

N° 111

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

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 2012, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VII

VILLE ET LOGEMENT

Par MM. Claude DILAIN et Thierry REPENTIN,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Daniel Raoul, *président* ; MM. Martial Bourquin, Gérard César, Gérard Cornu, Daniel Dubois, Pierre Hérisson, Mme Élisabeth Lamure, M. Gérard Le Cam, Mme Renée Nicoux, MM. Thierry Repentin, Raymond Vall, *vice-présidents* ; MM. Claude Bérít-Débat, Ronan Dantec, Mme Valérie Létard, MM. Rémy Pointereau, Bruno Retailleau, Bruno Sido, Michel Teston, *secrétaires* ; M. Gérard Bailly, Mme Delphine Bataille, MM. Michel Bécot, Alain Bertrand, Joël Billard, Jean Bizet, Mme Bernadette Bourzai, MM. François Calvet, Pierre Camani, Vincent Capo-Canellas, Yves Chastan, Alain Chatillon, Jacques Cornano, Roland Courteau, Philippe Darniche, Marc Daunis, Marcel Deneux, Mme Évelyne Didier, MM. Claude Dilain, Michel Doublet, Philippe Esnol, Alain Fauconnier, Jean-Luc Fichet, Jean-Jacques Filleul, Alain Fouché, Francis Grignon, Didier Guillaume, Mme Odette Herviaux, MM. Michel Houel, Alain Houpert, Benoît Huré, Philippe Kaltenbach, Joël Labbé, Serge Larcher, Jean-Jacques Lasserre, Daniel Laurent, Jean-Claude Lenoir, Philippe Leroy, Alain Le Vern, Mme Marie-Noëlle Lienemann, MM. Michel Magras, Hervé Maurey, Jean-François Mayet, Jean-Claude Merceron, Jean-Jacques Mirassou, Robert Navarro, Louis Nègre, Jackie Pierre, Ladislas Poniatowski, Charles Revet, Roland Ries, Mmes Laurence Rossignol, Mireille Schurch, Esther Sittler, MM. Henri Tandonnet, Robert Tropeano, Yannick Vaugrenard, François Vendasi, Paul Vergès, René Vestri.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 3775, 3805 à 3812 et T.A. 754

Sénat : 106 et 107 (annexe n° 31) (2011-2012)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
CHAPITRE I : UNE POLITIQUE DU LOGEMENT MAL CALIBRÉE, QUI MANQUE DE MOYENS ET D'ENVERGURE	7
I. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DU VOLET « LOGEMENT » DE LA MISSION « VILLE ET LOGEMENT » : UN BUDGET INSINCÈRE ET QUI N'EST PAS À LA HAUTEUR DES ENJEUX	8
A. LES CRÉDITS DU VOLET « LOGEMENT » PROGRESSED, EXCLUSIVEMENT DU FAIT DE L'AUGMENTATION DES CRÉDITS DESTINÉS AUX AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT	8
B. LA STABILITÉ DES CRÉDITS DU PROGRAMME 177 « PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES » MET EN DANGER LE TRAVAIL DES ACTEURS DE LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION	10
C. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 109 « AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT » QUI N'EST LE RÉSULTAT D'AUCUNE DÉCISION POLITIQUE	15
D. UNE FORTE BAISSÉ DES CRÉDITS DU PROGRAMME 135 « DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT », NOUVELLE ILLUSTRATION DU DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT EN MATIÈRE DE LOGEMENT SOCIAL	18
II. LE POIDS DE DÉPENSES FISCALES MAL CALIBRÉES EN MATIÈRE DE LOGEMENT : UN HÉRITAGE LOURD ET DURABLE	25
A. L'AUGMENTATION DES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AUX PROGRAMMES « LOGEMENT »	25
B. DEUX EXEMPLES DE DÉPENSES FISCALES MAL CALIBRÉES : LE « SCELLIER » ET LE « PTZ + »	27
1. <i>Le « Scellier », un dispositif coûteux et inefficace</i>	28
2. <i>L'universalité du « PTZ + », une dérive budgétaire</i>	29
C. LE « PLAN D'ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES » CONSACRE LA TARDIVE PRISE DE CONSCIENCE DES ERREURS COMMISES EN MATIÈRE DE DÉPENSES FISCALES RELATIVES AU LOGEMENT	31
III. LES JEUNES, GRANDS OUBLIÉS DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT	33
A. LES DIFFICULTÉS DES JEUNES EN MATIÈRE DE LOGEMENT	33
B. L'ABSENCE DE POLITIQUE DU LOGEMENT EN FAVEUR DES JEUNES	36
EXAMEN DE L'ARTICLE 64 BIS RATTACHÉ	39
• <i>Article 64 bis</i> (Article 101 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement) Prorogation du reversement par les organismes collecteurs ayant le statut d'organismes HLM et de SEM de deux tiers du montant de leur collecte au titre de la PEEC aux organismes collecteurs associés de l'Union d'économie sociale du logement (UESL)	39

CHAPITRE II : LE DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	41
I. DES CRÉDITS EN BAISSÉ ALORS QUE LA SITUATION SOCIALE NE S'AMÉLIORE PAS DANS LES QUARTIERS PAUVRES	41
A. UNE NOUVELLE BAISSÉ DES CRÉDITS DU PROGRAMME 147.....	41
B. UNE BAISSÉ QUI AFFECTE TOUTES LES ACTIONS DU PROGRAMME.....	44
1. <i>Les crédits aux différentes « actions territorialisées et aux dispositifs spécifiques de la politique de la ville » évoluent à enveloppe constante</i>	45
2. <i>La réforme du régime d'exonérations de cotisations sociales patronales dans les zones franches urbaines (ZFU) représente une source importante d'économies sur le volet de la « revitalisation économique et emploi »</i>	46
3. <i>La hausse légère des crédits consacrés à la stratégie, aux ressources et à l'évaluation est loin de compenser le recul subi l'an passé</i>	47
4. <i>La participation de l'État à la rénovation urbaine et à l'amélioration du cadre de vie est réduite à la portion congrue</i>	47
5. <i>Le rattachement de l'action « Grand Paris » n'est encore que symbolique</i>	48
C. PROROGATION DES ZONES FRANCHES URBAINES À TRAVERS L'ARTICLE 64 RATTACHÉ	49
II. LA NÉCESSAIRE REFONDATION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	51
A. L'EXPÉRIENCE ACQUISE DEPUIS 30 ANS DANS LA GESTION DES TERRITOIRES URBAINS EN CRISE INDIQUE LES GRANDES PISTES POUR REFONDER LA POLITIQUE DE LA VILLE	52
1. <i>Affirmer que les problèmes posés par les territoires pauvres appellent une politique publique pérenne, plutôt que des « plans banlieues » toujours recommencés</i>	53
2. <i>Articuler plus courageusement la géographie prioritaire, la péréquation et les projets de développement territorial</i>	54
3. <i>Redéfinir la gouvernance des politiques publiques en direction des territoires « en crise »</i>	56
B. DES ACTIONS À CONFORTER L'AN PROCHAIN, POUR QUE 2012 NE SOIT PAS UNE ANNÉE PERDUE POUR LA POLITIQUE DE LA VILLE	56
1. <i>Poursuivre la rénovation urbaine</i>	56
2. <i>Expérimenter sérieusement et évaluer l'action pour mieux préparer la nouvelle génération de contrats</i>	59
3. <i>Relier effectivement la programmation du Grand Paris et le développement des territoires franciliens en difficulté</i>	61
EXAMEN DE L'ARTICLE 64 RATTACHÉ	63
• <i>Article 64 (Article 44 octies A du code général des impôts, Articles 12, 12-1, 13 et 14 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville) Prorogation et aménagement des exonérations sociales et fiscales des zones franches urbaines (ZFU)</i>	63
1. <i>Le dispositif de l'article</i>	63
2. <i>La position de votre commission</i>	64
ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS CHARGÉ DES PROGRAMMES LOGEMENT	65
ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS CHARGÉ DU PROGRAMME POLITIQUE DE LA VILLE	67

Mesdames, Messieurs,

Les crédits de la mission « Ville et Logement » inscrits au projet de loi de finances initial pour 2012 sont en augmentation par rapport à 2011, comme l'illustre le tableau suivant.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION « VILLE ET LOGEMENT »

(en millions d'euros)

	En autorisations d'engagement (AE)			En crédits de paiement (CP)		
	LFI 2011	PLF 2012	Évolution	LFI 2011	PLF 2012	Évolution
Mission « Ville et logement »	7 671,8	7 844,9	+ 2,3 %	7 631,8	7 721,1	+ 1,2 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012

Votre commission pour avis souligne que cette augmentation est exclusivement due à la hausse des crédits destinés aux aides personnelles au logement, qui ne résulte en rien d'une décision politique mais constitue une évolution automatique en période de crise économique.

Au-delà de cette progression mécanique, force est de constater que **les crédits de la mission « Ville et logement » inscrits pour 2012 ne sont pas à la hauteur des enjeux.**

Le « rabout » opéré sur les crédits de la mission par les députés le confirme : deux amendements du Gouvernement adoptés par les députés, lors de l'examen des crédits de la mission puis en seconde délibération, **ont en effet diminué les crédits de la mission de plus de 125 millions d'euros.**

En conséquence, **les crédits de la mission « Ville et Logement » augmenteront de 0,6 % en 2012 en autorisations d'engagement (AE) et diminueront de 0,5 % en crédits de paiement (CP).**

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. Thierry Repentin pour la partie « Logement » et M. Claude Dilain pour la partie « Ville ».

Le présent rapport est d'abord consacré au 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 ». Votre rapporteur pour avis chargé du volet « Logement » a examiné l'évolution des crédits pour 2012 : à ses yeux, il s'agit d'un budget insincère et qui n'est pas à la hauteur des enjeux. Il s'est intéressé ensuite au poids des dépenses fiscales, le coût de certaines dépenses fiscales mal calibrées constituant un héritage lourd et durable. Enfin, il a analysé la situation des jeunes, grands oubliés de la politique du logement.

Il a en conséquence proposé à votre commission d'émettre un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission.

La deuxième partie du rapport est consacrée au programme 147 « Politique de la ville et Grand Paris », dont le recul continu des crédits – baisse de 12 % en 2012, soit une diminution du tiers en trois ans – confirme, aux yeux de votre rapporteur pour avis, le désengagement de l'État vis-à-vis des territoires urbains en difficulté, alors que leurs habitants sont gravement touchés par la crise – davantage même que dans le reste du territoire national. Afin que 2012 ne soit pas une année perdue pour la politique de la ville, votre rapporteur pour avis suggère des pistes de réforme, en particulier sur la péréquation, la géographie prioritaire et la contractualisation.

Il a également conclu à l'adoption d'un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission.

Lors de sa réunion du 22 novembre 2011, la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire a, sur proposition de ses rapporteurs pour avis, émis un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Ville et logement ».

Elle a ensuite adopté un amendement à l'article 64 rattaché à la mission et émis un avis défavorable à l'adoption de l'article 64 *bis* rattaché.

Elle a enfin adopté un amendement de son rapporteur pour avis chargé des programmes Logement portant sur l'article 46 *bis* non rattaché.

CHAPITRE I : UNE POLITIQUE DU LOGEMENT MAL CALIBRÉE, QUI MANQUE DE MOYENS ET D'ENVERGURE

Le logement est une préoccupation majeure de nos concitoyens : Comme l'a souligné un sondage publié en mai 2011, 76 % des Français estiment que la part de leurs revenus consacrée aux dépenses de logement est importante – 33 % estiment même qu'elle est trop importante – et 82 % des Français estiment qu'il est aujourd'hui difficile de trouver un logement¹.

L'examen du projet de loi de finances pour 2012, projet élaboré dans un contexte d'austérité budgétaire, est donc l'occasion de s'interroger : **l'État dispose-t-il aujourd'hui des moyens nécessaires afin de répondre aux inquiétudes des Français en matière de logement ?**

Comme chaque année, **la mission budgétaire « Ville et logement » comprend 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 »² analysera tout d'abord l'évolution des crédits budgétaires de ces trois programmes. Il s'intéressera ensuite au poids des dépenses fiscales qui leur sont rattachées. Enfin, il examinera la situation des jeunes en matière de logement.

¹ Sondage TNS Sofres effectué pour les États généraux du logement, mai 2011.

² M. Thierry Repentin.

I. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DU VOLET « LOGEMENT » DE LA MISSION « VILLE ET LOGEMENT » : UN BUDGET INSINCÈRE ET QUI N'EST PAS À LA HAUTEUR DES ENJEUX

A. LES CRÉDITS DU VOLET « LOGEMENT » PROGRESSED, EXCLUSIVEMENT DU FAIT DE L'AUGMENTATION DES CRÉDITS DESTINÉS AUX AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

Les crédits budgétaires inscrits dans le projet de loi de finances pour 2012 pour les trois programmes relatifs au logement de la mission « Ville et logement » augmentent de 3,7 % en autorisations d'engagements (AE) et de 2,3 % en crédits de paiement (CP).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS « LOGEMENT » DE LA MISSION « VILLE ET LOGEMENT »
(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	LFI 2011	PLF 2012	Évolution	LFI 2011	PLF 2012	Évolution
Programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables »	1 204,2	1 204,2	0	1 204,2	1 204,2	0
Programme 109 « Aide à l'accès au Logement »	5 301,4	5 603,1	+ 5,7 %	5 301,4	5 603,1	+ 5,7 %
Programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement »	542,0	501,7	- 7,4 %	502,0	365,4	- 27,2 %
Total des programmes « Logement » de la mission	7 047,5	7 309,0	+ 3,7 %	7 007,5	7 172,7	+ 2,3 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012.

Cette augmentation des crédits pourrait sembler *a priori* satisfaisante en période d'économies budgétaires.

Pourtant, avant même d'avoir examiné les crédits de chacun de ces trois programmes, **votre rapporteur pour avis ne peut que regretter le manque d'ambition du budget 2012 en matière de logement :**

– **l'augmentation affichée des crédits est compensée en partie par l'inflation prévue en 2012 :** le projet de loi de finances pour 2012 a en effet été élaboré à partir d'une prévision d'inflation de 1,7 %¹. L'augmentation en valeur des crédits est donc beaucoup moins importante que ne l'est l'augmentation en volume présentée par le projet annuel de performances ;

– la hausse des crédits en 2012 **intervient après une évolution contrastée en 2011 :** les crédits avaient alors augmenté de 0,7 % en AE et diminué de 1,6 % en CP. En crédits de paiement, les crédits inscrits pour 2012 ne sont donc supérieurs que d'environ 70 millions d'euros à ceux inscrits en 2010, soit une augmentation d'à peine 1 % ;

– la hausse des crédits est **exclusivement due à l'augmentation des crédits du programme 109 « Aide à l'accès au logement »**, c'est-à-dire de ceux destinés aux aides personnelles au Logement (APL), **augmentation qui ne correspond en rien à une volonté politique**. Elle est en effet due à la progression du nombre de bénéficiaires liée, d'une part, à la crise économique, et, d'autre part, à l'augmentation du parc.

Au vu de ces éléments, votre rapporteur pour avis estime que **l'augmentation affichée des crédits du volet « Logement » de la mission « Ville et logement » ne correspond en rien à un accroissement des moyens de l'État destinés à la politique du logement, bien au contraire.**

L'examen approfondi des crédits affectés à chacun des trois programmes de ce volet le conduit même à penser que **le budget 2012 est un budget insincère et irresponsable en matière de logement.**

Lors de l'examen des crédits de la mission « Ville et Logement » le 10 novembre dernier, les députés ont adopté un amendement du Gouvernement réduisant de 15 millions d'euros (en AE et en CP) les crédits du programme 109 « Aide à l'accès au Logement ».

Ils ont également adopté le 15 novembre dernier, en seconde délibération, un amendement du Gouvernement diminuant les crédits du volet logement de la mission « Ville et Logement » de près de 102 millions d'euros (en AE et en CP) :

– les crédits du programme 177 ont été majorés de 1,5 millions d'euros ;

– les crédits du programme 109 ont été minorés de 97,9 millions d'euros ;

¹ *Projet de loi de finances pour 2012, p. 10.*

– les crédits du programme 135 ont été minorés de 5,6 millions d'euros.

En conséquence de l'adoption de ces amendements, le projet de loi de finances prévoit désormais que **les crédits du volet « Logement » de la mission « Ville et logement » n'augmentent plus que de 2,1 % en AE et de 0,7 % en CP**, soit une évolution en CP inférieure à l'inflation.

Dans la suite du présent rapport, il sera cependant fait référence aux données figurant dans le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012.

B. LA STABILITÉ DES CRÉDITS DU PROGRAMME 177 « PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES » MET EN DANGER LE TRAVAIL DES ACTEURS DE LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION

Le programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » est, d'après les documents budgétaires, « **au service de la stratégie du « logement d'abord » pour les personnes sans abri ou mal logées, qui fait de l'accès au logement une priorité de l'intervention publique** »¹. Cette stratégie a pour objectif de « *permettre l'accès aux personnes sans chez soi à un logement décent, pérenne et adapté à leur situation* »².

Les crédits de ce programme sont stables en 2012, tant en AE qu'en CP.

¹ *Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012, p. 18.*

² *Ibid., p. 18.*

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 177
« PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES »**

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	LFI 2011	PLF 2012	Évolution	LFI 2011	PLF 2012	Évolution
Prévention de l'exclusion	64,3	57,1	-12,6 %	64,3	57,1	-12,6 %
Hébergement et logement adapté	1 087,2	1 095,6	+0,8 %	1 087,2	1 095,6	+0,8 %
Aide alimentaire	22,5	22,6	+0,4 %	22,5	22,6	+0,4 %
Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale	15,9	14,8	-7,3 %	15,9	14,8	-7,3 %
Rapatriés	14,3	14,1	-1,4 %	14,3	14,1	-1,4 %
Total du programme	1 204,2	1 204,2	0	1 204,2	1 204,2	0

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012.

La structure du programme 177 est stable par rapport à 2011, avec cinq actions :

– **l'action 11 « Prévention de l'exclusion »** finance principalement des allocations et prestations d'aide sociale versées aux personnes âgées et aux personnes handicapées, mais également des actions de prévention et d'accès aux droits qui visent notamment les gens du voyage et les jeunes en situation de risque ;

– **l'action 12 « Hébergement et logement adapté »** concentre l'immense majorité des crédits du programme (**près de 91 % en AE**). Cette action finance notamment la veille sociale, les services d'hébergement d'urgence, les centres d'hébergement d'urgence et de réinsertion sociale (CHRS), les maisons relais ou encore l'intermédiation locative ;

– **l’action 13 « Aide alimentaire »** a été créée par la loi de finances pour 2011¹, dans la droite ligne des mesures prises dans le cadre de la loi de modernisation de l’agriculture et de la pêche (LMAP)² ;

– **l’action 14 « Conduite et animation des politiques de l’hébergement et de l’inclusion sociale »** finance notamment le soutien aux associations têtes de réseaux intervenant dans le domaine de la lutte contre les exclusions ou dans un cadre d’intervention sociale et la contribution au fonds de coopération de la jeunesse et de l’éducation populaire (FONJEP) ;

– **l’action 15 « Rapatriés »** regroupe les actions menées en faveur des rapatriés depuis la loi de 2005 relative aux rapatriés³. Comme l’année dernière, votre rapporteur pour avis s’interroge quant à la pertinence du rattachement de cette action à la mission « Ville et logement ».

La stabilité des crédits du programme 177 conduit votre rapporteur pour avis à formuler deux remarques.

D’une part, **le niveau des crédits inscrits du programme 177 au projet de loi de finances pour 2012 illustre l’insincérité de ce budget.**

Cette insincérité a été soulignée par notre collègue député Etienne Pinte dans son rapport pour avis sur le présent projet de loi de finances⁴. Elle a même été reconnue par le secrétaire d’État chargé du Logement lors de son audition par votre commission pour avis le 2 novembre 2011, ainsi que lors de son audition en commission élargie à l’Assemblée nationale le 3 novembre.

A cette dernière occasion, il a en effet indiqué que « *le budget présenté à la représentation nationale est plus ou moins sincère* ». Cette déclaration illustre la légèreté avec laquelle le Gouvernement considère le principe de sincérité budgétaire, principe figurant pourtant à l’article 32⁵ de la loi organique relative aux lois de finances⁶.

L’insincérité budgétaire et **la sous-budgétisation du programme 177 ne constituent pas une nouveauté**. Votre rapporteur pour avis a ainsi eu l’occasion à plusieurs reprises de regretter cette situation⁷. Au cours de l’année

¹ Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

² Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l’agriculture et de la pêche.

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

⁴ Avis n° 3811 (XIII^{ème} législature) au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi de finances pour 2012, Tome VII : Ville et logement. Prévention de l’exclusion et insertion des personnes vulnérables, M. Etienne Pinte.

⁵ Cet article dispose : « Les lois de finances présentent de façon sincère l’ensemble des ressources et des charges de l’État. Leur sincérité s’apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler. »

⁶ Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances.

⁷ Cf. notamment Avis n° 115 (2010-2011) au nom de la commission de l’économie sur le projet de loi de finances pour 2011, Tome VII : Ville et Logement, MM. Pierre André et Thierry Repentin, p. 29-30.

2010, le Gouvernement a ainsi ouvert des crédits en cours d'exercice à hauteur de 196,5 millions d'euros¹.

A la fin de l'été 2010, le secrétaire d'État avait pourtant annoncé sa volonté de renoncer aux abondements de crédits, ceci en « rebasant » les crédits du programme 177 au niveau des besoins constatés.

Force est de constater que les engagements du ministre ne sont, cette année encore, pas respectés : **les crédits inscrits pour 2012 restent inférieurs de près de 80 millions d'euros au niveau des crédits consommés en 2010**².

Votre rapporteur pour avis estime que cette sous-budgétisation chronique est inacceptable : elle nuit en effet fortement à l'action des services de l'État en charge de la lutte contre l'exclusion et, surtout, au travail des associations. Lors de leur audition par votre rapporteur pour avis, plusieurs d'entre elles ont ainsi souligné que, du fait de cette situation, elles ne disposaient d'aucune visibilité s'agissant de leurs financements.

D'autre part, **la faible augmentation des crédits destinés à l'action 11 « Hébergement et logement adapté »**, action qui finance notamment les structures d'hébergement d'urgence, **illustre l'injustice de ce budget**.

Votre rapporteur pour avis relève tout d'abord que **les crédits de cette action n'augmentent que très légèrement en 2012**, de 0,8 %, soit un niveau inférieur à l'inflation. Autrement dit, les crédits destinés notamment aux associations actives en matière d'hébergement d'urgence diminueront en valeur en 2012.

Plusieurs lignes de cette action diminuent même en 2012 :

– les crédits destinés à l'hébergement d'urgence sont fixés à 244 millions d'euros en 2012, soit une diminution de 4 millions d'euros (-1,6 %) par rapport à 2011 ;

– le dispositif des CHRS est doté de 613 millions d'euros en 2012, soit une diminution de 12 millions d'euros (-1,9 %).

Enfin, **votre rapporteur pour avis s'étonne des objectifs ambitieux du Gouvernement figurant dans le projet annuel de performances et de leur décalage avec les réalisations en 2011**.

¹ Cf. Rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2010, p. 20.

² Comme indiqué dans le rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2010 (p. 20), ont été consommés au titre du programme 177 en 2010 : 1 284,8 millions d'euros en AE et 1285,2 millions d'euros en CP.

**RÉALISATIONS ET OBJECTIFS FIXÉS
POUR L'ACTION « HÉBERGEMENT ET LOGEMENT ADAPTÉ »**

	Financements en 2011	Objectifs pour 2012
Places d'hébergement d'urgence	13 487	14 522
Places de stabilisation hors CHRS	4 048	4 397
Places en CHRS	39 540	39 442

Sources : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012, p. 42-43 ; réponse au questionnaire budgétaire du rapporteur pour avis.

Votre rapporteur pour avis s'interroge : **comment le Gouvernement peut-il espérer financer plus de places avec moins de moyens budgétaires ?** Plus globalement, **comment le Gouvernement peut-il, en pleine période de crise économique,** et donc alors que les besoins augmentent, **réduire les crédits destinés à l'hébergement d'urgence ?** Comment peut-il prendre cette décision après « *l'engagement très concret du Président de la République de réduire d'un tiers la pauvreté sur la durée du quinquennat* »¹ ?

Lors de leur audition par votre rapporteur pour avis, les associations ont fait part de leurs inquiétudes, estimant que, si les crédits du programme 177 sont globalement stables, le champ des actions qu'il finance s'est élargi au cours des dernières années. L'Union nationale interfédérale des œuvres et des organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS) estime ainsi que l'évolution des crédits est « *décevante pour les associations et préjudiciable pour les personnes* »².

Votre rapporteur pour avis rappelle d'ailleurs que cette situation a conduit le président du SAMU social, M. Xavier Emmanuelli, à démissionner au cours de l'été 2011.

En conclusion, votre rapporteur pour avis souhaite rappeler que **la politique en matière d'hébergement est étroitement liée à la politique de construction de logements sociaux.**

L'objectif de la politique financée par les crédits du programme 177 doit en effet être la sortie des centres d'hébergement ou des logements de transition. Or cette dernière n'est possible que si une politique volontariste de construction de logements sociaux – et très sociaux – est engagée.

Avec l'analyse des crédits du programme 135 que votre rapporteur pour avis effectuera par la suite, **l'examen des crédits du programme 177**

¹ *Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012, p. 27.*

² *Contribution écrite transmise à votre rapporteur pour avis.*

conduit votre rapporteur pour avis à juger sévèrement la stratégie du « Logement d'abord » : le projet de loi de finances pour 2012 illustre que le Gouvernement adopte en fait une stratégie du « ni hébergement, ni logement ».

C. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 109 « AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT » QUI N'EST LE RÉSULTAT D'AUCUNE DÉCISION POLITIQUE

Le programme 109 vise, d'après les documents budgétaires, 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.

Les crédits du programme 109 augmentent sensiblement en 2012, de 5,7 % tant en AE qu'en CP.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 109 « AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT »

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	LFI 2011	PLF 2012	Évolution	LFI 2011	PLF 2012	Évolution
Aides personnelles	5 277,0	5 558,0	+5,3 %	5 277,0	5 558,0	+5,3 %
Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté	8,4	8,1	-3,0 %	8,4	8,1	-3,0 %
Garantie des risques locatifs	16,0	37,0	+131,3 %	16,0	37,0	+131,3 %
Total du programme	5 301,4	5 603,1	+5,7 %	5 301,4	5 603,1	+5,7 %

Source : *Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012.*

¹ *Ibid.*, p. 56.

Le programme 109 est **structuré depuis 2011 en trois actions** :

– **l'action 1 « Aides personnelles »** correspond à la contribution de l'État au financement du Fonds national d'aide au logement (FNAL). Cette action regroupe 99,2 % des crédits de ce programme en AE ;

– **l'action 2 « Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté »** comprend les subventions à certaines 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 (ADIL) ;

– **l'action 3 « Garantie des risques locatifs »**, qui a été créée par la loi de finances pour 2011, permet le financement de la garantie des risques locatifs pour les locataires qui sont à la charge de l'État dans le cadre de ce dispositif.

L'immense majorité des crédits de ce programme sont donc destinés aux aides personnelles au logement.

Votre rapporteur pour avis souligne le **rôle essentiel joué par ces aides**, qui *« ont pour finalité, dans le secteur locatif comme dans le secteur de l'accession, de diminuer les dépenses de logement (loyers ou mensualités d'emprunt et charges) des ménages aux ressources modestes »*¹.

En 2010, près de 6,3 millions de ménages, dans le parc privé et dans le parc public, ont bénéficié d'une aide personnelle au logement, pour un coût total de 15,9 milliards d'euros, dont 5,6 en provenance du budget de l'État.

LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT EN 2010

	Aide personnalisée au logement (APL)	Allocation de logement à caractère social (ALS)	Allocation de logement à caractère familial (ALF)	Total
Coût (en milliards d'euros)	6,9	4,9	4,1	15,9
Bénéficiaires (en milliers)	2 622	2 353	1 335	6 310

Source : réponse au questionnaire budgétaire du rapporteur pour avis.

¹ *Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012.*

Votre rapporteur pour avis souligne que **l'augmentation sensible des crédits destinés au financement des aides personnelles au logement est logique en période de crise économique** et qu'elle ne correspond à aucune volonté politique du Gouvernement. Il s'était d'ailleurs étonné l'année dernière de la réduction des crédits destinés à ces aides¹.

Le Gouvernement reconnaît lui-même le caractère automatique de cette augmentation puisqu'il indique que « *la dotation budgétaire affectée au financement des aides personnelles au logement (APL) nécessite en 2012 un ajustement à hauteur de 200 millions d'euros par rapport au plafond 2012 prévu dans le triennal 2011-2013 (...) compte tenu de prévisions actualisées sur la base de l'exécution, plus dynamique que prévu, et tenant compte de l'évolution de la situation de l'emploi et de la masse salariale* »².

Votre rapporteur pour avis s'interroge sur le caractère suffisant de l'augmentation des crédits prévue pour 2012 : l'ajustement est en effet basé sur certaines hypothèses optimistes, comme la « *légère diminution du nombre de chômeurs en 2012* »³.

Enfin, **votre rapporteur pour avis s'insurge contre la décision du Gouvernement**, annoncée par le Premier ministre le 7 novembre 2011, **d'indexer l'évolution des aides personnelles au logement sur la croissance, soit 1 %**.

Cette décision constitue **une nouvelle illustration de l'injustice des orientations budgétaires du Gouvernement**. Comme l'indiquent les documents budgétaires, « *l'indexation des paramètres des barèmes des aides personnelles au logement sur l'évolution de l'indice de référence des loyers depuis la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (DALO) a constitué une avancée majeure pour aider les bénéficiaires à mieux faire face à leurs dépenses de logement et devrait permettre une quasi stabilisation du taux d'effort en 2012* »⁴. Votre rapporteur pour avis rappelle que l'indexation sur l'indice de référence des loyers (IRL) avait été introduite dans la loi DALO à l'initiative du Sénat⁵.

Le nouveau mécanisme d'indexation pour les aides au logement et les allocations familiales a été introduit par les députés dans le présent projet loi de finances. Elle devrait permettre une économie de 160 millions d'euros en 2012 : 88 millions d'euros pour l'État et 72 millions d'euros pour la branche famille de la sécurité sociale⁶.

¹ Cf. Avis n° 115 (2010-2011), *Ibid.*, p. 32.

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

³ *Ibid.*

⁴ *Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012*, p. 56.

⁵ Cette disposition était issue d'un amendement de M. Bernard Seillier, rapporteur du texte au nom de la commission des affaires sociales.

⁶ Exposé sommaire de l'amendement II-784 du Gouvernement portant article additionnel avant l'article 40.

Elle est d'autant plus injuste que la même règle ne s'appliquera pas aux propriétaires, qui auront tout loisir de réévaluer les loyers sur la base de l'indice de référence des loyers (IRL), et que le « forfait charges » n'a pas été revalorisé depuis plusieurs années.

Elle pourrait donc **conduire à une augmentation des impayés de loyer**. Ces derniers ont déjà fortement augmenté¹ dans le secteur locatif entre 2001 et 2006, comme l'ont montré les dernières enquêtes nationales de l'INSEE sur le logement². Cette tendance est confirmée par des données plus récentes : d'après les données rendues publiques par l'Union sociale pour l'habitat (USH), le pourcentage des ménages en impayés de loyer depuis plus de trois mois dans le parc social est passé de 5,4 % à 6,7 % entre fin 2008 et fin 2010.

**D. UNE FORTE BAISSÉ DES CRÉDITS DU PROGRAMME 135
« DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE
LOGEMENT », NOUVELLE ILLUSTRATION DU DÉSENGAGEMENT DE
L'ÉTAT EN MATIÈRE DE LOGEMENT SOCIAL**

Le programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement » regroupe « *les aides dites "à la pierre", qui visent à favoriser la mise sur le marché d'une offre diversifiée, adaptée aux besoins et aux attentes des Français* »³.

Les crédits du programme 135 diminuent très sensiblement en 2012, de 7,4 % en AE et de 27,2 % en CP.

¹ Dans le secteur locatif social, le taux d'impayés de loyer est passé de 4,4 % à 6,4 % entre 2001 et 2006 (soit une augmentation de 45 %) tandis qu'il est passé, dans le secteur locatif aidé, de 1,8 à 3,4 % (soit un quasi doublement).

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

³ Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012, p. 84.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS
DU PROGRAMME 135 « DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT »
(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	LFI 2011	PLF 2012	Évolution	LFI 2011	PLF 2012	Évolution
Construction locative et amélioration du parc	508,6	458,9	-9,8 %	468,6	322,6	-31,1 %
Soutien à l'accession à la propriété	4,7	4,5	-4,3 %	4,7	4,5	-4,3 %
Lutte contre l'habitat indigne	-	-	-	-	-	-
Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction	16,8	26,9	+60,0 %	16,8	26,9	+60,0 %
Soutien	11,9	11,4	-4,1 %	11,9	11,4	-4,1 %
Total du programme	542,0	501,7	-7,4 %	502,0	365,4	-27,2 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012.

Le programme 135 demeure, cette année, **structuré autour de cinq actions** :

– **l'action 1 « Construction locative et amélioration du parc »**, qui représente 91,5 % des crédits du programme en AE, regroupe « *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 ;

– **l'action 2 « Soutien à l'accession à la propriété »** finance les frais de gestion des différents dispositifs d'accession à la propriété ;

– **l'action 3 « Lutte contre l'habitat indigne »** constitue, comme les années précédentes, une « coquille vide ». Depuis la « loi MOLLE »², le

¹ *Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012, p. 98.*

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

financement de la lutte contre l'habitat indigne repose en effet exclusivement sur des ressources extrabudgétaires ;

– **l'action 4 « Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction »** finance notamment les risques contentieux et certaines études et recherches en matière de qualité de la construction. L'augmentation sensible des crédits de cette action est liée aux condamnations pécuniaires de l'État au titre du droit au logement opposable (DALO), pour lesquelles 19,3 millions d'euros ont été inscrits en 2012¹ ;

– **l'action 5 « Soutien »** regroupe les crédits destinés aux différentes actions support de la politique du logement (études, communication, formation).

Votre rapporteur pour avis estime que **la forte diminution des crédits du programme 135 et de l'action 1 « Construction locative et amélioration du parc » illustre le désengagement de l'État en matière de logement social.**

Cette action constitue en effet **le thermomètre de l'effort budgétaire en faveur de la construction et la réhabilitation de logements sociaux.**

Au sein de cette action, **les crédits destinés spécifiquement au développement et à l'amélioration du parc locatif social sont ainsi en forte diminution.** Cette diminution n'est même pas compensée par la part du produit du prélèvement sur les organismes HLM mis en place par la loi de finances pour 2011² affectée aux aides à la pierre³.

Le montant des crédits budgétaires destinés à la construction et à la réhabilitation de logements sociaux sera même inférieur à la somme du montant de ce prélèvement et du coût, pour les organismes HLM, du passage de 5,5 % à 7 % du taux de TVA applicable aux opérations portant sur les logements sociaux. Lors de son audition par votre rapporteur pour avis, l'Union sociale pour l'habitat (USH) a en effet souligné que le coût de cette dernière mesure serait, pour les organismes HLM, de 225 millions d'euros en 2012.

¹ *Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012, p. 125.*

² *Article 210 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.*

³ *Le prélèvement sur le potentiel financier des organismes HLM et des SEM devrait rapporter 245 millions d'euros en 2012. Cette somme sera affectée comme suit : 140 millions d'euros aux aides à la pierre et 105 millions d'euros à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).*

**LA DIMINUTION DES CRÉDITS DESTINÉS
AU DÉVELOPPEMENT ET À L'AMÉLIORATION DU PARC LOCATIF SOCIAL**

(en millions d'euros)

	2011	2012	Évolution
Autorisations d'engagement (AE)	500	450	-10,0 %
Crédits de paiement (CP)	450	303,7	-32,5 %
CP + part du produit du « prélèvement HLM » affecté aux « aides à la pierre »	530	443,7	-16,3 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012.

Votre rapporteur pour avis rappelle qu'il s'était résolument opposé l'année dernière à la mise en place du prélèvement sur les organismes HLM. Il reste convaincu que **le projet de loi de finances pour 2012 confirme un dispositif ne visant en rien à établir de la péréquation entre organismes mais** bien, comme l'a souligné notre collègue Nicole Bricq, rapporteure générale du budget, à « **combler les restrictions de crédits de paiement** »¹.

Cette « ponction » est **en cohérence avec la logique actuelle selon laquelle « l'État dépense l'argent des autres »**². Le meilleur exemple de cette logique est le fait qu'Action Logement, ex « 1% Logement », a financé sur la période 2009-2011 :

- l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) à hauteur de 770 millions d'euros ;
- l'Agence nationale pour l'habitat (ANAH) à hauteur de 480 millions d'euros ;
- le Plan national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) à hauteur de 95 millions d'euros.

Le prochain triennal (2012-2014) maintient le financement de l'ANAH et de l'ANRU par Action Logement, à hauteur de 3,25 milliards d'euros.

Aux yeux de votre rapporteur pour avis, **la tendance budgétaire actuelle pourrait conduire à la quasi-extinction des aides à la pierre en faveur du logement social.**

¹ Rapport d'information n° 64 (2011-2012) fait au nom de la commission des Finances sur les prélèvements obligatoires et leur évolution, Mme Nicole Bricq, p. 94.

² Ibid., p. 93.

Ce désengagement de l'État est d'autant plus inacceptable que la **mobilisation des opérateurs du logement social et des collectivités territoriales reste très forte**, comme l'illustrent les résultats en matière de financement de logements sociaux.

Pour autant, votre rapporteur pour avis relève que **l'effort des collectivités territoriales en faveur du logement a, pour la première fois, reculé entre 2009 et 2010**. Lors de leur audition, les représentants des associations d'élus ont estimé que ce phénomène s'expliquait par les difficultés financières rencontrées actuellement par les collectivités territoriales qui les obligent à se recentrer sur leurs dépenses obligatoires.

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	2012 CP
Total aides budgétaires ¹		10 096,9	10 238,8	9 922,5	9 174,6	9 347,7	9 181,4	8 907,8
dont	Aides budgétaires à la pierre ²	1 987,8	1 938,3	1 537,9	834,9	862,9	1 082,0	860,7
Total dépenses fiscales		9 177,1	9 280,0	10 731,0	14 510,0	15 480,0	15 623,0	15 564,0
Total contribution extérieures ³		9 064,6	10 683,0	12 277,0	14 165,0	14 518,0	14 847,5	15 034,0
Total général État		28 334,6	30 201,8	32 930,5	37 849,7	39 435,7	39 651,9	39 505,8
Effort des collectivités locales⁴		430,0	476,0	830,1	1 793,4	1 740,8	1 740,8	1 740,8

Source : réponse au questionnaire budgétaire transmis par votre rapporteur pour avis.

¹ Outre les aides budgétaires à la pierre, les aides budgétaires comprennent les aides budgétaires à la personne (aides personnelles au logement, garantie des risques locatifs...) ainsi que l'épargne logement ou la compensation de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB).

² Outre les crédits destinés à la construction, à l'amélioration de l'habitat et à la rénovation urbaine, les aides budgétaires à la pierre comprennent la garantie de l'accession sociale à la propriété, le Fonds national à la rénovation thermique ou encore l'aide au logement dans les départements d'outre-mer.

³ Parmi les contributions extérieures, on peut relever les contributions d'Action Logement, la contribution des régimes sociaux au financement des aides personnelles au logement ou encore la contribution des employeurs au Fonds national d'aide au logement.

⁴ Pour les collectivités locales, il s'agit des 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 2011 et 2012, le dernier montant constaté a été repris.

Le désengagement de l'État et l'importance de l'intervention des collectivités territoriales apparaissent clairement quand on examine le niveau relatif de leurs subventions pour le financement d'un prêt locatif à usage social (PLUS) et d'un prêt locatif aidé d'intégration (PLAI). **Le niveau des subventions des collectivités locales est équivalent, voire bien souvent supérieur, à celui des subventions de l'État.**

MODALITÉS DU BOUCLAGE FINANCIER DE PRÊTS PLUS ET PLAII

(en euros)

2011	PLUS			PLAI		
	Île-de-France	Hors Île-de-France	France hors DOM	Île-de-France	Hors Île-de-France	France hors DOM
Subventions de l'État	10 756 (6,1 %)	2 071 (1,6 %)	3 909 (2,7 %)	30 000 (15,4 %)	11 416 (8,6 %)	14 221 (10,0 %)
Subventions des collectivités locales	22 078 (12,5 %)	8 032 (6,0 %)	11 004 (7,7 %)	24 410 (9,1 %)	11 960 (9,1 %)	13 839 (9,8 %)
Total de l'opération	177 149	132 953	142 304	194 577	132 085	141 517

Source : réponse au questionnaire budgétaire du rapporteur pour avis.

Votre rapporteur pour avis relève enfin que **les objectifs de financement de logements sociaux en 2012 restent stables par rapport à 2011** : il s'agit de financer 120 000 logements sociaux (22 500 PLAII, 55 000 PLUS et 42 500 PLS¹).

La stabilité des objectifs de financement dans un contexte où les crédits budgétaires diminuent devrait conduire à une diminution de la subvention unitaire, qui passera de 800 à 600 euros pour les PLUS et de 10 800 à 9 600 euros pour les PLAII. Il convient de souligner qu'elle s'établissait en 2002 à près de 6 000 euros pour un PLUS et à plus de 15 000 euros pour un PLAII, comme l'illustre le tableau ci-dessous.

Cette diminution **s'inscrit** en effet **dans une tendance lourde observée depuis 2002** de forte diminution de la subvention budgétaire de l'État pour la construction de logement sociaux, dans un contexte où l'augmentation du prix du foncier et des coûts de construction a fait « flamber » le coût de construction d'un logement social qui atteint aujourd'hui environ 142 000 euros.

¹ Prêts locatifs sociaux.

ÉVOLUTION DE LA SUBVENTION BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT

(en euros courants par logement, hors subvention pour surcharge foncière et prime spécifique en Île-de-France)

	PLUS ¹		PLAI ²	
	Neuf	Acquisition	Neuf	Acquisition
1998	117	2 867	6 996	9 668
2000	4 265	6 306	14 530	12 300
2002	5 756	6 959	15 582	15 204
2004	2 445	2 976	11 757	11 737
2006	2 463	3 223	12 007	10 151
2008	3 003	3 570	13 859	11 920
2010	1 872	1 955	11 996	10 712

Source : réponse au questionnaire budgétaire du rapporteur pour avis.

¹ Y compris prêts locatifs aidés (PLA). Les PLA ont été remplacés par les PLUS en 1999.

² Y compris prêts locatifs aidés très sociaux (PLATS) et prêts locatifs aidés à loyer modéré (PLALM). Les PLATS et les PLALM ont été remplacés par les PLAI en 1998.

II. LE POIDS DE DÉPENSES FISCALES MAL CALIBRÉES EN MATIÈRE DE LOGEMENT : UN HÉRITAGE LOURD ET DURABLE

A. L'AUGMENTATION DES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AUX PROGRAMMES « LOGEMENT »

Les dépenses fiscales rattachées aux programmes « Logement » de la mission « Ville et logement » augmentent très sensiblement en 2012, de presque 4 %, et ce malgré l'application à ces dépenses du « rabot » prévu par la loi de finances pour 2011.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AUX PROGRAMMES LOGEMENT

(en millions d'euros)

	2011	2012	Évolution
Programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables »	25	25	0
Programme 109 « Aide à l'accès au logement »	51	50	-2,0 %
Programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement »	12 913	13 414	+3,9 %
Total	12 989	13 489	+3,8 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012.

Le poids des dépenses fiscales en matière de logement est aujourd'hui particulièrement lourd : **en 2012, les dépenses fiscales devraient représenter près du double des crédits budgétaires** du volet « Logement » de la mission « Ville et Logement ».

Comme le soulignent les documents budgétaires, « avec plus de 15 milliards de dépenses fiscales rattachées directement ou indirectement, le programme « Développement et amélioration de l'offre de logement » est l'un de plus importants programmes de l'État en termes de volume »¹.

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 2012, p. 3.

Le coût des dépenses fiscales en direction de l'offre de logement¹ a ainsi sensiblement augmenté depuis 2007 : comme le souligne notre collègue Nicole Bricq, rapporteure générale du budget, elles sont ainsi **passées entre 2007 et 2012 de 9,4 à 13,4 milliards d'euros, soit une augmentation de 43 %²**.

**L'ÉVOLUTION DES PRINCIPALES DÉPENSES FISCALES
RATTACHÉES AU PROGRAMME 135**

(en millions d'euros)

	2010	2011	2012
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	5 200	5 200	5 200
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	1 525	1 920	1 825
PTZ et PTZ +	920	1 100	1 380
TVA à 5,5 % pour certaines opérations portant sur les logements sociaux et locaux assimilés	1 130	1 030	1 030
Déduction d'impôt sur le revenu de grosses réparations et d'amélioration	880	880	880
Exonération d'impôt sur les sociétés (IS) des organismes HLM et des OPAC	750	700	700
Exonération d'impôt sur le revenu des intérêts et primes versés dans le cadre de l'épargne logement	560	560	560
Dispositifs « Scellier » et « Scellier intermédiaire »	135	405	650
Dispositifs « Robien classique » et « Robien recentré »	475	415	415

Source : 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 2012, p. 7-8

Votre rapporteur pour avis n'est pas opposé par principe aux dépenses fiscales en faveur du logement. Certaines dépenses fiscales ont en effet fait la preuve de leur efficacité.

¹ Il s'agit des dépenses fiscales rattachées au programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement ».

² Rapport d'information n° 64 (2011-2012), Ibid., p. 91.

Il en est ainsi du **taux réduit de TVA pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur des logements achevés depuis plus de deux ans**. Cette mesure, créée en 1998 pour les logements sociaux et étendue en 1999 à l'ensemble des logements, **a permis la création de plusieurs dizaines de milliers d'emplois directs et indirects**¹.

Comme le soulignent les documents budgétaires, cette mesure « *a permis de cumuler des retombées sur le secteur d'activité et des retombées indirectes, permettant de soutenir la croissance (...) elle a également permis des créations d'emplois et d'entreprises ainsi que de résorber dans une proportion significative le travail non déclaré* »².

Le relèvement de 5,5 à 7 % du taux réduit de TVA annoncé par le Gouvernement pourrait cependant nuire à l'efficacité de cette disposition.

A l'opposé de cette dépense fiscale efficace, **votre rapporteur pour avis regrette le poids budgétaire de dépenses fiscales mal calibrées**.

B. DEUX EXEMPLES DE DÉPENSES FISCALES MAL CALIBRÉES : LE « SCCELLIER » ET LE « PTZ + »

Comme l'indique notre collègue Nicole Bricq, rapporteure générale du budget, **l'augmentation des dépenses fiscales en matière de logement « s'est faite essentiellement à destination des ménages les plus aisés et sans discernement par rapport aux véritables besoins du territoire »**³.

Votre rapporteur pour avis estime que deux dépenses fiscales, dont le coût pour l'État progresse fortement en 2012, illustrent ce constat : le dispositif « Scellier » et le prêt à taux zéro renforcé, le « PTZ + ».

¹ Le rapport remis en 2002 par la France à la Commission européenne faisait état de 40 000 à 46 000 emplois directs et indirects imputables à cette dépense fiscale.

² 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 2012, p. 32.

³ Rapport d'information n° 64 (2011-2012), Ibid., p. 91.

1. Le « Scellier », un dispositif coûteux et inefficace

Le dispositif « Scellier » a pour objectif d' « *encourager la production d'une offre nouvelle de logement privés présentant une haute performance énergétique pour détendre le marché locatif, notamment dans ses zones les plus critiques, [de] relancer la construction en centre-ville notamment dans les zones tendues, ce qui doit contribuer à soutenir l'emploi dans le secteur du bâtiment [et d'] éviter aux logements dégradés de quitter le parc locatif, remettre sur le marché des logements vacants et améliorer la qualité des logements locatifs disponibles* »¹.

Ce dispositif a été **instauré par la loi de finances rectificative pour 2008², en remplacement de deux autres dispositifs de soutien à l'investissement locatif, le « Robien » et le « Borloo neuf ».**

Il s'agissait alors de mettre en place un dispositif efficace, sans les défauts des dispositifs supprimés, mis en avant notamment par nos collègues députés François Scellier et Jean-Yves Le Bouillonnet. Ces derniers avaient souligné en 2008 que « *les dispositifs d'aide à l'investissement locatif ont permis d'augmenter le parc locatif privé, [mais] ils n'ont contribué que partiellement à la modération des loyers*³».

Trois ans après sa création, votre rapporteur pour avis estime que le « dispositif Scellier » constitue **une « mauvaise affaire pour l'État »**⁴, ceci pour plusieurs raisons :

- **son coût budgétaire important** (650 millions d'euros en 2012) et **en forte progression** (+60 % par rapport à 2011) ;

- **son inefficience en termes de zonage et de « loyers de sortie »** : comme l'indique l'Inspection générale des Finances (IGF), « *malgré l'amélioration de leur ciblage territorial, les [incitations fiscales à l'investissement immobilier locatif par les particuliers] ne parviennent que partiellement à orienter l'investissement logement vers les territoires et les types d'offre locative visés* »⁵.

Ainsi, l'exclusion de la zone C des territoires éligibles au dispositif « Scellier » « **ne conduit pas (...) à un report des investisseurs vers la zone**

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 2012, p. 19.

² Article 31 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008.

³ « Les dispositifs d'investissement locatif : passer du prêt-à-porter au sur mesure », Rapport d'information n° 1088 (XIII^{ème} législature) au nom de la mission commune d'information commune sur l'évaluation des dispositifs fiscaux d'encouragement à l'investissement locatif, p. 13.

⁴ Rapport d'information n° 64 (2011-2012), Ibid., p. 94.

⁵ « Évaluation des dépenses fiscales en faveur de l'investissement immobilier locatif », Inspection générale des finances, juin 2011, p. 11.

A »¹. L'IGF souligne que la part des investissements réalisés en zone A atteint 15,3 %, soit un niveau proche de celui constaté pour les dispositifs « Borloo neuf » (15,3 %) ou « Robien » (10,4 %).

En termes de « loyers de sortie », il est clair que « *le dispositif Scellier (...) ne contribue (...) pas directement à la production de logements à loyer modéré* »².

● **son effet inflationniste** : comme le souligne notre collègue Nicole Bricq, rapporteur générale du budget, le dispositif a « *alimenté la hausse des prix, aussi bien pour l'acquisition que pour la location et a favorisé, pendant la crise, la permanence d'une bulle immobilière empêchant une adaptation des prix à la solvabilité réelle des ménages* »³.

Si ce dispositif a soutenu le secteur de la construction, votre rapporteur pour avis estime qu'il constitue un échec, particulièrement coûteux pour les finances publiques.

Si le dispositif « Scellier » avait été prorogé, comme le projet de loi de finances pour 2012 le prévoyait initialement, votre rapporteur pour avis aurait été, pour sa part, partisan d'un encadrement beaucoup plus strict des « loyers de sortie ». **Tout avantage fiscal doit en effet être accompagné de contreparties sociales.**

2. L'universalité du « PTZ + », une dérive budgétaire

L'article 90 de la **loi de finances pour 2011 a réformé les dispositifs de soutien à l'accession à la propriété et a conduit à la mise en place d'un prêt à taux zéro renforcé, le « PTZ + ».**

Ce dispositif représente une dépense fiscale importante pour l'État puisque, cumulé avec l'ancien prêt à taux zéro (PTZ), **il aura en 2012 un coût de 1,4 milliard d'euros, en augmentation de 25 % par rapport à 2011.**

Une des particularités du « PTZ + » est son universalité : tous les ménages, quel que soit leur niveau de revenus, y ont ainsi accès pour un logement neuf ou ancien.

Votre rapporteur pour avis avait souligné l'année dernière la non pertinence de l'universalité du « PTZ + », tant d'un point de vue budgétaire que d'un point de vue social. Elle produit en effet des effets d'aubaine importants et coûterait, d'après les informations communiquées en 2011 par le Gouvernement, près de 400 millions d'euros par génération de prêt »⁴.

¹ Ibid., p. 12.

² 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 2012, p. 20.

³ Rapport d'information n° 64 (2011-2012), Ibid., p. 94.

⁴ Cf. Avis n° 115 (2010-2011), Ibid., p. 49.

Les premiers résultats du « PTZ + » ont confirmé les craintes de votre rapporteur pour avis. Lors du bilan effectué à l'occasion de la conclusion du 200 000^{ème} « PTZ + », il est apparu que les ménages appartenant aux deux derniers déciles de la population en termes de revenus représentaient 36,3 % des bénéficiaires et 12,2 % du montant total des prêts accordés¹.

Les perspectives pour 2012 sont encore plus nettes : **plus de la moitié des bénéficiaires devrait appartenir aux deux derniers déciles** de la population en termes de revenus.

POURCENTAGE DES BÉNÉFICIAIRES DU PTZ + PAR CATÉGORIE DE REVENUS

	2011	2012
Bénéficiaires à revenus modestes (tranches 1-3)	10 %	12 %
Bénéficiaires à revenus moyens (tranches 4-8)	35 %	36 %
Bénéficiaires à revenus aisés (tranches 9-10)	55 %	52 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012, p. 113.

L'universalité du « PTZ + » est donc une décision regrettable, marquant une certaine dérive budgétaire. Votre rapporteur souhaite donc que le projet de loi de finances pour 2012 soit l'occasion de revenir sur cette universalité.

¹ « Nathalie Kosciusko-Morizet et Benoist Apparu annoncent le 200 000^{ème} PTZ + », Dossier de presse, ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du Logement, p. 11.

C. LE « PLAN D'ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES » CONSACRE LA TARDIVE PRISE DE CONSCIENCE DES ERREURS COMMISES EN MATIÈRE DE DÉPENSES FISCALES RELATIVES AU LOGEMENT

• **Le projet de loi de finances initial pour 2012 comprenait notamment deux mesures relatives aux dépenses fiscales en faveur du logement :**

– **l'article 40 aménage le « Scellier » et le proroge jusqu'en 2015.** Après le « verdissement » du dispositif opéré en 2009¹ et le « coup de rabot » effectué en 2011², le dispositif est davantage encadré : il est réservé aux logements « bâtiments basse consommation 2005 » et son taux est réduit.

Le gain de cette réforme devrait être minime pour l'État : 17 millions d'euros d'économie en 2013 et 16 millions en 2014 ;

– **l'article 45 prévoit un nouveau « coup de rabot »** pour les dépenses fiscales, notamment celles relatives au logement.

• **Le 7 novembre 2011, le Premier ministre a dévoilé un « plan d'équilibre des finances publiques »**, c'est-à-dire une nouvelle vague de mesures de rigueur. Deux des mesures annoncées symbolisent la prise de conscience par le Gouvernement des erreurs commises s'agissant des dépenses fiscales en matière de logement :

– la suppression du dispositif « Scellier » à compter du 1^{er} janvier 2013, le Gouvernement renonçant ainsi à sa prorogation jusqu'en 2015 ;

– le recentrage du « PTZ + » sur l'habitat neuf et la suppression de son caractère universel fait l'objet d'un article 46 *bis*.

Ces deux mesures ont été **introduites, à l'initiative du Gouvernement, par les députés dans le présent projet de loi de finances.**

Votre rapporteur pour avis se réjouit de ces deux décisions. Il regrette cependant qu'elles arrivent si tard : le dispositif « Scellier » devrait en effet continuer de peser lourdement sur les finances publiques jusqu'en 2021. Le dispositif constituant en une réduction d'impôt répartie sur neuf ans, **aucune économie substantielle ne devrait être réalisée par l'État avant 2018.**

Ainsi, **le dispositif « Scellier » viendra compléter un héritage budgétaire lourd et durable**, qui comprend également le crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunts mise en place par la « loi TEPA »³. Cette dernière a eu

¹ Cf. article 82 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

² Cf. article 105 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

³ Loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.

des effets pervers importants¹ qui ont conduit à sa suppression par la loi de finances pour 2011. Elle représente cependant toujours un coût important pour les finances publiques (1,9 milliard d'euros en 2011).

S'agissant du recentrage du « PTZ + », votre rapporteur pour avis juge utile d'en maintenir le bénéfice aux locataires du parc HLM qui souhaitent acheter leur logement en accession à la première propriété. Une telle mesure est en pleine cohérence avec la volonté du Gouvernement d'encourager la vente des logements HLM à leurs locataires.

Votre commission pour avis a donc adopté un **amendement** en ce sens à l'article 46 *bis*.

¹ *Le rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales de juin 2011 indique ainsi que cette mesure « souffre d'un fort effet d'aubaine, car il bénéficie à l'ensemble des ménages souhaitant acquérir une résidence principale et non seulement aux primo-accédants, et il donne droit à un crédit d'impôt d'autant plus élevé que le ménage acquiert un bien onéreux, alors même que ce ménage avait a priori moins besoin d'aide pour son projet d'accession. Par ailleurs, en termes redistributifs, ce dispositif favorise les déciles les plus aisés. Ainsi son caractère universel favorise la hausse des prix dans les zones tendues. Enfin, n'étant pas pris en compte par les banques dans le calcul de la solvabilité des ménages, il n'a qu'un effet déclencheur limité ».*

III. LES JEUNES, GRANDS OUBLIÉS DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT

A. LES DIFFICULTÉS DES JEUNES EN MATIÈRE DE LOGEMENT

La crise du logement que subissent nos concitoyens, marquée par l'augmentation des loyers ou la pénurie de logements, **touche encore plus les plus précaires d'entre eux, au premier rang desquels les jeunes.**

Les Français sont conscients de la gravité de la situation : interrogés sur les problèmes auxquels leurs enfants seront le plus confrontés à l'avenir, ils évoquent, après la difficulté de trouver un emploi (71 %) et les difficultés en matière de pouvoir d'achat (55 %), la difficulté à se loger (40 %)¹.

Cette question étant essentielle, les États généraux du Logement ont mis en place un groupe de travail spécifique dédié au logement des jeunes.

Un rapport publié en 2011 par le Secours catholique confirme les grandes difficultés rencontrées par les jeunes en matière de logement.

L'association souligne que *« l'ensemble des données recueillies montre l'extrême précarité de la situation des jeunes, qu'il s'agisse de leur logement, de leur niveau de formation, du montant des dettes ou du découvert bancaire² »* et estime que les jeunes, qui *« cumulent tous les risques (...) devraient bénéficier d'une attention particulière sur un certain nombre de droits comme la formation, l'emploi, la santé et le logement »³*.

Les statistiques relatives aux ménages rencontrés par le Secours catholique illustre notamment le fait que **la situation des jeunes en matière de logement est plus difficile que celle de leurs aînés**. Il apparaît ainsi que ces jeunes vivent souvent dans des substituts de logement et ont peu accès au parc social, alors qu'ils disposent par ailleurs d'un niveau de formation sensiblement plus élevé.

¹ Sondage TNS Sofres pour les États généraux du logement, mai 2011.

² « Jeunes, une génération précaire », Statistiques d'accueil 2010 du secours catholique, Dossier de presse, p. 4.

³ « Ibid., p. 12.

**CARACTÉRISTIQUES EN MATIÈRE DE LOGEMENT
DES MÉNAGES RENCONTRÉS PAR LE SECOURS CATHOLIQUE**

(Statistiques d'accueil, 2010)

		Jeunes 18-25 ans	Plus de 25 ans	Écart
Logement		63,9 %	79,9 %	-16
<i>dont</i>	<i>Location HLM</i>	25,0	42,2	-17,2
	<i>Habitat collectif</i>	6,7	4,0	+2,7
	<i>Location privée</i>	31,4	28,8	+2,6
	<i>Propriétaire</i>	0,8	4,9	-4,1
Substituts de logement		36,1 %	20,1 %	+16
<i>dont</i>	<i>Hôtel, pension, garni</i>	2,2	2,0	+0,2
	<i>Caravane, péniche</i>	3,0	1,8	+1,2
	<i>Famille, amis</i>	15,3	7,3	+8,0
	<i>Centre d'hébergement</i>	9,9	5,7	+4,2
	<i>Abri de fortune, rue</i>	5,7	3,3	+2,4

Source : « Jeunes, une génération précaire », *Ibid.*, p. 15.

Les données publiées par le Secours catholique portent sur une population en grande difficulté. Pour autant, elles décrivent une réalité relativement proche de la situation générale des jeunes en matière de logement.

ÉVOLUTION DE LA SITUATION DES JEUNES¹ EN MATIÈRE DE LOGEMENT
(en %)

		1984	1992	2002	2006
Propriétaires		15,1	12,1	11,9	12,6
Locataires d'un local loué vide		70,8	73,0	73,5	71,8
dont	Locataires du secteur social	25,1	26,2	21,5	18,9
	Locataires du secteur libre	45,7	46,8	52,0	52,9
Autres statut		14,1	15,0	14,6	15,6

Source : Secrétariat d'État au Logement

La situation des jeunes en matière de logement a, au cours des trente dernières années, évolué comme suit :

- ils sont **de moins en moins propriétaires** de leur logement : aujourd'hui, les jeunes sont largement moins propriétaires de leur logement que la moyenne de la population (57,3 % des ménages français en 2006). Cela illustre clairement les inégalités de patrimoine existant entre les générations ;

- ils sont **majoritairement** – et de façon croissante – **locataires du parc privé**, alors que seuls 24,1 % des ménages français le sont ;

- ils sont, enfin, **de moins en moins locataires du parc public**.

D'autres données communiquées par le secrétariat d'État au Logement à votre rapporteur pour avis confirment **la spécificité de la situation des jeunes en matière de logement**, et plus généralement, les difficultés que ces derniers rencontrent en la matière. Cette spécificité se caractérise par :

- une **forte présence dans les structures d'hébergement** : 46 % des personnes bénéficiant d'un hébergement hors urgence et 35 % de celles bénéficiant d'un hébergement d'urgence ont moins de 25 ans² ;

- une **très forte mobilité résidentielle** : celle-ci atteint 32 % pour les ménages dont la personne de référence a moins de 30 ans, contre moins de 5 % pour les ménages dont la personne de référence a plus de 55 ans ;

¹ Il s'agit des personnes de moins de 30 ans.

² Réponse au questionnaire budgétaire du votre rapporteur pour avis.

– une **moindre qualité de logement** : 29 % des jeunes adultes indépendants vivent dans des logements jugés trop petits (contre 16 % pour l'ensemble de la population) et 29 % dans des logements difficiles à chauffer (contre 24 % pour l'ensemble de la population) ;

– un **taux d'effort moyen plus élevé** : en 2006, le taux d'effort brut moyen atteignait 32,1 % pour un ménage avec une personne de référence de moins de 25 ans, contre 21,3 % pour un ménage avec une personne de référence d'un âge compris entre 25 et 29 ans et 11,6 % pour l'ensemble des ménages.

B. L'ABSENCE DE POLITIQUE DU LOGEMENT EN FAVEUR DES JEUNES

Le 10 juillet 2009, au terme d'une concertation menée par le Haut commissaire à la jeunesse sur la refondation d'une politique à l'égard de la jeunesse, le Gouvernement a publié un **Livre Vert** dont la partie relative au logement était intitulée « *faire de la jeunesse un passage obligé de la politique du logement* ». Ce document formulait cinq axes d'action en faveur du logement des jeunes :

- inclure un volet « jeunes » dans chaque document stratégique de la politique du logement ;
- faciliter l'accès au logement pour les jeunes en difficulté ;
- développer les solutions de logement pour les jeunes en insertion professionnelle ;
- faciliter l'accès des jeunes au logement locatif privé ;
- renforcer l'accès des jeunes au parc social.

Près de deux ans après la publication de ce livre Vert, **votre rapporteur pour avis regrette qu'aucune mesure concrète, en faveur du logement des jeunes, n'ait été prise.**

Les seuls progrès réalisés au cours des dernières années concernent le logement étudiant.

Le rapport de 2004 de notre collègue député Jean-Paul Anciaux¹ avait affirmé que 5 000 logements étudiants devaient être financés par an pendant 10 ans et que 7 000 logements devaient annuellement être réhabilités sur la même période.

En 2010, 6 848 décisions de financement de logements étudiants ont été prises et 4 938 places nouvelles ont été ouvertes. Si les résultats restent en deçà des objectifs figurant dans le « rapport Anciaux », ils marquent un

¹ « *Le logement étudiant et les aides personnalisées* », M. Jean-Paul Anciaux, janvier 2004.

progrès par rapport aux années précédentes¹. En matière de réhabilitations, 9 412 logements ont été réhabilités en 2009 et 8 523 en 2010.

Certaines décisions prises récemment ont même nui aux jeunes.

Il en est ainsi de la suppression de la rétroactivité des aides au logement par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011. Cette mesure, qui devait permettre une économie de 240 millions d'euros, est injuste, car, comme le soulignait notre ancien 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* »².

Enfin, l'article 42 du projet de loi de finances pour 2011, qui met en place une **taxe sur les loyers élevés des micrologements**, est présenté par le Gouvernement comme une réponse à la situation rencontrée, notamment en région parisienne, par de nombreux jeunes.

Comme le soulignent les documents budgétaires, « *il est constaté des loyers relativement très importants (allant jusqu'à 80 ou 90 €/m²) pratiqués sur des logements de petite surface, essentiellement en agglomération parisienne, au détriment de locataires modestes (population étudiante notamment)* »³.

Cette taxe devrait s'appliquer uniquement aux logements dont la surface habitable est inférieure ou égale à 13m² et dont les loyers sont supérieurs à un niveau situé entre 30 et 45 € par mètre carré de surface habitable⁴. Son objectif est « *de modifier les comportements des bailleurs pratiquant des loyers très élevés sur les logements de petite surface, en les incitant à réduire le loyer pratiqué par des effets de seuils* »⁵.

Votre rapporteur pour avis estime que **le principe de cette taxe est intéressant. Pour autant, elle ne devrait être qu'une « microtaxe » avec des « microeffets » :**

– une étude du ministère du logement réalisée en 2011 a souligné qu'à Paris, 92 % des logements de 9 à 13 m² ont un loyer supérieur à 40 € par m², tout comme 55 % des logements dont la surface est comprise entre 14 et 19 m² également⁶. L'efficacité de cette taxe serait donc plus importante si son assiette était plus large ;

¹ En 2009, seules 4 712 décisions de financement avaient été prises.

² 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, M. Alain Vasselle, Tome VI : Examen des articles.

³ Évaluations préalables des articles du projet de loi de finances pour 2012, p. 182.

⁴ Lors de l'examen de cet article, les députés ont, à l'initiative de M. Gilles Carrez, rapporteur général, élargi l'assiette de cette taxe en la rendant applicable aux logements d'une surface habitable inférieure ou égale à 14 m².

⁵ Ibid., p. 185.

⁶ Ibid., p. 183.

– le cas des « micrologements » **ne constitue qu'un des aspects des difficultés d'accès au logement pour les jeunes en « zone tendue »**. *Quid* des difficultés des jeunes actifs ?

Votre rapporteur pour avis estime que **d'autres solutions seraient plus efficaces pour améliorer la situation des jeunes en matière de logement**, comme :

– **l'encadrement de l'évolution des loyers en « zone tendue »**, disposition qui bénéficierait notamment aux jeunes actifs qui ont aujourd'hui tendance à fuir les centres-villes en raison de l'augmentation des loyers ;

– **l'institution d'une Garantie universelle des risques locatifs (GURL)** : un système mutualiste universel permettrait en effet de sécuriser l'accès des jeunes au logement.

Plus globalement, votre rapporteur pour avis estime qu'**une politique ambitieuse en matière de logement des jeunes fait aujourd'hui défaut**. Il espère que des propositions innovantes pourront émerger sur ce sujet au cours des prochains mois.

EXAMEN DE L'ARTICLE 64 BIS RATTACHÉ

Article 64 bis

(Article 101 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement)

Prorogation du reversement par les organismes collecteurs ayant le statut d'organismes HLM et de SEM de deux tiers du montant de leur collecte au titre de la PEEC aux organismes collecteurs associés de l'Union d'économie sociale du logement (UESL)

L'article 101 de la loi de 2006 portant engagement national pour le logement (ENL)¹ a créé, au sein du code de la construction et de l'habitation, un article L. 313-32-1 qui dispose que **les collecteurs associés de l'Union d'économie sociale du logement (UESL) reçoivent les deux tiers des sommes collectées par les organismes collecteurs ayant le statut d'organismes d'habitations à loyer modéré (HLM) ou de sociétés d'économie mixte (SEM).**

Le II de l'article 101 précité prévoyait initialement que cette disposition serait valable jusqu'au 31 décembre 2009. La loi de finances pour 2009² a repoussé la validité de cette disposition jusqu'au 31 décembre 2011.

L'article 64 bis, rattaché à la mission « Ville et logement », introduit par les députés à l'initiative du Gouvernement, **prévoit une nouvelle prorogation de cette disposition jusqu'au 31 décembre 2014.**

Votre rapporteur pour avis considère que cette prorogation n'est pas acceptable. Elle a en effet un **impact sur la situation financière de certains organismes HLM.**

D'après les données fournies par l'Union sociale pour l'habitat (USH) à votre rapporteur pour avis, environ 150 organismes HLM seraient collecteurs, pour des montants généralement faibles, puisque la collecte totale atteignait 8 millions d'euros en 2009.

Les organismes doivent par ailleurs rembourser aux entreprises la part de la collecte consentie sous forme de prêts. Or, pour la première fois en 2009, ces remboursements ont excédé la collecte brute. Le reversement des deux tiers de la collecte conduirait donc à un solde négatif pour les organismes ce qui « *entraînerait sans doute une réduction du nombre d'organismes HLM collecteurs* »³.

Sur proposition de son rapporteur pour avis, la commission de l'économie a émis un avis défavorable à l'adoption de l'article 64 bis.

¹ Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

² Article 143 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

³ Contribution écrite de l'USH transmise à votre rapporteur pour avis.

CHAPITRE II : LE DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

I. DES CRÉDITS EN BAISSÉ ALORS QUE LA SITUATION SOCIALE NE S'AMÉLIORE PAS DANS LES QUARTIERS PAUVRES

A. UNE NOUVELLE BAISSÉ DES CRÉDITS DU PROGRAMME 147

Les crédits du programme 147 « Politique de la ville et Grand Paris » pour 2012 **diminuent de 88,4 millions en autorisations d'engagement (-14,1 %) de 75,91 millions en crédits de paiement (-12,1 %)**, ce que déplore votre rapporteur pour avis¹.

Évolution des crédits du programme 147 « Politique de la ville et Grand Paris »

(en millions d'euros)

Crédits	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	LFI 2011	PLF 2012	Évolution	LFI 2011	PLF 2012	Évolution
	624,2	535,8	-14,1 %	624,3	548,4	-12 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012.

La majeure partie de la diminution est certes due à 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 2009² et à la réforme de la taxe professionnelle.

Pour mesurer les moyens consacrés à la politique de la ville, il faut aussi tenir compte des dépenses fiscales rattachées au programme 147. D'après le programme annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012, **les dépenses fiscales liées à des impôts d'État³ devraient atteindre 321 millions d'euros l'an prochain, en hausse d'environ 10 millions d'euros (+3,2 %)**, et les **dépenses fiscales liées à des**

¹ M. Claude Dilain, rapporteur pour avis des crédits « Ville et grand Paris »

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

³ Ces 321 millions sont constitués de 211 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) et de 110 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.

impôts locaux¹ devraient atteindre 165 millions d'euros l'an prochain, soit le même niveau que cette année.

Enfin, et c'est un classique de la politique de la ville, les crédits du programme 147 ne comprennent qu'une partie des crédits destinés aux territoires de la politique de la ville : la majeure partie des moyens alloués aux quartiers prioritaires le sont au titre de la péréquation² et du plan national de rénovation urbaine (PNRU), qui ne relèvent pas du programme 147. Bon an mal an, **le programme 147 représente donc environ le quart des dépenses publiques qui vont « en direction » des territoires concernés, comme l'indique le document de politique transversale annexé au projet de loi³**. Cet agrégat, cependant, manque lui-même de précision et il ne traduit pas les différences initiales de l'offre et de l'accès aux services urbains entre les territoires « prioritaires » et les autres territoires urbains. Or, quand les situations de départ ont pu être comparées, l'analyse a montré que les moyens supplémentaires mis en œuvre par la politique de la ville ne suffisaient pas à rattraper le niveau de l'investissement public. Pire, il a été démontré que les « crédits ville » évinçaient parfois les crédits de droit commun⁴.

Dans sa présentation du programme 147, **le Gouvernement insiste sur le fait que la baisse des crédits est « limitée »** et le ministre de la Ville se fait fort de parvenir, par ses arbitrages, à en épargner l'échelon local, en particulier les actions financées dans le cadre des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS)⁵.

Votre rapporteur pour avis chargé d'examiner les crédits du programme 147 « Politique de la ville et Grand Paris », de son côté, déplore la baisse continue des crédits budgétaires de ce programme depuis sa création. Celui-ci est en réduction constante alors que les moyens alloués aux quartiers en difficulté sont insuffisants pour remettre ces territoires « à niveau » et tout simplement pour que les politiques publiques y atteignent les objectifs qu'elles se fixent (taux de chômage, taux de réussite au brevet, au bac, accès aux services, désenclavement...). En d'autres termes, **les moyens**

¹ Ces dépenses fiscales de l'Etat sur impôts locaux sont constituées aux deux-tiers par l'abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties en faveur des immeubles situés en zone urbaine sensible (ZUS) et au tiers par l'exonération de cette même taxe en faveur des immeubles situés en zone franche urbaine (ZFU).

² Dotation de Solidarité Urbaine – DSU CS, Dotation de Développement Urbain - DDU et Fond de Solidarité des communes de la Région Ile de France - FSRIF

³ Document de politique transversale « Ville » annexé au projet de loi de finances pour 2011, p. 84-85.

⁴ Voir en particulier Fourcade M. et al. (2005) Evaluation de la mobilisation des crédits de droit commun de l'Etat et contribution à l'évaluation des contrats de ville sur trois territoires, *Rapport de l'Inspection générale des affaires sociales*.

⁵ Dans son entretien avec votre rapporteur pour avis, M. Maurice Leroy, ministre de la Ville, a assuré que « l'essentiel » des restrictions budgétaires porterait sur l'échelon national et sur l'échelon régional de la politique de la Ville, sans quasiment de conséquence sur l'échelon local. C'est une bien maigre consolation, sauf à considérer que l'échelon national et que l'échelon régional seraient dépourvus d'utilité à la politique de la Ville, opinion que votre rapporteur pour avis ne partage pas.

spécifiques de la politique de la ville diminuent, alors que la mobilisation des politiques de droit commun est notoirement insuffisante : comment, dans ces conditions, prétendre encore à viser à ce que les territoires en difficulté « rattrapent » leur retard ?

Les autorisations d'engagement ont déjà diminué de 13,4 % l'an dernier (-96 millions) et de 6,3 % dans le projet de loi de finances pour 2010 (-48 millions). Les crédits de paiement ont également diminué de 12 % l'an passé (-84,1 millions) après une baisse de 10,8 % dans le projet de loi de finances pour 2010 (-86 millions). **En trois ans, le programme 147 a donc perdu, à géométrie constante, le tiers de ses autorisations d'engagement (-208,9 millions) et de ses crédits de paiement (-222 millions).**

Cette baisse est d'autant plus difficile à accepter que la crise économique et sociale a des effets plus prononcés dans les territoires les plus pauvres.

Le récent rapport de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (Onzus) l'écrit avec force : les ZUS continuent de se distinguer par leurs indicateurs sociaux, par rapport à la moyenne nationale mais aussi par rapport aux unités urbaines auxquels ils appartiennent¹. **Ainsi, les quelque 4,4 millions d'habitants des ZUS sont plus jeunes, moins diplômés, plus souvent au chômage et plus souvent d'origine étrangère que dans le reste de la ville ; ils ont des revenus fiscaux plus faibles, donc une dépendance plus grande aux prestations sociales : en 2008, leur revenu fiscal est moitié moindre que celui des habitants alentour et trois habitants sur dix (contre un sur dix alentour) y vivent sous le seuil de pauvreté² ; enfin, les habitants des ZUS se logent bien plus souvent en HLM qu'alentour et, paradoxalement, moins souvent dans de grands logements, alors que leurs foyers sont plus souvent composés de familles nombreuses.**

L'Observatoire indique, sur la base de l'enquête « *Trajectoires et Origines* »³ que **les immigrés et les descendants d'immigrés représentent la majorité des adultes habitant les ZUS, les deux-tiers pour les ZUS de l'Île-de-France⁴**. Les statistiques démontrent que **ces populations immigrées ou d'origine immigrée sont plus encore au chômage, moins diplômées et,**

¹ Le rapport annuel de l'Onzus analyse le détail des caractéristiques sociales des habitants en ZUS.

² Soit 954 euros mensuels. Un habitant sur cinq bénéficie de la couverture maladie universelle complémentaire (CMUC), contre un sur quinze dans le reste de l'unité urbaine.

³ Réalisée à partir de 2009 par l'INSEE et par l'Institut national des études démographiques (INED), l'enquête statistique « Trajectoires et origines. Enquête sur la diversité des populations en France est la première étude d'envergure auprès des populations étrangères et des Français d'origine étrangère. Elle vise à identifier l'impact des origines sur les conditions de vie et les trajectoires sociales, tout en prenant en compte le milieu social, le quartier, l'âge, la génération, le sexe, le niveau d'étude. Voir www.teo.site.ined.fr

Dans cette enquête, les immigrés sont les personnes nées à l'étranger et de nationalité étrangère à la naissance ; les descendants d'immigrés sont les personnes dont au moins un des parents est immigré. Plus de 97 % des descendants d'immigrés ont la nationalité française, que ce soit en ZUS et hors ZUS, et plus d'un immigré sur quatre a acquis la nationalité française (plus de quatre sur cinq pour les immigrés originaires du Vietnam, du Laos et du Cambodge).

quand elles travaillent, moins bien payées que le reste de la population, mais encore que les populations immigrées habitant d'autres territoires de la ville. Des enquêtes qualitatives soulignent que « la différenciation » entretient un sentiment de rejet par le reste de la société française. **Alors que, en ZUS comme hors ZUS, près de neuf descendants d'immigrés sur dix se déclarent d'accord avec la proposition « je me sens français », seulement 57 % d'entre eux en ZUS et 79 % hors ZUS se déclarent d'accord avec la proposition « on me voit comme un Français »¹.** En d'autres termes, les mécanismes de « la relégation » paraissent toujours actifs et se redoubler de processus identitaires différentiels dans les quartiers.

B. UNE BAISSÉ QUI AFFECTE TOUTES LES ACTIONS DU PROGRAMME

Les cinq actions du programme 147 sont d'importance très variable puisque les deux premières représentent 95 % des crédits, mais elles suivent le « fil rouge » gouvernemental : leurs crédits baissent, globalement.

Évolution des crédits des actions du programme 147 « Politique de la ville et Grand Paris »

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	LFI 2011	PLF 2012	Évolution	LFI 2011	PLF 2012	Évolution
Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville	366	362	- 1 %	365,5	361,8	- 1 %
Revitalisation économique et emploi	222,1	144,8	- 35 %	222,1	144,8	- 35 %
Stratégie ressources et évaluation	23,6	24	+ 1,6 %	23	24,1	+ 4,7 %
Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie	6,6	3,5	- 47 %	7,8	16,1	+ 106 %
Grand Paris	5,9	1,5	- 74,5%	5,9	1,5	- 74,5%

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

¹Enquête « Trajectoires et Origines » précitée.

1. Les crédits aux différentes « actions territorialisées et aux dispositifs spécifiques de la politique de la ville » évoluent à enveloppe constante

L'action 1 « Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville », qui représente les deux-tiers du programme en autorisations d'engagement, regroupe l'ensemble des crédits à destination des quartiers via les 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 », les internats d'excellence 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 pour 2012 sont stables, à 362 millions d'euros en AE (-1%) et 361,8 millions d'euros en CP (-1 %).

Cependant, l'analyse des crédits gérés par l'ACSé montre que leur distribution varie entre les actions d'une année à l'autre. Ces variations pourraient traduire des choix de stratégie ou reposer sur une évaluation ; la réalité est plutôt que les priorités sont arbitrées à enveloppe constante : **des actions sont limitées non parce qu'elles manquent d'efficacité ou qu'elles ne rencontrent pas leur public, mais parce qu'il n'est pas question d'accroître les crédits même si la situation le justifiait.**

Votre rapporteur pour avis, disant cela, mesure bien l'impératif de la contrainte budgétaire, mais il entend signaler **une constante de la politique de la ville : des outils font leur preuve, mais ils ne sont pas assez utilisés faute de moyens et les responsables nationaux de cette politique publique sont tentés de raisonner par l'exemple – en omettant souvent de le rapporter à sa juste proportion. Cette présentation de la politique de la ville nourrit le sentiment de son échec**, puisque la communication sur quelques actions exemplaires s'accommode mal de la permanence des difficultés sociales dans certains territoires urbains.

Votre rapporteur s'inquiète particulièrement de voir **reculer de 21 % en deux ans les crédits aux actions « lien social, citoyenneté et participation à la vie publique »** : le Gouvernement, en contradiction avec le Comité interministériel des Villes (CIV) du 18 février 2011, diminue les moyens accordés aux associations et centres sociaux qui, dans les quartiers, assurent une présence dont l'utilité est reconnue par tous et jouent un rôle important dans l'accès aux droits d'une grande partie de la population. **De même, la baisse de 44,4 % des crédits affectés à l'ingénierie des CUCS ne fait qu'en renvoyer la charge aux collectivités locales**, alors que les fonctions que ces crédits financent sont censées être les chevilles ouvrières de la mobilisation des politiques de droit commun, locales, mais surtout nationales.

Evolution des crédits de l'Acisé entre 2010 et 2012, par dispositif

Crédits confiés à l'Acisé (en millions d'€)	2010	2011	2012	Evolution en % 2011-2012	Evolution en % 2010-2012
Programme de réussite éducative	90,0	83,0	85,0	2,40%	-5,60%
Programme adultes-relais	79,5	76,6	76,0	-0,80%	-4,40%
Programme Ville Vie Vacances	10,0	9,0	9,0	0,0%	-10,00%
Mesure dynamique "espoir banlieues"	22,1	17,0	18,0	5,90%	-18,60%
<i>dont internats d'excellence</i>	4,1	7,1	8,0	12,7%	95,1%
<i>dont cordées de la réussite</i>	4,0	4,0	4,6	15,0%	15,0%
<i>dont accès aux classes préparatoires aux grandes écoles</i>	4,3	0,5	0,4	-20,0%	90,7%
<i>dont busing</i>	1,7	0,4	0,0	-100,0%	-100,0%
<i>dont Ecoles de la 2ème Chance</i>	3,0	3,0	3,0	0,0%	0,0%
<i>dont désenclavement par les transports</i>	5,0	2,0	2,0	0,0%	-60,0%
Accès à l'éducation hors temps scolaire	21,5	23,0	29,8	29,60%	38,60%
Volet "emploi et développement économique" des CUCS (chantiers d'insertion, accompagnement, parrainage, formation et aide à la mobilité)	32,2	38,0	40,6	6,80%	26,10%
Volet "habitat et cadre de vie" des CUCS (GUP, mise en valeur cadre de vie) et ANRU (GUP)	4,0	6,0	4,0	-33,30%	0,0%
Volet "santé et accès aux soins" des CUCS (ASV, actions de prévention)	19,5	15,0	15,0	0,0%	-23,10%
Volet "culture" des CUCS	20,0	16,0	13,0	-18,8%	-35,0%
Lien social, citoyenneté et participation à la vie publique	38,3	36,2	30,2	-16,6%	-21,1%
<i>dont soutien à la vie associative (associations locales et nationales, FONJEP, partenariat avec les associations nationales)</i>	9,4	8,2	8,5	3,7%	-9,6%
<i>dont promotion à l'égalité des chances (centres sociaux-culturels, soutien à la parentalité)</i>	15,0	14,5	11,2	-22,8%	-25,3%
<i>dont projets à dimension civique et citoyenne</i>	13,9	13,5	10,5	-22,2%	-24,5%
Volet "accès aux droits et la prévention des discriminations" des CUCS	15,0	13,0	11,7	-10,0%	-22,0%
<i>dont accès aux droits et aux services publics</i>	8,0	6,0	5,0	-16,7%	-37,5%
<i>dont prévention et lutte contre les discriminations</i>	7,0	7,0	6,7	-4,3%	-4,3%
Volet "prévention de la délinquance et justice des CUCS (CLS, actions de prévention)	17,1	14,0	14,0	0,0%	-18,1%
Volet "ingénierie des CUCS (équipe-projet du CUCS)	17,9	16,9	10,0	-40,8%	-44,1%
Services déconcentrés et animation régionale	6,1	4,7	4,4	-6,4%	-27,9%
Subvention pour charges de service public de l'Acisé (dépenses de fonctionnement)	12,0	11,3	11,0	-2,7%	-8,3%
Total crédits Acisé (à périmètre d'action constant 2010)	405,2	379,7	371,7	-2,10%	-8,30%

Source : ACSé

2. La réforme du régime d'exonérations de cotisations sociales patronales dans les zones franches urbaines (ZFU) représente une source importante d'économies sur le volet de la « revitalisation économique et emploi »

L'action 2 « Revitalisation économique et emploi », qui regroupe 27 % des crédits du programme en AE, comprend les compensations aux régimes de sécurité sociale des exonérations de charges en zones franches urbaines (ZFU) et en zones de redynamisation urbaine (ZRU), ainsi que la subvention pour charge de service public de l'établissement public d'insertion de la défense (EPIDE)¹.

¹ Cet établissement, créé par l'ordonnance n° 2005-883 du 2 août 2005 et placé sous la tutelle conjointe du ministre de la défense, du ministre de l'emploi et du ministre de la ville, aide l'insertion sociale et professionnelle de jeunes adultes volontaires, de 18 à 22 ans, sans

L'article 190 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 élevés¹. Cette mesure, critiquée au sein même de la majorité gouvernementale pour les risques d'éviction des emplois de catégories intermédiaires, n'a pas été évaluée, malgré les demandes en ce sens formulées l'an passé par le rapporteur pour avis du Sénat².

Les économies tirées de cette réforme expliquent en tout cas la diminution des crédits affectés à cette action : **ils reculent en effet de 78 millions d'euros en AE et en CP (-35 %), après un recul de 50 millions l'an passé.**

3. La hausse légère des crédits consacrés à la stratégie, aux ressources et à l'évaluation est loin de compenser le recul subi l'an passé

Les crédits de l'action 3 « Stratégie, ressources et évaluation », qui regroupe 4,5 % des crédits du programme en AE, soit 24 millions d'euros, augmentent légèrement (+1,6 %), après une forte chute l'an passé (-44 %)

Les frais de fonctionnement du Secrétariat général du Comité interministériel de la Ville (SG-CIV) passent de 2,4 à 2,3 millions d'euros, la subvention pour dépenses de personnels et de fonctionnement courant de l'ACSé diminue de 300 000 euros, à 11 millions, les actions d'ingénierie et d'animation passent de 9,3 à 10,9 millions d'euros.

4. La participation de l'État à la rénovation urbaine et à l'amélioration du cadre de vie est réduite à la portion congrue

L'action 4 « Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie », qui représente 0,6 % des crédits du programme en AE, comprend le programme national de rénovation urbaine (PNRU), des actions relevant de la gestion urbaine de proximité (amélioration de la gestion locative, des services urbains,

qualification ni emploi. Il comprend 20 centres, qui ont accueilli 2300 jeunes l'an passé, dont le tiers sont originaires des quartiers de la politique de la ville. Signé le 2 février 2009 pour trois ans, son contrat d'objectif et de moyens est en cours de renégociation.

¹ Le plafond d'exonération est progressivement abaissé : 2,4 SMIC en 2009, 2,2 SMIC en 2010 et moins de 2 SMIC en 2011.

² Voir, en particulier, le rapport pour avis de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire à la loi de finances pour 2011, n° 115, tome VII, novembre 2010.

accompagnement des travaux) et l'amélioration des collèges les plus dégradés¹.

La loi de finances pour 2009² ayant décidé le financement de la rénovation urbaine par Action logement³, cette action 4 a été réduite à la portion congrue. Cela ne l'empêche cependant pas de diminuer encore de 47 % en AP, à 3,5 millions d'euros, après une baisse de 80% l'an passé. De leur côté, les crédits de paiement doublent, en application du programme de rénovation des collèges les plus dégradés (cette seule ligne représente 12,6 millions d'euros sur les 16 millions d'euros des crédits de paiement de l'action 4).

Votre rapporteur pour avis estime que la **rénovation urbaine ne saurait être financée seulement par Action logement** et d'autres opérateurs du logement, **car elle exige des investissements qui vont bien au-delà du seul logement**, en particulier pour équiper les espaces publics : son financement est nécessairement transversal. La question du financement du futur PNRU reste entière.

5. Le rattachement de l'action « Grand Paris » n'est encore que symbolique

L'action 5 « Grand Paris » comprend 0,3 % des crédits du programme en AE, avec 1,5 million d'euros qui sont intégralement consacrés au groupement d'intérêt public *Atelier international du Grand Paris*.

La Société du Grand Paris (SGP) a été rattachée au programme 147 lors de l'examen de la loi de finances pour 2011, avec une subvention de 5,9 millions d'euros pour charge de service public. Créée par la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris⁴, la Société du Grand Paris, majoritairement financée par des taxes affectées, est le maître d'ouvrage des nouvelles grandes infrastructures de transport public urbain de voyageurs prévues par l'État, en particulier un métro automatique de grande capacité en rocade. Elle assiste le préfet de région Île-de-France dans la préparation des contrats de développement territorial⁵. **Le CIV du 18 février 2011 a affirmé la nécessité**

¹ Le programme « Espoir Banlieues » a prévu la démolition-reconstruction des collèges les plus dégradés, dont les critères d'éligibilité ont été définis par une circulaire commune du ministre de l'éducation nationale et du secrétariat d'Etat à la ville du 5 mars 2009. D'un montant mobilisable de 24 millions d'euros sur 2010-2013, ces crédits sont délégués à l'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU).

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

³ Ex 1 % Logement.

⁴ Loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris

⁵ Prévus par l'article 21 de la loi précitée, ces contrats définissent « les objectifs et les priorités en matière d'urbanisme, de logement, de transports, de déplacement et de lutte contre l'étalement urbain, d'équipement commercial, de développement économique, sportif et culturel, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers et des paysages et des ressources

de prendre en compte les quartiers prioritaires dans le développement du Grand Paris, en particulier leur désenclavement et il a décidé que les contrats de développement territorial devront contenir des engagements dans ce sens.

La gestion 2011 de la SGP a mis en évidence que ses taxes affectées lui suffisaient, sans besoin de percevoir de subvention pour charge de service public. Dès lors, les crédits qui lui ont été affectés cette année, ont été affectés pour l'an prochain aux dispositifs gérés par l'ACSé¹.

Installé en février 2010, le groupement d'intérêt public « Atelier international du Grand Paris » associe à parité l'État et un collège de collectivités composé de Paris de la Région Île-de-France, de l'association des maires d'Île-de-France et de Paris-Métropole². Il se définit comme un lieu public de recherche, de débat et de proposition sur le Grand Paris. Après avoir accompagné cette année la définition du schéma d'ensemble du réseau de transport du Grand Paris, l'Atelier international du Grand Paris est chargé pour 2012 de se prononcer sur les projets de contrats de développement territorial du Grand Paris, préalablement à leur mise à enquête publique³.

A cette fin, ce groupement d'intérêt public recevra une participation de 1,5 million d'euros du programme 147.

C. PROROGATION DES ZONES FRANCHES URBAINES À TRAVERS L'ARTICLE 64 RATTACHÉ

L'article 64 rattaché du projet de loi de finances pour 2012 proroge **de trois ans** – jusqu'au 31 décembre 2014 - les exonérations en cours, tout en renforçant les contreparties d'emploi : pour bénéficier des exonérations sociales et de certaines exonérations fiscales, les entreprises qui se créeront ou qui s'implanteront en ZFU à partir du 1^{er} janvier 2012 devront employer **au moins la moitié de salariés résidant en ZFU ou en ZUS, contre un tiers auparavant**, ce taux ne s'appliquant précédemment que pour les exonérations sociales. **Les députés, sur proposition de M. François Pupponi, ont prolongé le délai jusqu'au 31 décembre 2016, avant de revenir sur leur décision en seconde délibération.**

La prorogation des ZFU est la seule « bonne nouvelle » de ce projet de loi de finances. Cependant, **votre rapporteur pour avis s'interroge sur l'efficacité de la nouvelle clause d'emploi.**

naturelles ». Signés par le préfet de région et les communes (et EPCI) concernées, ils font l'objet d'une enquête publique préalable.

¹Entretien avec M. le ministre de la Ville précité.

² Les statuts du nouveau groupement d'intérêt public, lui-même issu du GIP « L'Europe des projets architecturaux et urbains » créé en avril 2002, ont été adoptés le 7 juin 2011. Son conseil scientifique regroupe les équipes d'architectes de la consultation internationale sur le Grand Paris.

³ Conformément à un amendement introduit par M. Jean-Pierre Fourcade, rapporteur du projet de loi précité relatif au Grand Paris.

Créées en 1996, les ZFU visent à renforcer la diversité fonctionnelle des quartiers de la politique de la ville, en encourageant des entreprises à y poursuivre leur activité ou à venir s'y installer, tout en y encourageant l'emploi des habitants de ces quartiers et de leur voisinage. Les territoires concernés sont sélectionnés à partir d'un indice d'acuité des difficultés économiques et sociales. Les PME qui s'y trouvent ou s'y installent (dans des communes de plus de 8 500 habitants) bénéficient d'exonérations fiscales et de cotisations sociales à taux plein **pendant cinq ans**, puis à taux dégressif pendant trois à neuf ans (selon la taille de l'entreprise)¹. En contrepartie, elles doivent satisfaire une clause d'embauche : compter parmi leurs salariés au moins un tiers d'habitants de ZUS ou de ZFU.

Au gré des trois « générations » de zones franches, les bilans ont avec constance souligné tout à la fois **leur efficacité pour maintenir et attirer de l'activité dans les territoires concernés**, mais également **le relatif échec de leur volet emploi** : des entreprises viennent s'installer ou se maintiennent dans les ZFU², elles embauchent - 11 000 emplois en 2009, selon l'Onzuz - mais **la situation des habitants des ZUS vis-à-vis de l'emploi ne s'améliore pas**. Les quelque 100 ZFU comptent aujourd'hui environ 55 000 entreprises, représentant environ 300 000 salariés, mais le chômage dans les ZUS a continué de progresser, en particulier pour les jeunes : il atteint 43 % pour les jeunes hommes et 37 % pour les jeunes femmes, et l'Onzuz s'alarme du retrait du marché de travail de la part en particulier de femmes, découragées face aux difficultés d'accès à l'emploi³.

Les analyses locales démontrent que **l'un des principaux freins à l'emploi des habitants des ZUS résulte de leur plus faible niveau de qualification et d'expérience d'emploi** : les entreprises, même lorsqu'elles veulent « jouer le jeu » de l'emploi local, **trouvent difficilement à embaucher dans les quartiers eux-mêmes**. Des expériences locales ont montré, de leur côté, l'utilité des diverses formules de « mise à l'emploi » pour les populations qui en sont les plus éloignées et l'importance d'assortir les mécanismes « aveugles » comme les ZFU, d'intermédiation ciblée sur des populations.

¹ Les PME bénéficient d'une exonération de cotisations sociales patronales de sécurité sociale (hors accidents du travail et maladie professionnelle), de cotisation au titre du fonds national d'aide au logement et de versement « transport ». L'exonération s'applique aux salaires des employés en CDI (ou en CDD d'au moins douze mois) présents dans l'entreprise ou embauchés dans les cinq ans suivant la création ou le transfert dans la ZFU. L'exonération est de 100 % pendant cinq ans sur la fraction de la rémunération inférieure à 140 % du SMIC, puis elle est dégressive jusqu'à zéro lorsqu'elle atteint un seuil de sortie (2,4 SMIC en 2009, 2 SMIC en 2011). Les entreprises peuvent également bénéficier d'exonérations d'impôt sur les bénéfices, d'impôt sur les sociétés, de cotisation sur la valeur ajoutée et de taxes foncières.

² Les taux d'installation de nouveaux établissements sont en moyenne de 10 points supérieurs dans les ZFU comparativement aux unités urbaines de référence. L'écart, cependant, s'estompe progressivement. Les activités représentées en ZFU sont relativement diversifiées, quoique prédominent les entreprises liées à la construction et au bâtiment (38 %), les activités de commerce et, dans une moindre mesure, celles touchant à la santé. Voir Rapport 2010 de l'Onzuz.

³ Rapport 2010 de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (Onzuz),

Le dispositif arrivant à sa fin **au 31 décembre 2011**, de nombreuses voix ont demandé sa prorogation, soulignant son impact pour l'emploi dans les territoires en difficulté. **Le groupe de travail présidé par notre collègue député M. Eric Raoult, appelant au maintien des ZFU, a souhaité une inflexion pour accentuer l'obligation d'emploi des habitants des ZUS et mieux mobiliser les partenaires pour obtenir davantage de foncier et sécuriser les investissements dans les zones franches.**

Votre rapporteur pour avis se félicite de la prorogation des ZFU et souligne que la mesure aura un impact budgétaire limité pour 2012 : les allègements de charges sociales conséquentes sont évaluées à 11 millions d'euros imputés sur le programme 147¹. Le nombre d'embauches en ZFU est évalué à 9 500 pour l'an prochain, dont les trois quart dans des entreprises bénéficiant du dispositif. **Dans ces conditions, si le « durcissement » de la clause d'emploi devait réduire trop l'attractivité du dispositif, il faudrait revenir à une clause plus large dans les meilleurs délais.** Votre rapporteur pour avis propose de suivre de près le différentiel du taux d'installation des entreprises : si l'écart devait se réduire de manière sensible dès l'an prochain, il faudrait en tenir compte lors de la prochaine loi de finances.

Enfin, la prorogation du dispositif jusqu'en 2016 apparaît très utile. **Les ZFU, pour être attractives, nécessitent des aménagements urbains : un délai trop court pourrait dissuader les acteurs locaux à réaliser ces aménagements indispensables.** Sur proposition de votre rapporteur pour avis, **la commission a donc adopté un amendement prorogeant les ZFU jusqu'au 31 décembre 2016.**

II. LA NÉCESSAIRE REFONDATION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Depuis trente ans, la politique de la ville a changé plusieurs fois de méthodes, d'outils, et son bilan est, au mieux, en « demi-teinte » : des situations locales se sont améliorées, des personnes ont été aidées, mais les problèmes demeurent et, pire, la tendance n'a pas été inversée et il n'y a pas eu de rattrapage. Le rapport de l'Onzus démontre que les territoires identifiés il y a dix, vingt ou trente ans concentrent encore les problèmes sociaux et que les différents territoires de la ville se spécialisent et se distinguent, en s'écartant toujours davantage pour ce qui est de la richesse de leurs habitants².

¹ *Le coût augmenterait cependant pour les années suivantes, puisque la prorogation se traduit par une nouvelle génération de bénéficiaires. A partir de 2013, les compensations d'exonérations de charges sociales représenteraient 22 millions d'euros annuels, si le rythme de 9 500 créations d'emplois était maintenu. S'y ajouteraient le coût fiscal, de 31 millions d'euros en 2013 et 62 millions d'euros en 2014.*

² *De même que l'écart de richesse se creuse au sein de la population, les territoires de la ville deviennent plus hétérogènes : entre 1984 et 2002, par exemple, le revenu des ménages a*

Or, entre la mobilisation « *pour en finir avec les grands ensembles* »¹ et les annonces répétées d'un « *plan Marshall pour les banlieues* », l'État et les collectivités territoriales ont investi des sommes importantes pour désenclaver les quartiers difficiles, les rénover, y implanter de l'activité, y maintenir des services publics de qualité – et les gouvernements ont communiqué sur les « *dépenses massives* » réalisées dans les quartiers difficiles. Dans ces conditions, la politique de la ville est souvent perçue comme un échec : elle a beaucoup promis et peu tenu.

Si la politique de la ville a joué un rôle utile de « filet social » indispensable, elle n'a pas suffisamment mobilisé le droit commun des politiques publiques et elle a multiplié les dispositifs au point d'apparaître aujourd'hui comme un agrégat incohérent d'interventions.

Il est grand temps de redéfinir les politiques publiques en direction des territoires urbains « en crise ». Cette redéfinition exige une mobilisation politique de premier ordre et un débat national d'importance. Dans cette perspective, l'expérience acquise depuis trente ans indique quelles sont les grandes questions auxquelles le débat devra répondre, mais aussi dans quelle direction poursuivre l'action dès 2012 pour que cette année décisive pour notre pays ne soit pas perdue pour les quartiers populaires.

A. L'EXPÉRIENCE ACQUISE DEPUIS 30 ANS DANS LA GESTION DES TERRITOIRES URBAINS EN CRISE INDIQUE LES GRANDES PISTES POUR REFONDER LA POLITIQUE DE LA VILLE

A la lumière des trois décennies de politiques publiques spécifiques aux « banlieues difficiles », votre rapporteur pour avis estime que le temps est venu d'affirmer que ces politiques publiques doivent être pérennes plutôt que relever de « plans » successifs et jamais achevés, mais que l'heure est aussi à des choix courageux sur la définition et l'articulation des principaux outils de ces politiques publiques : la géographie prioritaire, la péréquation, le contrat et la gouvernance.

progressé de 36 % à Paris, de 32 % dans les Hauts-de-Seine, mais il a reculé de 2 % en Seine-Saint-Denis (et de 15 % à Aubervilliers).

¹ *Discours prononcé à Bron par François Mitterrand, le 4 décembre 1990, dans lequel il annonce la création d'un ministère de la ville.*

1. Affirmer que les problèmes posés par les territoires pauvres appellent une politique publique pérenne, plutôt que des « plans banlieues » toujours recommencés

Votre rapporteur pour avis croit le moment venu pour les pouvoirs publics d'affirmer clairement que la concentration des problèmes sociaux dans des espaces urbains résulte d'un mécanisme pérenne, qui appelle une mobilisation elle aussi pérenne plutôt qu'un énième plan qui prétendrait « *casser le ghetto* »¹. **La politique de la ville a trop souvent été présentée comme une politique « à durée déterminée »², comme si elle devait s'éteindre une fois le plan de rénovation (ou le contrat urbain de cohésion sociale) achevé.** Or, non seulement ses moyens ne sont pas à hauteur de ses ambitions, mais, surtout, la tâche est sans cesse à recommencer dès lors que d'autres territoires « en crise » apparaissent, et qu'à l'intérieur même des quartiers prioritaires, la mobilité des populations est élevée, et le renouvellement se fait souvent par l'accueil de populations toujours aussi pauvres, voire davantage.

En fait, de même que les pouvoirs publics conduisent une politique publique en direction de la jeunesse, **il est temps de définir une politique publique pérenne en direction des territoires de la ville en difficulté.** Les « problèmes de banlieue » ne tiennent pas aux territoires sur lesquels ils se manifestent – ils sont pour beaucoup le signe et la conséquence de mécanismes liés au travail, au logement, à la sociabilité, à la citoyenneté, qui se concentrent de manière aiguë sur certains territoires. Cette prise de conscience ne signifie pas que les politiques publiques doivent renoncer à toute focalisation sur les quartiers, mais plutôt que **le « rattrapage » et les actions correctrices concernent surtout les politiques ordinaires** (du logement, de la jeunesse, de l'emploi...) et que **la permanence de « problèmes de banlieue » est plutôt le signe de l'échec des politiques publiques ordinaires que celui de l'intervention spécifique au titre de la « politique de la ville ».** Ce changement de perspective est essentiel, parce qu'il sort la politique de la ville de sa mission impossible consistant à réparer sans moyens adéquats (matériels mais aussi organisationnels) les dégâts de politiques publiques bien plus puissantes, au prix d'un découragement palpable de professionnels et d'une forme de disqualification supplémentaire des territoires concernés (ces quartiers qui continuent de dériver alors que l'État y investit massivement).

¹ Expression utilisée par le Premier ministre et par M. Borloo en 2003 lors du lancement du PNRU.

² Daniel Béhar dans « Questions à la politique de la ville », *Urbanisme*, n°380, octobre 2011.

2. Articuler plus courageusement la géographie prioritaire, la péréquation et les projets de développement territorial

Depuis ses origines, la politique de la ville assemble, non sans contradictions, des interventions répondant à une logique de « discrimination positive territoriale » consistant à « *donner plus à ceux qui ont moins* »¹ et une logique de projet, consistant à mobiliser les institutions sur des objectifs explicites et partagés, pour qu'elles entendent les habitants et coordonnent leurs interventions sur les territoires concernés.

Le registre de la « discrimination positive territoriale » a donné lieu à la définition d'une géographie prioritaire, pour délimiter les territoires « qui ont moins » et identifier les territoires de la politique de la ville. Définissant les territoires de la péréquation² et apparue, pour les mécanismes spécifiques à la politique de la ville avec le Pacte de relance pour la ville (1996), **cette logique de zonage paraît incontournable mais également très insuffisante**. D'abord, **l'État s'est épuisé à définir « la bonne géographie »** à partir d'indicateurs incontestables et **à la négocier localement, avec pour résultat une dilution évidente de l'intervention réputée focalisée**. Ensuite, il est évident qu'il faut tenir compte de la **diversité des situations : une commune qui compte un dixième de son territoire en zone urbaine sensible, n'est pas dans la situation de celle qui est en ZUS pour la majeure partie**, de la même manière que la situation d'une ville pauvre au sein d'une intercommunalité riche et bénéficiant d'une péréquation horizontale n'est pas la même que celle d'une ville pauvre isolée, ou au sein d'une intercommunalité au sein de laquelle la solidarité intercommunale n'est pas mise en œuvre.

Le registre du projet, quant à lui, fait du contrat l'outil naturel de la politique de la ville, depuis ses origines. Le contrat ouvre un espace de négociation, d'action et d'évaluation, dans un cadre temporel et géographique défini. Les acteurs y dressent un diagnostic commun, y définissent des objectifs et des moyens qu'ils s'engagent à mettre en œuvre. **Le contrat a le grand avantage de s'adapter au contexte local, pour définir le territoire de l'intervention, ses priorités et ses méthodes, mais aussi pour mobiliser un grand nombre d'opérateurs et les inciter à adapter leur intervention, dans un cadre au moins coordonné**. Cependant, cette méthode est vite apparue comme illusoire et les contrats de la politique de la ville ont été rattrapés par la dure réalité des faits : **faute de contenir de réelles obligations pour les cocontractants et, surtout, faute de prise sur les politiques publiques ordinaires, ils ont vite été marginalisés** et regardés comme de simples catalogues d'intentions.

¹ Pour compliquer un peu l'équation, une certaine confusion est entretenue entre « donner plus aux territoires qui ont moins » et « donner plus aux personnes qui ont moins ».

² En particulier la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de développement urbain (DDU).

L'État, du reste, a montré l'exemple du discrédit contractuel, en privilégiant avec constance d'autres méthodes d'intervention : le zonage, d'abord, et plus récemment l'appel à projet.

Votre rapporteur pour avis tient à apporter les éléments suivants au débat qui devra avoir lieu pour redéfinir les politiques publiques dans les territoires urbains en crise :

- La réforme de la géographie prioritaire, longtemps annoncée et toujours repoussée, est indissociable d'une réforme de la politique de la ville dans son ensemble visant à impliquer les politiques « ordinaires » plutôt qu'à spécialiser toujours plus une intervention dénuée de moyens. L'État, qui dispose des instruments de l'observation nationale, est le seul à pouvoir proposer un classement des territoires sur la base d'indicateurs statistiques. Parmi les nombreux critères qui peuvent être retenus dans l'indicateur synthétique des difficultés, cinq paraissent déterminants : le taux d'emploi de la population en âge de travailler ; le retard scolaire en classe de sixième ; la part des 16/25 ans non actifs et non scolarisés ; la part des logements sociaux dans les résidences principales ; la proportion de la population vivant dans un ménage à bas revenu. Ce classement paraît indispensable pour identifier les territoires les plus en difficultés¹, même si une marge d'appréciation doit être laissée pour y inscrire certains quartiers en difficulté qui n'y apparaîtraient pas. Ensuite, cette géographie prioritaire doit servir aux politiques de droit commun autant sinon davantage qu'à la politique de la ville elle-même : l'objectif est moins de définir des actions spécifiques aux territoires, que d'aider à leur gestion par des moyens ordinaires supplémentaires, par un effort de péréquation.

- **La refonte des politiques publiques vis-à-vis des territoires pauvres passe par la redéfinition de l'outil contractuel. Les contrats actuels ne mobilisent pas suffisamment les politiques de droit commun, qui sont les vrais leviers de la requalification des territoires**, ni les acteurs locaux, pas plus qu'ils ne constituent de cadre d'action clair pour les associations qui reçoivent des financements au titre de la politique de la ville. L'essentiel de l'action se déroule « sous couvert » du contrat mais celui-ci a si peu de prise sur l'action, qu'il est plus juste de dire que l'action se déroule « à côté » du contrat. Qui plus est, les formules contractuelles se sont démultipliées, ce qui ruine tout espoir de convergence de l'action et d'efficacité. Dans ces conditions, un consensus paraît se faire jour pour **un contrat unique, d'échelle communale ou intercommunale, puisque le maire est le pilote naturel de la politique de la ville**. Mais ce contrat unique doit d'abord servir à mobiliser les politiques publiques ordinaires, pour qu'elles atteignent leurs objectifs dans les territoires en difficulté – par plus de moyens, ou encore par des méthodes adaptées.

¹ *Votre rapporteur pour avis ne partage pas l'idée que ce classement stigmatiserait les territoires visés : la catégorisation ne crée pas le stigmat, qui lui préexiste dans le champ économique et social et dans les représentations.*

3. Redéfinir la gouvernance des politiques publiques en direction des territoires « en crise »

L'expérience de trois décennies de politique de la ville enseigne enfin que, si la requalification de territoires urbains demande des moyens supplémentaires, **l'exercice partenarial des politiques publiques améliore leur efficacité** et fait trouver des solutions novatrices à certains des problèmes sur les territoires visés. **C'est la fonction de « laboratoire »** longtemps reconnue à l'intervention dans les quartiers prioritaires, qui est à l'origine de nombreuses innovations méthodologiques.

Cette fonction requiert que le partenariat soit organisé localement, à travers la contractualisation, mais également à travers la mobilisation des services de l'État – agences comprises – autour du préfet, véritable ensemble du partenariat avec le maire. Cependant, ici encore, **l'exercice transversal des politiques publiques ne doit pas se limiter à l'échelle du quartier en difficulté** : les expériences réalisées dans le « laboratoire » sont d'autant plus utiles qu'elles comportent des enseignements pour l'ensemble de l'intervention publique. A l'échelon central, l'attache du ministère de la ville au Premier ministre est propice à la transversalité et à la prise en compte, par chaque politique sectorielle, de la nécessité d'adapter son intervention dans les territoires pauvres. **Ne faut-il pas aller plus loin, en rapprochant davantage en particulier les trois agences concernées, à savoir l'ANRU, l'ACSé, et l'ANAH ?** N'y a-t-il pas, en particulier pour certains quartiers où la situation est très difficile, un risque de « déresponsabilisation » de l'État ?

B. DES ACTIONS À CONFORTER L'AN PROCHAIN, POUR QUE 2012 NE SOIT PAS UNE ANNÉE PERDUE POUR LA POLITIQUE DE LA VILLE

1. Poursuivre la rénovation urbaine

Initié par la loi dite « Borloo » du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, le programme national pour la rénovation urbaine (PNRU) a eu **pour ambition de changer dans la décennie 2004-2013 l'offre résidentielle des quartiers les plus dégradés**. Au 1^{er} janvier 2011, la totalité des moyens du programme étaient dépensés ou affectés, représentant 12,35 milliards d'euros sur la décennie. Au total, 393 conventions ont été signées avec les collectivités territoriales, pour 92 900

démolitions de logements, 82 200 reconstructions, 248 900 réhabilitations et autant de « résidentialisations »¹.

Le PNRU est un succès incontestable d'abord sur le plan matériel : les projets de rénovation urbaine (PRU) ont transformé ou sont sur le point de transformer le cadre – habitat, équipement, voirie – de quartiers vétustes ou mal aménagés, le parc de logements s'y est amélioré, l'investissement massif et concentré a donné corps à des promesses de travaux qui étaient faites depuis longtemps.

Sur la méthode, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) a démontré, sur le volet urbain, **tous les avantages d'outils qui sont au cœur de la politique de la ville** : contractualisation sur un projet, engagements pluriannuels avec un « guichet unique », mobilisation du partenariat local autour du projet, « allers-retours » continus entre l'échelon local et l'échelon national.

Des limites, cependant, constatées par le Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU² apparaissent d'ores et déjà sur les territoires mêmes où les travaux sont achevés :

- **Conçus à la seule échelle du quartier, les projets n'ont guère eu de prise sur la mobilité résidentielle ni amélioré la mixité sociale des territoires** et les conditions de vie des habitants ne sont pas suffisamment améliorées. La rénovation urbaine s'est arrêtée aux limites du quartier, **les opérations n'ont pas été raccordées à la construction de logements sociaux sur d'autres territoires de la ville**, il n'y a pas eu le « rééquilibrage » pourtant affiché comme l'un des principaux objectifs;

- Les opérations se sont **trop focalisées sur les investissements, au détriment de la gestion et du volet social** : la rénovation urbaine version PNRU s'est superposée par bien des côtés aux actions entreprises de longue date dans les territoires, des investissements importants n'ont pas suffisamment été accompagnés d'actions de gestion urbaine et sociale peu onéreuses et très utiles.

Lors du Comité interministériel des villes du 18 février 2011, le Premier ministre a confié au ministre de la Ville une mission de réflexion sur les besoins et le financement de la rénovation urbaine, pour des propositions à l'automne. Le ministre de la ville a réuni un groupe de travail entre juin et septembre 2011, puis un séminaire national en octobre, il a saisi le Conseil

¹ *La résidentialisation consiste à donner un caractère privé aux immeubles, par exemple en posant des grilles à l'entrée ou en aménageant un jardin au pied de l'immeuble, afin que les habitants s'y sentent davantage « chez eux » et que la gestion en soit facilitée. Voir Sophie Chédiac, « A la maison dans mon HLM... La résidentialisation comme dispositif de rénovation urbaine », Métropoles, 5, 2009.*

² *Voir Les quartiers en mouvement. Pour un acte 2 de la rénovation urbaine. Comité d'évaluation et de suivi (CES) de l'ANRU, 2011. Installé en 2004 par M. Borloo, ministre de la cohésion sociale, de l'emploi et du logement, le CES de l'ANRU a pour mission de veiller aux conditions de réalisation du PNRU.*

national des villes et confié une mission exploratoire à la mise en œuvre d'une deuxième phase du PNRU aux inspections générales compétentes¹.

Reconnaissant qu'il faut poursuivre, mais aussi « *intensifier le PNRU* », le comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU suggère en particulier de :

- **Inclure dans le programme la requalification des quartiers anciens dégradés et des copropriétés dégradées** : le PNRU n'a concerné que des quartiers d'habitat social, il est évident qu'il faut, au-delà de l'amélioration de l'habitat promue par l'ANAH, inclure les copropriétés dégradées dans la rénovation urbaine ; le comité évalue à **1,5 milliard d'euros les moyens à mobiliser pour 2013-2018** ;

- **Concentrer l'investissement dans environ 200 quartiers prioritaires, en particulier en Île-de-France², et de déléguer à l'échelon départemental des moyens moins importants pour continuer à intervenir dans les quartiers déjà rénovés³** ; le comité évalue à **9 milliard d'euros les moyens à mobiliser pour 2013-2018**, dont 1,5 milliard pour l'enveloppe déconcentrée⁴ ;

- **Réformer la gouvernance de « la politique publique en faveur des territoires prioritaires », avec une fusion progressive des agences qui interviennent dans la rénovation urbaine** : l'ANRU, l'ACSé et l'ANAH ; le comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU suggère également une refonte de la conduite locale de cette politique « *avec comme point d'orgue la contractualisation d'un contrat unique de territoire, mêlant urbain et social* »⁵ ;

- **Mieux associer la population aux projets de rénovation et d'y inclure un volet social** ; sur le plan thématique, les recommandations du comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU lancent, en creux, un véritable appel à la politique de la ville : les schémas d'aménagement du PNRU ayant parfois trop voulu « *banaliser les quartiers* », il faudrait qu'ils deviennent « *beaucoup plus précis et participatifs que par le passé* »⁶ mais aussi que la gestion urbaine de proximité soit prise en compte dès la conception des projets ; pour améliorer véritablement la vie quotidienne des habitants, il faudrait encore « *étendre le partenariat local aux acteurs du social et de*

¹ Inspection générale de l'administration, Inspection générale des finances, Inspection générale des affaires sociales et Conseil général de l'environnement et du développement.

² Cette concentration existe déjà : 181 quartiers ont reçu 7 % des investissements pour 2004-2013, les 30 % étant partagés entre 212 quartiers supplémentaires

³ Le comité d'évaluation, cependant, suggère que cette enveloppe déconcentrée puisse être également mobilisable pour les quartiers non rénovés mais disposant d'un projet urbain.

⁴ Pour financer les 10,5 milliards nécessaires sur la période 2013-2018, le comité suggère que l'ANRU emprunte, avec l'avantage d'une disponibilité immédiate des fonds Le comité évalue que ces subventions mobiliseraient environ 36 milliards, grâce à un effet levier du quadruple, contre un peu plus du triple pour la période 2004-2013.

⁵ Rapport précité du comité d'évaluation de l'ANRU, p. 21.

⁶ Rapport précité du comité d'évaluation de l'ANRU, p. 19.

l'économique » et « *construire le projet du territoire avec les habitants et usagers des quartiers* » ;

- Enfin, tirer les conséquences de l'échec du PNRU sur le plan de la mixité sociale, **le comité d'évaluation appelle à une rénovation de la politique du logement, par un effort supplémentaire de construction, par la reconstruction hors site de 75 % des logements démolis** dans les quartiers prioritaire et par une refonte des politiques locales de l'habitat et de peuplement.

Votre rapporteur pour avis prend acte de ces propositions, qu'il fait siennes en majeure partie, tout en soulignant que **la question de l'initiative et du portage de la rénovation urbaine reste entière**. Dès lors que c'est le maire – ou les élus de l'intercommunalité – qui « porte » le projet de développement territorial et que la mobilisation locale est indispensable à la réussite de la rénovation urbaine, **il faut que les opérateurs nationaux (les agences nationales) se mettent au service du projet local, que le pilotage soit au moins partagé**, ce qui est parfois loin d'être le cas.

La question du financement, ensuite, reste également posée. La débudgétisation choisie en 2009 a montré rapidement ses limites. Dès la loi de finances pour 2011, le Gouvernement a dû ajouter quelque 340 millions d'euros à la contribution insuffisante d'Action logement en votant trois mesures contestées au sein de sa majorité même : un prélèvement sur le potentiel financier des bailleurs sociaux ; l'augmentation de la cotisation additionnelle versée à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) ; le prélèvement d'une partie du produit de la taxe locale sur les locaux à usage de bureaux. Dans son rapport budgétaire, notre collègue député M. François Goulard indique que, « *pour la période 2012-2014, le Gouvernement assure que l'examen des besoins de financement du PNRU sera effectué avec la plus grande attention et que l'État prendra les dispositions nécessaires afin d'assurer les engagements pris* »¹. Ce type d'engagement, cependant, ne rassure guère et **votre rapporteur pour avis déplore l'incertitude qui pèse sur les crédits de la rénovation urbaine**.

2. Expérimenter sérieusement et évaluer l'action pour mieux préparer la nouvelle génération de contrats

Le CIV du 18 février 2011 a demandé « aux ministres de l'emploi, de l'intérieur et de l'éducation nationale de lancer une expérimentation portant sur 33 quartiers couverts par des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) en vue de préparer la nouvelle génération de contrats ». La décision du CIV

¹ *Assemblée nationale. Projet de loi de finances pour 2012. Rapport spécial n° 3805 annexe 46 – Ville. Novembre 2011.*

comprend deux aspects : **trois ministères sont invités à lancer, par des avenants à 33 CUCS, une expérimentation pour mieux répondre aux problèmes de ces quartiers**, dans la communication, le Gouvernement insistant sur « **la mobilisation de crédits de droit commun** » et sur l'intérêt d'expérimenter des outils nouveaux. Cette expérimentation vise à préparer non pas une simple reconduction des CUCS, mais une nouvelle génération de contrats.

Votre rapporteur pour avis salue cette décision d'expérimentation, dès lors que la contractualisation au titre de la politique de la ville court jusqu'à fin 2012 pour la rénovation urbaine et, apparemment, jusque fin 2013 pour la cohésion sociale (CUCS). Cependant, il se fait l'écho de **la déception des élus devant le manque d'ambition de l'État pour appliquer cette expérimentation**. Un premier malentendu porte sur les moyens : alors que le CIV appelait les trois ministères et les collectivités locales à mobiliser des moyens relevant de leurs crédits de droit commun, **les préfets n'ont pu engager l'État au-delà des crédits spécifiques de la politique de la ville sans aucune marge de manœuvre budgétaire** ; la déception a été confirmée, ensuite, lorsque **la négociation n'a donné lieu, sauf exception, à aucune innovation, y compris sur la méthode même** : alors que l'expérimentation donne l'occasion de réactiver les outils reconnus de la politique de la ville – le diagnostic partagé, la définition commune du projet, la conduite transversale des actions, l'évaluation – **les mesures proposées sont sectorisées**, ce que la définition préalable de trois secteurs par le CIV encourageait d'ailleurs à faire.

En d'autres termes, **l'expérimentation prévue – à ce jour, un seul avenant est signé – ne mobilise pas de crédits supplémentaires, pas plus qu'elle n'adapte mieux la politique publique aux réalités locales : les élus locaux concernés, toutes tendances confondues, déplorent que l'État ne leur propose plus que des « produits » définis nationalement** auxquels il prétend donner une dimension partenariale et transversale sous couvert de contrat mais sans s'engager dans aucune négociation locale. **L'explication est à rechercher du côté de la RGPP** : l'injonction de « faire mieux avec moins de moyens » trouve ses limites les plus évidentes d'abord là où l'on ne fait pas assez pour réaliser les objectifs ordinaires des politiques publiques.

Ce jugement sévère sur les CUCS expérimentaux, s'il devait se confirmer, représenterait **une alerte grave pour l'avenir de la politique publique en direction des territoires en difficulté**. Les 33 sites ont été sélectionnés, au terme d'une négociation assez longue, pour représenter divers cas de figure des problèmes socio-territoriaux et tenir compte des équilibres politiques. L'expérimentation y est d'autant plus nécessaire que les moyens publics en général se raréfient, et que les cocontractants disposent d'un certain temps pour comparer les méthodes. Elle est d'autant plus importante sur cet

échantillon de 33 sites, que s'y joue une partie de l'avenir même de la politique publique en direction des territoires difficiles.

Plus largement, **la préparation de la prochaine contractualisation exige une évaluation partagée de l'action conduite**, au-delà de celle que chaque opérateur – collectivités territoriales, agences nationales, organismes publics et associations – est appelé à faire de la sienne propre. Pour mémoire, les divers bilans ou évaluations de la politique de la ville dans son ensemble¹ ont signalé avec constance que les changements de direction de cette politique publique n'étaient pas liés à une évaluation des résultats obtenus : pourquoi ne pas essayer de faire mieux cette fois-ci ?

3. Relier effectivement la programmation du Grand Paris et le développement des territoires franciliens en difficulté

Le CIV du 18 février 2011 a affirmé « la nécessaire prise en compte des problématiques de désenclavement des quartiers en difficulté pour favoriser l'accès à l'emploi et améliorer la mixité sociale et fonctionnelle de ces quartiers dans le cadre des projets de transport du Grand Paris ». Pour donner suite à cette affirmation, il a décidé « la tenue régulière d'un comité de pilotage régional » sous la direction du préfet de région avec les partenaires concernés pour suivre l'avancement des projets.

Le comité a également demandé au ministre de la Ville de « prendre les dispositions nécessaires pour que les contrats de développement territorial du Grand Paris formalisent des engagements et les moyens mobilisés pour assurer le développement des quartiers prioritaires de la politique de la ville ».

Votre rapporteur pour avis salue ces déclarations et décisions, avec l'espoir que les investissements du Grand Paris des deux prochaines décennies aident à compenser le hiatus qui se creuse entre territoires riches et territoires pauvres de l'Île-de-France. La région capitale occupe une place bien particulière sur les questions du « décrochage » entre territoires et de banlieues difficiles, tant pour la profondeur des inégalités territoriales, que pour l'inexistence d'un pouvoir d'agglomération à la mesure de la métropole francilienne, alors qu'en région les métropoles disposent peu ou prou d'établissements publics intercommunaux idoines. Pour réduire l'écart choquant entre les territoires – voisins – parmi les plus riches et les plus pauvres de France, une péréquation régionale a été mise en place il y a trente

¹ Voir en particulier le Rapport d'information de MM. Goulard et Pupponi, Assemblée nationale, Rapport d'information n° 2853, octobre 2010.

ans, avec le fonds de solidarité de la région Île-de-France, mais l'inexistence d'un pouvoir d'agglomération a longtemps cantonné l'exercice péréquateur. **La réforme de la péréquation est en marche**, avec la mise en place pour l'an prochain d'un fonds national, mais aussi avec les initiatives des élus, en particulier dans le cadre de Paris Métropole.

Le lien établi entre la politique de la ville et le Grand Paris, en particulier dans la compétence ministérielle, **est une chance historique pour conforter les politiques d'échelle métropolitaine en Île-de-France**. Votre rapporteur pour avis examinera en conséquence avec la plus grande attention les contrats de développement territorial du Grand Paris.

EXAMEN DE L'ARTICLE 64 RATTACHÉ

Article 64

(Article 44 *octies* A du code général des impôts,
Articles 12, 12-1, 13 et 14 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à
la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville)

Prorogation et aménagement des exonérations sociales et fiscales des zones franches urbaines (ZFU)

1. Le dispositif de l'article

L'alinéa 2 proroge pour trois ans, jusqu'au 31 décembre 2014, l'exonération d'impôt sur les bénéfices, prévu à l'article 44 *octies* A du code général des impôts.

L'alinéa 4 relie l'attribution de l'exonération fiscale à l'exonération sociale en précisant que cette condition est appréciée à la clôture de l'exercice ou de la période d'imposition au titre duquel ou de laquelle l'exonération s'applique. Lorsque le contribuable n'a pas bénéficié de l'exonération sociale de façon permanente au cours d'un exercice ou d'une période d'imposition, le bénéfice exonéré est corrigé proportionnellement à la période au cours de laquelle l'exonération sociale s'est appliquée. Lorsque le bénéfice est exonéré partiellement (rémunération comprise entre 1,4 et 2 SMIC), les plafonds d'exonération fiscale de 100 000 euros par contribuable et la majoration de 5 000 euros par nouveau salarié embauché sont ajustés dans les mêmes proportions que le bénéfice exonéré.

L'alinéa 5 prend en compte, par coordination, la réglementation communautaire afférente aux aides de l'État dites *de minimis*.

L'alinéa 7 procède à une coordination du même ordre pour l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties.

L'alinéa 8 proroge jusqu'au 31 décembre 2014 l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties.

L'alinéa 10 proroge jusqu'au 31 décembre 2014 l'exonération de cotisation foncière des entreprises.

L'alinéa 11 procède à une coordination en matière de respect de la réglementation communautaire afférente aux aides dites *de minimis*.

Les alinéas 13 et 15 prorogent jusqu'au 31 décembre 2014 le dispositif fiscal des zones franches urbaines tel qu'il est défini par loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville.

L'**alinéa 14** procède à une coordination en matière de respect de la réglementation communautaire afférente aux aides dites *de minimis*.

Les **alinéas 16 à 22** prévoient que, **pour les entreprises créées ou implantées dans une zone franche urbaine à compter du 1er janvier 2012**, lorsque l'employeur a déjà procédé à l'embauche d'un salarié ouvrant droit à l'exonération de cotisations sociales, le maintien du bénéfice de l'exonération est subordonné, lors de toute nouvelle embauche, à la condition qu'à la date d'effet de cette embauche le nombre de salariés résidant dans une zone franche urbaine ou une zone urbaine sensible soit égal au moins à la moitié du total des salariés employés dans les mêmes conditions ; ou que le nombre de salariés, embauchés à compter de la création ou de l'implantation de l'entreprise soit égal à la moitié du total des salariés embauchés dans les mêmes conditions, au cours de la même période.

2. La position de votre commission

Votre commission se félicite de la prorogation du dispositif des ZFU, recommandé par le groupe de travail présidé par M. Eric Raoult.

Ce groupe de travail, cependant, a recommandé une prolongation du dispositif **pour cinq ans**, faisant valoir en particulier que les aménagements indispensables pour rendre les ZFU attractives nécessitent du temps et que la prorogation des exonérations, pour être efficace, doit être suffisamment longue.

Les députés, sur proposition de M. François Pupponi, ont prolongé le délai jusqu'au 31 décembre 2016, avant de revenir sur leur décision en seconde délibération.

Votre commission estime bienvenue une prorogation pour cinq ans. **En conséquence à l'initiative de son rapporteur pour avis, elle a adopté un amendement pour étendre les exonérations, telles qu'aménagées par l'article 64 rattaché, jusqu'au 31 décembre 2016.**

ANNEXE 1

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS CHARGÉ DES PROGRAMMES LOGEMENT

Mardi 15 novembre 2011

– *Union sociale pour l'habitat (USH)* : **M. Thierry Bert**, délégué général ; **Mme Dominique Dujols**, directrice relations institutionnelles et **Mme Francine Albert**, juriste ;

– *Assemblée des Communautés de France (AdCF)* : **Mme Corinne Casanova**, vice-présidente urbanisme habitat de la communauté d'agglomération lac du Bourget ; **M. Philippe Champrendon**, président de la communauté d'agglomération d'Évreux et **M. Guy Potin**, vice-président en charge du logement de Rennes-Métropole ; **Mme Claire Delpech**, chargée de mission

– *Assemblée des départements de France (ADF)* : **M. René-Paul Savary**, vice-président et président de la commission insertion et logement et **Mme Anne-Sophie Bock Toussaint**, attachée parlementaire ;

– *Association des maires de France (AMF)* : **Mme Annie Guillemot**, présidente du groupe de travail ; **M. Pierre Jarlier**, sénateur, rapporteur du groupe de travail ; **Mme Marie-Claude Serres-Combourieu**, responsable du département action sociale, éducative et sportive et **Mme Florence Masson**, chargée d'études au département ville, urbanisme et habitat.

Mercredi 16 novembre 2011

– *Fédération des Associations pour la Promotion et l'Insertion par le Logement (FAPIL)* : **M. Jean-Michel David**, délégué général et **Mme Hélène Bernard**, vice-présidente ;

– *Union professionnelle du logement accompagné (UNAFO)* : **M. Gilles Desrumaux**, délégué général ;

– *Fédération Nationale Habitat et Développement (FNHD)* : **M. Michel Pelenc**, directeur et **M. Nicolas Rousseau**, chargé de projet ;

– *Fédération nationale des Associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS)* : **M. Eric Pliez**, trésorier général et **M. François Bregou**, responsable du service politiques publiques ;

– *Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOCSS)* : **M. Claude Chaudières**, animateur du groupe « Prévention, hébergement, logement » et **Mme Jeanne Dietrich**, conseillère technique Emploi-Logement ;

– *PACT-ARIM* : **M. Pierre Dubois**, vice-président et **M. Remi Gérard**, directeur général ;

– *Union nationale pour l'habitat des jeunes (UNHAJ)* : **Mme Nadine Dussert**, directrice générale et **M. Florian Maillebau** ;

– *Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO)* : **M. Bernard Lacharme**, rapporteur ;

– *Confédération de l'Artisanat et des Petites Entreprises du Bâtiment (CAPEB)* : **Mme Sabine Basili**, vice-présidente ; **M. Alain Chouguiat**, chef de service et **M. Dominique Proux**, chargée des relations institutionnelles ;

– *Fondation Abbé Pierre* : **M. Patrick Doutreligne**, délégué général.

ANNEXE 2

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS CHARGÉ DU PROGRAMME POLITIQUE DE LA VILLE

Mercredi 9 novembre 2011

– M. Maurice **Leroy**, ministre de la Ville

Jeudi 10 novembre 2011

– M. Xavier **Lemoine**, vice-président du Conseil national des villes.

Mercredi 16 novembre 2011

– Mme Nathalie **Appéré**, vice-présidente du Conseil national des villes.