup>3</sup> 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'affaires annuel est inférieur à 10 millions d'euros<sup>4</sup> 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 patronales<sup>5</sup> 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<sup>er</sup> 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'emplois 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 c'est plus de 27 000 entreprises qui bénéficient aujourd'hui du régime d'exonération<sup>6</sup>, totalisant plus de 107 000 emplois. **Entre 2002 et 2007, le nombre d'embauches exonérées en ZFU a connu une augmentation constante en rythme annuel** passant de près de 8 000 à près de 19 000, soit une hausse annuelle moyenne de près de 20 %. L'ONZUS estime ainsi que le taux d'activité des ZFU est largement supérieur à celui des agglomérations environnantes.

---

<sup>1</sup> « ZFU de première génération » instituées le 1<sup>er</sup> janvier 1997 par le pacte de relance pour la ville.

<sup>2</sup> « ZFU de deuxième génération » instituées le 1<sup>er</sup> janvier 2004 par la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003.

<sup>3</sup> « ZFU de troisième génération » créées par la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006.

<sup>4</sup> Le chiffre est fixé chaque année.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> Source : données 2008 de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS).

**Or, la loi de finances pour 2009<sup>1</sup> a, contre l'avis de votre commission et celles des finances et des affaires sociales, limité les avantages fiscaux et sociaux consentis aux zones franches urbaines.** L'évolution a porté sur deux points : les modalités de sortie du dispositif d'une part, la concentration des exonérations sur les seuls bas salaires d'autre part. Alors que la sortie du mécanisme s'opérait jusque-là de façon progressive la loi a d'une part mis un terme à la succession d'abattements dégressifs de sorte que la période de cinq années d'exonération marque désormais un retour immédiat au droit commun. D'autre part, la loi a introduit un plafonnement du niveau de salaire ouvrant droit à exonération totale de cotisations sociales dans les zones franches urbaines à 1,4 SMIC. Au-delà de ce seuil, le montant de l'exonération régresse jusqu'à s'annuler lorsque la rémunération égale un seuil de sortie de 2,4 SMIC en 2009, de 2,2 SMIC en 2010 et de 2 SMIC en 2011.

**Votre rapporteur pour avis soulignait qu'une telle réforme présentait l'inconvénient de concentrer l'intervention publique sur les bas salaires et encourageait dès lors le recrutement de salariés moins qualifiés.** Aussi, s'il ne conteste nullement la nécessité de favoriser l'emploi des moins diplômés, par nature plus exposés à l'exclusion du marché du travail, il estime toutefois que cette réforme a envoyé un mauvais signal aux entreprises installées dans les ZFU.

Quant aux 416 zones de redynamisation urbaine<sup>2</sup> (ZRU), qui bénéficient d'exonérations en termes de taxe professionnelle et d'impôt sur les bénéfices,  **votre rapporteur pour avis ne peut masquer son inquiétude compte tenu de la suppression de la fiscalité locale sur les entreprises.** De nombreux élus s'interrogent en effet sur l'avenir de ce dispositif qui était censé redonner davantage de compétitivité aux entreprises implantées sur ces territoires.  **Votre rapporteur pour avis estime donc indispensable que le Gouvernement soit entendu sur ce point par votre Haute assemblée représentant les collectivités territoriales.**

### **3. La participation à 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 2005<sup>3</sup>.** Sa mission est d'assurer l'insertion sociale et professionnelle de jeunes adultes volontaires sans

---

<sup>1</sup> L'article 190 a porté modification de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, qui abrite le dispositif d'exonération de charges sociales appliqué aux zones franches urbaines.

<sup>2</sup> Leur création remonte à la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995. Les quartiers éligibles sont ceux présentant des caractères économiques et sociaux particulièrement difficiles.

<sup>3</sup> 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.

qualification ni emploi ou en voie de marginalisation sociale. Déployé sur 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 rapporteur pour avis considère qu'il s'inscrit pleinement dans le cadre des dispositifs de deuxième chance du plan « Espoir banlieues ».** Aussi, il 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 2010 à **26 millions d'euros tant en AE qu'en CP.** Cette somme qui concourt à un budget annuel de 85 millions d'euros devra permettre de financer l'accueil de 2 265 volontaires en fin d'année 2010 et 2 430 en fin d'année 2011 avec pour objectif de diminuer de 12,5 % sur trois ans le coût unitaire par volontaire.

### **III. UN EFFORT MAINTENU EN FAVEUR DU PROGRAMME NATIONAL DE RÉNOVATION URBAINE**

#### ***A. LE PROGRAMME NATIONAL DE RÉNOVATION URBAINE***

##### **1. Le programme national de rénovation urbaine est piloté par l'Agence nationale de rénovation urbaine**

**Le programme national de rénovation urbaine (PNRU) a été créé par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003** d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine<sup>1</sup>. 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 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.

**Les moyens de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) sont essentiellement employés au pilotage de la mise en œuvre du PNRU.** Placé sous la tutelle du ministre chargé de la politique de la ville, cet établissement public<sup>2</sup> 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

---

<sup>1</sup> Loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003.

<sup>2</sup> 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.

logements sociaux que d'aménagement des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

## **2. La modification de la participation de l'État au financement du PNRU depuis 2009**

**Depuis 2009 et pour trois ans, l'État s'est financièrement désengagé du financement de l'ANRU dont il n'assume plus que les frais de fonctionnement.** Ce changement s'inscrit dans une série de réévaluations modifiant la participation de l'État sur la période 2004-2013. La dernière constitue, selon votre rapporteur pour avis, une véritable rupture puisqu'elle introduit une débudgétisation presque totale de la participation de l'État au PNRU.

En effet, la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre les exclusions a modifié les modalités de financement de l'ANRU : l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL) devenant son principal financeur pour les années 2009 à 2011. Ainsi, le décret n° 2009-747 indique que l'UESL consacrera une enveloppe de 770 millions d'euros par an au titre du financement du PNRU pour les années 2009 à 2011 (à titre de comparaison, l'UESL a versé 380 millions d'euros à l'ANRU pour l'année 2008).

### **LES MODIFICATIONS DE LA PARTICIPATION DE L'ÉTAT AU PNRU**

- La loi du 1<sup>er</sup> 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'État 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'État 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'État à **6 milliards d'euros** jusqu'en 2013.

**La part essentielle de ses ressources est donc désormais constituée d'une partie du produit de la participation des employeurs à l'effort de construction dite du « 1 % logement ». L'ANRU mutualise ainsi les contributions financières de l'État, de l'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).**

### 3. L'état d'avancement du PNRU au 1<sup>er</sup> septembre 2009

**La loi du 1<sup>er</sup> 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 ».**

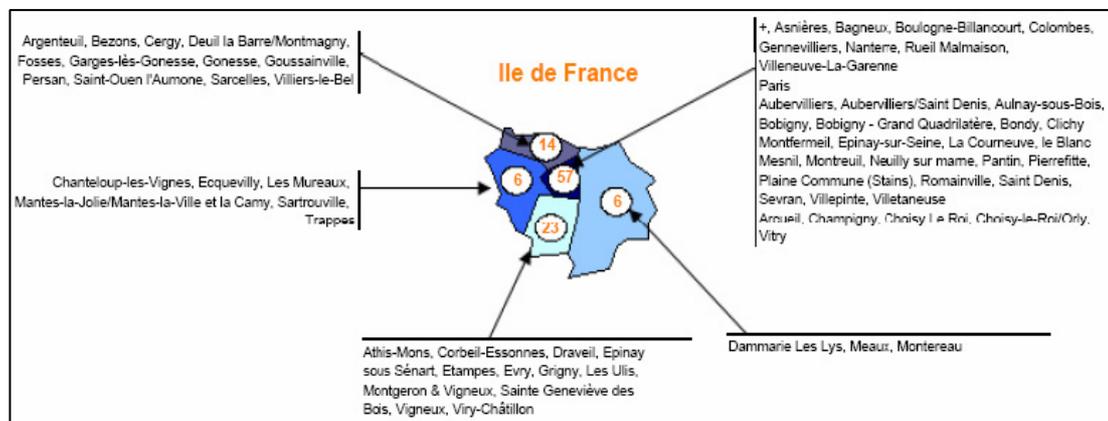
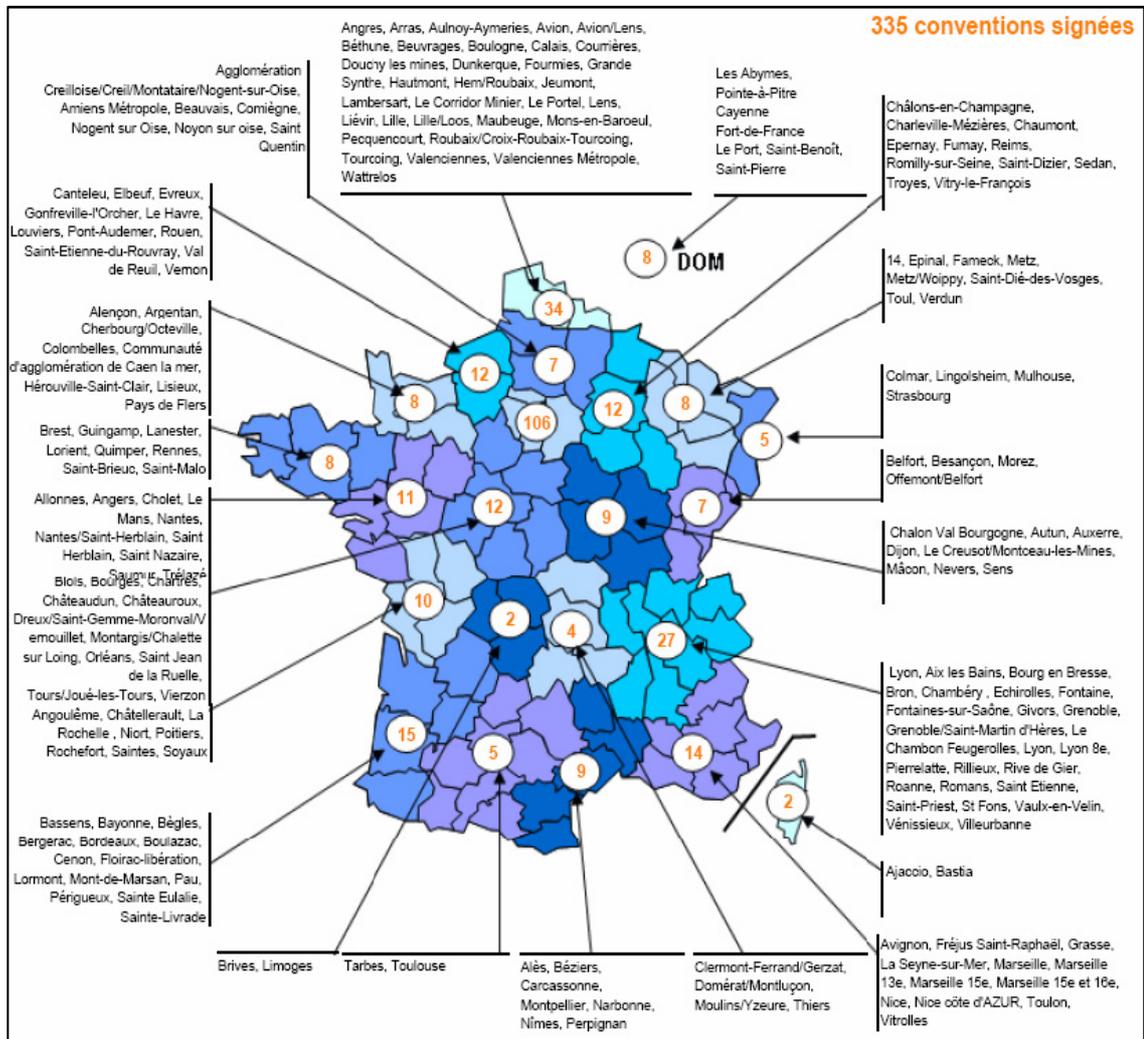
Parmi les 751 zones urbaines sensibles (ZUS), 189 sites ont été considérés comme prioritaires dès juillet 2002. Au 1<sup>er</sup> juillet 2007, les dérogations au titre de l'article 6 ont rendu éligibles 120 sites supplémentaires qui étaient auparavant hors ZUS ainsi que 90 sites jusque là extérieurs 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 supplémentaires<sup>1</sup> susceptibles de faire l'objet de conventions pluriannuelles, sous réserve de l'existence d'une convention territoriale avec un département ou une région.

**Au 1<sup>er</sup> septembre 2009, 375 projets globaux ont été approuvés par le comité d'engagement de l'agence** et 335 conventions signées relatives à 196 sites prioritaires représentant 474 quartiers. Ces projets représentent également un montant d'environ **39,8 milliards d'euros de travaux** programmés sur les cinq prochaines années et concernent une population de **3,2 millions d'habitants**. Ces projets sont financés par une participation de l'ANRU d'environ **10,9 milliards d'euros** et doivent permettre la construction de plus de 120 000 logements sociaux, la réhabilitation de près de 300 000, la déconstruction de près de 130 000 et la résidentialisation de plus de 300 000 logements de ce type.

---

<sup>1</sup> 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.

### Répartition géographique des conventions signées par l'ANRU au 1<sup>er</sup> septembre 2009



Source : ANRU.

**Pour les exercices 2009 à 2011, il est prévu que le « 1 % logement » participe au renouvellement urbain à hauteur de 770 millions d'euros par an.** La contribution de l'État est limitée sur cette période à une subvention pour charges de service public destinée à couvrir les dépenses de fonctionnement de l'ANRU. **L'ANRU bénéficiera également, au titre du plan de relance<sup>1</sup>, d'un financement complémentaire de 350 millions d'euros<sup>2</sup> pour le PNRU :** 200 millions de CP en 2009 et 150 millions d'euros en 2010 destiné à accélérer sa mise en œuvre. **Votre rapporteur pour avis salue d'ailleurs ce retour de l'État dans le financement du PNRU,** persuadé que cette contribution sera de nature à jouer un rôle d'amortisseur de crise pour le secteur du bâtiment et de la construction.

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

**Votre rapporteur pour avis avait souhaité qu'une réflexion s'engage sur la possibilité de traiter la question des centres anciens dégradés dans le cadre de l'ANRU.** Aussi, constate-t-il avec satisfaction que cette année il soit 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.

En vertu de l'article 25 de la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion, le PNRQAD vise « *à engager les actions nécessaires à une requalification globale de ces quartiers tout en favorisant la mixité sociale, en recherchant un équilibre entre habitat et activités et en améliorant la performance énergétique des bâtiments* ». Cette démarche s'appuie sur la transformation durable des quartiers grâce à l'aménagement d'équipements et d'espaces publics, le développement de services et de commerces et la conversion de logements sociaux garantissant une mixité sociale.

---

<sup>1</sup> Crédits ouverts dans le cadre de la loi de finances rectificatives pour 2009 n° 2009-422 du 4 février 2009.

<sup>2</sup> Ces crédits supplémentaires généreront, selon le ministère en charge de la mise en œuvre du plan de relance, plus de 4 milliards d'euros de travaux dans le BTP qui démarreront d'ici la fin de l'année 2009 et permettront de traiter notamment 12 000 constructions de logements sociaux, 23 000 réhabilitations, 20 000 résidentialisations, 160 opérations d'aménagement, 100 équipements publics, 12 opérations commerciales et 80 opérations d'ingénierie.

Ce programme<sup>1</sup> fait l'objet d'une première phase entre 2009 et 2011 visant à la requalification d'une vingtaine de quartiers. **Les moyens financiers alloués à sa mise en œuvre s'élèvent à 380 millions d'euros** dont 150 millions apportés par l'ANRU, 150 millions par l'ANAH et 80 millions d'euros d'aides à la pierre sur le budget du ministère du logement.

## ***B. UN FINANCEMENT QUI RESTE TOUTEFOIS INCERTAIN POUR L'ANRU APRÈS 2010***

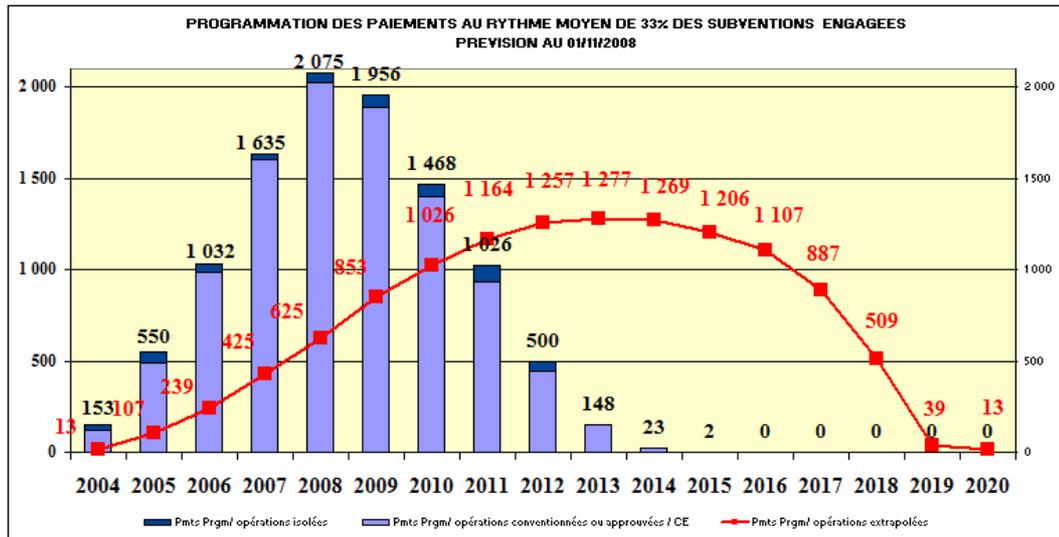
### **1. Le financement prévu doit permettre à l'agence la réalisation des projets jusqu'en 2010**

Comme l'a précédemment souligné votre rapporteur pour avis, depuis cette année **les moyens financiers en faveur de la rénovation urbaine sont constitués presque intégralement d'une partie du produit de la participation des employeurs à l'effort de construction (le 1 % logement)**. L'État ne produit donc quasiment plus aucun effort budgétaire et fait reposer le financement du PNRU, soit 770 millions d'euros par an pour 2010 et 2011, sur l'UESL. Aussi, **votre rapporteur pour avis s'inquiète des conséquences de ce choix sur la réalisation des engagements issus du PNRU.**

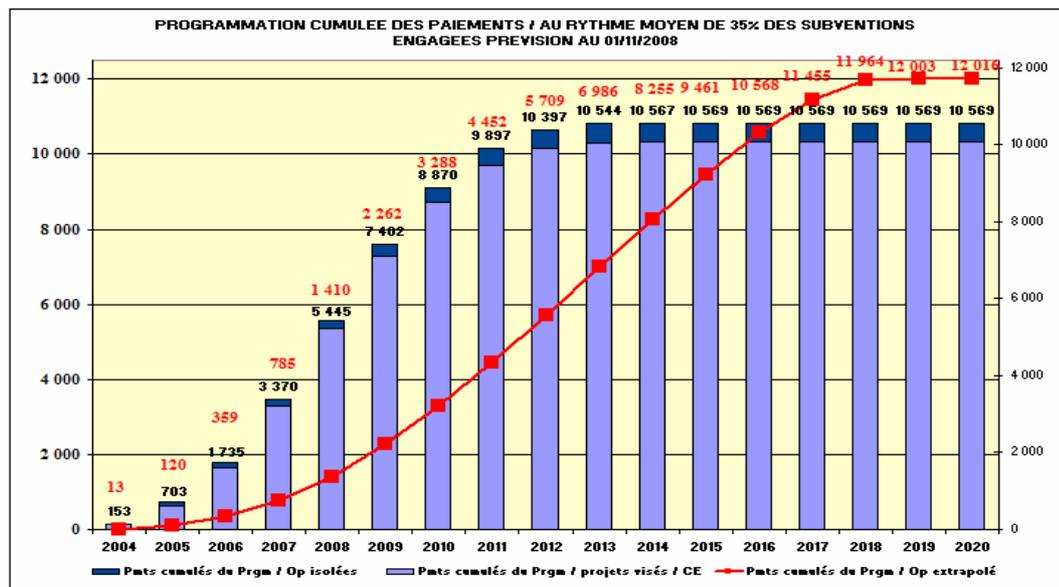
Toutefois, il observe que cela ne devrait pas remettre en cause la réalisation par l'ANRU de ses projets pour l'exercice 2010, compte tenu des excédents de trésorerie de l'agence. La trésorerie de l'ANRU lui a, jusqu'à présent, permis d'absorber l'accélération du rythme des paiements à mesure que les projets arrivaient à maturité. **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 annuelle 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.

---

<sup>1</sup> Pour la période 2009-2016, ce programme prévoit la réalisation de 25 000 logements locatifs conventionnés et 5 000 places de logements adaptés ou d'hébergement ; la réhabilitation de 60 000 logements privés ; le traitement d'immeubles en recyclage foncier ; les travaux d'aménagement de proximité et d'équipements publics ; les actions d'ingénierie avec l'aide à la conduite générale de projet par les communes ou les EPCI.



Source : ANRU (en millions d'euros).

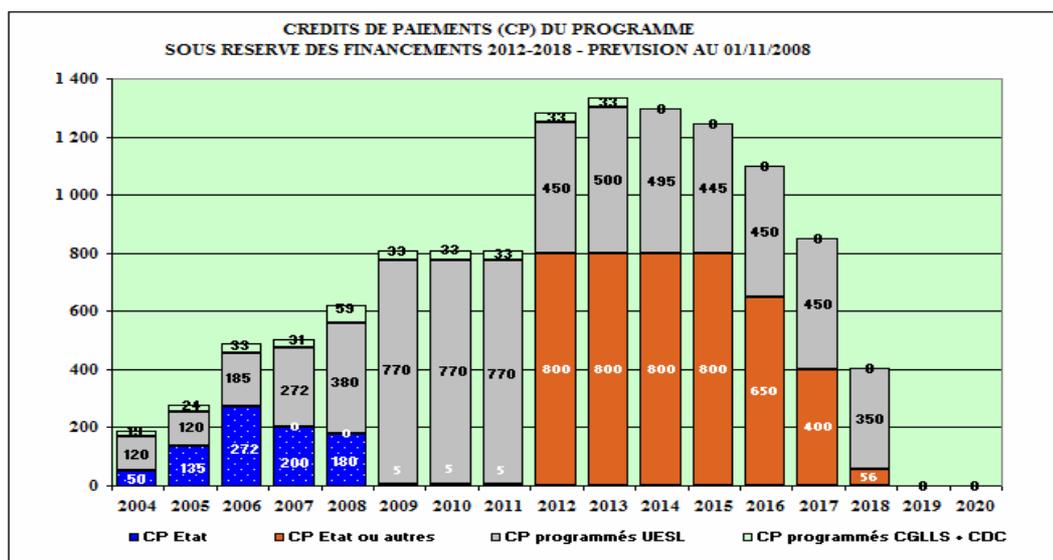


Source : ANRU (en millions d'euros).

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

Le financement du PNRQAD entre 2009 et 2011 donnera lieu au versement de 150 millions d'euros à l'ANRU par l'UESL soit 10 millions d'euros en 2009, 45 millions d'euros en 2010 et 95 millions d'euros 2011. **Compte tenu de son poids relativement modeste, le PNRQAD ne constitue pas encore un sujet d'inquiétude pour l'équilibre financier de l'ANRU.**

**Or il n'en va pas de même pour le PNRU, du moins à partir de la fin de l'année 2010.** En effet, le PNRU arrive dans une phase active de réalisation des opérations prévues dans les conventions, ce qui va engendrer mécaniquement une augmentation en volume de ses interventions. Dans son rapport financier 2008, l'ANRU fait état dès 2011 d'un besoin de trésorerie supérieur de 140 millions d'euros aux ressources prévues par la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion. L'agence observe également qu'il lui faudra trouver environ 1,2 milliard d'euros de ressources annuelle au-delà de 2011.



Source : ANRU (en millions d'euro).

**Votre rapporteur pour avis estime que les prélèvements opérés sur l'UESL ne pourront se poursuivre sans mettre en péril la pérennité de son fonctionnement** et ses diverses actions en faveur de la politique du logement. Mais, par ailleurs et dès 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 à ce risque de dépassement des crédits programmés, votre rapporteur pour avis appelle le Gouvernement à répondre clairement 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'État, cosignataire des conventions.

## IV. RÉVISER LA GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

### A. L'ACTUELLE GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE A MONTRÉ SES LIMITES

#### 1. L'efficacité de l'intervention par zonage n'est pas établie

**La politique de la ville vise à réduire les écarts entre les quartiers en difficulté et la ville.** Ainsi, comme l'a rappelé le Président de la République le 8 février 2009<sup>1</sup>, « la politique de la ville a été conçue pour intervenir de manière spécifique, comme effet levier, dès lors que les politiques de droit commun de l'État et des collectivités territoriales se sont pleinement exercées ». Dans sa mise en œuvre, elle se distingue par le caractère transversal, partenarial et territorialisé de son intervention, dans le cadre d'une géographie prioritaire.

**Cette dernière repose essentiellement sur une logique de zonage.** La politique de la ville a donc été mise en œuvre dans des territoires d'intervention prioritaires (ZUS, CUCS, quartiers ANRU...) qui se sont étendus et juxtaposés sans réelle cohérence. A ces différents périmètres, et dans une même logique d'empilement, sont venus se greffer de nombreux dispositifs dérogatoires (exonérations fiscales et sociales, dérogations aux règles d'urbanisme, incitations à destination des agents publics, mesures d'accompagnement social...).

**Or, force est de constater qu'aujourd'hui, cette action par zonage n'a pas fait la preuve de son efficacité.** Malgré la multiplication des actions conduites dans les territoires prioritaires, les écarts avec le reste de la ville ne se sont pas véritablement réduits, notamment dans le domaine clé de l'emploi. Au contraire, en confinant l'action publique aux quartiers, le zonage trop strict produit des effets pervers et prive les partenaires locaux de capacités plus grandes pour mener des actions plus globales à l'échelle de la ville. Appliqué de manière uniforme sans impliquer suffisamment les acteurs locaux, le zonage est en outre défavorable à la mobilisation des acteurs locaux et notamment à leurs politiques de droit commun insuffisamment territorialisées.

---

<sup>1</sup> Discours de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République en date du 8 février 2009 : présentation du plan « dynamique espoir banlieue ».

## 2. Pour une géographie renouvelée de la politique de la ville

A partir de ces constats, **votre rapporteur pour avis préconise<sup>1</sup> de sortir de cette logique de zonage trop strict**. Pour cela, il recommande de mettre fin au zonage rigide des ZUS dans la triple perspective :

– **de renforcer le partenariat entre l'État et les villes** en exigeant désormais que toutes les interventions de la politique de la ville soient intégrées au contrat ;

– **de simplifier la politique de la ville** en mettant fin à la juxtaposition d'une géographie administrative zonée, qui serait supprimée, et d'une géographie contractuelle, désormais déterminée en concertation entre l'État et la ville ;

– **d'améliorer l'efficacité des actions** en soutenant une logique de projet local dans laquelle l'État concentrerait ses moyens sur les villes dont les ressources sont insuffisantes pour faire face à leurs difficultés.

Au plan de la méthode, les territoires éligibles à la politique de la ville doivent faire l'objet d'une remise à jour par l'État selon une méthode objective et transparente dans laquelle **les communes les plus défavorisées seront soutenues en priorité**.

**Pour cela, votre rapporteur pour avis préconise de définir l'éligibilité à la politique de la ville au niveau de la commune et non plus du quartier**. Cette approche permettra d'intervenir en priorité dans les communes qui concentrent le plus de difficultés et qui ont le moins de moyens à leur disposition. La sélection des communes prioritaires reposerait sur des critères permettant une appréhension complète des difficultés dans la commune. Pour cela, la combinaison de plusieurs critères peut être envisagée : le taux de chômage, la part des jeunes sans qualification professionnelle, la part de HLM, la part des bénéficiaires de minima sociaux et la part des bénéficiaires d'allocations logement.

**Surtout, la solidarité nationale devra désormais s'exercer en priorité en faveur des communes les plus en difficulté**, là où la mise en œuvre des politiques de droit commun et de la solidarité locale ne suffit plus à répondre aux besoins locaux. A cette fin, le potentiel financier des communes doit également être pris en compte pour arrêter la liste des territoires prioritaires et proportionner le niveau d'intervention de l'État.

**Les territoires d'intervention seraient fixés dans le contrat entre l'État et les villes** retenues pour bénéficier de la politique de la ville. Les acteurs locaux disposeraient de davantage de marge de manœuvre pour définir leur périmètre d'intervention en fonction du diagnostic territorial et du type de mesures mises en œuvre.

---

<sup>1</sup> *Rapport de M. Gérard Hamel, député d'Eure-et-Loir et M. Pierre André, sénateur de l'Aisne, fait à la demande de M. François Fillon, Premier ministre, sur « la révision de la géographie prioritaire et la contractualisation de la politique de la ville ».*

L'État garderait enfin la capacité d'intervenir de manière renforcée dans les cas où une collectivité serait confrontée à des difficultés exceptionnelles hors de proportion avec sa capacité d'action.

## ***B. POUR UNE CONTRACTUALISATION RENFORCÉE AU SERVICE D'UN PROJET DE TERRITOIRE***

### **1. Un contrat unique et global traduisant l'engagement des partenaires**

L'approfondissement de la démarche contractuelle s'inscrit dans la démarche de responsabilisation des acteurs locaux et d'activation des dépenses de la politique de la ville.

**Le maire (ou le président de l'EPCI) et le préfet devront constituer les pivots du pilotage stratégique et opérationnel de proximité,** bâti autour d'un projet de territoire intégré auquel les autres collectivités territoriales seront invitées à se joindre.

Sur la base d'un diagnostic local partagé, le contrat précisera les territoires et les publics qui feront l'objet d'une action soutenue, en cohérence avec les priorités nationales de l'État. Il s'agira désormais de faire primer le projet sur le découpage administratif, ce dernier devant, désormais, se déduire du premier.

En ce sens, il conviendrait :

– **d'élargir le champ contractuel** : la définition des territoires infra-communaux et des publics prioritaires, la mise en place des dispositifs actuellement liés aux ZUS (exonérations fiscales et sociales notamment) et les outils tels que les contrats locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) devraient être intégrés dans ce contrat unique qui deviendrait véritablement global ;

– **d'inscrire le partenariat dans la durée** : pour laisser le temps nécessaire à l'action, il serait souhaitable que la durée des contrats soit alignée sur celle des mandats municipaux (six ans) ;

– « **d'activer** » **les interventions de la politique de la ville** : dans le terme prévu, le contrat placera ses acteurs dans une logique de responsabilité. A cette fin, les pratiques d'évaluation devront être développées et les conséquences tirées (mise en place d'un mécanisme de dégagement d'office des crédits par exemple).

L'action des acteurs inscrite dans le contrat devra résolument placer les collectivités concernées sur une trajectoire de retour au droit commun.

## 2. Une mise en œuvre progressive de la réforme

Pour réussir, la réforme proposée devra faire l'objet d'une mise en œuvre progressive. Tout particulièrement, le Gouvernement doit garantir que les dispositifs actuels de rénovation urbaine et de zones franches urbaines puissent déployer leurs effets jusqu'au terme et dans les conditions tels qu'ils sont actuellement fixés.

La suppression des ZUS devra faire l'objet d'un accompagnement adapté pour garantir la visibilité budgétaire aux acteurs et permettre d'anticiper les évolutions à venir. Les territoires devraient faire l'objet d'un accompagnement avec une évolution progressive des actions spécifiques dont ils bénéficient actuellement.

Conformément aux orientations de simplification et de responsabilisation des acteurs, les nombreux dispositifs actuellement attachés aux ZUS devront évoluer vers des mécanismes contractuels plus souples (en faveur des entreprises, des bailleurs sociaux, des agents publics).

La réforme a vocation à prendre effet à compter de 2011, à l'échéance des contrats urbains de cohésion sociale.

En conclusion, votre rapporteur pour avis a pris bonne note de la prorogation d'un an des actuels contrats urbains de cohésion sociale (CUCS). Dans cette perspective, **il espère en effet que l'année 2010 sera mise à profit pour engager, sur la base d'une évaluation de ces contrats, une géographie révisée de la politique de la ville reposant sur un nouveau contrat entre l'État et les communes qu'il appelle de ses vœux.**



## CHAPITRE II LES PROGRAMMES RELATIFS À LA POLITIQUE DU LOGEMENT

### I. LE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT EN 2010

#### *A. L'EFFORT NATIONAL EN FAVEUR DU LOGEMENT DOIT ÊTRE CONFORTÉ*

L'effort national en faveur du logement comprend les aides du budget de l'État, les dépenses fiscales prises en charge par l'État, ainsi que les contributions des régimes sociaux et des employeurs (Fonds national d'aide au logement, 1 % logement).

#### **1. Les crédits mobilisés au titre de la politique du logement**

Selon le projet annuel de performances, la politique du logement mobilise pour 2010, 6,98 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE), soit une hausse de 4,7 % par rapport à 2009, et 7,1 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), soit une hausse de 6,3 %. **Votre rapporteur pour avis observe que cette hausse est essentiellement due à l'augmentation des aides personnalisées au logement<sup>1</sup>** du programme n° 109 « *Aide à l'accès au logement* ». Cela tient en large partie aux effets mécaniques de la crise économique, une telle augmentation n'ayant pas été prévue dans le cadre de la loi de programmation triennale des finances publiques 2009-2011.

**Votre rapporteur pour avis observe à cet égard, qu'en retirant les aides personnalisées au logement du périmètre de l'enveloppe budgétaire totale des crédits consacrée au logement, il n'y aurait en réalité aucune augmentation de ce budget<sup>2</sup> et même, pire, celui-ci accuserait une légère diminution.**

**Ce budget pour 2010 est également marqué par des changements de périmètre.** À la suite du rattachement du secrétariat d'État au logement au ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, les crédits consacrés à la rémunération des personnels en charge de la politique du logement, auparavant comptabilisés dans le programme n° 135 « *Développement et amélioration de l'offre de logement* », sont désormais inscrits dans le programme « *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie,*

---

<sup>1</sup> En effet celles-ci augmentent de 8,5 % par rapport à 2009.

<sup>2</sup> Celui-ci passerait en effet entre 2009 et 2010, de 1,7 milliard d'euros à 1,6 milliard d'euros en AE et resterait constant à 1,7 milliard d'euros en CP.

de l'énergie, du développement durable et de la mer » de la mission « *Ecologie, développement et aménagement durables* ».

## **2. La réforme de la contribution du « 1 % logement » qui devient « Action logement »**

En complément des moyens budgétaires retracés dans le cadre de la mission, **l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) participe à la mise en œuvre des politiques publiques du logement grâce au financement du « 1 % logement ».**

Créé en 1953, **le système de la participation des employeurs à l'effort de construction** (PEEC<sup>1</sup>) 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 salariés<sup>2</sup> et ne relevant pas du régime agricole. La différence, soit 0,50 % est versée au Fonds national d'aide au logement (FNAL) qui finance diverses allocations logement sans contrepartie pour les ménages. L'**Union d'économie sociale du logement** (UESL), organisme géré paritairement par les partenaires sociaux, est placée à la tête du réseau des 110 collecteurs avec pour missions de représenter les intérêts communs des associés collecteurs et d'assurer la coordination des grandes politiques nationale d'emploi des fonds du « 1 % logement ».

A sa création, le « 1 % logement » intervenait dans deux domaines : **l'investissement en matière de logements locatifs<sup>3</sup>** et le **financement de prêts aux salariés**. Ces dernières années, il s'est également impliqué dans la **mise en œuvre du PNRU** et du **plan de cohésion sociale** ainsi que du plan d'action renforcé en faveur des sans-abri (**PARSA<sup>4</sup>**).

En 2008, les ressources du « 1 % logement » étaient constituées du produit de la collecte directe auprès des entreprises, soit 1,6 milliard d'euros, et des retours sur prêts à long terme qui se sont élevés à 2,3 milliards d'euros, soit **au total, près de 4 milliards d'euros consacrés à diverses actions en faveur du logement**.

---

<sup>1</sup> 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. 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).

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

<sup>3</sup> Actions de renouvellement urbain, offre de logements locatifs sociaux et conventionnés, offre de logements meublés.

<sup>4</sup> En vertu de la Convention du 7 juillet 2007.

**La loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion a introduit une réforme en profondeur de la participation des employeurs à l'effort de construction.** Cette réforme consiste selon le Gouvernement « à *refonder le « 1 % logement » et sa gouvernance en vue de réorienter l'utilisation des ressources vers les politiques prioritaires dans le domaine du logement et de limiter les coûts de gestion* ». Votre rapporteur pour avis note surtout que le montant des ressources issues de la PEEC, qui relevaient jusqu'à présent d'accords passés entre les partenaires sociaux et l'État, sont désormais arrêtés par décret, après concertation avec ceux-ci.

Par ailleurs, il relève que le « 1 % logement » devra prendre en charge financièrement les interventions de l'ANRU et de l'ANAH au titre de l'amélioration du parc locatif privé et de la rénovation urbaine. **Votre rapporteur pour avis s'inquiète en particulier de voir le « 1 % logement » se substituer totalement à l'État dans le financement de l'ANAH.**

Le décret relatif aux enveloppes financières consacrées aux emplois de la PEEC a ainsi été pris le 22 juin 2009<sup>1</sup> et arrête pour la période triennale 2009-2011 une somme de l'ordre de 4 milliards d'euros, soit le montant des ressources annuelles du 1 % logement, ce qui doit permettre un équilibre du système. Il est notamment prévu que les contributions du « 1 % logement » au financement du renouvellement urbain et de l'amélioration de l'habitat privé augmentent : **ainsi une enveloppe de 770 millions d'euros par an est prévue pour l'ANRU, et l'intervention nouvelle en faveur de l'ANAH est budgétée à hauteur de 480 millions d'euros par an.**

Les échéanciers de versements des subventions de l'UESL ont pour leur part été fixés par arrêtés en date du 10 août 2009. Votre rapporteur pour avis relève, à cet égard, la part importante désormais consacrée aux subventions, soit 60 %, dans l'emploi des fonds. Or, jusqu'à cette réforme, le « 1 % logement » intervenait principalement à travers des prêts. **Votre rapporteur pour avis s'inquiète donc d'une telle situation qui n'est pas sans poser de problèmes pour l'activité future du « 1 % logement »,** puisque les remboursements de prêts antérieurs vont se tarir. **Le Gouvernement devra donc indiquer clairement ce qu'il compte faire pour éviter à l'ensemble des CIL d'être déficitaires à partir de 2012.**

**Enfin, votre rapporteur pour avis entend demander des précisions au Gouvernement** à propos d'un rapport confidentiel de l'autorité de contrôle du 1 % logement dont la presse<sup>2</sup> s'est fait l'écho, permettant aux administrateurs de l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC) d'être informés du montant des salaires de ses directeurs généraux. Il semblerait que sur quatre-vingt-neuf directeurs, *« trois déclarent plus de 200 000 euros par an, dix-neuf affichent entre 150 000 euros et 200 000 euros, et trente et un perçoivent entre 100 000 euros*

---

<sup>1</sup> Décret n° 2009-747 du 22 juin 2009.

<sup>2</sup> Source : *le Monde*, « les beaux salaires des directeurs du 1 % logement », 2 novembre 2009.

et 150 000 euros ; et encore ne s'agit-il là que des salaires : ni les primes, ni les indemnités de départ, ni les éventuelles retraites chapeaux ne sont signalées », précise le quotidien national. **Votre rapporteur pour avis estime que la représentation nationale doit être clairement et totalement informée vis à vis d'une telle situation.**

**Aussi, note-t-il que la Cour des comptes s'était déjà étonnée, en février dernier, de la gestion dispendieuse des sommes récoltées dans le cadre du « 1 % logement » et appelait à une modernisation de l'agence.** Cela a conduit à une réorganisation consistant notamment à une division par cinq du nombre de CIL. Selon Jérôme Bédier, président de l'UESL, « ces affaires vont nous permettre de tourner définitivement la page des anciennes pratiques<sup>1</sup> ». Quoi qu'il en soit, votre rapporteur pour avis espère que la gouvernance des futurs CIL sera améliorée et que des rémunérations exorbitantes du droit commun ne seront pas tolérées. En la matière, il recommande la mise en place de comités de rémunérations au sein des conseils d'administration.

### **3. Les dépenses fiscales en faveur du logement sont aujourd'hui déterminantes**

**Selon le projet annuel de performances, les dépenses fiscales directement rattachables à la politique du logement représentent, pour 2010, 11,3 milliards d'euros, soit plus du tiers de l'effort national en faveur du logement (34,9 milliards d'euros).** Elles sont principalement orientées vers le soutien au secteur du bâtiment et un encouragement à l'accession à la propriété. Parmi celles-ci on note :

– **l'application d'un taux réduit de TVA à 5,5 % pour les travaux<sup>2</sup>** dans les locaux à usage d'habitation privée, qui devrait représenter 5,2 milliards d'euros en 2010, contre 5,1 milliards d'euros en 2009 ;

– **le crédit d'impôt sur le revenu pour les intérêts d'emprunt<sup>3</sup>** supportés à raison de l'acquisition ou de la construction de l'habitation principale, représentera en 2010 une dépense d'1,5 milliard d'euros pour l'État, contre 1 milliard en 2009 ;

– **le prêt à taux zéro<sup>4</sup> (PTZ)** dans le cadre de l'accession sociale à la propriété, représentera en 2010 une dépense de 950 millions d'euros, contre 500 millions un an auparavant.

---

<sup>1</sup> Interview accordée au Figaro, le 12 novembre 2009.

<sup>2</sup> Selon la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, il s'agit des travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien.

<sup>3</sup> Introduit par l'article 5 de la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA).

<sup>4</sup> Crédit d'impôt compensant l'absence d'intérêts perçus par les banques.

– les **dispositifs fiscaux bénéficiant au logement social** : exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), taux réduit de TVA à 5,5 % pour la livraison et la vente de logements sociaux (750 millions d’euros) ainsi que pour l’achat de terrains à bâtir (60 millions d’euros), exonération d’impôt sur les sociétés des organismes HLM et des offices publics d’aménagement et de construction (700 millions d’euros) ;

– le **développement du parc locatif privé** grâce aux **dispositifs fiscaux** favorisant les revenus tirés de l’investissement locatif : dispositifs dits Robien, Borloo, Périssol, Besson et Scellier pour un montant de 665 millions d’euros en 2010.

**Votre rapporteur pour avis observe que le plan de relance de l’économie comporte des mesures en faveur de la politique du logement, mais regrette que les sommes soient relativement modestes.** Du point de vue comptable, ces crédits sont regroupés au sein du programme « *Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité* » de la mission « *Plan de relance de l’économie* », créée par la loi n° 2009-122 du 4 février 2009 de finances rectificative pour 2009, puis transférés par décret en gestion vers les programmes de la mission « *Ville et logement* ».

Ces moyens supplémentaires<sup>1</sup> sont destinés à **construire de nouveaux logements sociaux, soutenir l’accession à la propriété et la rénovation de l’habitat, créer des places d’hébergement et humaniser les centres.** Par ailleurs, dans le cadre de la politique de la ville, le plan de relance doit également financer la **rénovation de logements sociaux dans les quartiers sensibles.** Il a enfin été décidé de **doubler le montant du prêt à taux zéro (PTZ)** pour les logements neufs en 2009. L’article 46 du projet de loi de finances propose ainsi de prolonger cette mesure au 1<sup>er</sup> semestre 2010. **Votre rapporteur pour avis se félicite de cette prolongation et de ce doublement du PTZ en 2010, ayant lui-même plaidé en faveur du maintien de ce dispositif compte tenu de l’effet de levier qu’il procure en matière d’accession sociale à la propriété.**

## ***B. L’ACCENT MIS SUR LES AIDES À L’ACCÈS AU LOGEMENT***

### **1. Une augmentation conjoncturelle des crédits liée à la crise**

Le **programme n° 109 « Aide à l’accès au logement »** retrace **l’ensemble des aides à destination des ménages**, qu’elles soient directes ou indirectes. Il comprend deux actions, l’une consacrée aux aides personnelles et l’autre aux subventions pour les associations agissant dans le domaine du logement.

---

<sup>1</sup> Soit 240 millions d’euros en AE et 149 millions d’euros en CP.

Pour 2010, **5,37 milliards d'euros** (AE=CP) sont prévus à ce titre, soit une augmentation de 8,6 % par rapport à 2009. Dans un contexte de crise économique qui impacte directement le nombre de demandeurs d'emploi, les situations de chômage ouvrant droit à une aide au logement majorée<sup>1</sup>, **vo****tre rapporteur pour avis prend acte d'une telle augmentation. Toutefois, il estime qu'il convient de faire preuve d'honnêteté en la matière.** En effet, l'affirmation selon laquelle le budget consacré aux aides au logement augmente doit immédiatement être relativisée puisque cela résulte surtout d'un appauvrissement de nos concitoyens.

La contribution budgétaire de l'État au financement des aides personnelles au logement, à travers **la dotation au Fonds national d'aide au logement** (FNAL), mobilise **5,36 milliards d'euros**, soit 99,8 % des crédits de ce programme alors que les subventions accordées annuellement aux associations spécialisées<sup>2</sup> dans le domaine du logement ne représenteront que **8,7 millions d'euros** soit 0,2 % des crédits.

Si la dotation de l'État inscrite dans ce programme doit assurer l'équilibre des dépenses et des recettes du FNAL, **vo****tre rapporteur pour avis reste inquiet quant à l'avenir du financement<sup>3</sup> des aides puisqu'une partie de celui-ci provient des cotisations des employeurs, amenées à décroître sous l'impact du ralentissement économique.**

Il observe d'ailleurs que la marge de manœuvre du Gouvernement sur les dépenses d'aides au logement est presque nulle puisqu'elles sont déterminées par les conditions d'octroi et les barèmes fixés par la réglementation. Si une actualisation des barèmes aura bien lieu en janvier 2010, comme chaque année<sup>4</sup>, **plus que l'actualisation du barème, c'est, selon lui, le nombre de bénéficiaires et l'évolution de leur revenu qui vont surtout peser sur le montant des aides versées.**

**A cet égard, vo****tre rapporteur pour avis ne peut que rejoindre l'analyse de la commission des finances du Sénat** qui relève que « *les reports de charge sont devenus systématiques et les montants en cause s'accroissent en raison des sous-estimations régulières des dépenses d'aides personnelles* ». La dette de l'État envers le FNAL s'élève ainsi en 2009 à plus de 200 millions d'euros.

---

<sup>1</sup> Lorsque le bénéficiaire d'une aide personnelle au logement perd son emploi et se trouve en situation de chômage de plus de deux mois, l'aide est recalculée en effectuant un abattement de 30 % sur les revenus d'activité perçus au cours de l'année n-1. Cet abattement permet de prendre en compte immédiatement la diminution de ressources.

<sup>2</sup> Il s'agit du réseau composé de l'Association nationale pour l'information sur le logement (ANIL) et les associations départementales pour l'information sur le logement (ADIL).

<sup>3</sup> Ce fonds est alimenté par différentes recettes : les contributions des régimes de prestations familiales et de la caisse centrale de mutualité sociale agricole ; le produit des prélèvements mis à la charge des employeurs en application de l'article L. 834-1 du code de la sécurité sociale.

<sup>4</sup> Depuis la loi DALO, les différents plafonds de loyer, de mensualité et le forfait de charges sont indexés sur la variation de l'IRL, ainsi que le minimum à charge du locataire.

## **2. Des aides aujourd'hui indispensables pour nombre de nos concitoyens**

**Depuis une vingtaine d'années, la part des dépenses consacrées au logement a augmenté, cette hausse étant particulièrement nette en France puisqu'elle représente 26 % du budget des ménages en 2005 contre 14 % en 1988.** S'il établit une corrélation entre l'augmentation de la part des dépenses de logement et l'amélioration des conditions de vie qui permet de mieux entretenir les logements et d'investir dans des habitations plus respectueuses de l'environnement, il n'en demeure pas moins que l'élévation du coût du logement est aujourd'hui durement ressentie par les ménages (69 % en 2008 contre 52 % trente ans plus tôt) qui s'imposent des restrictions sur d'autres postes de dépenses.

**En 2008, plus de 6,3 millions de ménages ont bénéficié d'une aide personnelle au logement**, leur permettant ainsi de réduire, dans le secteur locatif comme dans le secteur de l'accession, leurs dépenses de logement (loyers ou mensualités d'emprunt et charges). **En ces temps d'interrogation sur le pouvoir d'achat, le logement est devenu un critère pertinent pour mesurer les disparités de conditions de vie entre les ménages les plus aisés et les plus modestes** puisque cette dépense représente en France 32,6 % du budget des ménages les plus pauvres (les 20 % de la population disposant du revenu le plus faible) contre 22,8 % du budget des plus riches (les 20 % du haut de l'échelle des revenus).

**Il existe aujourd'hui trois types d'aides personnelles au logement** : l'allocation de logement à caractère familial (ALF), l'allocation de logement à caractère social<sup>1</sup> (ALS), et l'aide personnalisée au logement<sup>2</sup> (APL). Seules l'ALS et l'APL relèvent d'un financement au titre du programme n°109, l'ALF étant financée par le fonds national des prestations familiales (FNPF).

---

<sup>1</sup> L'ALS a été créée par la loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 afin de venir en aide à des catégories de personnes, autres que les familles, caractérisées par le niveau modeste de leurs ressources (personnes âgées, handicapés, jeunes travailleurs salariés de moins de 25 ans). Elle a progressivement été étendue à d'autres catégories de bénéficiaires puis attribuée, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1993, à toute personne sous seule condition de ressources qui n'entre pas dans les conditions fixées pour bénéficier de l'ALF ou de l'APL.

<sup>2</sup> L'APL créée par la loi n° 77-1 du 3 janvier 1977, est versée aux occupants des logements dits conventionnés.

**LES BÉNÉFICIAIRES DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT AU 31 DÉCEMBRE 2008**

(en milliers)

	<b>APL</b>	<b>ALS</b>	<b>ALF</b>	<b>Ensemble</b>
<b>Locatif (hors foyers)</b>	2 190	1 954	998	5 142
<b>Foyers</b>	240	317	< 1	558
<b>Total locatif</b>	2 430	2 271	998	5 700
<b>Accession à la propriété</b>	190	74	352	615
<b>Total</b>	<b>2 620</b>	<b>2 344</b>	<b>1 350</b>	<b>6 315</b>

Source : Statistiques de bénéficiaires CNAF et CCMSA.

On relève que **les locataires représentent plus de 90 % des bénéficiaires**, avec une majorité de ménages logés dans le parc non conventionné (57 %) qui bénéficient des allocations logements. Les ménages hébergés en foyers<sup>1</sup> représentent près de 10 % des locataires aidés soit 558 000 bénéficiaires alors que les étudiants, avec plus de 680 000 bénéficiaires, représentent environ 12 % des locataires percevant une aide au logement.

On note également que les aides personnelles au logement restent centrées à la fois sur **les petits ménages**, soit 3,7 millions de ménages en France, composés d'une personne seule ou d'un couple sans enfant (soit 60 % des bénéficiaires). Les personnes âgées de plus de 65 ans constituent aussi une part importante (17 % des bénéficiaires) ainsi que **les ménages à revenus très modestes** puisque près de 80 % des ménages ont un revenu inférieur au SMIC.

**Ces aides, qui varient de façon très étroite en fonction des ressources des bénéficiaires, figurent parmi les aides sociales les plus redistributives.** Le projet annuel de performances indique ainsi que « *leur barème dégressif conduit à une diminution de l'aide quand les revenus augmentent, sans pour autant induire un effet de seuil. Par ailleurs, leur ciblage social est très marqué puisque 76 % des ménages locataires bénéficiaires ont des revenus inférieurs au SMIC et 99 % inférieurs à 2 fois le SMIC* ».

Dans un contexte de crise économique sans précédent, **votre rapporteur pour avis est plus que jamais persuadé de l'importance des aides personnelles au logement** qui permettent d'encourager l'accès et le maintien dans le logement, des ménages ayant des revenus moyens ou faibles, qu'il s'agisse du secteur locatif ou de l'accession à la propriété.

<sup>1</sup> Foyers de personnes âgées, de travailleurs migrants, de personnes handicapées, résidences universitaires, etc.

## II. LA PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET L'INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES

Le 20 novembre dernier, **votre rapporteur pour avis découvrait, avec stupéfaction, que 56 % des Français estiment qu'ils pourraient un jour se retrouver sans-abri**, selon le résultat d'un sondage réalisé par l'institut CSA pour le compte de l'association Emmaüs. Ces inquiétudes démontrent, s'il en était besoin, à quel point la prévention de l'exclusion et l'insertion des personnes vulnérables doivent rester une composante essentielle de la politique du logement en France.

Le constat est douloureux pour la France mais bien réel : **aujourd'hui, près de 8 millions de personnes, soit plus de 13 % des Français, sont confrontés à la pauvreté (seuil à 60 % du niveau de vie médian<sup>1</sup>)**. Le Gouvernement reconnaît d'ailleurs, dans son projet annuel de performances, que *« ces personnes se heurtent à un ensemble de difficultés, principalement d'accès au logement et aux soins, mais aussi de participation à la vie sociale. Ces empêchements majeurs ne permettent plus à ces personnes d'exercer pleinement l'ensemble de leurs droits et de leurs devoirs de citoyens »*.

Ainsi, malgré, l'impressionnant arsenal législatif<sup>2</sup> destiné à réduire ces situations, **votre rapporteur pour avis ne peut que constater que le phénomène d'exclusion n'a pas reculé dans notre pays**. Il s'agit pourtant d'une priorité du Président de la République, réaffirmée par son Premier ministre qui le 29 janvier 2008, déclarait l'hébergement et l'accès au logement *« grand chantier prioritaire 2008-2012 »*, lors de la remise des propositions du député Etienne Pinte.

Le programme n° 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », regroupant les crédits dédiés au financement des structures d'hébergement d'urgence et d'insertion, affiche 1,09 milliard d'euros en AE et CP en 2010, soit une baisse de 1,7 % par rapport à 2009. **Aussi votre rapporteur pour avis s'étonne-t-il de constater une diminution des crédits consacrés à cette politique** comme le montre le tableau suivant. Ce programme se compose de quatre actions.

---

<sup>1</sup> Selon l'observatoire des inégalités, « un individu est considéré comme pauvre quand son niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté. Ce seuil était fixé habituellement à 50 % du niveau de vie médian en France, tandis qu'Eurostat (organisme européen) privilégie le seuil de 60 %. Le niveau de vie médian coupe la population en deux : autant gagne moins, autant gagne davantage. »

<sup>2</sup> La loi d'orientation relative à la lutte contre l'exclusion de 1998, le plan national de cohésion sociale de 2004, la loi de 2007 instituant un droit au logement opposable, la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active (RSA) ainsi que la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

**CRÉDITS DEMANDÉS ET ÉVOLUTION POUR LES ACTIONS DU PROGRAMME  
« PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES »**

*(en euros)*

Actions	AE			CP		
	LFI 2009	PLF 2010		LFI 2009	PLF 2010	
Prévention de l'exclusion	64 887 470	50 000 000	-22,9 %	64 887 470	50 000 000	-22,9 %
Actions en faveur des plus vulnérables	989 269 380	1 004 700 000	1,6 %	989 269 380	1 004 700 000	1,6 %
Conduite et animation de la politique de lutte contre l'exclusion	26 624 128	24 710 050	-7,2 %	26 624 128	24 710 050	-7,2 %
Rapatriés	38 003 000	20 000 000	-47,4 %	38 003 000	20 000 000	-47,4 %
<b>Total</b>	<b>1 118 783 978</b>	<b>1 099 410 050</b>	<b>-1,7 %</b>	<b>1 118 783 978</b>	<b>1 099 410 050</b>	<b>-1,7 %</b>

Source : projet annuel de performances « Ville et logement » annexé au projet de loi de finances pour 2010.

**A. L'ACTION « PRÉVENTION DE L'EXCLUSION » CONNAÎT UN NET REcul**

Cette action, qui totalise 4,5 % des crédits du programme pour un montant de 50 millions d'euros, regroupe principalement les financements accordés pour certaines allocations et prestations d'aide sociale versées aux personnes âgées et handicapées sans domicile fixe (37 millions d'euros). **Votre rapporteur pour avis attend des explications du Gouvernement justifiant la baisse de près de 23 % de ces crédits par rapport à 2009 alors même que les populations visées sont particulièrement exposées au contexte économique difficile.**

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) pour un montant de 10,17 millions d'euros<sup>1</sup> en 2010 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 (2,63 millions d'euros en 2010). **Des actions visent notamment à soutenir la mise en œuvre des dispositions relatives à la domiciliation, prises dans le cadre de la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au**

<sup>1</sup> Ces crédits permettront de financer 239 PAEJ et 183 antennes.

**logement opposable (DALO).** L'article 51 de cette loi dispose en effet que les personnes sans domicile stable peuvent désormais bénéficier des droits liés à la domiciliation, notamment l'inscription sur les listes électorales, l'ouverture d'un compte bancaire ou encore le paiement, autrement qu'en espèces au guichet postal, des prestations sociales. Les publics concernés pourront bénéficier de leurs droits auprès d'un centre communal d'action sociale (CCAS) ou d'une association agréée par le préfet.

***B. LES « ACTIONS EN FAVEUR DES PLUS VULNÉRABLES » MOBILISENT L'ESSENTIEL DES CRÉDITS DU PROGRAMME***

Selon les informations transmises à votre rapporteur pour avis, le nombre de personnes sans domicile fixe en France s'élève à environ 400 000 dont 86 000 sans abris, 120 000 occupants d'habitations mobiles et 115 000 personnes hébergées chez des tiers. **Cette action**, destinée à faire face à ces situations de mal-logements, **représente 91,4 % du total des moyens budgétaires du programme** avec un peu plus d'un milliard d'euros de crédits en 2010, soit une hausse de 1,6 % par rapport à 2009.

**LES DIFFÉRENTS DISPOSITIFS D'ACCUEIL,  
D'HÉBERGEMENT ET DE LOGEMENT TEMPORAIRE**

1. le dispositif généraliste d'urgence, qui comprend des places dans des centres d'hébergement d'urgence (CHU) et dans des chambres d'hôtel, réparties sur l'ensemble du territoire ;
2. le dispositif généraliste d'insertion, qui comprend les places au sein des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) ;
3. le dispositif spécifique aux demandeurs d'asile ;
4. les logements temporaires, qui comprennent les résidences sociales et les maisons-relais ;
5. les logements-foyers, qui comprennent les foyers de jeunes travailleurs et les foyers de travailleurs migrants.

**Votre rapporteur pour avis observe, ces dernières années, un écart structurel entre les crédits accordés en loi de finances initiale et les crédits réellement consommés en cours d'année.** Cette sous-budgétisation persistante apparaît particulièrement problématique à un moment où il est clairement établi que la crise économique et sociale impactera encore en 2010 nombre de nos concitoyens. **C'est pourquoi, votre rapporteur pour avis appelle le Gouvernement à davantage de sincérité budgétaire en la matière.** Pour 2009, celui-ci pourra fort heureusement compter, afin de combler les écarts de crédits, sur l'abondement de 168 millions d'euros dans le cadre du plan de relance de l'économie pour l'exécution du programme n° 177.

Cette année encore, les priorités sont largement inspirées des choix retenus dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'action renforcé en faveur des sans-abri (PARSA) arrêté le 8 janvier 2007, et des mesures décidées à la suite de la mission confiée à M. Etienne Pinte<sup>1</sup>.

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<sup>2</sup>, comme le numéro vert en faveur des sans-abri<sup>3</sup>, 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 51 millions d'euros en 2010, soit une augmentation de 7,65 millions d'euros par rapport à 2009. Le plan de relance a permis de mobiliser 2,9 millions d'euros destinés à la création de 50 équipes mobiles supplémentaires dans 25 départements pour renforcer la veille sociale.

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 214 millions d'euros<sup>4</sup> (en baisse de 8,6 % par rapport à 2009). Le plan de relance a permis de mobiliser 22,5 millions d'euros pour financer 1.830 places d'hébergements ouvertes courant 2008 ainsi que 2,6 millions d'euros pour la création de 100 places d'urgence et 100 places de stabilisation.

L'action finance également les **centres d'hébergement et de réinsertion sociale** (CHRS), pour un montant de 615,6 millions d'euros (en hausse de 6,8 % par rapport à 2009), permettant la mise à disposition de 39 447 places (dont 800 créées dans le cadre du plan de relance<sup>5</sup>) destinées à accueillir des personnes sans domicile pour une durée de 6 mois, renouvelable.

Des crédits sont également prévus **pour l'aide aux organismes qui logent temporairement des personnes défavorisées (ALT) et l'aide à l'intermédiation locative**, pour un montant de 50 millions d'euros, contre 44,2 millions d'euros en 2009 (soit une hausse de 13,1 % par rapport à 2009), pour **l'aide alimentaire et le secours d'urgence** (12 millions d'euros, en baisse de 20,7 %), pour l'action sociale en faveur des personnes prostituées ou en situation de risque (2,1 millions d'euros). Enfin, 60 millions d'euros sont affectés au financement et au développement des modes de logements adaptés,

---

<sup>1</sup> *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.*

<sup>2</sup> *Ces services apportent aux personnes accueillies les premières aides matérielles essentielles telles que l'hygiène, la restauration et l'habillement, et les orientent vers des solutions d'hébergement adaptées.*

<sup>3</sup> *Le « 115 ».*

<sup>4</sup> *Pour financer : 12 142 places d'hébergement d'urgence, pour 120 millions euros, 4 281 places de stabilisation, hors CHRS, pour 45 millions euro, 4 780 places hivernales, à hauteur de 16 millions euros, 5 431 nuits d'hôtels, à hauteur de 32 millions euros.*

<sup>5</sup> *Abondement au titre du plan de relance de 12,5 millions d'euros pour la création de 600 places en métropole et 200 places dans les DOM.*

notamment les **maisons-relais**<sup>1</sup>, et 10 millions d'euros sont prévus pour l'aide à la gestion locative sociale (AGLS), soit le double du montant prévu en 2009.

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

Représentant **2,2 % des AE et CP du programme**, soit 24,7 millions d'euros, cette action dont les crédits sont en baisse de 7,1 % par rapport à 2009, 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 EN FAVEUR DES « RAPATRIÉS »***

Cette action regroupe **1,8 % des crédits du programme** (AE=CP), soit 20 millions d'euros, et finance **plusieurs actions en faveur des rapatriés** en application de la loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des rapatriés. Il s'agit notamment : du désendettement des rapatriés réinstallés, de l'allocation de reconnaissance des harkis (créée en 2003, elle concerne près de 12 000 personnes), de l'allocation au bénéfice des orphelins des anciens supplétifs de la guerre d'Algérie, ou encore du financement des mesures prévues par le « plan Harkis<sup>2</sup> ».

## **III. LE DÉVELOPPEMENT ET L'AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT**

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010, le programme n° 135 « *Développement et amélioration de l'offre de logement*<sup>3</sup> » est doté de 514,8 millions d'euros en AE, **soit une baisse de 15,3 % par**

---

<sup>1</sup> Les maisons-relais ont été créés par une circulaire du 10 décembre 2002 et ont été renommées « pensions de famille » par la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

<sup>2</sup> Il comporte des aides au logement, un dispositif d'insertion professionnelle des enfants de harkis, une aide spécifique aux conjoints survivants de harkis décédés.

<sup>3</sup> Le principal changement de périmètre concerne les crédits des personnels chargés de la politique du logement, transférés à la mission « Écologie, développement et aménagement durables ».

**rapport à 2009**, et 633,5 millions d'euros en CP, **en baisse de 3,1 %**. Il comporte désormais cinq actions<sup>1</sup>.

**Votre rapporteur pour avis tient à souligner le rôle essentiel de ces dotations qui ont vocation à financer la construction de logements sociaux, la réhabilitation de ceux-ci étant aujourd'hui demandée aux bailleurs sociaux.** Il reste persuadé que le logement social, outre son rôle majeur en matière de construction, de croissance verte et d'habitat durable, a acquis une fonction essentielle de solidarité vis-à-vis des Français qui ne peuvent se loger dans les conditions du marché actuel.

Dans ce contexte, **il ne peut que regretter le désengagement progressif de l'État qu'il considère inacceptable, alors même que la mobilisation des opérateurs du logement social ne cesse de se confirmer et de s'amplifier et que les collectivités locales sont de plus en plus mises à contribution.** Il rappelle que, s'adressant aux organismes HLM, le secrétaire d'État au logement et à l'urbanisme, M. Benoist Apparu reconnaissait lui-même<sup>2</sup> que : «  *votre mobilisation n'a jamais faibli (...) votre parole n'a jamais fait défaut* ».

#### **A. LE PROGRAMME 135 EST DOMINÉ PAR LE FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL**

##### **1. L'action « Construction locative et amélioration du parc » regroupe l'essentiel des crédits du programme**

**Regroupant 95 % des crédits**, cette action englobe les moyens consacrés par l'État au financement du logement locatif social, en dehors des zones urbaines sensibles comprises dans le périmètre d'intervention de l'ANRU. Ainsi 489,2 millions d'euros en AE et 607,9 en CP sont prévus en 2010. Cette action inclut également les aides destinées à la réalisation d'aires d'accueil des gens du voyage.

**Votre rapporteur pour avis souligne donc que, depuis 2009, il s'agit presque exclusivement des 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 sont désormais financées par un prélèvement sur les ressources de la PEEC, l'État continuant néanmoins à

---

<sup>1</sup> La sixième action « Délégués du préfet dans les quartiers », création du projet de loi de finances pour 2009 n'existe plus dans le programme n° 135 en 2010. Son contenu dépend désormais de la mission « Solidarité et intégration ».

<sup>2</sup> Lors du Congrès de l'USH à Toulouse, le 17 septembre dernier.

verser à l'Agence une subvention de fonctionnement s'élevant à 4,21 millions d'euros en 2010 contre 6 millions d'euros en 2009<sup>1</sup>.

**Comme votre rapporteur pour avis a eu l'occasion de l'indiquer précédemment, le « 1 % logement » devrait contribuer au financement de l'ANAH à hauteur de 480 millions d'euros par an en 2009, 2010 et 2011. Or ce versement accuse déjà un retard en 2009, puisque seulement 200 millions d'euros ont été versés à ce jour<sup>2</sup>.**

**En 2010, la production de 110.000 logements locatifs sociaux nouveaux doit être financée** (hors plan de relance de l'économie<sup>3</sup>), se décomposant en **58.000 prêts locatifs à usage social (PLUS), 20.000 prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) et 28.600 prêts locatifs sociaux (PLS) agréés.** Le nombre de logements à financer, hors ANRU, se répartissent selon le tableau suivant.

NOMBRE DE LOGEMENTS PRÉVUS POUR 2010 (HORS ANRU)

	Budget Logement	Plan de relance	Ensemble
PLUS	58 000	7 500	65 500
PLAI	20 000	7 500	27 500
PLS (Foncière incluse)	32 000	15 000	47 000
TOTAL	110 000	30 000	140 000

Source : USH.

Votre rapporteur pour avis rappelle qu'en 2009, le nombre total de logements programmés en PLS était de 42 000, avant le plan de relance, ce qui démontre que l'objectif 2010 est plus modeste. **Il remarque par ailleurs que le parc locatif social se voit attribuer en 2010, 480 millions d'euros en AE contre près de 550 millions d'euros en 2009 et regrette une telle baisse des crédits, car, comme le nombre de logements financés en PLUS et PLAI est identique à celui de 2009, ce sont donc les subventions unitaires moyennes qui seront revues à la baisse.**

**Selon les informations disponibles, le choix a été fait d'une baisse de la subvention unitaire du PLUS (de 2 700 euros à 1.000), du maintien de la subvention PLAI pour dégager quelques marges de manœuvre, environ 30 millions d'euros, sur la surcharge foncière comme le montrent les tableaux suivants.**

<sup>1</sup> Cette diminution est justifiée par le Gouvernement notamment par le transfert de 20 ETP vers le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer ».

<sup>2</sup> L'échéancier fixé par l'arrêté du 12 août 2009 prévoyait : 240 millions d'euros versés le 27 août, 120 millions d'euros versés le 15 septembre et 120 millions d'euros versés le 15 octobre.

<sup>3</sup> Le plan de relance de l'économie prévoit un programme exceptionnel de construction de 70 000 logements sociaux, qui s'ajoute à l'achat par les bailleurs sociaux de 30 000 logements en VEFA (vente en état futur d'achèvement). Cela doit permettre d'accroître le nombre de logements sociaux (30 000 logements « PLUS » et « PLAI » et 30.000 logements « PLS privés ») dans le cadre d'opérations d'investissement locatif. En outre, 10.000 logements intermédiaires doivent être réalisés par la Caisse des dépôts et consignations.

**CALIBRAGE DE L'ENVELOPPE FONGIBLE DANS LE PLF 2010**

	Logements	Subvention budgétaire moyenne	Total en M€
PLUS	58 000	1 000	58,0
PLAI	20 000	12 000	240,0
PLS	32 000		
Surcharge foncière <sup>1</sup>			171,6
<i>Offre nouvelle</i>	<i>110 000</i>		<i>469,6</i>
Réhabilitation	0	0	0,0
Démolition	1 360	2 500	3,4
Actions d'accompagnement (qualité de service, MOUS)			7,0
<b>TOTAL</b>			<b>480,0</b>

**CALIBRAGE DE L'ENVELOPPE FONGIBLE DU PLF 2009**

	Logements	Subvention budgétaire moyenne	Total en M€
PLUS	58 000	2 700	156,6
PLAI	20 000	12 000	240,0
PLS	42 000		
Surcharge foncière			143,0
<i>Offre nouvelle</i>	<i>120 000</i>		<i>539,6</i>
Réhabilitation	0	0	0,0
Démolition	1 360	2 500	3,4
Actions d'accompagnement (qualité de service, MOUS)			7,0
<b>TOTAL</b>			<b>550,0</b>

En réalité, le mouvement d'érosion de la subvention unitaire du PLUS avait déjà été amorcé dans la programmation pour 2009, dans laquelle les dotations régionales (hors Ile-de-France) ont été établies sur la base d'un montant unitaire de subvention PLUS nettement moins élevé, de l'ordre de 1 500 euros, ce qui a permis de servir une enveloppe de surcharge foncière plus forte aux régions qui en sont consommatrices, principalement l'Ile-de-France. **Ce cadrage budgétaire préfigure donc la contrainte de l'exercice de programmation pour 2010. Votre rapporteur pour avis s'étonne, à cet égard, de voir l'État diminuer sa participation alors même qu'il demande de développer le logement social.**

**Il tient également à faire observer que l'effort national en faveur du logement (soit 34,9 milliards d'euros) ne concerne que très marginalement le logement social contrairement aux idées reçues.** En effet, les avantages fiscaux en faveur de la production de logements sociaux ne

<sup>1</sup> Les crédits budgétés au titre de la « surcharge foncière » sont destinés à l'implantation de logements sociaux dans les zones tendues où les coûts d'achat ou d'aménagement des terrains sont élevés. Le mécanisme consiste à subventionner la partie de la charge foncière de l'opération (en neuf) ou du prix de revient de l'opération (en acquisition de logements existants) qui dépasse une valeur de référence. En 2008 environ 17 000 logements en ont bénéficié, soit environ 17 % des logements sociaux financés.

devraient représenter que **1,53 milliard d'euros en 2010 de l'effort global**. Les deux plus significatifs sont le taux réduit de TVA<sup>1</sup> pour certaines opérations portant sur les logements sociaux (750 millions d'euros) et l'exonération d'impôt sur les sociétés pour les organismes HLM et les offices publics d'aménagement et de construction (OPAC, 700 millions d'euros). **A titre de comparaison, à eux seuls les dispositifs d'aide à l'investissement locatif représenteront une dépense de 665 millions d'euros en 2010, un chiffre en constante augmentation<sup>2</sup>.**

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

Au titre du soutien à l'accession à la propriété, seule une subvention de **4,7 millions d'euros (AE=CP)** pour couvrir les frais de gestion du dispositif de la société de gestion du fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFGAS) est prévue.

**Le prêt à taux zéro (PTZ) qui arrive à échéance le 31 décembre 2009, est prolongé jusqu'à fin 2012.** Son doublement est maintenu jusqu'en juin 2010, une majoration de 50 % étant accordée au deuxième semestre 2010<sup>3</sup>. **Votre rapporteur pour avis souligne qu'aucune dépense budgétaire n'est prévue au titre des PTZ puisque depuis 2005, il s'agit d'un crédit d'impôt, à destination des banques distributrices, qui compense l'absence d'intérêt et dont le montant est estimé à 900 millions d'euros de dépenses fiscales en 2010 contre 650 millions d'euros en 2009.**

Parmi les autres dépenses fiscales destinées au soutien de l'accession à la propriété, figure **le crédit d'impôt pour les intérêts d'emprunt dont la disposition la plus favorable s'applique pour les logements classés bâtiments basse consommation (BBC<sup>4</sup>)**. La dépense fiscale relative à ce crédit d'impôt pour les intérêts d'emprunt est estimée à 1,5 milliard d'euros en 2010 contre 1,05 milliard d'euros en 2009.

**Votre rapporteur pour avis estime que la promotion de l'accession sociale à la propriété doit constituer une priorité dans les**

---

<sup>1</sup> L'aide de l'État représentée par la TVA à 5,5 % représente 810 millions d'euros (60 millions d'euros pour les terrains et 750 millions d'euros pour les travaux)

<sup>2</sup> Ils représentaient une dépense fiscale de 394 millions d'euros en 2007, 545 millions d'euros en 2008 et 605 millions d'euros en 2009.

<sup>3</sup> Toutefois, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2010, les plafonds d'opérations pris en compte pour le calcul du PTZ diminuent de 10 % en zone C.

<sup>4</sup> Réduction d'impôt correspondant à 40 % des intérêts d'emprunt pendant 7 ans pour tous les investissements réalisés de 2009 à 2012. Le taux est réduit graduellement sur la période 2010-2012 pour les logements neufs qui ne répondent pas à la norme BBC, norme environnementale obligatoire pour toutes les constructions neuves à compter de 2013. A partir de 2013, la réduction de 40 % sur 7 ans sera acquise pour les logements respectant une norme encore plus contraignante, bâtiments à énergie positive (BPOS).

années à venir et se félicite de la mise en place en 2009 d'un observatoire spécifique sur cette question.

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

**Cette action est une « coquille vide »** puisque la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion a transféré le financement de la lutte contre l'habitat indigne à l'Agence nationale de l'habitat (ANAH). Le financement de cette politique repose donc désormais intégralement sur des ressources extra-budgétaires.

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

**Pour 2010, cette action est dotée de 7,7 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.).

**Votre rapporteur pour avis rejoint ici l'analyse de la commission des finances** qui relève que *« le projet de budget prévoit la stabilité de la dotation pour frais de contentieux (soit 700 000 euros) sans tenir compte des risques liés au contentieux propre au droit au logement opposable »* (DALO).

### **5. L'action « Soutien »**

**Cette action, dotée pour 2010 de 13,2 millions d'euros en AE et CP regroupe les crédits nécessaires au financement des actions support** dédiées à la politique du logement : études, communication, formation, frais de déplacement de la direction générale du logement, de l'aménagement et de la nature (DGALN), dépenses informatiques. Cette action comprend également les crédits de fonctionnement pour la mise en œuvre du DALO en vue du financement de l'externalisation de certaines prestations liées à l'instruction des dossiers présentés aux commissions de médiation.

## ***B. L'HABITAT DURABLE : UNE REQUALIFICATION NÉCESSAIRE DU PARC IMMOBILIER***

### **1. Une conviction forte : la contribution du secteur du logement à la lutte contre le changement climatique**

**Votre rapporteur pour avis est animé d'une conviction forte : la construction d'un habitat durable visant un haut niveau de performance énergétique est aujourd'hui un impératif pour notre parc immobilier.** En effet, la consommation énergétique moyenne des 32 millions de logements en France atteint 240 kWh/m<sup>2</sup>/an et doit être abaissée de 38 % d'ici à 2020 pour répondre aux objectifs du Grenelle de l'environnement. Or, de nombreux logements demeurent « énergivores », à l'image des maisons individuelles construites avant 1975 qui n'ont pas été rénovées et qui consomment en moyenne 460 kWh/m<sup>2</sup>/an. L'ANAH évalue le nombre de « passoires thermiques » dans notre pays à 7 millions. Les propriétaires concernés sont souvent modestes alors que la rénovation de ce parc est très coûteuse. Cette contradiction indique l'ampleur de l'effort qui reste à fournir.

**C'est pourquoi votre rapporteur pour avis ne peut que souscrire à l'objectif de « verdissement » de la législation fiscale dans le domaine du logement,** qui a pris de l'ampleur notamment dans le cadre du Grenelle de l'environnement<sup>1</sup>. Celui-ci est en effet indispensable si l'on souhaite diminuer la consommation d'énergie et lutter contre les émissions du gaz à effet de serre. Le bâtiment représente ainsi plus de 40 % de la consommation d'énergie finale dans notre pays. Or, sur une classification allant de A à G, soit du plus économe au plus « énergivore », le parc ancien français est, en moyenne, classé dans la catégorie F.

### **2. La fiscalité verte dans le secteur du bâtiment est une orientation à maintenir**

Le Gouvernement a annoncé sa volonté de verdir la fiscalité du logement et du bâtiment dans les prochaines années<sup>2</sup> afin d'encourager la production d'un habitat durable et moins consommateur d'énergie. **Votre rapporteur pour avis prend bonne note de cette orientation.** Toutefois, la requalification ambitieuse du parc implique un accompagnement fort des

---

<sup>1</sup> *Le Grenelle de l'environnement fixe comme objectif général une réduction des consommations énergétiques de 38 % en 2020 pour le parc des bâtiments existants.*

<sup>2</sup> *Selon le ministère de l'écologie : « le verdissement des mesures fiscales en faveur du logement vise ainsi à accélérer la généralisation de la construction de logements neufs satisfaisant aux critères de basse consommation d'énergie, pour permettre au secteur du bâtiment de s'adapter progressivement aux ruptures technologiques induites par les normes futures ».*

politiques publiques. Au-delà de la mise en place de nouvelles normes<sup>1</sup>, pas forcément efficaces comme le prouvent les disparités en matière de diagnostic de performance énergétique, l'utilisation de l'instrument fiscal présente, de son côté, l'avantage de modifier les comportements grâce à l'instauration d'un signal prix<sup>2</sup>.

*a) La prorogation du dispositif de crédit d'impôt pour économies d'énergie jusqu'au 31 décembre 2012*

**Le crédit d'impôt pour l'installation d'équipements dans la résidence principale dédiés aux économies d'énergie<sup>3</sup>** vise à améliorer l'isolation thermique et l'efficacité énergétique des équipements de chauffage et de production d'eau chaude sanitaire, ainsi qu'à encourager l'acquisition d'équipements de production d'énergies renouvelables.

**Ce dispositif était initialement prévu jusqu'au 31 décembre 2009.** Ainsi, pour un même contribuable et une même habitation, le crédit d'impôt couvre les dépenses effectuées entre le 1<sup>er</sup> janvier 2005 et le 31 décembre 2009, jusqu'à un montant de 8 000 euros pour une personne seule et 16 000 euros pour un couple, le taux du crédit d'impôt étant modulé en fonction de la nature de l'équipement installé.

**L'article 109 de la loi de finances pour 2009 a prorogé ce crédit d'impôt jusqu'au 31 décembre 2012** et en a étendu son champ aux propriétaires-bailleurs, aux dépenses de pose des matériaux d'isolation thermique et aux frais de certains diagnostics de performance énergétique. Par ailleurs, le taux du crédit d'impôt applicable aux appareils de chauffage au bois ou aux autres biomasses et aux pompes à chaleur autres qu'air/air a été ramené de 50 % à 40 % pour 2009 et 25 % à partir de 2010.

Enfin, l'article 8 de la loi du 4 février 2009 de finances rectificative pour 2009 **a autorisé le cumul de ce crédit d'impôt avec l'éco-prêt à taux zéro jusqu'en 2010** pour les contribuables dont le revenu fiscal de référence est inférieur à 45 000 euros.

---

<sup>1</sup> La norme « BBC » (bâtiment basse consommation) sera obligatoire dès le 1<sup>er</sup> janvier 2013, et la norme « BEPOS » (bâtiment à énergie positive) en 2020.

<sup>2</sup> Les systèmes dits de « bonus/malus ».

<sup>3</sup> En vertu de l'article 200 quater du code général des impôts.

*b) Le « verdissement » du crédit d'impôt pour l'acquisition de la résidence principale*

**Le crédit d'impôt pour les intérêts des prêts contractés auprès d'un établissement financier pour l'acquisition ou la construction d'une habitation principale** a été créé<sup>1</sup> par l'article 5 de la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat dite « TEPA ». Conçu pour favoriser l'accession à la propriété, ce dispositif s'applique aux opérations d'acquisition pour lesquelles l'acte authentique d'acquisition a été signé à compter du 6 mai 2007 ou aux constructions pour lesquelles une déclaration d'ouverture de chantier a été effectuée à compter de cette date.

Dans le cadre de la loi de finances pour 2009, **il a été décidé de réserver cet avantage aux logements neufs respectant la réglementation thermique en vigueur**<sup>2</sup>. Le projet de loi de finances pour 2010 prévoit<sup>3</sup>, avant que la norme BBC devienne obligatoire en 2013, **une réduction progressive du taux sur la période 2010 à 2012 pour les logements neufs ne répondant pas à cette norme**<sup>4</sup>. **Votre rapporteur pour avis espère que cela permettra d'augmenter la part des constructions de logements plus économes en énergie.**

*c) Le « verdissement » du dispositif « Scellier » en faveur de l'investissement locatif privé*

Le dispositif de réduction d'impôt dit « Scellier » qui remplace depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009 les dispositifs d'amortissement fiscal<sup>5</sup> dits « Robien » et « Borloo », permet, jusqu'au 31 décembre 2012, une réduction d'impôt sur le revenu (25 % en 2009 et 2010, 20 % les deux années suivantes) **pour des investissements réalisés dans un logement neuf ou assimilé qui respectait la réglementation thermique en vigueur**, destiné à la location nue à usage d'habitation principale. Jusqu'à présent, le dispositif s'appliquait donc quelles que soient les performances énergétiques du logement dès lors qu'il respectait au minimum les caractéristiques thermiques exigées par la législation en vigueur.

---

<sup>1</sup> Son montant est égal à 20 % des intérêts payés au titre des cinq premières annuités de remboursement, plafonnés à 3 750 euros pour une personne seule et à 7 500 euros pour un couple. Ces plafonds sont doublés pour les handicapés et majorés de 500 euros par personne à charge ou 250 euros s'agissant d'un enfant à charge de l'un et l'autre de ses parents. En 2008, ce taux a été porté à 40 % au titre de la première annuité.

<sup>2</sup> Le taux a ainsi été porté à 40 % pendant sept annuités pour ceux respectant un niveau de performance énergétique conforme au label « BBC ».

<sup>3</sup> Il s'agit de l'article 45.

<sup>4</sup> Pour ces logements, les taux actuellement applicables de 20 % et 40 % pour les intérêts payés au titre de la première annuité de remboursement seraient respectivement ramenés à : 15 % et 30 % pour les logements acquis ou construits en 2010 ; 10 % et 25 % pour les logements acquis ou construits en 2011 ; 5 % et 15 % pour les logements acquis ou construits en 2012.

<sup>5</sup> Ces dispositifs ont vocation à soutenir l'investissement locatif privé en s'appliquant au logement neuf et à l'acquisition de logement anciens faisant l'objet de travaux de réhabilitation par l'acquéreur.

Afin d'accélérer la généralisation de logements neufs conformes au critère BBC, le projet de loi de finances 2010 propose de leur réserver cet avantage fiscal dans sa forme actuelle et de diminuer celui accordé aux logements n'atteignant pas ce niveau de performance (BBC) par un abaissement progressif<sup>1</sup> du taux de la réduction d'impôt. **Votre rapporteur pour avis prend bonne note de l'instauration d'un tel mécanisme de nature à encourager la maîtrise de la consommation énergétique par l'amélioration des performances techniques des bâtiments.**

*d) L'éco-prêt à taux zéro et la TVA à taux réduit pour encourager la rénovation énergétique des logements privés*

Pour inciter à la rénovation énergétique, l'article 100 de la loi de finances pour 2009 accorde aux ménages **un éco-prêt à taux zéro<sup>2</sup> (éco-PTZ) pour financer un « bouquet de travaux » lourds**. L'assiette de cet éco-PTZ est relativement large puisqu'elle concerne 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 sont éligibles à ce prêt que les logements achevés avant le 1<sup>er</sup> janvier 1990, c'est-à-dire dont la construction n'a pas suivi les prescriptions de la réglementation thermique de 1988.

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.

---

<sup>1</sup> Il était prévu que le taux de la réduction d'impôt serait ramené de 25 % à 20 % pour les logements acquis ou construits en 2010, et de 20 % à 15 % pour les logements acquis ou construits à compter de 2011. Les députés ont toutefois maintenu, par voie d'amendement, le taux à 25 % pour l'année 2010.

<sup>2</sup> Prêt accordé sur dix à quinze ans, pouvant financer jusqu'à 30 000 euros de travaux.

**Il prend la forme d'un crédit d'impôt sur les sociétés au bénéfice des établissements de crédit.** Ceux-ci peuvent donc profiter d'un crédit d'impôt au titre des avances remboursables sans intérêt qu'ils émettent jusqu'au 31 décembre 2013 en faveur de personnes physiques pour le financement de travaux d'amélioration de la performance énergétique de logements affectés à usage d'habitation principale.

**Selon les chiffres du ministère de l'écologie, l'éco-PTZ aurait, en l'espace de six mois, convaincu 50 000 propriétaires.** Le montant moyen des travaux réalisés grâce à cet éco-PTZ est de 19 000 euros, ce qui correspond à un peu moins d'un milliard d'euros de travaux entrepris.

Par ailleurs, **jusqu'au 31 décembre 2010, les particuliers peuvent bénéficier d'une TVA réduite à 5,5 %** pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien des locaux à usage d'habitation ainsi que l'achat de certains équipements de production d'énergies renouvelables.

*e) L'extension des possibilités d'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties en suspens*

L'article 107 de la loi de finances pour 2009 (codifié à l'article 1383-0 bis du code général des impôts) autorise les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à exonérer de taxe foncière, à hauteur de 50 % ou 100 %, pour une durée minimale de cinq ans, l'acquisition de logements neufs dont le niveau de performance énergétique globale est très élevé, supérieur à la législation en vigueur. **Or, votre rapporteur pour avis constate que l'application de ce dispositif voté l'année dernière reste, à ce jour, subordonnée à la publication du décret.**

En conclusion, votre rapporteur pour avis tient à exprimer une conviction profonde. **Selon lui, la crise que traverse actuellement notre pays doit être l'occasion de refonder la politique du logement pour l'adapter aux besoins des personnes.** Par ailleurs, cette politique doit s'orienter résolument vers l'édification d'un habitat durable économe en énergie et peu émetteur en gaz à effet de serre. **Répondre à cette exigence constitue en réalité un double dividende pour la société.** D'une part, elle permettra d'assurer la pérennité d'un parc respectueux de l'environnement, et, d'autre part, elle permettra à nos concitoyens de réduire la facture consacrée à un poste de dépense devenu aujourd'hui incontournable.

**Réunie le mercredi 25 novembre 2009 sous la présidence de M. Jean-Paul Emorine, la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire 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 2010, M. Pierre André ayant appelé à voter favorablement et M. Thierry Repentin, à voter contre. Les groupes socialiste, communiste, républicain et citoyen et des sénateurs du parti de gauche votant contre.**