

N° 115

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2010

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 2011, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VII

VILLE ET LOGEMENT

Par MM. Pierre ANDRÉ et Thierry REPENTIN,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Emorine, président ; MM. Gérard César, Gérard Cornu, Pierre Hérisson, Daniel Raoul, Mme Odette Herviaux, MM. Marcel Deneux, Daniel Marsin, Gérard Le Cam, vice-présidents ; M. Dominique Braye, Mme Élisabeth Lamure, MM. Bruno Sido, Thierry Repentin, Paul 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. Michel Doublet, Daniel Dubois, Alain Fauconnier, Alain Fouché, Serge Godard, 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-François Mayet, 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, 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, René Vestri.

Voir les numéros :

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

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

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
PROGRAMME RELATIF A LA POLITIQUE DE LA VILLE	7
I. UN BUDGET EN BAISSSE SENSIBLE MAIS UN ENGAGEMENT MAINTENU EN FAVEUR DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	7
A. LA DIMINUTION SENSIBLE DES CREDITS DU PROGRAMME 147 NE REMET PAS EN CAUSE L'ENGAGEMENT DE L'ETAT EN FAVEUR DE SES QUARTIERS	7
1. <i>Le projet de loi de finances pour 2011 est marqué par une baisse sensible des crédits du programme 147</i>	7
2. <i>Cette évolution ne traduit pas un désengagement de l'État vis-à-vis des quartiers en difficulté</i>	7
B. L'EVOLUTION DES CREDITS EST DIFFERENCIEE SELON LES ACTIONS	10
1. <i>L'action 1 « Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville » bénéficie d'une certaine stabilité</i>	11
2. <i>L'action 2 « Revitalisation économique et emploi » voit ses crédits diminuer sensiblement, sous l'effet de la réforme du régime d'exonérations de cotisations sociales patronales dans les ZFU</i>	11
3. <i>Les crédits de l'action 3 « Stratégie, ressources et évaluation » diminuent encore plus substantiellement</i>	12
4. <i>Le nouveau mode de financement de la rénovation urbaine conduit en 2011 à une très forte baisse des crédits de l'action 4 « Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie »</i>	13
II. LA POLITIQUE DE RENOVATION URBAINE : UNE VERITABLE REUSSITE QUI DOIT ETRE POURSUIVIE AU-DELA DE 2013	13
A. LE BILAN DU PROGRAMME NATIONAL DE RENOVATION URBAINE (PNRU) EST TRES POSITIF	13
B. LE LANCEMENT D'UN « PNRU II » DOIT AUJOURD'HUI ETRE ENVISAGE	17
III. LA REFORME DE LA GOUVERNANCE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE A ETE ENGAGEE TANDIS QUE LA REVISION DE LA GEOGRAPHIE PRIORITAIRE DEVRAIT L'ETRE EN 2011	19
A. LA REFORME DE LA GOUVERNANCE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE DE 2009 NE REGLE PAS TOUT	19
B. LA REFORME DE LA GEOGRAPHIE PRIORITAIRE DOIT ETRE L'OCCASION DU PASSAGE D'UNE LOGIQUE DE ZONAGE A UNE LOGIQUE CONTRACTUELLE	21
1. <i>La réforme de la géographie prioritaire, plus que jamais nécessaire, devrait être lancée en 2011</i>	21
2. <i>La réforme de la géographie prioritaire doit conduire à un changement de logique de la politique de la ville, avec le passage du zonage à la contractualisation</i>	22

PROGRAMMES RELATIFS A LA POLITIQUE DU LOGEMENT	25
I. LE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT EN 2011	25
A. UNE EVOLUTION EN DEMI TEINTE DU VOLET « LOGEMENT » DE LA MISSION BUDGETAIRE « VILLE ET LOGEMENT »	25
B. LES TROIS PROGRAMMES RELATIFS AU LOGEMENT VOIENT LEURS CREDITS EVOLUER DE FAÇON DIFFERENCIEE	27
1. <i>Les crédits du programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » augmentent sensiblement mais restent néanmoins sous-évalués</i>	27
a) La structure du programme 177 voit sa structure substantiellement modifiée	27
b) Le programme 177 se compose désormais de cinq actions d'importance inégale	28
c) L'augmentation des crédits ne répond que partiellement à la sous-budgétisation chronique du programme 177	29
2. <i>Les crédits du programme 109 « Aide à l'accès au logement » sont en recul</i>	30
3. <i>Les crédits du programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement » ne sont pas à la hauteur des enjeux en matière de logement social</i>	33
a) Un programme dont la structure évolue et dont les différentes actions voient leurs crédits évoluer de façon différenciée	33
b) Le désengagement de l'État en matière de logement social	35
C. LES DEPENSES FISCALES RESTENT ESSENTIELLES POUR LA POLITIQUE DU LOGEMENT	37
II. L'ARTICLE 99 DU PROJET DE LOI DE FINANCES : MECANISME DE PEREQUATION OU TAXE SUR LES ORGANISMES HLM ?	39
A. LE DISPOSITIF INITIAL DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2011	39
1. <i>La suppression de l'exonération de contribution sur les revenus locatifs (CRL) dont bénéficient les organismes HLM</i>	39
2. <i>L'affectation du produit de cette contribution à un fonds géré par la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)</i>	41
3. <i>L'encadrement de l'évolution des loyers des logements du parc social</i>	42
B. LE DISPOSITIF INITIAL N'ETAIT PAS SATISFAISANT A BIEN DES EGARDS	42
C. LE NOUVEL ARTICLE 99 ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE	45
1. <i>Le nouveau dispositif repose sur le prélèvement pour insuffisance d'investissements issu de la loi MOLLE</i>	45
2. <i>Le nouvel article 99 renforce ce prélèvement</i>	46
3. <i>Le recours aux ressources de la CGLLS pour financer la rénovation urbaine</i>	47
4. <i>Le report du délai de signature des conventions d'utilité sociale (CUS)</i>	47
D. LE DISPOSITIF DE L'ARTICLE 99 TEL QU'ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE RESTE INSATISFAISANT	47
E. LE DISPOSITIF ALTERNATIF ADOPTE PAR LA COMMISSION DES FINANCES ASSURE UN MEILLEUR EQUILIBRE	49

Mesdames, Messieurs,

Les crédits de la mission « Ville et Logement » inscrits au projet de loi de finances pour 2011 sont en légère diminution par rapport à 2010, comme l'illustre le tableau suivant.

Evolution des crédits de la mission « ville et logement » (en millions d'euros)

	En autorisations d'engagement (AE)			En crédits de paiement (CP)		
	LFI 2010	PLF 2011	Évolution	LFI 2010	PLF 2011	Évolution
Mission « Ville et Logement »	7 696,6	7 646,9	- 0,6 %	7 803,6	7 607,0	- 2,5 %

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

Votre commission pour avis se félicite que cette diminution soit, dans un contexte budgétaire pourtant très contraint, limitée. La politique de la ville et du logement continue de constituer, pour le Gouvernement, une priorité.

L'évolution est cependant différenciée entre les quatre programmes que compte la mission « Ville et logement ».

Comme chaque année, **votre commission pour avis a confié l'examen des crédits de la mission « Ville et logement »** inscrits au projet de loi de finances **à deux de ses membres** : M. Pierre André pour la partie « Ville » et M. Thierry Repentin pour la partie « Logement ».

Ce présent rapport sera d'abord consacré au volet « Politique de la ville » de la mission. Après avoir analysé l'évolution des crédits inscrits au programme 147 « Politique de la ville », il évoquera le bilan et l'avenir du Programme national de rénovation urbaine (PNRU) lancé en 2003. Il fera enfin un point sur les réformes de la politique de la ville lancées par la révision générale des politiques publiques (RGPP), et notamment sur la réforme de la géographie prioritaire qui devrait, d'après les déclarations du Premier ministre, avoir lieu au cours de l'année 2011.

La deuxième partie du rapport analysera le volet « Logement » de la mission, à savoir les trois programmes 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », 109 « Aide à l'accès au logement » et 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement ». Elle portera, enfin, sur l'article 99 rattaché à la mission budgétaire « Ville et Logement » qui vise, d'après les termes du projet de loi de finances, à mettre en place un « *mécanisme de péréquation interne au secteur du logement social* ».

PROGRAMME RELATIF A LA POLITIQUE DE LA VILLE

I. UN BUDGET EN BAISSSE SENSIBLE MAIS UN ENGAGEMENT MAINTENU EN FAVEUR DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

A. LA DIMINUTION SENSIBLE DES CREDITS DU PROGRAMME 147 NE REMET PAS EN CAUSE L'ENGAGEMENT DE L'ETAT EN FAVEUR DE SES QUARTIERS

1. Le projet de loi de finances pour 2011 est marqué par une baisse sensible des crédits du programme 147

Le budget du programme 147 « Politique de la ville » est **en forte diminution**, comme l'illustre le tableau suivant.

Évolution des crédits du programme 147 « politique de la ville » (en millions d'euros)

	En autorisations d'engagement (AE)			En crédits de paiement (CP)		
Crédits	LFI 2010	PLF 2011	Évolution	LFI 2010	PLF 2011	Évolution
	714,3	618,3	- 13,4 %	702,5	618,4	- 12 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2011¹

Les crédits affectés à ce programme diminuent ainsi de 96 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE), soit 13,4 %, et de 84,1 millions en crédits de paiement (CP), soit 12 %.

2. Cette évolution ne traduit pas un désengagement de l'État vis-à-vis des quartiers en difficulté

Trois éléments conduisent votre rapporteur pour avis chargé du programme « Politique de la ville »² à nuancer la portée de la réduction des crédits budgétaires affectés à ce programme.

¹ Le 18 novembre 2010, l'Assemblée nationale a adopté, en seconde délibération, un amendement du Gouvernement conduisant à majorer les crédits du programme 147 « Politique de la ville » de 54 413 euros en AE et de 8 319 euros en CP.

² M. Pierre André.

Tout d'abord, **cette diminution est due en grande partie à certaines réformes menées au cours des dernières années.** Près de 60 % de cette baisse (49,3 millions d'euros) résulte ainsi de la baisse des compensations d'exonérations de charges sociales dans les zones franches urbaines (ZFU) suite à la réforme opérée par l'article 190 de la loi de finances pour 2009¹ et à la réforme de la taxe professionnelle.

Des dépenses fiscales importantes sont par ailleurs rattachées au programme 147. S'agissant des impôts d'État, les dépenses fiscales devraient, d'après le programme annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2011, atteindre 310 millions d'euros en 2011 :

– 210 millions au titre des exonérations d'impôt sur le revenu et d'impôt sur les bénéfices pour les entreprises exerçant une activité dans les zones franches urbaines (ZFU) ;

– 100 millions au titre du taux de 5,5 % de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) applicable aux logements en accession sociale à la propriété dans les quartiers en rénovation urbaine.

Ces dépenses fiscales devraient ainsi augmenter de 14 millions d'euros par rapport à 2010 (soit + 4,7 %).

S'agissant des impôts locaux, les dépenses fiscales devraient atteindre 157 millions d'euros en 2011, en augmentation de 8 millions d'euros par rapport à 2010 (soit + 5,4 %). La principale de ces dépenses fiscales est l'abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties en faveur des immeubles situés en zone urbaine sensible (ZUS).

Ensuite, **le programme 147 ne comprend qu'une partie des crédits destinés à la politique de la ville**, comme l'illustre le document de politique transversale (DPT) annexé au projet de loi de finances pour 2011.

30 programmes ministériels relevant de 20 missions de l'État concourent ainsi à la politique de la ville. **En 2011, les CP du programme 147 ne devraient ainsi représenter que 26 % de l'ensemble des CP concourant à la politique de la ville pour l'ensemble des programmes concernés**, comme l'indique le document de politique transversale annexé au projet de loi².

L'évolution des crédits doit donc être analysée en tenant compte de l'ensemble des programmes concernés mais également dans une perspective de moyen terme.

Comme l'ont souligné dans leur rapport nos collègues députés François Goulard et François Pupponi, **« les crédits affectés à la politique de la ville ont très inégalement mais considérablement augmenté durant la**

¹ Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

² Document de politique transversale « Ville » annexé au projet de loi de finances pour 2011, p. 84-85.

période 2005-2009 »¹. Ils précisent qu'« on observe globalement une forte progression des crédits que l'État a affectés directement à la politique de la ville entre 2005 et 2009, de l'ordre de 92,6 % »².

Le tableau suivant illustre l'ampleur de la mobilisation de l'État en faveur de la politique de la ville.

**Évolution des crédits consommés au titre de la politique de la ville entre 2005 et 2009
(en millions d'euros)**

	2005	2009	Évolution
Programme 147 « politique de la ville »	351,1	490,8	+ 39,8 %
Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)	99,0	995,6	+ 905,6 %
Dépenses fiscales et sociales	465,0	693,0	+ 49,0 %
Dotation de péréquation	929,8	1 399,0	+ 50,5 %
Total	1 844,9	3 578,4	+ 94,0 %

Source : « Quartiers défavorisés ou ghettos inavoués : la République impuissante », Ibid., p. 94.

Enfin, **l'évolution en 2011 des crédits affectés au programme 147 ne remet pas en cause les programmes lancés au cours des dernières années**. Sont par exemple maintenus :

– le dispositif « adultes relais » mis en place par le Comité interministériel des villes (CIV) le 14 décembre 1999 : il vise à renforcer le lien social par la médiation sociale, culturelle, de prévention de la délinquance et de tranquillité de l'espace public ;

– le programme de « réussite éducative » institué par la loi de cohésion sociale³ avec ses deux volets : les projets de réussite éducative (PRE) d'une part, qui ont bénéficié en 2009-2010 à 136 281 enfants de 2 à 16 ans au sein de 530 PRE, et les internats de réussite éducative (IRE) d'autre part, pour lesquels la dynamique « espoir banlieues » a fixé un objectif de 4 000 places en 2012.

¹ « Quartiers défavorisés ou ghettos inavoués : la République impuissante », rapport d'information n° 2853 (XIII^{ème} législature) fait au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés, François Goulard et François Pupponi, Tome I, p. 92.

² « Quartiers défavorisés ou ghettos inavoués : la République impuissante », Ibid., p. 94.

³ Loi de programmation n° 2005-32 du 18 janvier 2005 pour la cohésion sociale.

Au vu de ces différents éléments, votre commission pour avis souligne donc que l'évolution en 2011 des crédits affectés au programme 147 « Politique de la ville » n'est pas synonyme, loin de là, d'un désengagement de l'État vis-à-vis de nos quartiers.

B. L'EVOLUTION DES CREDITS EST DIFFERENCIEE SELON LES ACTIONS

Les quatre actions du programme 147 voient leurs crédits évoluer en 2011 de façon très variable.

**Évolution des crédits des actions du programme 147 « politique de la ville »
(en millions d'euros)**

	En autorisations d'engagement (AE)			En crédits de paiement (CP)		
	LFI 2010	PLF 2011	Évolution	LFI 2010	PLF 2011	Évolution
Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville	366,1	366,0	- 0,0 %	371,7	365,5	- 1,7 %
Revitalisation économique et emploi	272,9	222,1	- 18,6 %	272,9	222,1	- 18,6 %
Stratégie ressources et évaluation	42,2	23,6	- 44,1 %	42,2	23,0	- 45,5 %
Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie	33,1	6,6	- 80,1 %	15,7	7,8	- 50,2 %

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

Au préalable, votre rapporteur pour avis chargé du programme « Politique de la ville » note que **le périmètre des différentes actions a utilement été modifié dans le projet de loi de finances pour 2011** : les dispositifs lancés dans le cadre des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) en matière de développement économique et d'insertion professionnelle ont par exemple été déplacés de l'action 2 vers l'action 1.

Votre rapporteur pour avis salue ces évolutions qui donnent plus de clarté aux différentes actions.

1. L'action 1 « Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville » bénéficie d'une certaine stabilité

L'action 1 « Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville » regroupe **59,2 % des crédits du programme en AE**.

Cette action regroupe désormais **l'ensemble des crédits à destination des quartiers par le biais des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) ou d'autres dispositifs**, tels que les « écoles de la deuxième chance » (E2C), le dispositif « adultes-relais », le programme de « réussite éducative » ou le programme « ville vie vacances » (VVV). Elle est **mise en œuvre essentiellement par l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé)**.

Les crédits de cette action sont relativement stables en 2011, représentant 366 millions d'euros en AE (- 0,0%) et 365,5 millions d'euros en CP (- 1,7 %).

2. L'action 2 « Revitalisation économique et emploi » voit ses crédits diminuer sensiblement, sous l'effet de la réforme du régime d'exonérations de cotisations sociales patronales dans les ZFU

L'action 2 « Revitalisation économique et emploi » regroupe **35,9 % des crédits du programme en AE**.

Cette action comprend :

– l'ensemble des **crédits dédiés aux compensations aux régimes de sécurité sociale des exonérations de charges** en zones franches urbaines (AFU) et en zones de redynamisation urbaine (ZRU) ;

– la subvention pour charge de service public de **l'établissement public d'insertion de la défense (EPIDE)**. **Votre rapporteur pour avisalue d'ailleurs les résultats du dispositif EPIDE** qui « *a pour finalité de contribuer à l'insertion sociale et professionnelle de jeunes adultes volontaires, de 18 à 22 ans, en difficulté scolaire, sans qualification ni emploi et en voie de marginalisation* »¹. L'EPIDE a accueilli en 2010 plus de 2 300 jeunes, dont près d'un tiers sont issus des quartiers de la politique de la ville. A l'issue de leur passage, 34 % des jeunes ont obtenu une formation, un CDD ou un CDI².

Cette action vise à « *renforcer économiquement les quartiers les plus fragiles et à favoriser l'insertion professionnelle de leurs habitants* »³.

¹ *Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2011, p. 163.*

² *Cf. réponse au questionnaire budgétaire transmis par votre rapporteur pour avis.*

³ *Projet annuel de performances de la mission « Ville et logement » annexé au projet de loi de finances pour 2011, p. 158.*

L'article 190 précité de la loi de finances pour 2009 a modifié le régime d'exonérations de cotisations sociales patronales dans les ZFU, en les concentrant sur les salaires les moins élevés. Votre rapporteur pour avis rappelle qu'il avait été très défavorable à cette mesure, jugeant qu'elle risquait de frapper lourdement les entreprises installées dans les ZFU : en concentrant l'intervention publique sur les bas salaires, elle présentait l'inconvénient majeur d'encourager au recrutement de salariés moins qualifiés. Votre rapporteur pour avis chargé du programme « Politique de la ville » avait appelé l'année dernière le Gouvernement à faire rapidement **le bilan de cette réforme**¹ : ce bilan, qui n'a toujours pas été effectué, **est plus que jamais nécessaire.**

Les économies tirées de cette réforme expliquent en tout cas la diminution des crédits affectés à cette action : ils reculent en effet de 50,8 millions d'euros en AE et en CP (- 18,6 %).

3. Les crédits de l'action 3 « Stratégie, ressources et évaluation » diminuent encore plus substantiellement

L'action 3 « Stratégie, ressources et évaluation » regroupe **3,8 % des crédits du programme en AE.**

Mise en œuvre au niveau central par le secrétariat général du comité interministériel des villes (SG-CIV) et au niveau local par les préfets, en partenariat avec les collectivités territoriales et le tissu associatif, cette action comprend :

- certains crédits de fonctionnement du SG-CIV ;
- les dotations aux centres de ressources et les crédits dédiés aux mesures expérimentales ;
- les crédits d'évaluation, de formation et d'accompagnement des acteurs gérés par l'ACSé ainsi que les crédits du partenariat national², gérés par le SG-CIV ou l'ACSé.

En 2011, les crédits de cette action diminuent substantiellement, de 18,6 millions d'euros en AE (- 44,1 %) et de 19,2 millions d'euros en CP (- 45,5 %).

¹ Cf. *Avis n° 105 (2009-2010) au nom de la commission de l'économie sur le projet de loi de finances pour 2010, Tome VIII : Ville et Logement, Pierre André et Thierry Repentin, p. 13.*

² Les crédits « partenariat national » concernent les financements accordés aux associations « têtes de réseau » ou aux fédérations nationales.

4. Le nouveau mode de financement de la rénovation urbaine conduit en 2011 à une très forte baisse des crédits de l'action 4 « Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie »

L'action 4 « Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie » comprend **1,1 % des crédits du programme en AE**.

Cette action, dont la vocation est de « *rénover et mieux insérer les quartiers prioritaires dans la dynamique urbaine des agglomérations auxquelles ils appartiennent* »¹, est la seule action du programme dont le périmètre est maintenu en 2011.

Cette action **comprend initialement certains crédits destinés au Plan national de rénovation urbaine (PNRU)**. Or, la loi de finances pour 2009² a modifié le mode de financement de ce programme qui repose aujourd'hui sur les fonds d'Action logement³. Seuls subsistent au sein de cette action les crédits destinés au programme de rénovation des collèges les plus dégradés.

En conséquence, **les crédits de l'action 4 diminuent très fortement en 2011**, de 26,5 millions d'euros en AE (- 80,1 %) et de 7,9 millions d'euros en CP (- 50,2 %).

II. LA POLITIQUE DE RENOVATION URBAINE : UNE VERITABLE REUSSITE QUI DOIT ETRE POURSUIVIE AU-DELA DE 2013

A. LE BILAN DU PROGRAMME NATIONAL DE RENOVATION URBAINE (PNRU) EST TRES POSITIF

Le programme national de rénovation urbaine (PNRU) a été **mis en place par la loi de 2003** d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine⁴.

Mis en œuvre par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), **ce programme vise à « restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, les quartiers classés en zone urbaine sensible et, à titre exceptionnel, après avis conforme du maire de la commune ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent et accord du ministre chargé de la ville et du ministre chargé du**

¹ *Projet annuel de performances de la mission « Ville et logement » annexé au projet de loi de finances pour 2011, p. 158.*

² *Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.*

³ *Ex- 1% Logement.*

⁴ *Loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.*

logement, ceux présentant des caractéristiques économiques et sociales analogues »¹.

Les autres missions de l'ANRU

Outre la mise en œuvre du PNRU, l'ANRU assure d'autres missions :

– la mise en œuvre du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) institué par la loi MOLLE² ;

– le pilotage de la rénovation des collèges parmi les plus dégradés des quartiers prioritaires, décidée dans le cadre de la « dynamique Espoir banlieues ». Cette mesure vise à aider les collectivités territoriales dans des opérations de démolition-reconstruction ou de restructuration lourde concernant des collèges situés dans des quartiers de la politique de la ville, cumulant un taux d'évitement et un taux d'échec scolaire élevés. Ce programme a été réduit en 2011 à hauteur des engagements pris : huit collèges devraient ainsi en bénéficier.

– le pilotage des internats d'excellence, dispositif mis en place par la loi de finances rectificative pour 2010³ parmi les « dépenses d'avenir ». L'objectif est de créer 20 000 places en internat, dont une part importante bénéficiera à des élèves habitant dans des quartiers de la politique de la ville.

L'article 6 de la loi de 2003 a fixé des objectifs très ambitieux au PNRU, tant sur le plan qualitatif que sur le plan quantitatif :

– sur le plan qualitatif, le PNRU a un champ particulièrement large, puisqu'il « *comprend des opérations d'aménagement urbain, la réhabilitation, la résidentialisation, la démolition et la production de logements, la création, la réhabilitation et la démolition d'équipements publics ou collectifs, la réorganisation d'espaces d'activité économique et commerciale, ou tout autre investissement concourant à la rénovation urbaine* »⁴ ;

– sur le plan quantitatif, le PNRU prévoit « *pour la période 2004-2013, (...) une offre nouvelle de 250 000 logements locatifs sociaux, soit par la remise sur le marché de logements vacants, soit par la production de nouveaux logements sociaux dans les zones urbaines sensibles ou dans les agglomérations dont elles font partie. Il comprend également (...) la réhabilitation de 400 000 logements locatifs sociaux et, la résidentialisation d'un nombre équivalent de logements sociaux et, en cas de nécessité liée à la vétusté, à l'inadaptation à la demande ou à la mise en œuvre du projet urbain, la démolition de 250 000 logements, cet effort global devant tenir compte des besoins spécifiques des quartiers concernés* »⁵. Les objectifs chiffrés du PNRU peuvent être résumés par le tableau suivant.

¹ Premier alinéa de l'article 6 de la loi n° 2003-710 précitée.

² Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

³ Loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010.

⁴ Première phrase du second alinéa de l'article 6 de la loi n° 2003-710 précitée.

⁵ Deuxième phrase du second alinéa de l'article 6 précité.

Les objectifs du PNRU

	Objectif chiffré pour la période 2004-2013
Offre nouvelle de logements locatifs sociaux (remise sur le marché de logement vacants ou production de nouveaux logements)	250 000
Réhabilitation de logements locatifs sociaux	400 000
Résidentialisation de logements sociaux	400 000
Démolition	250 000

Pour atteindre ces objectifs, **le PNRU finance ainsi des projets globaux de requalification de quartiers** portant notamment sur l'amélioration des conditions de vie, le renouvellement de l'offre de logements sociaux, le renforcement de la mixité sociale dans les zones urbaines sensibles (ZUS) et la réduction de la spécialisation fonctionnelle de ces quartiers. La diversité des volets de ces projets est illustrée par celle des actions de l'ANRU.

La diversité des actions de l'ANRU dans le cadre du PNRU

- « – La reconstitution des logements sociaux démolis ;
- la réhabilitation et la résidentialisation des logements locatifs ;
- la démolition de logements pour cause de vétusté ou pour une meilleure organisation urbaine ;
- l'amélioration des espaces urbains et la création de voies délimitant des îlots ;
- le développement des équipements publics incluant la livraison de nombreuses écoles ;
- la création ou la rénovation d'équipements commerciaux, sociaux et culturels ;
- l'ingénierie nécessaire à la mise en œuvre et à la conduite des projets. »

Source : ANRU, Rapport d'activité 2009, p. 18

Les résultats du PNRU apparaissent aujourd'hui très positifs.

Tout d'abord, il s'est **traduit, au 1^{er} octobre 2010, par la signature de 382 conventions**. Comme l'indique le rapport d'activité de l'ANRU de 2009, 490 quartiers seront ainsi rénovés à l'horizon 2013, améliorant ainsi le cadre de vie de près de 4 millions d'habitants.

Notre collègue député Michel Piron relève ainsi que les 390 projets de rénovation urbaine approuvés au 1^{er} juin 2010, représentent 485 quartiers et 3,31 millions d'habitants. Ils portent sur la reconstitution de 128 075 logements sociaux, la réhabilitation de 314 294 logements sociaux, la démolition de 135 291 logements sociaux et la résidentialisation de 331 808 logements, ainsi que le financement d'aménagements, d'équipements...¹

Si les objectifs fixés par la loi de 2003 ne seront vraisemblablement pas atteints, votre rapporteur pour avis souligne pour autant l'ampleur exceptionnelle de ce programme.

Ensuite, le PNRU a permis **la mobilisation de moyens financiers très importants**. L'ANRU subventionne ainsi le PNRU à hauteur de 11 milliards d'euros, mais **le montant global de subventions atteint 40,8 milliards d'euros**. Au 31 décembre 2009, le financement du PNRU était réparti comme suit² :

- 29 % à la charge de l'ANRU ;
- 21,2 % à la charge des collectivités territoriales (11,9 % pour les villes et les établissements publics de coopération intercommunale, 5,5 % pour les régions, 3,8 % pour les départements) ;
- 43 % pour les maîtres d'ouvrage (les bailleurs sociaux) ;
- 7 % pour les autres contributeurs.

Enfin, le PNRU a **un impact réel sur les quartiers concernés**. 58 % des opérations prévues de 2004 à 2013 sont aujourd'hui achevées ou en cours de réalisation, ce que salue votre rapporteur pour avis.

Comme le souligne l'ANRU dans son rapport d'activité, « *les réalisations [du PNRU] sont (...) déjà visibles sur un grand nombre de sites dont les conventions arrivent à terme* »³. **Les résultats du PNRU sur le terrain font consensus**. L'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) évoque ainsi « *un programme incontournable de la politique de la ville* »⁴. Nos collègues députés François Goulard et François Pupponi jugent que « *l'amélioration est aisément vérifiable en termes de dignité de l'habitat et de restructuration des quartiers* »⁵ et qu'« *il est patent que les habitants sont en règle générale satisfaits du point de vue des objectifs relatifs à la restructuration des quartiers et à l'amélioration de l'habitat* »⁶. M. Michel Piron souligne quant à lui que « *des quartiers qui faisaient peur, où personne ne voulait s'installer, sont redevenus fréquentables, voire*

¹ Avis n° 2860 (XIII^{ème} législature) présenté au nom de la commission des Affaires économiques sur le projet de loi de finances pour 2011, Tome XI – Ville et logement, Michel Piron, p. 14.

² ANRU, Rapport d'activité 2009, p. 28.

³ ANRU, Ibid., p. 25.

⁴ Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS), Rapport 2009, p. 8.

⁵ « Quartiers défavorisés ou ghettos inavoués : la République impuissante », Ibid., p. 19.

⁶ « Quartiers défavorisés ou ghettos inavoués : la République impuissante », Ibid., p. 258.

recherchés, ne serait-ce que parce que les écoles y ont été refaites à neuf. (...) En témoignent les taux de vacances des logements, proches de s'annuler dans certains quartiers »¹.

Votre commission pour avis partage ce jugement très positif sur l'impact du PNRU sur les quartiers : ce dernier a changé la vie de nombre de quartiers et de leurs habitants. Il a remis en mouvement des territoires qui n'avaient plus de réelles perspectives d'évolution.

B. LE LANCEMENT D'UN « PNRU II » DOIT AUJOURD'HUI ETRE ENVISAGE

Au vu des résultats particulièrement positifs du PNRU, votre rapporteur pour avis estime qu'**il est aujourd'hui indispensable de réfléchir au lancement d'un deuxième programme de rénovation urbaine, un « PNRU II ».**

Le fait que **les objectifs initiaux du PNRU ne seront très certainement pas atteints**, mais également le fait que **nombre de quartiers en difficulté ne sont pas concernés par le PNRU** militent en faveur du lancement d'un PNRU II.

Le « PNRU II » pourrait se voir fixer les objectifs suivants :

- **parachever certains projets** lancés et mis en œuvre dans le cadre du PNRU ;
- **lancer de nouveaux projets** dans des quartiers qui n'ont pas bénéficié du PNRU ;
- **porter une attention particulière à certains volets de la rénovation urbaine**, comme la rénovation de l'habitat privé ancien, les copropriétés dégradées, l'habitat insalubre (notamment dans les outre-mer) ou encore l'accélération de la réalisation du volet « bâtiments » du « Grenelle de l'environnement ».

Le lancement d'un « PNRU II » nécessitera la mobilisation de moyens importants, entre 6 et 10 milliards d'euros pour la période 2012-2015 selon certaines estimations. Votre rapporteur pour avis souligne que **le lancement d'un tel programme ne pourra se faire avant que la question du financement du PNRU ne soit elle-même clarifiée.**

¹ Avis n° 2860 (XIIIème législature), Ibid., p. 15.

Depuis 2009, l'État s'est en effet désengagé du financement de l'ANRU, puisqu'il n'assure plus que les frais de fonctionnement de l'ANRU. La loi de finances pour 2009 a en effet débudgétisé les engagements de l'État dans le PNRU en les transférant à « Action Logement », dont la participation a été fixée à 770 millions d'euros par an pour les exercices 2009 à 2011¹.

Si le projet de loi de finances pour 2011 prévoit que ce financement par « Action logement » sera complété par la mobilisation d'un fonds de péréquation géré par la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) alimenté par la ressource prévue à l'article 99, votre rapporteur pour avis relève que le financement du PNRU à partir de 2012 n'est pas encore assuré. Comme l'indique le Gouvernement, en 2012 et 2013, « *la couverture des besoins est subordonnée à la reconduction de l'accord pluriannuel entre l'État et Action logement, en cours de négociation* »².

Le lancement d'un « PNRU II » nécessiterait donc un nouvel accord entre l'État et les partenaires sociaux, mais également une réflexion sur la mobilisation d'autres modes de financement complémentaires, privés notamment.

Enfin, si son bilan est très positif, votre rapporteur pour avis souligne que **le PNRU ne constitue qu'un volet d'une politique globale en faveur des quartiers** : les politiques économiques et sociales ne doivent en effet pas être négligées. Le comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU souligne ainsi que, dans le cadre d'un « PNRU II », « *la stricte rénovation urbaine sera insuffisante pour traiter les difficultés de certains quartiers particulièrement sensibles* »³. Comme l'a souligné le Premier ministre le 8 novembre dernier, « *la rénovation ce n'est pas seulement les murs, c'est l'emploi, c'est l'éducation, c'est la sécurité, ce sont les infrastructures de transport* »⁴.

S'agissant des politiques économiques, **les zones franches urbaines (ZFU) ont d'ailleurs fait la preuve de leur utilité**, comme le soulignait déjà votre rapporteur pour avis l'année dernière. Dans son rapport 2009, l'ONZUS indique ainsi que « *les ZFU continuent de rattraper leur retard* »⁵ en matière d'activité économique.

S'agissant des politiques sociales, **votre rapporteur pour avis chargé du programme « Politique de la ville » s'interroge sur l'évolution des crédits destinés aux maisons de l'emploi**, mises en place par l'article 1^{er} de la loi de programmation pour la cohésion sociale⁶, qui permettent de mettre

¹ Décret n° 2009-747 du 22 juin 2009 relatif aux enveloppes minimales et maximales des emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction.

² Réponse au questionnaire budgétaire transmis par votre rapporteur pour avis.

³ « La rénovation urbaine à l'épreuve des faits. Rapport 2009 », Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU, mars 2010, p. 19.

⁴ Discours du Premier ministre François Fillon, à l'Hôtel de ville de Garges-lès-Gonesse, 8 novembre 2010.

⁵ ONZUS, Ibid., p. 10.

⁶ Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

en place de véritables stratégies d'action locale, notamment dans les communes en grandes difficultés¹. Les crédits affectés à ce dispositif qui figurent dans la mission « Travail et emploi », sont en effet réduits substantiellement dans le cadre du projet de loi de finances pour 2011.

III. LA REFORME DE LA GOUVERNANCE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE A ETE ENGAGEE TANDIS QUE LA REVISION DE LA GEOGRAPHIE PRIORITAIRE DEVRAIT L'ETRE EN 2011

Les travaux de la révision générale des politiques publiques (RGPP) ont conduit à deux préconisations principales adressées aux responsables de la politique de la ville :

– **un renforcement du dispositif de pilotage** de la politique de la ville ;

– **une amélioration de l'efficacité** des mécanismes d'allocation des moyens, le Comité interministériel des villes (CIV) du 20 janvier 2009 prévoyant notamment la réforme de la géographie prioritaire.

Si la réforme de la politique de la ville a été engagée en 2009, la révision de la géographie prioritaire ne devrait pas avoir lieu avant 2011.

A. LA REFORME DE LA GOUVERNANCE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE DE 2009 NE REGLE PAS TOUT

La réforme de la gouvernance de la politique de la ville a été lancée suite aux décisions du conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2009.

Le décret du 14 mai 2009² a notamment clarifié la répartition des rôles entre trois instances :

– **une instance de consultation : le Conseil national des villes (CNV)**, qui a été reconstitué par un arrêté du 16 février 2010 et installé par le Premier ministre le 25 mai 2010. Le CNV est composé d'élus, de représentants des partenaires sociaux et de personnalités qualifiées.

¹ *En vertu du 6° de l'article 1^{er} de la loi n° 2005-32 codifié à l'article L. 311-10 du code du travail, les maisons de l'emploi « contribuent à la coordination des actions menées dans le cadre du service public de l'emploi et exercent des actions en matière de prévision des besoins de main-d'œuvre et de reconversion des territoires, notamment en cas de restructurations. Elles participent également à l'accueil et à l'orientation des demandeurs d'emploi, à l'insertion, à l'orientation en formation, à l'accompagnement des demandeurs d'emploi et des salariés et à l'aide à la création d'entreprise. »*

² *Décret n° 2009-539 du 14 mai 2009 relatif aux instances en charge de la politique de la ville.*

– **une instance de décision : le Comité interministériel des villes (CIV)**. Présidé par le Premier ministre ou le ministre en charge de la politique de la ville, le CIV est chargé de définir les priorités et de décider des actions nécessaires à leur mise en œuvre ;

– **une instance de préparation et d'exécution : le secrétariat général du comité interministériel des villes (SG-CIV)**. En lien avec les ministères et les établissements publics concernés, le SG-CIV conçoit la politique de la ville et sa mise en œuvre. Il exerce la tutelle sur les établissements publics relevant du ministre de la ville. Il procède enfin à l'évaluation de la politique de la ville, notamment en assurant le secrétariat de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS).

Si votre rapporteur pour avis salue cette clarification du pilotage de la politique de la ville, il relève qu'elle ne règle pas tout.

Comme le note en effet notre collègue Philippe Dallier, « *toutes les institutions de la politique de la ville continuent d'éprouver des difficultés à trouver leurs places* » et « *en certaines occasions, la cohérence de l'action des diverses intervenants apparaît même défailante* »¹.

Votre rapporteur pour avis partage le jugement exprimé par Philippe Dallier : **le pilotage politique de la politique de la ville est aujourd'hui défailant.**

Alors que, dans le cadre « Dynamique espoir banlieue » lancée lors du Comité interministériel des villes (CIV) du 20 février 2008, avait été affichée la volonté de renforcer la dimension interministérielle de la politique de la ville, les résultats sont loin d'être satisfaisants. Chaque ministre devait en effet présenter un programme triennal d'action de son ministère en faveur des habitants et des quartiers de la politique de la ville.

Or il apparaît que « *faute d'un pilotage interministériel imposant une méthodologie commune en matière de prise en compte des dispositifs et des crédits ainsi qu'un suivi centralisé et transparent de leur mise en œuvre, la [Dynamique Espoir Banlieues] semble livrée au bon vouloir et à l'imagination des ministères de droit commun.* »²

Cette situation conforte votre rapporteur pour avis : il est en effet **favorable à ce que la politique de la ville relève d'un ministère de plein exercice rattaché directement au Premier ministre**, ce qui « *lui assurera l'autorité et la cohésion nécessaires à sa réussite et à la dimension qui doit être la sienne* »³.

¹ « Politique de la ville : des instruments rénovés, un pilotage politique défailant », *Rapport d'information n° 514 (2009-2010) fait au nom de la commission des Finances, Philippe Dallier*, p. 5.

² « Quartiers défavorisés ou ghettos inavoués : la République impuissante », *Ibid.*, p. 190.

³ « Une conception rénovée de la politique de la ville : d'une logique de zonage à une logique de contractualisation », *Rapport sur la révision de la géographie prioritaire et la contractualisation de la politique de la ville, Gérard Hamel et Pierre André*, p. 47.

B. LA REFORME DE LA GEOGRAPHIE PRIORITAIRE DOIT ETRE L'OCCASION DU PASSAGE D'UNE LOGIQUE DE ZONAGE A UNE LOGIQUE CONTRACTUELLE

1. La réforme de la géographie prioritaire, plus que jamais nécessaire, devrait être lancée en 2011

La révision de la géographie prioritaire est aujourd'hui une nécessité.

L'article 140 de la **loi de finances pour 2008**¹ qui prévoit l'actualisation de la liste des zones urbaines sensibles (ZUS) en 2009 **impose une réforme de la géographie prioritaire**. Elle a en effet modifié l'article 42 de la loi de 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire², en prévoyant une révision des ZUS tous les cinq ans, et indique que « *la première actualisation de la liste des zones urbaines sensibles est effectuée en 2009* ».

Le Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) a de son côté également appelé à une réforme de la géographie prioritaire. Le CMPP d'avril 2008 a en effet préconisé que les moyens de la politique de la ville fassent l'objet « *d'une plus grande concentration géographique et temporelle dans les quartiers les plus en difficulté, où la solidarité locale est insuffisante* ».

Le Comité interministériel des villes (CIV) du 20 janvier 2009 a donc fixé le cadre et les échéances de la réforme de la géographie prioritaire. Votre rapporteur pour avis a ainsi eu l'honneur d'être désigné, avec notre collègue député Gérard Hamel, parlementaire en mission sur cette question. Le rapport de la mission a été publié en septembre 2009.

Parallèlement, le SG-CIV a entamé une phase de concertation avec les différents acteurs de la politique de la ville sur plusieurs thèmes (choix des indicateurs pour les quartiers concernés par la politique de la ville, avantages attachés au zonage...).

Lors de son discours du 25 mai 2010 dans le cadre de l'installation du Conseil national des villes, **le Premier ministre a indiqué qu'un projet de loi serait préparé en 2011** afin de mettre en œuvre une « *réforme cohérente et globale qui concerne à la fois le zonage de la politique de la ville, les modalités de contractualisation mais aussi la péréquation et la dotation de solidarité urbaine*. » Dans l'attente de ce texte, des avenants aux CUCS seront expérimentés dans une cinquantaine de villes ou agglomérations.

¹ Loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008.

² Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

Le 8 novembre dernier, en déplacement à Garges-lès-Gonesse, le Premier ministre François Fillon a par ailleurs annoncé la prolongation des CUCS jusqu'en 2014.

Votre rapporteur pour avis salue les différentes décisions du Premier ministre. Elles permettent que toutes les questions soient traitées dans ce projet de loi, dans le cadre d'un grand débat national. De nouvelles règles du jeu pourront ainsi être fixées avant les élections municipales de 2014.

L'année 2011 devrait donc être essentielle pour la politique de la ville, comme l'indique le Conseil national des villes (CNV) : « *Les réformes engagées, qu'il s'agisse de la future contractualisation, de la réforme des collectivités locales, de celle de la fiscalité et des finances locales et de celle à venir de la géographie prioritaire, font de la période actuelle une période charnière pour la politique de la ville et la vie des habitants dans les quartiers qui en relèvent* »¹.

2. La réforme de la géographie prioritaire doit conduire à un changement de logique de la politique de la ville, avec le passage du zonage à la contractualisation

Soulignant que la logique de zonage qui a prévalu en matière de politique de la ville a nui à la lisibilité de la politique de la ville, votre rapporteur pour avis estime qu'un changement de logique est aujourd'hui nécessaire, comme il l'avait indiqué dans son rapport en tant que parlementaire en mission.

L'architecture de la géographie prioritaire est en effet particulièrement complexe. Pas moins de six géographies prioritaires coexistent : les 751 zones urbaines sensibles (ZUS), les 435 zones de redynamisation urbaine (ZRU), les 24 963 Contrats urbaines de cohésion sociale (CUCS), les 100 zones franches urbaines (ZFU), les 542 quartiers concernés par une convention de rénovation urbaine et, enfin, les 215 quartiers concernés par la « Dynamique espoir banlieues ».

Outre l'absence de lisibilité, cette architecture conduit à un certain nombre d'effets pervers : elle crée, bien évidemment, des effets de frontière et elle nuit à la responsabilisation des acteurs locaux en ne prenant pas en compte les spécificités locales. Il est par ailleurs clair que « *cette action par zonage n'a pas fait la preuve de son efficacité* »².

¹ Conseil national des villes (CNV), *Deuxième avis relatif à l'expérimentation en 2011 d'avenants aux contrats urbaines de cohésion sociale sur 50 sites en politique de la ville, 16 septembre 2010.*

² « Une conception rénovée de la politique de la ville : d'une logique de zonage à une logique de contractualisation », Ibid., p. 9.

Votre rapporteur pour avis chargé du programme « Politique de la ville » estime donc que la réforme qui sera préparée en 2011 devra avoir pour objectif un changement de logique, rompant avec le zonage actuel pour « **entrer dans une véritable logique de contractualisation et permettre à terme un retour au droit commun** »¹.

Cette nouvelle logique se concrétisera par les évolutions suivantes :

– le **renforcement du partenariat entre l'État et les villes** concernées, tous les aspects de la politique de la ville étant intégrés aux contrats. Le maire (ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale) et le préfet seront donc les acteurs clés du pilotage de la politique de la ville au niveau local ;

– la **suppression de la géographie administrative zonée, remplacée par une géographie contractuelle** déterminée en concertation entre l'État et les villes concernées ;

– le renforcement de l'efficacité des actions de la politique de la ville en **concentrant les moyens de l'État sur les villes les plus en difficulté**.

Votre rapporteur pour avis estime nécessaire qu'une **méthode objective et transparente soit mise en place afin d'actualiser les territoires éligibles** à la politique de la ville. Il est par ailleurs partisan d'une **définition de l'éligibilité au niveau de la commune**, ceci n'empêchant pas une définition du périmètre d'intervention de la politique de la ville au niveau des quartiers, dans le cadre du contrat.

Par le renforcement du partenariat entre l'État et les villes, les acteurs locaux seront responsabilisés, au premier rang desquels les maires et les préfets qui constitueront les acteurs clés en matière de pilotage.

Les grandes lignes de la réforme telles qu'elles ont été présentées par votre rapporteur pour avis dans son rapport en tant que parlementaire en mission **sont partagées par de nombreux parlementaires**.

Approuvant l'essentiel de ces orientations, nos collègues députés François Goulard et François Pupponi estiment que « *l'État doit déterminer une géographie prioritaire des quartiers urbains les plus défavorisés qui soit faible et resserrée, tout en accentuant le caractère décentralisé de la politique de la ville par une contractualisation renouvelée entre le maire et l'État*² ». Ils notent également que « *l'enjeu de la réforme proposée, tout autant qu'une nouvelle contractualisation efficace, est sans doute de donner aux élus locaux des capacités d'action nouvelles, qui peuvent passer par des dérogations législatives à la définition des compétences de l'État et des collectivités territoriales* »³.

¹ « Une conception rénovée de la politique de la ville : d'une logique de zonage à une logique de contractualisation », Ibid., p79.

² « Quartiers défavorisés ou ghettos inavoués : la République impuissante », Ibid., p. 174.

³ « Quartiers défavorisés ou ghettos inavoués : la République impuissante », Ibid., p. 178.

Pour autant **certains éléments de la réforme doivent encore être précisés, à l'exemple des modalités de sortie des dispositifs des ZFU ou des ZUS**. Le Gouvernement indique ainsi qu'un groupe de travail a été mis en place afin d'« *engager une réflexion quant aux actions à mettre en œuvre afin d'accompagner la sortie du dispositif ZFU prévue fin 2011 et assurer la meilleure continuité possible dans le développement économique des territoires concernés* »¹. Votre rapporteur pour avis considère qu'il est indispensable qu'un accompagnement spécifique soit mis en place pour les territoires qui vont subir la fin des ZUS.

¹ Réponse au questionnaire budgétaire transmis par votre rapporteur pour avis.

PROGRAMMES RELATIFS A LA POLITIQUE DU LOGEMENT

La mission budgétaire « Ville et logement » comprend, comme chaque année, trois programmes dédiés spécifiquement à la politique du logement :

- le programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » ;
- le programme 109 « Aide à l'accès au logement » ;
- le programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement ».

Votre rapporteur pour avis chargé des programmes « Logement »¹ examinera tout d'abord l'évolution des crédits budgétaires de ces trois programmes et des dépenses fiscales qui leur sont rattachées. Il s'intéressera ensuite au « *mécanisme de péréquation interne au secteur du logement social* » mis en place par l'article 99 du présent projet de loi de finances.

I. LE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT EN 2011

A. UNE EVOLUTION EN DEMI TEINTE DU VOLET « LOGEMENT » DE LA MISSION BUDGETAIRE « VILLE ET LOGEMENT »

Le bilan des crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2011 pour les trois programmes relatifs au Logement de la mission « Ville et logement » est contrasté. **Ces crédits augmentent en effet de 0,7 % en autorisations d'engagement (AE) et diminuent de 1,6 % en crédits de paiement (CP).**

Les **principales évolutions** de ces programmes sont les suivantes :

- **l'augmentation des crédits destinés à l'hébergement d'urgence et d'insertion** (90 millions d'euros en AE et en CP) ;
- **la diminution des aides personnelles au logement** (84 millions d'euros en AE et en CP) ;
- **la réduction des « aides à la pierre »** pour l'effort de construction de logements locatifs sociaux (110 millions d'euros en CP et 24 millions en AE).

¹ M. Thierry Repentin.

**Evolution des crédits « logement » de la mission « ville et logement »
(millions d'euros)**

	En autorisations d'engagement (AE)			En crédits de paiement (CP)		
	LFI 2010	PLF 2011	Évolution	LFI 2010	PLF 2011	Évolution
Programme 177 – Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	1 101,7	1 184,9	+ 7,5 %	1 101,7	1 184,9	+ 7,5 %
Programme 109 – Aide à l'accès au logement	5 369,8	5 285,4	- 1,6 %	5 367,8	5 285,4	- 1,6 %
Programme 135 Développement et amélioration de l'offre de logement	510,8	558,4	+ 9,3 %	629,6	518,4	- 17,7 %
TOTAL Partie « logement » de la mission « Ville et logement »	6 982,3	7 028,6	+ 0,7 %	7 101,1	6 988,7	- 1,6 %

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

Votre commission pour avis salue le maintien global de l'effort en faveur du logement, dans un contexte budgétaire particulièrement contraint.

Votre rapporteur pour avis relève par ailleurs que la **fin du plan de relance**, prévue dans le cadre du projet de loi de finances pour 2011, **a un impact certain sur la politique du logement** qui a particulièrement bénéficié de ce plan.

B. LES TROIS PROGRAMMES RELATIFS AU LOGEMENT VOIENT LEURS CREDITS EVOLUER DE FAÇON DIFFERENCIEE

1. Les crédits du programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » augmentent sensiblement mais restent néanmoins sous-évalués

a) *La structure du programme 177 voit sa structure substantiellement modifiée*

Le programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » vise à « *poursuivre et à développer des réponses globales dans le but d'agir simultanément sur tous les freins qui font obstacle à l'inclusion sociale* »¹. Son objectif est, « *tout en s'écartant des logiques de pur assistanat, d'agir sur les situations de grand dénuement* »².

Il se compose cette année de cinq actions, contre quatre dans la loi de finances pour 2010.

Dans un souci de **meilleure lisibilité**, la structure de ce programme a en effet été modifiée par le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP), suites aux observations formulées tant par la Cour des comptes que par la Commission des Finances de notre Haute assemblée :

– l'aide alimentaire, qui figurait jusqu'alors dans l'action 2 « Actions en faveur des plus vulnérables », constitue désormais une action à part entière ;

– l'action 2 « Actions en faveur des plus vulnérables » perd également l'allocation de logement temporaire (ALT2), qui vise à financer le fonctionnement des aires d'accueil des gens du voyage : elle est intégrée à l'action 1 « Prévention de l'exclusion ». En conséquence, l'action 2 est rebaptisée « Hébergement et logement adapté » ;

– l'action 3 « Conduite et animation de la politique de lutte contre l'exclusion est rebaptisée « Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale », sans que son contenu ne soit modifié ;

– les actions de soutien à la lutte contre la prostitution, qui figuraient dans l'action 1 figurent désormais au sein de la mission budgétaire « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

Votre rapporteur pour avis relève que la modification de la structure du programme rend difficile toute analyse portant sur l'évolution des différentes lignes budgétaires de ce programme.

¹ *Projet annuel de performances de la mission « Ville et logement » annexé au projet de loi de finances pour 2011, p. 16.*

² *Ibid., p. 16.*

b) Le programme 177 se compose désormais de cinq actions d'importance inégale

Les crédits du programme 177 augmentent de 7,5 % tant en AE qu'en CP.

Structure du programme 177 (en millions d'euros)

	AE	Part des crédits du programme (en AE)	CP
Prévention de l'exclusion	62,6	5,3 %	62,6
Hébergement et logement adapté	1 079,2	91,1 %	1 079,2
Aide alimentaire	13,1	1,1 %	13,1
Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale	15,8	1,3 %	15,8
Rapatriés	14,3	1,2 %	14,3

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

L'action « **Prévention de l'exclusion** » comprend les actions d'accès au droit, d'information, d'aide à l'insertion et de prévention de l'exclusion qui visent notamment les gens du voyage et les jeunes en situation de risque. Les crédits de cette action sont essentiellement consacrés à l'aide au logement temporaire qui finance le fonctionnement des aires d'accueil des gens du voyage¹ ou les points d'accueil et d'écoute des jeunes (PAEJ).

L'action « **Hébergement et logement adapté** » concentre la très grande majorité des crédits du programme (91,1 %) : elle finance notamment la veille sociale, les services d'hébergement d'urgence, les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) ou l'aide à l'intermédiation locative.

Cette action a été recentrée, par rapport à 2010, sur les dépenses d'hébergement et de logement adapté, avec l'objectif de mettre en œuvre la stratégie du « logement d'abord » : il s'agit de préférer l'accès au logement à une logique centrée essentiellement sur l'urgence.

¹Sur les 18,2 millions d'euros inscrits à l'action « Prévention de l'exclusion » pour les actions en faveur des gens du voyage, 15,5 millions d'euros sont destinés au financement de l'aide au logement temporaire (« ALT2 »).

L'action « **Aide alimentaire** » est une nouveauté du projet de loi de finances pour 2011 : cette création se situe dans la droite ligne des mesures prises dans le cadre de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche¹ (LMAP) en matière d'aide alimentaire. Votre rapporteur pour avis est sceptique quant au rattachement de cette action à la mission « Ville et logement ». Cette action est dotée de 13,1 millions d'euros en 2011, soit un niveau inférieur aux crédits ouverts dans le projet de loi de finances pour 2010 (21,2 millions d'euros)².

L'action « **Conduite et animation des politique de l'hébergement et de l'inclusion sociale** » comprend 1,3 % des crédits du programme 177 en AE. Elle finance majoritairement le soutien aux têtes de réseau intervenant dans le domaine de la lutte contre les exclusions ou dans un cadre d'intervention sociale (80 associations environ) et certaines actions d'animation, d'évaluation des politiques publiques et d'élaboration des outils de gouvernance.

Enfin l'action « **Rapatriés** », dont votre rapporteur pour avis s'interroge également sur la pertinence du rattachement à la mission « Ville et logement », finance différentes actions en faveur des rapatriés mises en place par la loi du 23 février 2005³, telles que l'allocation de reconnaissance ou l'allocation aux orphelins.

c) L'augmentation des crédits ne répond que partiellement à la sous-budgétisation chronique du programme 177

L'augmentation des crédits du programme 177 est présentée par le Gouvernement comme **la traduction budgétaire de la poursuite du chantier de refondation de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion** mise en place dans le cadre du « Grand chantier prioritaire 2008-2012 pour l'hébergement et l'accès au logement ».

Votre rapporteur pour avis chargé des programmes « Logement » pourrait d'autant plus se réjouir de cette évolution qu'il avait souligné l'année dernière l'écart structurel entre les crédits accordés en loi de finances initiale et ceux réellement consommés en cours d'année. Il avait appelé le Gouvernement, à propos du programme 177, à davantage de sincérité budgétaire⁴.

¹ Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche.

² Réponse au questionnaire budgétaire transmis par votre rapporteur pour avis.

³ Loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des rapatriés.

⁴ Avis n° 105 (2009-2010) présenté au nom de la commission de l'économie sur le projet de loi de finances pour 2011, Tome VIII : Ville et Logement, Pierre André et Thierry Repentin, p. 47.

Le Gouvernement semblait d'ailleurs avoir entendu cet appel : à la fin de l'été 2010, le secrétaire d'État chargé du logement et de l'urbanisme avait en effet annoncé qu'il entendait renoncer aux abondements de crédits, ceci en « rebasant » les crédits du programme 177 au niveau des besoins constatés.

Il apparaît cependant que **l'augmentation des crédits du programme n'est pas suffisante au regard des besoins constatés**. D'après les données figurant dans le rapport annuel de performances (RAP) annexé à au projet de loi de règlement pour 2009, les crédits consommés ont atteint plus de 1 290 millions d'euros en 2009 (tant en AE qu'en CP), soit plus de 100 millions de plus que les crédits inscrits au projet de loi de finances pour 2011.

Cette situation de sous-budgétisation est d'autant plus regrettable qu'elle **nuît à l'efficacité des services de l'État** en charge de la lutte contre l'exclusion **ainsi qu'au travail des associations**, qui souffrent du manque de visibilité en matière de financement.

Enfin, votre rapporteur pour avis ne peut passer sous silence **le lien existant entre ce programme et la politique de construction de logements sociaux**. L'objectif de la politique de lutte contre l'exclusion doit en effet être *in fine* la sortie des centres d'hébergement ou des logements de transition : cette sortie n'est envisageable que si une réponse est apportée à la pénurie de logements sociaux (et surtout très sociaux). Aux yeux de votre rapporteur pour avis, **le projet de loi de finances pour 2011 n'apporte aucune solution, bien au contraire, puisque les crédits destinés aux aides à la pierre diminuent**, comme il le soulignera par la suite.

2. Les crédits du programme 109 « Aide à l'accès au logement » sont en recul

Le programme 109 « Aide à l'accès au logement » vise à « *rendre effectif le droit au logement, en aidant les ménages aux ressources modestes à faire face à leurs dépenses et en les accompagnant dans leurs démarches pour l'accès au logement* »¹.

Ce programme **regroupe les crédits destinés aux « aides à la personne » et les crédits de soutien aux associations actives dans le domaine du logement**.

¹ *Projet annuel de performances de la mission « Ville et logement »*, Ibid., p. 54.

**Evolution des crédits du programme 109 « aide à l'accès au logement »
(en millions d'euros)**

	En autorisations d'engagement (AE)			En crédits de paiement (CP)		
	LFI 2010	PLF 2011	Évolution	LFI 2010	PLF 2011	Évolution
Action 1 – Aides personnelles	5 361,0	5 277,0	- 1,6 %	5 361,0	5 277,0	- 1,6 %
Action 2 – Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté	8,8	8,4	- 4,5 %	8,8	8,4	- 4,5 %
Total du programme 109	5 369,8	5 285,4	- 1,6 %	5 369,8	5 285,4	- 1,6 %

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

L'action 2 « Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté », qui constitue une part minime des crédits du programme 109, comprend les subventions accordées aux associations actives dans le secteur du logement telles que l'Association nationale pour l'information sur le logement (ANIL) et les associations départementales pour l'information sur le logement.

L'action 1 « Aides personnelles » représente plus de 99,5 % des crédits du programme en AE. Cette action constitue la contribution de l'État au financement du Fonds national d'aide au logement (FNAL)¹ qui finance deux des trois aides personnelles au logement :

- l'allocation de logement à caractère social (ALS) vise les catégories de personnes aux revenus modestes autres que les familles (personnes âgées, handicapés, jeunes travailleurs salariés) ;

- l'aide personnalisée au logement (APL) dont bénéficient les occupants des logements conventionnés.

La troisième aide, l'allocation de logement à caractère familial (ALF), est financée par le Fonds national des prestations familiales (FNPF).

¹ Outre la contribution de l'État, les ressources du FNAL sont également constituées par des contributions des régimes de prestation familiales et le produit des cotisations employeurs prévues à l'article L. 834-1 du code de la sécurité sociale.

Votre rapporteur pour avis chargé des programmes « Logement » s'étonne, à titre personnel, que, en pleine période de crise économique, le Gouvernement puisse envisager une réduction des crédits destinés aux aides personnelles au logement : l'appauvrissement d'une partie de la population devrait conduire automatiquement à une augmentation des bénéficiaires et donc du niveau des crédits.

Votre rapporteur pour avis relève que **deux dispositifs soumis actuellement au Parlement constituent des mesures d'économie** visant à assurer un équilibre entre ressources et dépenses du FNAL.

D'une part, **l'article 54 du projet de loi de financement de la sécurité sociale prévoit la rétroactivité des aides au logement.** En l'état actuel du droit, lorsqu'il présente sa demande, l'allocataire bénéficie en effet d'une rétroactivité de trois mois.

La suppression de la rétroactivité devrait conduire, d'après les informations figurant dans les documents budgétaires, à une économie de 240 millions d'euros, dont 120 millions d'euros pour l'État et 120 millions pour la branche famille de la sécurité sociale. **Votre rapporteur pour avis estime, à titre personnel, que cette mesure est particulièrement injuste,** car, comme le note notre collègue Alain Vasselle, *« sans modification de comportement de la part des allocataires, la suppression de la rétroactivité pénaliserait 20 % des bénéficiaires, dont plus de la moitié sont des étudiants et un quart des salariés »*¹.

D'autre part, **l'article 98 du présent projet de loi de finances prévoit d'augmenter de 0,4 à 0,5 % le taux de la cotisation additionnelle pour la part des salaires au-dessus du salaire plafond de la sécurité sociale due par tous les employeurs, publics et privés, de plus de 20 salariés, hors régime agricole**². Cette mesure devrait assurer une recette supplémentaire de 86 millions d'euros.

Votre rapporteur pour avis rappelle qu'il s'était inquiété l'année dernière du financement des aides : *« une partie de celui-ci provient des cotisations des employeurs, amenées à décroître sous l'impact du ralentissement économique »*³. **Il prend donc acte de cette recette supplémentaire pour le FNAL,** qui conduira donc à la diminution parallèle de la contribution de l'État. **Il relève cependant que cette augmentation visera également les collectivités territoriales,** dont la situation financière difficile n'est plus à souligner.

¹ Rapport n° 88 (2010-2011) fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale, Alain Vasselle, Tome VII : Examen des articles.

² La commission des Finances a adopté, lors de sa réunion du 27 octobre 2010, un amendement présenté par son rapporteur spécial, Philippe Dallier, visant à supprimer l'exemption de cotisation pour les employeurs relevant du régime agricole.

³ Avis n° 105 (2009-2010), Ibid., p. 42.

3. Les crédits du programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement » ne sont pas à la hauteur des enjeux en matière de logement social

a) *Un programme dont la structure évolue et dont les différentes actions voient leurs crédits évoluer de façon différenciée*

Le programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement » comprend « *l'ensemble des moyens que l'État consacre à la production de nouveaux logements, à l'amélioration du parc existant (hors outre-mer et opérations de rénovation urbaine) et à l'accession à la propriété* »¹. Il comprend donc essentiellement les aides à la pierre. **Votre rapporteur pour avis souligne que ce programme permet de mesurer l'effort budgétaire de l'État pour la construction et la réhabilitation de logements sociaux.**

La structure de ce programme connaît cette année une modification avec la **création d'une action supplémentaire, « Garantie des risques locatifs »**² regroupant les crédits budgétaires destinés au remboursement à Action Logement des frais occasionnés par les publics dont la charge lui revient, dans le cadre du dispositif mis en place en décembre 2009.

Evolution des crédits du programme 135 (en millions d'euros)

	En autorisations d'engagement (AE)			En crédits de paiement (CP)		
	LFI 2010	PLF 2011	Évolution	LFI 2010	PLF 2011	Évolution
Construction locative et amélioration du parc	485,5	509,0	+ 5 %	604,3	469,0	- 22 %
Soutien à l'accession à la propriété	4,7	4,7	0 %	4,7	4,7	0 %
Lutte contre l'habitat indigne	0	0		0	0	

¹ *Projet annuel de performances de la mission « Ville et logement ».*

² *A l'initiative de François Scellier, rapporteur spécial de la commission des Finances, nos collègues députés ont adopté un amendement transférant cette nouvelle action dans le programme 109 « Aide à l'accès au logement », soulignant que l'objectif de la GRL était d'améliorer l'accès au logement de locataires exclus du marché de la location.*

	En autorisations d'engagement (AE)			En crédits de paiement (CP)		
	LFI 2010	PLF 2011	Évolution	LFI 2010	PLF 2011	Évolution
Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction	7,7	16,8	+ 118 %	7,7	16,8	+ 118 %
Soutien	12,9	11,9	- 8%	12,9	11,9	- 8 %
Garantie des risques locatifs	-	16,0		-	16,0	
Total du programme 135	510,8	558,4	+ 9 %	629,6	518,4	- 18 %

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

Outre l'action GRL, le programme 135 comprend cinq actions.

L'action 1 « Construction locative et amélioration du parc » comprend les subventions destinées au financement du logement locatif social et les aides à la réalisation d'aides d'accueil pour les gens du voyage¹. Elle regroupe **plus de 90 % des crédits du programme. Ses crédits sont en augmentation de 5 % en AE et en forte baisse, de 22 %, en CP.**

L'action 2 « Soutien à l'accession à la propriété », dont les crédits sont stables en 2011, finance les frais de gestion des différents dispositifs d'accession à la propriété².

L'action 3 « Lutte contre l'habitat indigne » demeure cette année **une « coquille vide »**. Comme l'année dernière, aucun crédit n'est en effet inscrit cette année sur cette action. En effet, depuis la loi MOLLE³, le financement de la lutte contre l'habitat indigne, « *un objectif majeur de la politique du logement sur le parc privé* »⁴ menée par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) repose sur des ressources extra budgétaires...

¹ D'après les données figurant dans le projet annuel de performances de la mission « Ville et logement », une enveloppe de 5 millions d'euros est prévue pour 2011 à cet effet.

² La dotation prévue en 2011 finance exclusivement la commission versée par le ministère du logement à la Société de gestion du fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFGAS) au titre des frais de gestion du nouveau dispositif de garantie de l'accession sociale à la propriété (NFGAS).

³ Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

⁴ Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2011, p. 81.

L'action 4 « réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction » voit ses crédits plus que doubler entre 2010 et 2011. Ces crédits visent à assurer le financement des risques contentieux et de certaines études et recherches en matière de qualité de la construction. L'augmentation des crédits prévue en 2011 s'explique par l'inscription de 9,3 millions d'euros au titre du contentieux relatif à la mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO).

Enfin, l'action 5 « Soutien » rassemble les crédits destinés aux différentes actions support de la politique du logement (études, communication, formation...). Ceux-ci sont en baisse de 8 % par rapport à 2010.

b) Le désengagement de l'État en matière de logement social

Au vu de ces différentes évolutions, **votre rapporteur pour avis chargé des programmes « Logement » s'inquiète particulièrement de la réduction des aides à la pierre.** Le niveau des crédits destinés au développement et à l'amélioration du parc locatif social est en effet fixé cette année à 500 millions d'euros en AE et 450 millions d'euros en CP (hors fonds de mutualisation).

Votre rapporteur pour avis ne peut que rappeler ses propos de l'année dernière et « *regretter le désengagement progressif de l'État qu'il considère comme 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* »¹.

Les perspectives d'évolution des aides à la pierre sont d'ailleurs particulièrement inquiétantes à moyen terme.

L'évolution des crédits du programme 135, dont les aides à la pierre concentrent près de 90 % des crédits, sur la période 2011-2013 figurant dans le projet annuel de performances illustre ainsi le désengagement, voire le désintérêt, de l'État vis-à-vis de la politique de construction de logements sociaux.

Evolution des crédits du programme 135 sur la période 2011-2013

	2011		2012		2013	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 135 – développement et amélioration de l'offre de logement	558,4	518,4	538,7	458,7	496,9	386,9

Source : projet annuel de performances de la mission « Ville et logement » annexé au projet de loi de finances pour 2011, p. 8

¹ Avis n° 105 (2009-2010), Ibid., p. 50.

Votre rapporteur pour avis note avec regret que **les fonds de concours**, ressources extrabudgétaires, **deviennent la clé du financement du logement social**. En 2011, 80 millions d’euros en CP, issus du dispositif mis en place par l’article 99 du projet de loi de finances pour 2011 – sur lequel votre rapporteur pour avis reviendra longuement par la suite – devraient venir abonder l’action 1 « Construction locative et amélioration du parc ». Ainsi près de 15 % des aides à la pierre devraient être financées par ce fonds de concours.

Votre commission pour avis relève que le dispositif alternatif à l’article 99 proposé par notre commission des Finances devrait permettre un abondement plus important de la ligne fongible, à hauteur de 150 millions d’euros, confortant ainsi le niveau des aides à la pierre.

Le tableau suivant illustre que **les aides budgétaires à la pierre sont en constante diminution depuis le début des années 2000** et qu’en parallèle, **la part des collectivités territoriales dans l’effort public en faveur du logement s’est accrue considérablement**.

Votre rapporteur pour avis note par ailleurs que, s’agissant de l’effort des collectivités territoriales, les données pour 2009 et 2010 sont certainement sous-estimées.

Effort public en faveur du logement (en millions d’euros)

	2000 DO+CP	2002 DO+CP	2005 DO+CP	2009 CP	2010 CP	2011 CP
Total aides budgétaires	10 096,9	10 238,8	9 922,5	9 169,7	9 339,0	9 201,9
<i>Dont aides budgétaires à la pierre</i>	1 987,8	<i>1 938,3</i>	<i>1 537,9</i>	<i>829,9</i>	<i>1 051,4</i>	1 102,5
Total dépenses fiscales	9 177,1	9 280,0	10 161,0	11 346,0	11 922,0	12 593,0
Total contributions extérieures	9 064,6	10 683,0	12 262,0	10 094,0	10 376,0	10 436,0
Total général État	28 334,6	30 201,8	32 345,5	30 609,7	31 637,0	32 230,9
Effort des collectivités locales¹	430,0	476,0	830,1	1 793,4	1 793,4	1 793,4

Source : Réponse au questionnaire budgétaire transmis par votre rapporteur pour avis

¹ L’effort des collectivités locales recouvre les prêts et subventions versés dans le secteur du logement par les communes et groupements fiscalisés de plus de 5 000 habitants, les départements et les régions. Pour 2009 et 2010, le dernier montant constaté a été repris.

Votre rapporteur pour avis note enfin que les objectifs fixés en matière de construction de logements sociaux sont ambitieux : 120 000 logements locatifs sociaux nouveaux¹, contre 110 000 dans le cadre de la loi de finances pour 2010. **Au vu de l'évolution des dotations, on devrait donc aboutir à une réduction sensible des subventions unitaires moyennes... évolution constante depuis plusieurs années.**

C. LES DEPENSES FISCALES RESTENT ESSENTIELLES POUR LA POLITIQUE DU LOGEMENT

Comme votre rapporteur pour avis le soulignait l'année dernière, **les dépenses fiscales rattachées aux programmes relatifs à la politique du logement de la mission « Ville et logement » sont déterminantes dans l'effort national en faveur du logement** qui s'élève à plus de 32 milliards d'euros en 2011².

Dépenses fiscales³ rattachées aux programmes relatifs à la politique du logement (en millions d'euros)

	2010	PLF 2011
Programme 177 – prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	46	53
Programme 109 – Aide à l'accès au logement	71	71
Programme 135 – Développement et amélioration de l'offre de logement	11 511	12 182
Total	11 728	12 306

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

Les dépenses fiscales représentent donc **plus du tiers de l'effort national en faveur du logement** et sont très largement supérieures aux crédits

¹ Il s'agit de 55 500 prêts locatifs à usage social (PLUS), 22 500 prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) et 42 000 prêts locatifs sociaux (PLS) dont 1 000 financés par l'Association foncière logement.

² Cf. Rapport n° 2857 (XIIIème législature) fait au nom de la commission des Finances sur le projet de loi de finances pour 2011, François Scellier, Annexe n° 47 Ville et logement, p. 23.

³ Il s'agit de la somme des dépenses fiscales rattachées sur les impôts d'État et sur les impôts locaux.

budgétaires de la mission « Ville et logement » rattachés aux programmes relatifs au Logement. Les principales dépenses fiscales sont les suivants :

– l'application du taux de TVA à 5,5 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur des logements achevés depuis plus de deux ans : cette dépense représente plus de 5 milliards d'euros en 2011 ;

– le crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt supportés à raison de l'acquisition ou de la construction de l'habitation principale : 1,9 milliard d'euros en 2011 ;

– le prêt à taux zéro (PTZ) : près de 1,1 milliard d'euros en 2011¹.

L'ensemble de ces dépenses fiscales augmentent de près de 4,9 % en 2011. Pour autant, nombre d'entre elles **sont concernées par l'application du « rabot »**, prévu par l'article 58 du projet de loi de finances². Votre commission pour avis souligne que cette évolution ne remet pas pour autant en cause le soutien au secteur du logement effectué par le biais des dépenses fiscales.

*

*

*

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté, le 18 novembre 2010, un amendement du Gouvernement ayant pour conséquence :

– de majorer les crédits du programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » de près d'1,8 million d'euros tant en AE qu'en CP ;

– de majorer les crédits du programme 109 « Aide à l'accès au logement » de 35 000 euros en AE et en CP ;

¹ *Tant le crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt supportés à raison de l'acquisition ou de la construction de l'habitation principale que le prêt à taux zéro (PTZ) devraient disparaître du fait de la réforme des aides à l'accession à la propriété mise en œuvre par l'article 56 du projet de loi de finances.*

² *Comme l'indique le rapport évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements annexé au projet de loi de finances pour 2011, « les dépenses fiscales rattachées au programme 135 “Développement et amélioration de l'offre de logement” sont (...) concernées par la mesure de réduction homothétique des avantages fiscaux à l'impôt sur le revenu, consistant à appliquer un abattement de 10 % aux réductions et crédits d'impôt. » (p. 3).*

– de minorer les crédits du programme 135 « développement et amélioration de l’offre de logement » d’environ 430 000 euros en AE et en CP.

Ces modifications ne remettent pas en cause le point de vue de votre rapporteur pour avis quant aux crédits affectés pour 2011 au volet logement de la mission « Ville et logement ».

*

* *

II. L’ARTICLE 99 DU PROJET DE LOI DE FINANCES : MECANISME DE PEREQUATION OU TAXE SUR LES ORGANISMES HLM ?

A. LE DISPOSITIF INITIAL DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2011

L’article 99 du projet de loi de finances pour 2011, rattaché à la mission « Ville et logement », prévoit la « *mise en œuvre d’un mécanisme de péréquation interne au secteur du logement social* ».

1. La suppression de l’exonération de contribution sur les revenus locatifs (CRL) dont bénéficient les organismes HLM

L’article 234 *nonies* du code général des impôts (CGI) prévoit une **contribution annuelle sur les revenus retirés de la location** de locaux situés dans des immeubles achevés depuis quinze ans, **acquittée par les seuls bailleurs personnes morales**.

Le III de ce même article prévoit **douze cas d’exonération, dont** :

– une exonération pour les immeubles appartenant ou destinés à appartenir aux **organismes d’habitations à loyer modéré** (6° du III) ;

– une exonération pour les immeubles appartenant aux **sociétés d’économie mixte (SEM) de construction** ou ayant pour objet la rénovation urbaine ou la restauration immobilière dans le cadre d’opérations confiées par les collectivités publiques (8° du III).

Les douze cas d'exonération de CRL (III de l'article 234 *nonies* du CGI)

Outre les deux cas évoqués précédemment, les revenus tirés de la location de locaux sont exonérés de la CRL dans les cas suivants :

- ces revenus n'excèdent pas 1 830 euros annuels par local (1°) ;
- la location donne lieu au paiement de la TVA (2°) ;
- la location est consentie à l'État ou aux établissements publics nationaux scientifiques, d'enseignement d'assistance ou de bienfaisance (3°) ;
- la location est relative au service de l'aide sociale mentionnée à l'article L. 1111-1 du code de l'action sociale et des familles (4°) ;
- la location est consentie à vie ou à durée illimitée (5°) ;
- les immeubles appartiennent ou sont destinés à appartenir à l'État, aux collectivités territoriales ou aux établissements et organismes publics qui en dépendent (6°) ;
- les locaux sont des locaux d'habitation appartenant à une exploitation agricole ou annexés à celle-ci, ainsi que les locaux dont les propriétaires ont procédé au rachat du prélèvement sur les loyers (7°) ;
- les immeubles appartiennent aux houillères de bassin (8°) ;
- les immeubles font partie de villages de vacances ou de maisons familiales de vacances (9°) ;
- les logements appartiennent aux organismes sans but lucratif ou aux unions d'économie sociale exerçant les activités de maîtrise d'ouvrage, d'ingénierie sociale, financière et technique ou d'intermédiation locative et de gestion locative sociale, et dont les dirigeants de droit ou de fait ne sont pas rémunérés (10°) ;
- les logements ont fait l'objet de travaux de réhabilitation, financés à plus de 15 % par une subvention de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH). L'exonération ne vaut alors que pour une durée de quinze ans suivant l'achèvement des travaux (11°) ;
- les logements ont, après une vacance continue de plus d'un an, été mis en location conformément à une convention, conclue après le 1^{er} juillet 2004, par laquelle les bailleurs se sont engagés à respecter certaines obligations. L'exonération s'applique que jusqu'au 31 décembre de la troisième année suivant la conclusion du bail (12°).

Le **I de l'article 99** du projet de loi de finances pour 2011 procède aux modifications suivantes :

- il **exclut de la liste des exonérations** les immeubles appartenant ou destinés à appartenir aux **offices publics de l'habitat** et les immeubles appartenant aux **SEM de construction** ou ayant pour objet la rénovation urbaine ou la restauration urbaine ;

- il crée un nouveau cas d'exonération pour les logements attribués à des personnes reconnues comme prioritaires par une commission de médiation prévue par la loi instituant le droit au logement opposable (DALO)¹, au cours des cinq premières années de location.

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

Le **II** prévoit que les loyers perçus auprès de bénéficiaires des allocations de logement prévues par le code de la sécurité sociale et de l'aide personnalisée au logement ne sont retenus que pour 90 % de leur montant dans le calcul de la CRL.

Le **III** précise que **ces dispositions s'appliquent aux loyers perçus à compter du 1^{er} janvier 2011.**

2. L'affectation du produit de cette contribution à un fonds géré par la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)

Le **IV de l'article 99 du projet de loi de finances pour 2011** précise les modalités d'affectation du produit de la CRL due par les organismes HLM et les SEM de construction :

– le **2^o** de ce IV crée un article L. 452-1-2 au sein du code de la construction et de l'habitation (CCH) : ce nouvel article prévoit que **le produit de cette contribution est affecté à la CGLLS dans un fonds spécifique**. Ce fonds « *contribue au développement de l'offre de logement locatif social* ». L'utilisation de ce fonds sera décidée par une commission composée majoritairement de représentants de l'État ;

– le **1^o** de ce IV **modifie en conséquence les missions de la CGLLS** figurant à l'article L. 452-1 du CCH : il précise que la caisse **contribue à la mise en œuvre de la politique du logement en matière de développement de l'offre de logement locatif social et de rénovation urbaine**. Cette mission s'ajoute aux missions dévolues aujourd'hui à la CGLLS.

Les principales missions de la CGLLS (Article L. 452-1 du CCH)

- gérer un fonds de garantie de prêts au logement social (1^{er} alinéa) ;
- contribuer à la prévention des difficultés financières et au redressement des organismes HLM (2^{ème} alinéa) ;
- accorder des concours financiers pour favoriser la réorganisation des organismes HLM ou des SEM et financer des actions de formation ou de soutien technique au profit des organismes HLM et des SEM (3^{ème} alinéa) ;
- contribuer au financement de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) (4^{ème} alinéa) ;
- concourir à assurer le fonctionnement de l'union et des fédérations des organismes HLM ainsi que la fédération groupant les SEM, leur coordination et leurs investissements afin de soutenir le développement d'actions en faveur du logement social et participer au financement des associations nationales de locataires siégeant à la Commission nationale de concertation (5^{ème} alinéa).

– le 3^o ajoute parmi les ressources de la CGLLS figurant à l'article L. 452-3 du CCH le produit de la CRL due par les organismes HLM et les SEM de construction.

Le V prévoit enfin que **la contribution annuelle de la CGLLS à l'ANRU n'est plus limitée à 30 millions d'euros**, comme l'indique actuellement le II de l'article 5 de la loi MOLLE¹.

3. L'encadrement de l'évolution des loyers des logements du parc social

L'article 442-1 du CCH prévoit que les organismes HLM peuvent augmenter leurs loyers de 10 % par semestre, dans la limite de plafonds fixés par des conventions.

Afin d'éviter que les organismes HLM ne répercutent le paiement de la CRL sur leurs loyers, le VI prévoit que, **pour la période 2011-2013, la révision annuelle des loyers pratiqués par les organismes HLM ne peut excéder la variation de l'indice de référence des loyers (IRL) du deuxième trimestre de l'année précédente.**

Des exceptions sont prévues en cas de plan de redressement de l'organisme HLM ou pour la partie du patrimoine d'un organisme ayant fait l'objet d'une réhabilitation.

B. LE DISPOSITIF INITIAL N'ETAIT PAS SATISFAISANT A BIEN DES EGARDS

D'après les données figurant dans les documents budgétaires, **le produit attendu de l'application de la CRL aux organismes HLM et aux SEM de construction est estimé à 340 millions d'euros par an, soit plus d'1 milliard d'euros sur trois ans.** Pour autant, votre rapporteur pour avis relève que l'article 99 ne limite pas l'application de ce dispositif à une durée de trois ans.

Le produit du prélèvement est réparti comme suit en 2011 :

– **80 millions d'euros** viendraient abonder la ligne 1 « Construction locative et amélioration du parc » du programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement » et financeraient donc les **aides à la pierre** ;

– **260 millions d'euros** seraient affectés à l'ANRU.

¹ Loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

Comme le résume notre collègue Philippe Dallier, rapporteur spécial de la commission des Finances, ce dispositif « *propose de faire appel aux ressources des HLM pour financer l'ANRU et compenser la baisse des aides à la pierre* »¹.

Le Gouvernement justifie comme suit la mise en place de ce dispositif : « *ce mécanisme permettrait ainsi une redistribution au profit des organismes qui développent leur parc dans les zones tendues et dans les zones de rénovation urbaine. Ainsi les organismes qui ne construisent pas et qui vivent de la « rente » tirée des loyers d'un patrimoine amorti seraient les plus affectés, alors que les organismes qui s'engagent davantage dans la construction de logements sociaux là où ils sont nécessaires, seraient confortés par cette mesure* »².

Votre rapporteur pour avis s'étonne des arguments utilisés par le Gouvernement : ils ne correspondent en effet pas au contenu réel de l'article 99 du projet de loi de finances.

D'une part, **il ne s'agit aucunement d'un dispositif de péréquation au sein du secteur du logement social** : l'article 99 initial prévoyait en effet une **application uniforme et indifférenciée de la CRL aux différents organismes HLM** quels que soient leur situation géographique, leur situation financière ou leurs niveaux d'investissements.

D'autre part, **l'objectif de péréquation est contredit par la vocation du fonds de mutualisation** mis en place par l'article 99. Loin de viser une mutualisation des moyens au sein du secteur du logement social, cet article remplit une fonction purement budgétaire :

– en prévoyant l'utilisation de la majeure partie du fonds pour le financement de l'ANRU, le dispositif vise en effet à **répondre aux difficultés de financement du Programme national de rénovation urbaine (PNRU)**. Comme l'indiquait ainsi l'année dernière notre collègue Pierre André, « *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* »³ ;

– le dispositif permet également de **compenser une partie de la diminution des aides à la pierre**, relevée précédemment par votre rapporteur pour avis. Le projet annuel de performances de la mission « Ville et logement » inclut d'ailleurs les crédits issus du fonds de mutualisation dans le total des aides à la pierre⁴, dont ils devraient atteindre près de 15 % en 2011.

¹ Rapport au nom de la commission des Finances, Philippe Dallier.

² Projet de loi de finances pour 2011, exposé des motifs de l'article 99, p. 222.

³ Avis n° 105 (2009-2010) au nom de la commission de l'économie sur le projet de loi de finances pour 2010, Tome VIII : Ville et logement, Pierre André et Thierry Repentin, p. 31.

⁴ Cf. Projet annuel de performances de la mission « Ville et logement » annexé au projet de loi de finances pour 2011, p. 117.

Votre rapporteur pour avis estime que ce dispositif initial présentait un risque majeur en matière de construction de logements sociaux. Du fait du « siphonage » des fonds propres des organismes HLM, il aurait conduit à la non construction de plus de 80 000 logements sociaux nouveaux sur trois ans. Ce dispositif rencontrait de ce fait l'opposition des bailleurs sociaux : l'Union sociale pour l'habitat (USH) a adopté à l'unanimité une résolution d'opposition à ce dispositif lors de son dernier Congrès à Strasbourg le 30 septembre 2010.

Le rapport évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logement, annexé au projet de loi de finances pour 2011, fournit des éléments quant à l'impact d'un prélèvement effectué sur la trésorerie des organismes HLM.

Ce rapport évalue en effet l'efficacité de l'exonération dont bénéficient les organismes HLM en matière d'impôt sur les sociétés (IS), qui représente une dépense fiscale **évaluée à 700 millions d'euros en 2011.**

Il indique que *« le résultat exonéré d'impôt sur les sociétés permet d'alimenter les capacités d'autofinancement des organismes et contribue ainsi à financer l'investissement en logements neufs, logements anciens et travaux qui est estimé à 15 Md€ en 2009. (...) Les fonds propres mobilisés par les organismes HLM dans les opérations nouvelles représentent désormais plus de 10 % du prix d'opération dans le neuf »*. Ce rapport repousse toute idée de suppression de cette dépense fiscale en soulignant qu'*« une taxation à l'IS du résultat des organismes aurait conduit à diminuer leurs fonds propres à concurrence du montant de la dépense fiscale, ce qui équivaut à la mise de fonds propres nécessaire pour construire environ 59 000 logements. Une telle réduction du volume de production n'est pas envisageable dans le contexte d'un objectif de production très soutenu »*¹.

Le prélèvement de 340 millions d'euros mis en place par l'article 99 devrait donc conduire à une diminution de fonds propres nécessaires pour construire environ 28 500 logements.

L'ensemble de ces éléments ont conduit, parmi d'autres éléments de fond², la commission des Finances de notre Haute assemblée à adopter, lors de sa réunion du 27 octobre dernier, un amendement de suppression de l'article 99. **Votre rapporteur pour avis salue la position prise par nos collègues de la commission des Finances.**

¹ Rapport évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements annexé au projet de loi de finances pour 2011, p. 25.

² Notre collègue Philippe Dallier a montré notamment que, contrairement à la présentation gouvernementale, l'exonération de CRL des organismes HLM et des SEM de construction ne constituait pas une « niche fiscale ».

C. LE NOUVEL ARTICLE 99 ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE

Nos collègues députés ont **profondément modifié l'article 99 du projet de loi de finances.**

Le 27 octobre dernier, la commission des Finances de l'Assemblée nationale a adopté deux amendements de son rapporteur spécial, François Scellier, réécrivant l'article 99. Lors de l'examen des crédits de la mission « Ville et logement en séance », le 8 novembre dernier, ces amendements ont été retirés au profit d'amendements gouvernementaux.

L'assujettissement des organismes HLM et des SEM de construction à la CRL a été abandonné au profit du renforcement du prélèvement pour insuffisance d'investissements créé par la loi MOLLE.

1. Le nouveau dispositif repose sur le prélèvement pour insuffisance d'investissements issu de la loi MOLLE.

Le prélèvement pour insuffisance d'investissements, plus connu sous le nom de taxe sur les « dodus-dormants » ou « mécanisme de mutualisation des ressources financières des organismes »¹ avait initialement été mis en place par l'article 4 de la loi MOLLE.

Jugeant qu'« *en renvoyant à un décret en Conseil d'État le soin de définir le mode de calcul du « potentiel financier » annuel moyen, d'arrêter la liste des investissements à prendre en compte pour déterminer le champ d'application du prélèvement en cause et de fixer, sans l'encadrer suffisamment, le taux de ce prélèvement, le législateur a habilité le pouvoir réglementaire à fixer les règles concernant l'assiette et le taux d'imposition* »², le Conseil constitutionnel avait censuré l'article 4 de la loi précitée.

Le dispositif a finalement été réintroduit, avec les précisions nécessaires, à l'article L. 423-14 du CCH par le biais de l'article 22 de la loi de finances rectificative (LFR) pour 2009³.

Il vise à « ***mobiliser les moyens des organismes HLM qui n'investiraient pas suffisamment en faveur du développement et de la réhabilitation de leur parc de logements***⁴ » par la création d'un **prélèvement sur leurs ressources financières dont le produit devait être mutualisé** en faveur des opérations locatives sociales réalisées par d'autres organismes.

¹ Rapport n° 8 (2008-2009) fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, Dominique Braye, p. 30.

² Conseil constitutionnel, décision n° 2009-578 DC du 18 mars 2009.

³ Loi n° 2009-431 du 20 avril 2009 de finances rectificative pour 2009.

⁴ Rapport n° 8 (2008-2009), Ibid., p. 30.

Les organismes aux investissements insuffisants sont ceux dont les investissements annuels moyens des deux derniers exercices comptables sont restés inférieurs de moitié à leur potentiel financier annuel moyen.

Les ressources prévues par ce fonds devaient financer un fonds, créé à l'article L. 452-1-1 du CCH, ayant pour fonction de soutenir les organismes HLM et les SEM pour « *la réalisation de leurs opérations de construction et d'amélioration de leur parc de logements locatifs sociaux* ».

Cette taxe a été un échec : son produit a été loin d'atteindre 60 millions d'euros, comme prévu initialement. D'après le secrétaire d'État chargé du Logement et de l'urbanisme, il n'aurait été que de 6 000 euros.

2. Le nouvel article 99 renforce ce prélèvement.

Le nouveau dispositif de l'article 99 tel qu'adopté par les députés prend acte de l'échec de la taxe issue de la loi de finances rectificative pour 2009 et **renforce le dispositif existant afin d'assurer une recette équivalente à celle prévue initialement grâce à la CRL.**

Le I de l'article 99 modifie ainsi l'article L. 423-14 du CCH :

– **le prélèvement portera désormais sur le potentiel financier des organismes** (1°) ;

– **le prélèvement est plafonné** à un montant égal au produit d'une partie des ressources¹ de l'exercice précédent par un taux défini pour chaque organisme. Le taux est fixé à 8 % pour chaque organisme et peut être minoré par le taux de croissance moyen sur les cinq derniers exercices du nombre de logements sur lesquels l'organisme détient un droit réel, à l'exception des logements acquis auprès d'un autre organisme (2°) ;

– **les ressources prises en compte pour la définition du potentiel financier sont précisées et élargies** : seront ainsi désormais pris en compte le capital souscrit non versé et les subventions à recevoir. A l'opposé, les réserves issues de ventes de logement à des particuliers en sont exclues (3°) ;

– **le prélèvement est désormais égal au produit du nombre de logements sur lesquels l'organisme détient un droit par une contribution moyenne par logement.** Cette dernière est calculée en appliquant au potentiel financier moyen des cinq exercices précédents un barème progressif (4°) ;

– **les sanctions** en cas de non communication des informations nécessaires à l'application de ce dispositif **sont renforcées** (7°) ;

– enfin, la **possibilité** est ouverte pour les organismes ou les SEM qui en contrôlent d'autres d'opter **pour une détermination consolidée du potentiel financier par logement** (8°).

¹ Il s'agit des loyers et redevances ainsi que des produits financiers.

3. Le recours aux ressources de la CGLLS pour financer la rénovation urbaine

La partie de l'article 99 portant sur l'affectation des ressources issues du dispositif a par ailleurs été modifiée à l'initiative du Gouvernement :

– **la taxe sur les « dodus dormants » alimentait jusque là un fonds géré par la CGLLS** qui était utilisé pour attribuer « *des concours financiers aux organismes d'habitations à loyer modéré et aux sociétés d'économie mixte pour la réalisation de leurs opérations de construction et d'amélioration de leur parc de logements locatifs sociaux* »¹. Le IV de l'article 99 prévoit désormais que **ce fonds pourra financer la rénovation urbaine** ;

– par ailleurs **ce fonds sera abondé par une partie de la cotisation annuelle versée à la CGLLS par les organismes HLM** en vertu de l'article 452-4-1 du CCH. **Le niveau de cette fraction**, reposant sur la part variable de la cotisation qui repose sur l'autofinancement net des organismes HLM, **sera déterminé par arrêté.**

4. Le report du délai de signature des conventions d'utilité sociale (CUS)

A l'initiative des députés du groupe socialiste, un amendement a été adopté par l'Assemblée nationale prévoyant le **report de six mois, soit au 1^{er} juillet 2011, de la signature des conventions d'utilité sociale (CUS)**, ceci « *afin de permettre aux organismes HLM d'adapter et de renégocier leurs engagements* »².

D. LE DISPOSITIF DE L'ARTICLE 99 TEL QU'ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE RESTE INSATISFAISANT

Votre rapporteur pour avis estime que **le dispositif** prévu par l'article 99 tel qu'adopté par l'Assemblée nationale reste **peu satisfaisant.**

Il relève en effet que **les critiques formulées à l'encontre du dispositif initial de l'article 99 restent valables pour ce niveau dispositif.**

Pas plus que dans le dispositif initial, il ne s'agit d'assurer la péréquation au sein du secteur du logement social. D'après les données évoquées par le secrétaire d'État au logement lors de l'examen de cet article à l'Assemblée nationale, 70 % des organismes HLM seraient concernés par ce

¹ Article L. 452-1-1 du CCH.

² Amendement n° II-159 présenté par M. Le Bouillonnet et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche.

prélèvement : comment imaginer que 70 % des organismes disposent de « dodus dormants » ? Comment par ailleurs justifier qu'un prélèvement imaginé initialement, dans le cadre de la loi MOLLE, pour procurer un produit de 60 millions d'euros doive désormais procurer 340 millions d'euros ?

Par ailleurs, **la modification de la vocation du fonds de mutualisation** créé simultanément à la « taxe sur les dodus dormants » **confirme que l'objectif du Gouvernement n'est pas d'assurer une quelconque péréquation mais de trouver des financements pour l'ANRU et les aides à la pierre.**

Votre rapporteur pour avis chargé des programmes « Logement » regrette vivement la remise en cause du principe de gestion paritaire de la CGLLS que constitue le prélèvement opéré sur les ressources de cette dernière, à un niveau défini par arrêté. Ce principe est en effet consacré par l'article L. 452-2 du CCH¹ et le risque qu'elle fait peser sur la première des missions de la CGLLS : venir en aide aux organismes HLM en difficulté.

Il rappelle par ailleurs que l'article 99 remet en cause une avancée de la loi MOLLE qui avait limité à 30 millions d'euros par an la participation de la CGLLS au financement de l'ANRU : à l'avenir, non seulement cette participation pourra être supérieure à 30 millions d'euros, mais le ministre du logement décidera seul du niveau de cette participation.

Votre rapporteur pour avis estime, à titre personnel, que **l'article 99 illustre plus largement le désengagement de l'État en matière de politique du logement et le recours croissant à des financements extrabudgétaires et aux ressources d'autres organismes** : après « Action Logement »², les bailleurs sociaux et la CGLLS seraient mis eux aussi à contribution pour le financement de l'ANRU.

Il estime à cet égard, comme la commission des Finances, que **« le comblement du déficit de financement des opérations de rénovation urbaine ne doit pas être mis à la charge des bailleurs sociaux mais relève du budget général de l'État »**³.

Il est d'ailleurs d'autant plus étonnant de faire contribuer les bailleurs sociaux au financement de l'ANRU qu'ils ont déjà contribué massivement, à

¹ *Le premier alinéa de l'article L. 452-2 du CCH dispose que : « La caisse est administrée par un conseil d'administration composé à parts égales de représentants de l'État, d'une part, et de représentants de l'Union nationale des fédérations d'organismes d'habitations à loyer modéré et de la fédération des sociétés d'économie mixte, d'autre part, ainsi que d'un représentant de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine et d'une personnalité qualifiée, désignée par le ministre chargé du logement après avis des représentants des organismes d'habitations à loyer modéré, à raison de ses compétences dans le domaine du logement. »*

² *Ex-« 1% Logement ».*

³ *Objet de l'amendement n° 3, présenté par M. Philippe Dallier, rapporteur spécial, lors de la réunion de la commission des Finances du 27 octobre 2010.*

hauteur de 43 %¹, soit plus de 16 milliards d'euros, au Programme national de rénovation urbaine (PNRU).

Votre rapporteur pour avis souligne par ailleurs qu'il est lui-même partisan d'une mutualisation des moyens au sein du secteur du logement social. Il a ainsi approuvé l'intégration dans la proposition de loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit de deux dispositions allant dans ce sens :

– l'article 87, issu d'un amendement du Gouvernement et de notre collègue Hervé Maurey, rapporteur pour avis de la commission de l'économie sur ce texte, prévoit la simplification du régime d'avances entre organismes HLM ;

– l'article 87 *quinquies* introduit à l'initiative du Gouvernement permet la mise en place de prêts participatifs entre organismes HLM.

Votre rapporteur pour avis s'interroge donc sur l'intérêt que conserveront ces dispositions si l'article 99 est adopté.

Enfin, d'autres ressources auraient pu être mobilisées par le Gouvernement, plutôt que de recourir aux organismes HLM.

L'article 56 du projet de loi de finances pour 2011 réforme ainsi les aides à l'accession à la propriété et met en place le « **PTZ +** ». Ce nouveau produit n'est soumis à aucune condition de ressource, contrairement à l'actuel PTZ. **Votre rapporteur pour avis s'interroge, à titre personnel, sur l'opportunité de l'universalité de ce nouveau produit et sur le coût de cette dernière.**

D'après les éléments fournis en séance à l'Assemblée nationale par le ministre du Logement, cette universalité **coûterait près de 400 millions d'euros par génération.**

E. LE DISPOSITIF ALTERNATIF ADOPTE PAR LA COMMISSION DES FINANCES ASSURE UN MEILLEUR EQUILIBRE

Lors de sa réunion du 18 novembre 2010, **la commission des Finances a adopté trois amendements permettant d'assurer un dispositif alternatif** permettant tout à la fois de financer l'ANRU pour la période 2011-2013 tout en limitant le prélèvement effectué sur les organismes HLM :

– un premier amendement, présenté par notre collègue Philippe Marini, rapporteur général, porte sur la première partie du projet de loi de finances pour 2011 ;

– les deux autres amendements, présentés par notre collègue Philippe Dallier portent respectivement sur les crédits de la mission « Ville et logement et sur l'article 99.

¹ Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), *Rapport d'activité 2009*, p. 28.

Ce dispositif alternatif comprend les différents éléments suivants :

– **le prélèvement sur les organismes HLM est réduit de 340 à 150 millions d’euros.** Les subventions à recevoir sont exclues de la définition du potentiel financier. Le produit du prélèvement est atteint grâce à la possibilité ouverte au ministre du logement, d’ajuster, dans une certaine fourchette, le taux de contribution ;

– **le prélèvement n’aura plus vocation à financer l’ANRU** mais viendra alimenter un fonds qui « *contribue au développement et à l’amélioration du parc de logements locatifs sociaux appartenant aux organismes d’habitation à loyer et aux sociétés d’économie mixte* ». **La vocation de péréquation du prélèvement est donc plus marquée ;**

– **le prélèvement opéré sur la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) est supprimé** et le niveau de la contribution annuelle de la CGLLS à l’ANRU est rétabli à 30 millions d’euros ;

– la commission des Finances a adopté un amendement supprimant la spécificité des employeurs relevant du régime agricole en matière de cotisation au Fonds national d’aide au Logement (FNAL). Cet amendement permet une économie de 53 millions d’euros pour l’État, cette somme étant réorientée vers la rénovation urbaine ;

– l’amendement de notre collègue Marini prévoit **un fléchage de certaines recettes devant financer le « Grand Paris »** (taxe sur les bureaux en Île-de-France et nouvelle taxe spéciale d’équipement), **vers l’ANRU pour la période 2011-2013.**

Votre rapporteur pour avis salue le travail effectué par la commission des Finances qui a recherché un dispositif assurant le financement de l’ANRU tout en limitant le prélèvement opéré sur les organismes HLM. Le dispositif proposé par la commission des Finances comprend en effet des avancées notables par rapport au dispositif adopté par les députés, et plus encore par le dispositif du projet de loi de finances initial.

Aux yeux de votre rapporteur pour avis, il aurait été cependant préférable qu’aucun prélèvement ne soit effectué sur les organismes HLM. Il note par ailleurs que le dispositif imaginé par la commission des Finances produira une recette double à celle initialement prévue dans le cadre de la loi MOLLE.

*

* *

Lors de sa réunion du 16 novembre 2010, la commission de l'économie a, suivant l'avis de Pierre André, rapporteur pour avis, mais contre l'avis de Thierry Repentin, rapporteur pour avis, donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Ville et logement », les groupes socialiste et communiste votant contre, le groupe Union centriste s'abstenant.

La commission a donné également un avis favorable à l'adoption de l'article 98, les groupes socialiste, communiste et Union centriste s'abstenant.

Lors de sa réunion du 24 novembre 2010, la commission a émis un avis favorable à l'adoption de l'article 99, sous réserve de l'amendement déposé par la commission des Finances.