

N° 101

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2009

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2010, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 33

VILLE ET LOGEMENT

Rapporteur spécial : M. Philippe DALLIER

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, *vice-présidents* ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guéné, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1946, 1967 à 1974 et T.A. 360

Sénat : 100 (2009-2010)

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| I. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL | 5 |
| A. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION | 5 |
| 1. <i>Les emplois</i> | 5 |
| 2. <i>Les dépenses fiscales</i> | 6 |
| 3. <i>Les crédits budgétaires</i> | 8 |
| B. LA MISSION NE SATISFAIT PAS CORRECTEMENT À L'OBJECTIF DE LISIBILITÉ DES POLITIQUES PUBLIQUES | 10 |
| 1. <i>Une vue partielle des moyens de l'Etat</i> | 10 |
| 2. <i>Une structure éclatée</i> | 11 |
| 3. <i>Des réformes qui tardent à se mettre en place</i> | 12 |
| C. DES INCERTITUDES FINANCIÈRES MAJEURES | 14 |
| 1. <i>L'équilibre fragile des deux principaux opérateurs</i> | 14 |
| a) <i>L'Agence nationale de l'habitat (ANAH)</i> | 14 |
| b) <i>L'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)</i> | 17 |
| 2. <i>Une échéance 2011 à préparer</i> | 20 |
| a) <i>Le répit du plan de relance</i> | 20 |
| b) <i>L'avenir compromis de la PEEC</i> | 20 |
| II. PRÉSENTATION DES PROGRAMMES | 23 |
| A. LE PROGRAMME 177 « PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES » | 23 |
| 1. <i>Le bilan du PARSA</i> | 23 |
| 2. <i>Une sous-budgétisation persistante</i> | 25 |
| B. LE PROGRAMME 109 « AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT » | 28 |
| 1. <i>La progression prévisible des dotations du programme à destination des aides au logement</i> .. | 28 |
| 2. <i>La question des dettes de l'Etat est réglée provisoirement par le collectif budgétaire 2009</i> | 30 |
| C. LE PROGRAMME 135 « DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT »..... | 31 |
| 1. <i>Le bilan du DALO et le soutien de l'offre de logements sociaux</i> | 32 |
| 2. <i>Une dépense fiscale dont l'évaluation doit être approfondie</i> | 34 |
| D. LE PROGRAMME 147 « POLITIQUE DE LA VILLE » | 36 |
| 1. <i>Des moyens d'intervention budgétaires limités mais stabilisés</i> | 36 |
| 2. <i>L'animation de la politique interministérielle de la ville</i> | 38 |
| a) <i>Une gouvernance renouvelée</i> | 38 |
| b) <i>Un contrôle de performance à parfaire</i> | 38 |
| AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES | 41 |
| LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE | 45 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 47 |

Au **10 octobre 2009**, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, seules **41,3 % des réponses** étaient parvenues à votre rapporteur spécial. **Ce pourcentage est passé à 99,4 % le 23 octobre 2009.**

I. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

A. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION

1. Les emplois

La mission « Ville et logement » représente en 2010, **3.520 emplois autorisés en équivalent temps plein travaillé (ETPT)** ainsi répartis :

- 3.101 ETPT gérés par le ministère de l'écologie ;
- 419 ETPT gérés par le ministère du travail¹.

Les crédits du titre 2 correspondant à ces emplois sont inscrits directement² :

- au programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer » de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables », pour un montant de 162,87 millions d'euros ;

- au programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », pour un montant de 27,51 millions d'euros.

Il convient d'y ajouter **les emplois des quatre principaux opérateurs** agissant dans le cadre de la mission : l'agence nationale de l'habitat (ANAH), l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) et l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé).

Tableau des emplois des opérateurs de la mission « Ville et logement »

| Opérateur | Emplois 2008 | Emplois 2009 | Emplois 2010 |
|-----------|--------------|--------------|--------------|
| ANAH | 132 | 143 | 123 |
| ANRU | 74 | 81 | 86 |
| CGLLS | 26 | 29 | 30 |
| ACSE | 313 | 263 | 121 |

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

La diminution des effectifs de l'Acsé est liée à la création d'un nouvel opérateur chargé des politiques d'immigration, l'Office français de l'immigration et de l'intégration, dont la mise en place effective a eu lieu en 2009.

Celle des effectifs de l'ANAH résulte de la réorganisation de ses services. 20 ETP sont transférés du plafond d'emploi de l'opérateur au plafond d'emploi du programme 217. Ce transfert traduit l'évolution du pilotage régional de la politique de

¹ Ces emplois comprennent les 69 ETPT du secrétariat général du comité interministériel des villes et les 350 ETPT délégués du préfet.

² Ils faisaient auparavant l'objet d'un transfert pour gestion en cours d'exécution budgétaire.

l'habitat privé, auparavant assuré par l'ANAH au moyen de ses délégués régionaux et désormais pris en charge par le préfet de région.

2. Les dépenses fiscales

Les dépenses fiscales liées à la mission « Ville et logement » sont pour leur quasi-totalité rattachées au programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement »¹.

Elles s'élèvent à **plus de 11 milliards d'euros**, en progression de 8 % par rapport à 2009.

Dépenses fiscales de la mission ville et logement

(en millions d'euros)

| | 2009 | 2010 |
|---|--------|--------|
| <i>Programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables »</i> | | |
| Impôts d'Etat | 15 | 30 |
| Impôts locaux, pris en charge par l'Etat | 102 | 27 |
| <i>Programme 109 « Aide à l'accès au logement »</i> | | |
| Impôts d'Etat | 37 | 37 |
| <i>Programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement »</i> | | |
| Impôts d'Etat | 10.427 | 11.325 |
| Impôts locaux, pris en charge par l'Etat | 23 | 24 |
| <i>Programme 147 « Politique de la ville »</i> | | |
| Impôts d'Etat | 238 | 246 |
| Impôts locaux, pris en charge par l'Etat | 155 | - |
| Total | | |
| Impôts d'Etat | 10.717 | 11.638 |
| Impôts locaux, pris en charge par l'Etat | 280 | 206 |

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

La diminution notable de l'estimation de la dépense fiscale sur impôts locaux rattachée au programme 177 est la conséquence de la décision de ne pas appliquer aux titulaires du revenu de solidarité active (RSA) l'exonération systématique de taxe d'habitation qui bénéficiait aux titulaires du RMI, mais d'introduire des conditions de revenus.

¹ Les principales dépenses fiscales sont détaillées dans l'examen de ce programme.

S'agissant des dépenses fiscales rattachées à la politique de la ville, elles concernent pour l'essentiel les exonérations d'impôt sur les sociétés et les exonérations de taxes locales (taxe professionnelle et taxe foncière sur les propriétés bâties) compensées par l'Etat applicables dans les **zones franches urbaines**.

En conséquence, leur estimation est très dépendante des dispositions qui seront votées dans le cadre de l'examen de la **réforme de la taxe professionnelle**, incluse dans l'article 2 du présent projet de loi de finances.

A cet égard, votre rapporteur spécial se félicite de l'accord de vue qui s'est dégagé entre l'Assemblée nationale et le Sénat sur le maintien, dans leur ampleur actuelle, des mécanismes fiscaux de soutien aux zones prioritaires de la politique de la ville.

Les exonérations fiscales « géographiques » dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle

« Un second élément important de la nouvelle imposition locale des entreprises est l'évolution des régimes d'exonération d'aménagement du territoire (zones franches globales d'activité des DOM, ZFU, ZRR, BER, etc...). Sur ce point, l'article 2 retient deux options qui ne sont pas pleinement satisfaisantes.

La première est de proposer, à l'occasion de la réforme, un réexamen d'ensemble de ces dispositifs en vue de leur harmonisation et de leur rationalisation par la création d'un article unique regroupant et soumettant à des règles communes douze régimes d'exonération aujourd'hui indépendants. L'objectif poursuivi est évidemment louable mais il conduit mécaniquement à des modifications substantielles de l'état du droit. Compte tenu de l'ampleur de la réforme proposée par l'article 2, les conditions d'un examen parlementaire sérieux de ces modifications ne semblent pas réunies. Il est donc proposé, à titre conservatoire, de maintenir l'état du droit en renvoyant la réorganisation proposée des exonérations zonées à une date ultérieure.

La seconde option insatisfaisante retenue par l'article 2 s'agissant des exonérations zonées est de limiter leur application à la seule cotisation locale d'activité, qui représente environ un tiers de la nouvelle imposition économique locale. Il en découle deux conséquences :

– l'alourdissement, à l'occasion de la réforme, de l'imposition des entreprises actuellement bénéficiaires d'une exonération de taxe professionnelle et qui seraient demain soumises à la cotisation complémentaire dans les conditions de droit commun ;

– la forte diminution de l'avantage fiscal relatif des zones concernées au détriment de l'aménagement du territoire.

Ces conséquences, qui ne sont pas acceptables, découlent mécaniquement des choix opérés s'agissant de la répartition locale de la cotisation complémentaire qui n'est :

– ni affectée à l'échelon communal, ce qui interdit le maintien au titre de cet impôt des exonérations communales facultatives,

– ni adossée à une localisation de l'assiette, ce qui interdit plus généralement la prise en compte de tout zonage. »

Source : Rapport sur le projet de loi de finances pour 2010 (Assemblée nationale - Commission des finances - n° 1967 Tome II).

On relèvera par ailleurs que l'énumération des mesures fiscales à destination de la politique de la ville n'est pas uniforme. Celle qui figure dans le document de politique transversale « ville » est moins complète que celle du projet annuel de performances de la mission « Ville et logement ».

Elle se limite, en effet, aux seules dispositions applicables en ZFU et exclut les exonérations en faveur des établissements existants ou créés dans les zones de redynamisation urbaine (ZRU) ainsi que les abattements de taxe foncière en faveur des immeubles en zones urbaines sensibles.

3. Les crédits budgétaires

La mission « Ville et logement » représente, en termes de crédits budgétaires, 7.705 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 7.810 millions d'euros de crédits de paiement¹. Ces crédits sont, à périmètre constant, en **hausse** respectivement de **3,5 % en autorisations d'engagement** et de **4,5 % en crédits de paiement** par rapport à la loi de finances initiale pour 2009.

Evolution, à structure 2010, des crédits de la mission

(en euros)

| | AE | | | CP | | |
|--|-----------------------------------|---------------|-----------|-----------------------------------|---------------|-----------|
| | LFI 2009 (à structure 2010) | PLF 2010 | Evolution | LFI 2009 (à structure 2010) | PLF 2010 | Evolution |
| Total Mission Ville et logement | 7 441 312 469 | 7 705 258 214 | 3,5% | 7 473 192 469 | 7 810 938 214 | 4,5% |
| Programme Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables | 1 118 783 978 | 1 099 410 050 | -1,7% | 1 118 783 978 | 1 099 410 050 | -1,7% |
| Programme Aide à l'accès au logement | 4 945 372 500 | 5 369 700 000 | 8,6% | 4 945 372 500 | 5 369 700 000 | 8,6% |
| Programme Développement et amélioration de l'offre de logement | 607 583 421 | 514 825 300 | -15,3% | 614 463 421 | 633 505 300 | 3,1% |
| Programme Politique de la ville | 769 572 570 | 721 322 864 | -6,3% | 794 572 570 | 708 322 864 | -10,9% |

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

Cette évolution est **imputable pour sa quasi-totalité à la progression de la masse des aides personnelles au logement**. La mission bénéficie cependant également d'une dotation supplémentaire de 130 millions d'euros par rapport au plafond défini par la loi d'orientation triennale des finances publiques 2009-2011, qui permet d'augmenter les crédits pour la construction de logements locatifs sociaux.

L'examen du projet de budget de la mission ville et logement pour 2010 doit en outre **prendre en considération les moyens mis en œuvre par le plan de relance**, annoncé le 4 décembre 2008 par le Président de la République.

Le programme 317 « Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité » de la mission « Plan de relance de l'économie » a été, en effet, largement orienté vers un soutien du secteur du bâtiment et des travaux publics.

¹ Complétés par un montant estimé de 130.000 euros de fonds de concours.

Répartition initiale, par actions, des crédits du plan de relance hors mesures du projet de loi de finances pour 2010

(en euros)

| Action | 2009 | | 2010 |
|--|----------------------------|---------------------|---------------------|
| | autorisations d'engagement | crédits de paiement | crédits de paiement |
| 01. Soutien à la construction et à l'accession sociale | 390 000 000 | 210 000 000 | 80.000.000 |
| 02. Accélération de la rénovation urbaine | 350 000 000 | 200 000 000 | 0 |
| 03. Lutte contre l'habitat indigne et rénovation thermique du parc privé | 200 000 000 | 133 000 000 | 67.000.000 |
| 04. Hébergement et structures d'accueil | 217 000 000 | 217 000 000 | |
| Total | 1 157 000 000 | 760 000 000 | 147.000.000 |

Source : première loi de finances rectificative pour 2009 (n° 2009-122 du 4 février 2009)

La **rénovation urbaine** constitue un volet important du plan de relance. Elle bénéficie de l'octroi de 200 millions d'euros de crédits de paiements à l'ANRU, ainsi que d'autorisations d'engagement à hauteur de 350 millions d'euros, visant à accélérer la mise en œuvre de certains chantiers ou à débloquer des opérations. Ces crédits « Plan de Relance » devraient générer plus de 4 milliards d'euros de travaux qui s'engageront avant la fin de l'année 2009.

Pour son **volet « logement »**, le plan de relance prévoit 400 millions d'euros en autorisations d'engagement et 313 millions d'euros en crédits de paiement sur la période 2009-2010. Les 363 millions d'euros d'autorisations d'engagement supplémentaires en 2009 doivent être affectés selon la répartition suivante : 160 millions d'euros pour le logement locatif social, 50 millions d'euros pour le financement du « Pass foncier », 20 millions d'euros pour le financement de places dans les centres d'hébergement et, enfin, 133 millions d'euros pour l'amélioration de l'habitat et notamment la lutte contre l'habitat indigne et la précarité énergétique.

Au mois d'octobre 2009, 133 millions d'euros ont été versés à l'ANRU sur les 220 millions d'autorisations d'engagement ouvertes, et 153 millions d'euros à l'ANAH sur les 350 millions d'euros d'autorisation d'engagement ouvertes.

Dans le cadre du projet de loi de finances 2010, la mission « plan de relance » prévoit d'ouvrir des crédits supplémentaires sur les actions 01 : « Soutien à la construction et à l'accession sociale », 02. « Accélération de la rénovation urbaine » et 03. « Lutte contre l'habitat indigne et rénovation thermique du parc privé » du Programme 317 « Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité » afin, notamment de **couvrir par des crédits de paiement les autorisations d'engagement ouvertes en 2009.**

En ce qui concerne les **aides à la construction, 80 millions d'euros de crédits de paiement** complètent la couverture des autorisations d'engagement ouvertes en 2009 à hauteur de 340 millions d'euros pour les mesures en faveur du parc locatif social. Les crédits de paiement ouverts à ce titre en 2009 s'élevaient à 160 millions d'euros. La couverture des autorisations d'engagement par les crédits de paiement n'est donc pas totale mais le projet annuel de performances de la mission

« Plan de relance » précise que les crédits de paiement correspondant au solde des engagements non couverts au 31 décembre 2010, soit 100 millions d'euros, seront ouverts au fur et à mesure des besoins directement sur le programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement » à partir de 2011.

Pour la **rénovation urbaine, 150 millions d'euros de crédits de paiement** supplémentaires sont inscrits. Cette ouverture permet de solder la couverture en crédits de paiement d'opérations engagées par l'ANRU sur les autorisations d'engagement ouvertes à son bénéfice en 2009 au titre du plan de relance de l'économie.

Enfin, **67 millions d'euros de crédits de paiement** sont prévus à l'action 03 pour solder la couverture en crédits de paiement d'opérations engagées par l'ANAH sur les autorisations d'engagement ouvertes à son bénéfice en 2009 au titre du plan de relance de l'économie. En 2009, 200 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 133 millions d'euros de crédits de paiement ont été ouverts sur cette action.

Aucune ouverture de crédit n'est, en revanche, proposée en projet de loi de finances 2010 au titre de l'action 04 « **Hébergement et structures d'accueil** », alors que ces dotations avaient permis, en 2009, de financer notamment les dépenses de fonctionnement des 1.830 places d'hébergement d'urgence ouvertes en 2008.

B. LA MISSION NE SATISFAIT PAS CORRECTEMENT À L'OBJECTIF DE LISIBILITÉ DES POLITIQUES PUBLIQUES

Les nouvelles règles budgétaires issues de la « LOLF » ont amené, pour l'examen du projet de loi de finances, à passer d'une logique de moyens à une logique de résultats axée sur la performance, et de fixer pour cela des indicateurs. L'entrée en vigueur de la LOLF a été aussi l'occasion d'appréhender l'examen des crédits sous forme de « missions », c'est-à-dire un **ensemble de programmes concourant à une politique publique définie**.

Il résultait de ses règles nouvelles des exigences en termes de **stabilité** des maquettes budgétaires et de **cohérence** dans la présentation de ces missions.

Un autre apport de la LOLF devait être de permettre le **rapprochement**, dans le même document budgétaire, de l'ensemble des moyens consacrés à une politique publique, qu'il s'agisse en particulier de **crédits budgétaires** ou de **dépenses fiscales**.

Sur ces deux points, la mission « Ville et logement » s'avère défailante.

1. Une vue partielle des moyens de l'Etat

La politique du logement et de la ville s'appuie au moins autant sur les mesures fiscales, dont l'importance croît chaque année, que sur des crédits budgétaires.

Or les responsables de programme ne disposent d'aucune latitude quant à ces mesures fiscales qui sont, de plus, examinées et votées par le Parlement en l'absence des ministres en charge de la mission. Ils en ignorent également les estimations de coût.

Votre rapporteur spécial ne peut que regretter cet état de fait. **Le projet de loi de finances pour 2010, comme les budgets précédents, ne permet pas que s'instaure un véritable débat sur les orientations de la politique du logement.**

Le présent projet de loi de finances comporte ainsi plusieurs articles¹ qui n'ont pas été rattachés à la mission « Ville et logement » et qui ont, pourtant, un **poïds financier plus important que certains choix de nature purement budgétaires**. Ces articles prévoient :

- la poursuite du « **verdissement** » entamé en 2009 pour les aides fiscales à l'investissement locatif (diminution du taux de réduction d'impôt pour les logements ne respectant pas la norme BBC -bâtiment basse consommation- sur le dispositif Scellier) et à l'acquisition de résidences principales (même diminution sur le crédit d'impôt « TEPA » pour l'achat dans l'immobilier neuf) ;

- la prolongation et surtout le maintien du **doublement du PTZ** pour 2010. cette dernière mesure représente une dépense fiscale totale de 1,37 milliard d'euros sur la période 2011-2017 au titre des prêts émis en 2010, dont 370 millions d'euros pour la prolongation du doublement.

2. Une structure éclatée

En 2009, l'architecture de la mission budgétaire « Ville et logement » avait connu d'importantes modifications du fait de l'intégration d'un nouveau programme intitulé « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » et de la fusion, du programme « Rénovation urbaine » et du programme « Equité sociale et territoriale et soutien » dans un nouveau programme « Politique de la ville », qui rassemblait les crédits destinés aux interventions sociales de la politique de la ville.

Le programme « Développement et amélioration de l'offre de logement » s'était vu ajouter, enfin, une action supplémentaire « Délégués du préfet dans les quartiers ». Cette action est supprimée dans la maquette du projet annuel de performances pour 2010.

Au total, cependant, la mission budgétaire gardait une cohérence certaine et conservait son statut de mission ministérielle.

Les changements intervenus en juin 2009 dans les structures gouvernementales ont mis un terme à cette cohérence. La **mission « Ville et logement » est désormais à caractère interministériel** et sa gestion se trouve éclatée entre deux ministres, deux secrétaires d'Etat et trois responsables de programme.

On notera cependant que la maquette budgétaire 2010 a conservé l'appartenance du programme 177 à la mission. Ce rattachement avait été souhaité par votre commission des finances dès l'examen de la loi de finances pour 2008, dans le contexte de la mise en place du droit au logement opposable, considérant que **la définition des parcours résidentiels doit englober l'ensemble de la chaîne de l'hébergement et du logement.**

¹ Articles 44, 45 et 46.

Votre rapporteur spécial sera donc particulièrement attentif à ce que cette cohérence soit préservée, et non pas remise en cause par les considérations du comité interministériel des programmes¹ inspirées par le souhait de reconstituer une mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » la plus vaste possible. Des engagements devront être donnés sur ce point par le Gouvernement lors de l'examen du budget 2010.

3. Des réformes qui tardent à se mettre en place

La crédibilité des moyens affichés de la politique du logement et de la ville s'apprécie, enfin, à la rapidité de mise en œuvre effective des mesures votées.

De ce point de vue, il existe encore trop souvent un décalage important entre l'annonce des mesures et leur application. Des exemples récents en apportent la preuve. Ils concernent pour le volet logement, la garantie universelle des risques locatifs (GRL) et, dans une moindre mesure, le prélèvement sur les ressources financières des organismes d'habitations à loyer modéré, qui sont toujours en attente de décrets d'application.

La création de la GRL a été officialisée par la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007 qui l'a autorisée et en a fixé le régime. Ce dispositif prenait ainsi la suite du mécanisme dit « Loca-Pass », destiné à faciliter l'accès des salariés au logement locatif que l'Union d'économie sociale du logement (UESL) avait mis en œuvre dès 1999. La GRL devait étendre le bénéfice du dispositif à des publics non éligibles aux aides d'« Action logement »².

A compter de ce premier vote du Parlement, s'est alors ouverte une période de concertation assez laborieuse entre le Gouvernement, les représentants des assureurs et l'UESL, dont l'objet était de déterminer comment éviter que les personnes les plus modestes, allocataires d'aides au logement, soient exclues de ce dispositif.

C'est finalement par le vote d'une disposition de nature législative³, à l'occasion de la loi n°2008-1443 de finances rectificative pour 2008, précisant que « *sous réserve du respect des autres conditions d'éligibilité, la garantie de l'Etat est accordée dans tous les cas où le montant du loyer est inférieur à 50 % des ressources du locataire* », qu'une nouvelle impulsion avait pu être donnée au dossier.

La loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion a, sur un point relativement mineur, modifié à nouveau le contexte juridique en confirmant la compétence d'« Action logement » pour gérer la GRL, mais en renvoyant la définition de ses règles de fonctionnement à un cahier des charges approuvé par décret en conseil d'Etat et non, comme auparavant, élaboré par l'UESL et approuvé par décret.

¹ CIAP. Avis sur le programme 177 de la mission « ville et logement » - rapport du 18 septembre 2009.

² Le 1 % Logement a été renommé Action logement fin juillet 2009 par délibération des partenaires sociaux en conseil d'administration de l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL).

³ A l'initiative de la commission des affaires sociales.

Au total, et selon les informations fournies à votre rapporteur spécial, le projet de cahier des charges a été transmis en octobre 2009 au Conseil d'Etat, et le projet de décret permettant la création de la GRL devrait l'être avant la fin de l'année 2009, soit **deux ans après son annonce**.

La mise en œuvre du **prélèvement sur les ressources financières des organismes d'habitations à loyer modéré, dit taxe sur les « dodus dormants »**, initialement créé par la loi de mobilisation pour le logement puis repris, après l'annulation par le Conseil constitutionnel, par la loi n° 2009-431 du 20 avril 2009 de finances rectificative pour 2009, a également été retardée. **Le décret mettant en œuvre ce prélèvement n'a toujours pas été publié**. Il doit pourtant procurer un produit de 60 millions d'euros¹ en 2010, au profit de la CGLLS.

Selon les informations fournies, les délais de mise en œuvre seraient dus à la lenteur des réflexions engagées entre l'Etat, l'Union sociale de l'habitat et les fédérations représentant les OPH, les SA d'HLM et les sociétés coopératives d'HLM quant à la définition de l'assiette de la taxe et le traitement particulier à réserver aux SEM. Ils résultent également des discussions en cours sur les procédures et les modalités de répartition du produit de la péréquation.

Dans le **domaine de la politique de la ville**, l'année écoulée aura été marquée par le **non-aboutissement de la réflexion sur la révision de la géographie prioritaire**, que votre commission des finances avait engagée à l'occasion de l'examen du budget 2008, en faisant adopter le principe d'une actualisation, tous les cinq ans, et pour la première fois en 2009, du zonage prioritaire.

Certes, le Gouvernement a, dans ce but, lancé une **large concertation** des acteurs locaux et nationaux sur les principes de la politique de la ville au cours du premier semestre 2009. Cette concertation s'est appuyée sur un livre vert préparé par le secrétariat général du comité interministériel des villes (SG-CIV). Par ailleurs, nos collègues Pierre André et Gérard Hamel, également Président de l'ANRU, ont été **missionnés par le Premier ministre** afin de proposer une méthode opérationnelle de révision de la géographie prioritaire. Leur rapport² propose, à ce titre, la suppression des zones urbaines sensibles (ZUS) et l'adoption d'une logique différente, reposant sur une définition contractuelle Etat/communes des quartiers prioritaires.

Au motif qu'il pourrait être interprété comme remettant en cause la philosophie de la politique de la ville, dans un contexte budgétaire très difficile où l'effort de l'Etat à destination des quartiers risque d'être menacé, ce travail n'a pas été reçu positivement par la Secrétaire d'Etat chargée de la politique de la ville.

Au lieu d'accélérer le processus de réforme, cette initiative pourrait donc l'avoir ralenti. L'annonce que le SG-CIV et la DARES (Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques) ont lancé, en octobre 2009, un appel à projet de recherche pour l'évaluation des politiques géographiquement ciblées de développement économique (ZUS, ZRU, ZFU) dont les résultats sont attendus pour le

¹ Cette première estimation pourrait être ramenée à 40 millions d'euros selon les dernières informations transmises.

² Rapport sur la révision de la géographie prioritaire et la contractualisation de la politique de la ville. Septembre 2009.

début de l'année 2011 est, de ce point de vue, inquiétante, de même que le retard pris dans le **rythme des réunions des comités interministériels des villes**¹.

Aux doutes sur l'avenir de la géographie prioritaire, s'ajoutent le report de la réforme de la **dotation de solidarité urbaine**² et les conséquences de la réforme fiscale sur les zones franches urbaines. Ces **débats non tranchés**, suscitent au total, une **certaine inquiétude sur les objectifs** et l'engagement réel du Gouvernement quant à la relance d'une politique ambitieuse de rééquilibrage au profit des zones urbaines les plus en difficulté.

C. DES INCERTITUDES FINANCIÈRES MAJEURES

1. L'équilibre fragile des deux principaux opérateurs

a) l'Agence nationale de l'habitat (ANAH)

Le 18 novembre 2008, l'ANAH a décidé, avec **plus d'un mois d'avance**, la fin de prise en charge des dépenses pour l'année en cours. Elle a ainsi **clos l'exercice 2008** avec une trésorerie réduite à 15,7 millions d'euros représentant 8 jours de dépenses.

Pour être en mesure de reprendre les paiements aux propriétaires dès les premiers jours de janvier 2009, elle a ensuite conclu, avec l'Agence France Trésor (AFT) et l'appui des ministères de tutelle, une **convention d'avance de trésorerie** d'un montant maximum de 240 millions d'euros pour l'année 2009 en attente des versements au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC)³.

Ces deux évènements illustrent la **brutalité avec laquelle s'est appliquée la réforme du financement de l'Agence** résultant de la loi de mobilisation pour le logement⁴, les versements des dotations de l'Etat ayant été arrêtés avant que ne soient définitivement détaillées les modalités des nouvelles contributions en provenance d'« Action logement ».

A compter de 2009 et **pour trois ans**, en effet, à la subvention de l'Etat au titre des interventions de l'ANAH, se substitue la **contribution d'« Action logement »** pour l'amélioration du parc privé, à hauteur de **480 millions d'euros**.

Le financement de l'Etat est désormais limité à une **subvention pour charge de service public**, dont le montant a été minoré de la masse salariale correspondant à 20 emplois, transférés du plafond d'emploi de l'opérateur à celui du programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement

¹ Le dernier CIV s'est, en effet, tenu le 20 janvier 2009 alors qu'il doit, en principe, se réunir tous les six mois.

² L'article 56 du présent projet de loi de finances prévoit la simple reconduction, majorée du taux de croissance de la DSU, des attributions de DSU 2009. Voir sur ce sujet le commentaire de l'article 56, rattaché à l'examen de la mission « relations avec les collectivités territoriales ».

³ L'ANAH estime les frais financiers liés à cet emprunt à 1 million d'euros.

⁴ Loi du 25 mars 2009 précitée.

« durable et de la mer ». Cette subvention passe de 5,959 millions d'euros à 4,215 millions d'euros dans le projet de budget 2010. Elle reste **très inférieure au montant des dépenses de fonctionnement de l'opérateur** qui s'établissent à 21 millions d'euros.

La dernière source de financement de l'ANAH est constituée par le produit de la **taxe sur les logements vacants (TLV)**. Son produit pour l'ANAH est estimé pour 2010 à **18 millions d'euros**.

L'article 51 de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, codifié à l'article 232 du code général des impôts, a créé la taxe sur les logements vacants (TLV), afin d'inciter les propriétaires de logements laissés volontairement inoccupés depuis au moins 2 ans et situés dans des zones où la demande de logements est particulièrement forte à remettre ceux-ci sur le marché locatif.

La TLV s'applique aux logements vacants situés dans les agglomérations de Paris, Lyon, Lille, Bordeaux, Toulouse, Montpellier, Nice et Cannes-Grasse-Antibes. Sont exclus de la TLV : le parc locatif social, les résidences secondaires, les locaux dont la mise en état d'habitation nécessiterait des travaux importants, les logements mis en location ou en vente au prix du marché et ne trouvant pas preneurs ou ceux qui ont été occupés plus de 30 jours consécutifs au cours de l'une des deux années de référence.

La base de la TLV est la même que celle de la taxe d'habitation. Le taux d'imposition varie en fonction de la durée de vacance du bien : 10% la première année d'imposition, 12,5% la deuxième et 15% à partir de la troisième.

Les locaux vacants sont recensés au cours de l'année d'imposition par les services des impôts à partir du fichier de la taxe d'habitation (TH). La taxe, établie par voie de rôle, est recouvrée par les comptables du Trésor dans les mêmes conditions que la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Ce changement radical de mode de financement intervient dans un contexte particulier. La loi de mobilisation pour le logement a étendu l'action de l'Agence à la **lutte contre l'habitat indigne** et à l'amélioration des structures d'hébergement. En plus de ses missions de requalification d'immeubles, l'ANAH pourra ainsi contribuer à des opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI). Cette activité doit se développer, au-delà des modalités d'interventions traditionnelles de l'Agence, dans le cadre du PNRQAD et du nouveau dispositif de fonds locaux de réhabilitation de l'habitat privé institué par la loi du 25 mars 2009.

Toutefois, dans le cadre du transfert de ces compétences (Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale insalubrité, RHI et humanisation des structures), l'Etat devrait apporter également à l'Agence les engagements qu'il a antérieurement contractés, soit **un montant de « dettes » dépassant 50 millions d'euros¹**.

Ces engagements s'ajouteront au montant de ceux qui restent à couvrir à la fin de l'année 2009, soit environ 1 milliard d'euros.

De manière générale, la fixation des capacités annuelles d'engagement de l'ANAH pour 2010 devra impérativement tenir compte des engagements déjà souscrits et de leur **soutenabilité financière pour les 3 prochaines années**, sachant que

¹ La liste des opérations pour lesquelles l'ANAH sera subrogée dans les obligations de l'Etat doit être prochainement fixée par décret.

l'Agence continuera en 2010 (à hauteur de 67 millions d'euros), comme en 2009, de bénéficier de l'apport de **crédits de paiement en provenance du Plan de relance**. Selon l'Agence, ses moyens d'intervention globaux, hors plan de relance, seront en diminution de 3 % en 2010 ce qui l'amènera à puiser assez largement dans les ressources de son fonds de roulement.

Le tableau ci-après récapitule les crédits disponibles pour la période 2000 à 2008 et les prévisions pour 2009 et 2010.

Moyens d'engagement disponibles de l'ANAH

(en millions d'euros)

| | Total des moyens d'engagement disponibles ou prévus | dont AE engagées les années antérieures et redevvenues disponibles | dont taxe sur les logements vacants |
|---------------------|---|--|-------------------------------------|
| 2000* | 474,5 | 146,8 | 10,7 |
| 2001* | 415,5 | 134,4 | 11,8 |
| 2002 | 456,2 | 40,0 | 12,2 |
| 2003 | 415,1 | 87,0 | 23,6 |
| 2004 | 418,1 | 77,3 | 21,0 |
| 2005 | 453,8 | 39,6 | 21,8 |
| 2006** | 510,4 | 28,3 | 19,7 |
| 2007** | 594,4 | 87,0 | 20,0 |
| 2008** | 546,9 | 30,0 | 17,4 |
| 2009 (prévision) | 592,0 | 0 | 17,5 |
| 2010 (prévision) | 577,0 | 0 | 18,0 |

*les montants disponibles, de 2000 à 2001, sont destinés aux seuls propriétaires bailleurs (PB), puis à partir de 2002 aux propriétaires bailleurs et occupants (PO).

**pour 2006, 2007 et 2008 le montant inclut les reports des autorisations d'engagement non consommées des délégataires.

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

L'ANAH devrait trouver sans trop de difficultés les moyens d'adapter les outils de prévision et de planification d'activité à la nouvelle donne de son financement.

Celle-ci pose cependant la question d'une **modification ultérieure du statut de l'Agence, établissement public administratif**, pour un statut plus adapté à ses nouveaux besoins en termes de gestion comptable et financière.

Plus inquiétantes sont les éventuelles conséquences du resserrement des marges budgétaires de l'Agence et du rétrécissement de son horizon financier, limité désormais à l'échéance 2011 des versements de l'UESL. Elle pourrait être amenée, en effet, à sanctuariser les dépenses résultant des compétences exercées au nom de l'Etat et parallèlement à **limiter les engagements pris à l'égard des collectivités territoriales** dans le cadre des conventions de gestion des délégations de compétence, qui permettent aux collectivités publiques qui le désirent de conduire la politique d'attribution des subventions sur leur territoire.

Cette question des partenariats financiers noués entre l'Agence et les collectivités territoriales devra être précisée au cours de l'élaboration du contrat **d'objectifs Etat/ANAH pour la période 2010-2012**.

b) L'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)

La participation de l'Etat au PNRU, à travers la subvention versée à l'ANRU, avait été successivement portée de 2,5 milliards d'euros pour la période 2004-2008 par la loi « fondatrice » du 1^{er} août 2003 pour la ville et la rénovation urbaine à 6 milliards d'euros pour la période 2004-2013 par la loi du 5 mars 2007 instituant le droit opposable au logement.

La loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement a doublé l'ampleur des **moyens financiers consacrés à la mise en œuvre du PNRU entre 2004 et 2013** en les portant à **12 milliards d'euros**. Mais elle a aussi transféré temporairement sur la **participation des employeurs à l'effort de construction** la part de financement qui incombait à l'Etat.

Pour les années 2009 à 2011, l'UESL doit donc réserver une enveloppe de **770 millions d'euros par an** pour le financement du PNRU auxquels s'ajoutent la contribution de la CGLLS pour 30 millions d'euros et de la Caisse des dépôts et consignations pour 25 millions d'euros.

Au titre du **plan de relance**, et pour l'année 2009, l'Etat a accordé à l'Agence des autorisations d'engagement à hauteur de 350 millions d'euros. Il apportera, en 2010, un financement complémentaire (20 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2 millions d'euros en crédits de paiement) pour le financement d'opérations sur les **collèges dégradés** dans le périmètre d'intervention de l'Agence.

Le financement du PNRQAD entre 2009 et 2011 donnera lieu, pour sa part, au versement de 150 millions d'euros à l'ANRU par l'UESL soit 10 millions d'euros en 2009, 45 millions d'euros en 2010 et 95 millions d'euros en 2011.

Le Programme national de requalification des quartiers anciens (PNRQAD)

Créé par la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre les exclusions, le PNRQAD cible à la fois les quartiers anciens dégradés présentant des caractéristiques d'une concentration élevée d'habitat indigne avec une situation économique et sociale des habitants particulièrement difficile et les quartiers anciens dégradés dans lesquels il est constaté une vacance élevée malgré un marché immobilier tendu.

Pour la période 2009-2016, il prévoit la réhabilitation de 60 000 logements privés, dont au moins 20 000 devant faire l'objet d'un conventionnement, et la production de 25 000 logements locatifs sociaux et 5 000 places d'hébergement ou logements de transition.

Ce programme fait l'objet d'une première phase entre 2009 et 2011 qui vise à entamer la requalification d'une vingtaine de quartiers. Un budget de 380 millions d'euros lui sera consacré :

150 millions d'euros de l'ANRU ;

150 millions d'euros de l'ANAH ;

80 millions d'euros d'aides à la pierre sur le budget du Ministère du logement.

Le 13 mai 2009, la ministre du logement a lancé un appel à candidature précisant les critères d'éligibilité au PNRQAD. Par ailleurs, en application de la loi du 25 mars 2009, le décret n° 2009-720 du 17 juin 2009 crée une commission qui sera chargée de sélectionner les quartiers qui bénéficieront du PNRQAD. Les collectivités souhaitant s'inscrire dans la première phase du PNRQAD avaient ainsi jusqu'au 30 juillet 2009 pour présenter un dossier de candidature. La commission doit ensuite se réunir au mois d'octobre pour émettre un avis sur la recevabilité des projets, le périmètre et le volume des interventions proposées. La liste des quartiers retenus fera l'objet d'un décret du ministre en charge du logement.

Les collectivités retenues entreront ensuite dans une phase d'approfondissement de leur projet, qui débouchera sur une contractualisation avec l'ANRU, qui coordonne la démarche en « guichet unique », en articulation avec les aides de l'ANAH à la réhabilitation du parc privé et celles du ministère du logement.

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Compte tenu de son poids modeste et du délai nécessaire à sa mise en place, **le PNRQAD ne constitue pas encore un sujet d'inquiétude pour l'équilibre financier de l'ANRU.**

Il n'en est pas de même pour le **PNRU**, à propos duquel votre rapporteur spécial a souligné depuis plusieurs années que **l'Agence sera dans l'incapacité d'en assurer la charge à compter de la fin 2010**, sans une remise à plat de son financement.

Le **Programme national de rénovation urbaine (PNRU)** arrive, en effet, dans une **phase active de réalisation des opérations** prévues dans les conventions.

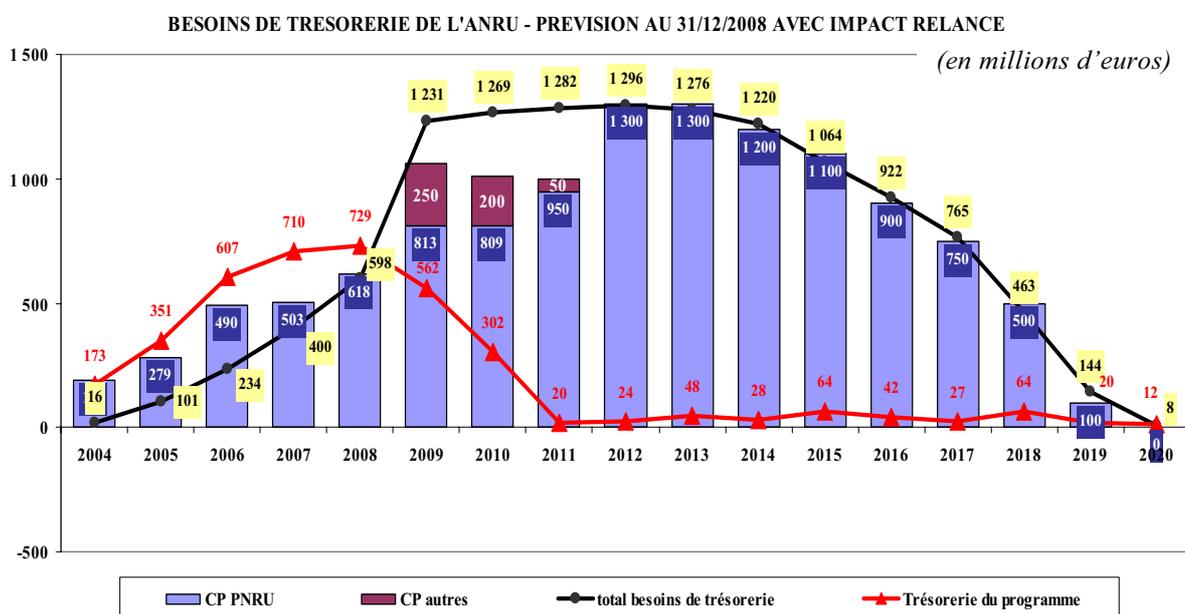
Etat d'avancement du PNRU

Au 1er septembre 2009, 375 projets ont été approuvés par le comité d'engagement (335 conventions signées), représentant 474 quartiers (196 prioritaires), 3,21 millions d'habitants et un montant d'investissement de 39,8 milliards d'euros, dont 10,9 milliards d'euros de subventions de l'ANRU.

Ces projets validés en comité d'engagement comprennent la construction de 122.391 logements sociaux, 292.654 réhabilitations, 126.582 déconstructions, 309.429 résidentialisations, mais aussi le financement d'aménagements, d'équipements, de requalification d'habitat privé dégradé, de changement d'usage, de l'ingénierie.

L'augmentation du volume de ses interventions (784,8 millions d'euros en 2009 contre 415,2 millions en 2008) est la traduction concrète des conventions que l'ANRU a approuvées. Il continuera à augmenter dans les années à venir du fait du décalage entre les engagements pris (10,9 milliards d'euros) et les paiements qui sont fonction de la réalisation des conventions signées.

Dans son **rapport financier 2008**, l'Agence faisait état dès 2011 d'un **besoin de trésorerie, évalué en globalisant les ressources du PNRU et du PNRQAD¹, supérieur de 140 millions d'euros aux ressources prévues par la loi de mobilisation pour le logement**. Elle notait qu'au-delà de 2011, des ressources annuelles de l'ordre de 1.300 millions d'euros sont à prévoir. Votre rapporteur spécial avait cependant douté du réalisme d'un calendrier qui semblait ne pas prendre suffisamment en compte le démarrage rapide désormais des réalisations.



Source : ANRU

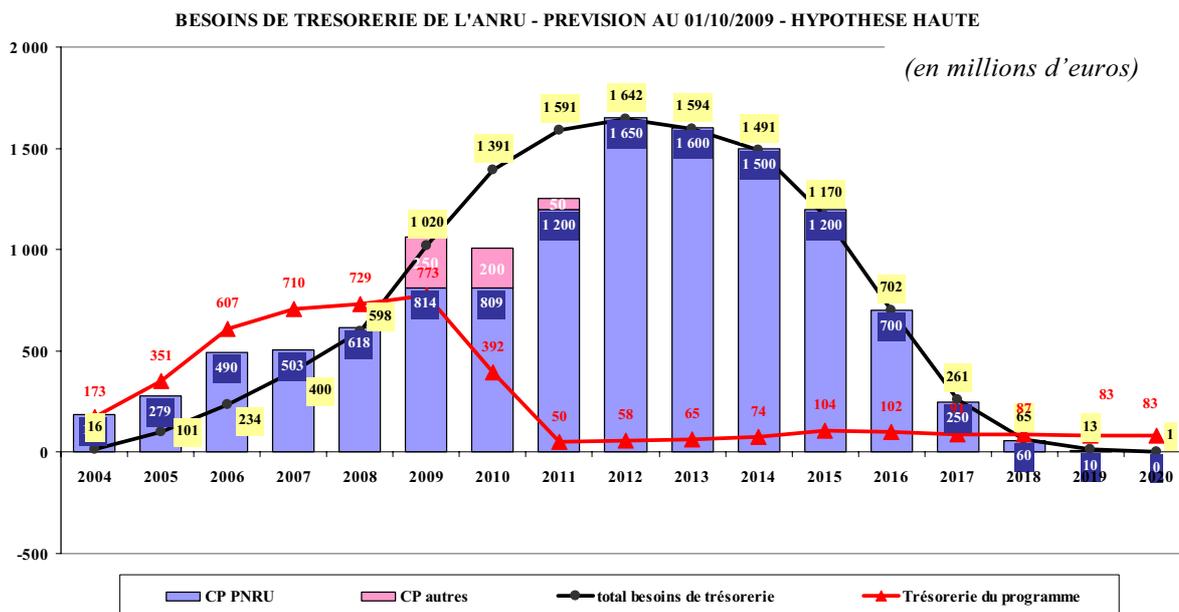
Les rythmes de décaissement enregistrés au cours du premier semestre 2009 ont amené l'ANRU à réviser ses prévisions dans le sens d'un **resserrement accru sur la période 2010-2014**.

Estimation des décaissements (en millions d'euros)

| | au 31/12/2008 | au 01/10/2009 | |
|------|---------------|---------------|-------|
| 2008 | 619 | 619 | 0% |
| 2009 | 1231 | 1020 | - 17% |
| 2010 | 1269 | 1391 | + 10% |
| 2011 | 1282 | 1591 | + 24% |

Source : ANRU

¹ Les crédits du PNRQAD se retrouvent ainsi mobilisés au profit du PNRU.



Source : ANRU

2. Une échéance 2011 à préparer

a) Le répit du plan de relance

Le plan de relance a offert en 2009 un **répit bienvenu** aux deux opérateurs principaux de la mission « Ville et logement ».

En ce qui concerne la rénovation urbaine, les 200 millions d'euros apportés en crédits de paiements ont permis de doubler les avances aux maîtres d'ouvrage, et 350 millions d'euros supplémentaires ont été alloués pour financer des surcoûts, des opérations nouvelles et de l'ingénierie. Ces crédits supplémentaires permettront de financer plus de 4 milliards d'euros de travaux dans le secteur du bâtiment et des travaux publics.

Le ministère du plan de relance affiche des objectifs ambitieux en termes de réalisations physiques : 12.000 constructions de logements sociaux ; 23.000 réhabilitations, 20.000 résidentialisations, 160 opérations d'aménagement, 100 équipements publics, 12 opérations commerciales et 80 opérations d'ingénierie.

En tout état de cause, pour 2010, les crédits du plan de relance continueront de jouer leur rôle d'amortisseur de la crise du secteur de la construction et de déblocage d'opérations en attente de financements complémentaires, compensateurs des hausses de coût enregistrées depuis leur conception.

b) L'avenir compromis de la PEEC

L'année 2010 doit être mise à profit pour élaborer un **schéma réaliste de financement des interventions de l'ANRU et de l'ANAH**, susceptible de succéder au système temporaire mis en place par la loi de mobilisation pour le logement et

permettant de sortir d'une logique consistant à repousser régulièrement les échéances de règlement des dettes accumulées.

Le mécanisme de financement mis en œuvre depuis 2009 n'est, en effet, pas soutenable à moyen et long terme.

Pour la période triennale 2009-2011, les deux programmes en cours comme les deux agences de l'Etat chargées de leur mise en œuvre sont quasi exclusivement financées sur les contributions demandées à l'UESL.

Les enveloppes minimales et maximales des emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction ont été fixées par décret du 22 juin 2009 (n° 2009-747). S'agissant, d'une part, de la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine et d'autre part, de celle du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés ainsi que du soutien à l'amélioration du parc privé¹, le décret fixe une somme unique et identique sur les trois années concernées.

Enveloppes minimales et maximales des emplois de la PEEC

(en millions d'euros)

| Catégorie d'emploi | Emploi | Dénomination | Enveloppes minimales | | | Enveloppes maximales | | |
|-----------------------|--------------------------------|--|---------------------------|-----------------------------|------|----------------------|------------------------------|------|
| | | | 2009 | 2010 | 2011 | 2009 | 2010 | 2011 |
| a) de l'art. L. 313-3 | I de l'art. R. 313-19-1 | Pass foncier | 700 dont 400 pour le I | 800 dont 600 pour le I | 700 | 900 | 1000 | 900 |
| | II de l'art. R. 313-19-1 | Prêts accession | | | | | | |
| | III de l'art. R. 313-19-1 | Prêts travaux | 0 | 0 | 0 | 200 | 200 | 200 |
| | IV à VII de l'art. R. 313-19-1 | Autres aides en faveur des personnes physiques | 343 | 314 | 285 | 378 | 346 | 315 |
| b) de l'art. L. 313-3 | I et II de l'art. R. 313-19-2 | Dotations en fonds propres et quasi-fonds propres | 90 | 135 | 135 | 110 | 165 | 165 |
| | III de l'art. R. 313-19-2 | Subventions 1% relance | 285 | 285 | 285 | 315 | 315 | 315 |
| | IV et V de l'art. R. 313-19-2 | Prêts au logement social et intermédiaire | 270 | 270 | 270 | 330 | 330 | 330 |
| | VI de l'art. R. 313-19-2 | Préfinancements | 90 | 90 | 90 | 110 | 110 | 110 |
| | VII de l'art. R. 313-19-2 | Subventions en faveur de l'AFL | 400 | 400 dont 200 pour le VII | 0 | 500 | 500 dont 250 pour le VIII | 0 |
| | VIII de l'art. R. 313-19-2 | Prêts en faveur de l'AFL | | | 400 | | | 500 |
| c) de l'art. L. 313-3 | I de l'art. R. 313-19-3 | Structures collectives | 135 | 135 | 135 | 165 | 165 | 165 |
| | II de l'art. R. 313-19-3 | Aides en faveur du traitement des logements indignes | 27 | 45 | 90 | 33 | 55 | 110 |
| | III et V de l'art. R. 313-19-3 | Aides à caractère social | 36 | 36 | 36 | 44 | 44 | 44 |
| | IV de l'art. R. 313-19-3 | Financement de l'APAGL | 10 | 9 | 9 | 12 | 11 | 11 |
| | VI de l'art. R. 313-19-3 | Actions dans des territoires spécifiques | 27 | 27 | 27 | 33 | 33 | 33 |
| | d) de l'art. L. 313-3 | I de l'art. R. 313-19-4 | Financement du PNRU | 770 | 770 | 770 | 770 | 770 |
| e) de l'art. L. 313-3 | I de l'art. R. 313-19-5 | Financement du PNRQAD | 10 | 45 | 95 | 10 | 45 | 95 |
| | II de l'art. R. 313-19-5 | Financement de l'ANAH | 480 | 480 | 480 | 480 | 480 | 480 |
| f) de l'art. L. 313-3 | I de l'art. R. 313-19-6 | Financement de l'ANIL et des ADIL | 9 | 9 | 9 | 11 | 11 | 11 |
| | II de l'art. R. 313-19-6 | Financement de structures dédiées | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| g) de l'art. L. 313-3 | Art. R. 313-19-7 | Financement de la garantie des risques locatifs | 32 | 63 | 90 | 39 | 77 | 110 |

Source : décret du 22 juin 2009

Par arrêtés en date du 10 août 2009, ont été ensuite fixés les échéanciers de versement des subventions de l'UESL.

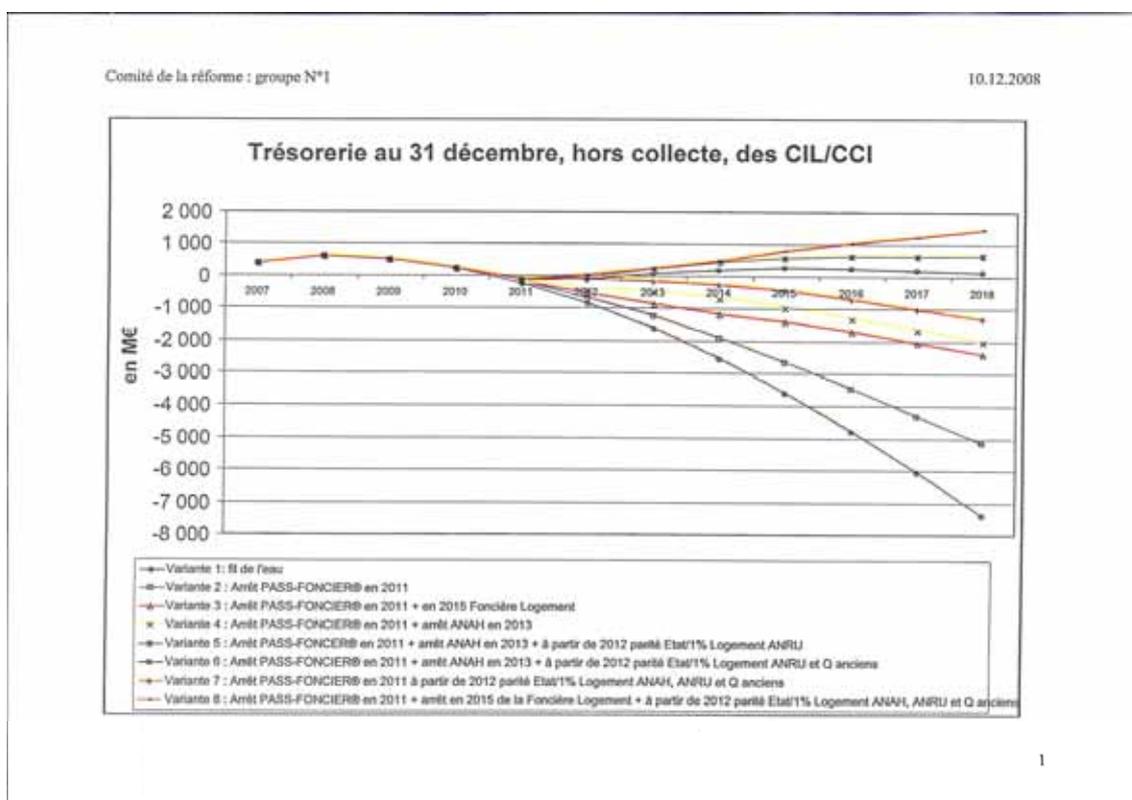
¹ La liste des emplois de la PEEC est codifiée à l'article L. 313-3 du code de la construction et de l'habitation.

| Emploi et destinataire | 2009 | 2010 | 2011 |
|-----------------------------------|--|--|--|
| PNRQAD (ANRU) | 10 M€ avant le 15 décembre | 11,25 M€ avant le 15 janvier 11,25 M€ avant le 15 avril 11,25 M€ avant le 15 juillet 11,25 M€ avant le 15 octobre | 23,75 M€ avant le 15 janvier 23,75 M€ avant le 15 avril 23,75 M€ avant le 15 juillet 23,75 M€ avant le 15 octobre |
| PNRU (ANRU) | 205 M€ dans les 15 jours suivant la publication de l'arrêté 390 M€ avant le 15 octobre 135 M€ avant le 15 janvier 2010 40 M€ avant le 15 avril 2010 | 310 M€ avant le 15 avril 300 M€ avant le 15 juillet 160 M€ avant le 15 octobre | 155 M€ avant 15 octobre 2010 235 M€ avant le 15 janvier 350 M€ avant le 15 avril 30 M€ avant le 15 juillet |
| Amélioration du parc privé (ANAH) | 240 M€ dans les 15 jours suivant la publication de l'arrêté 120 M€ avant le 15 septembre 120 M€ avant le 15 octobre | 120 M€ avant le 15 janvier 120 M€ avant le 15 avril 120 M€ avant le 15 juillet 120 M€ avant le 15 octobre | 120 M€ avant le 15 janvier 120 M€ avant le 15 avril 120 M€ avant le 15 juillet 120 M€ avant le 15 octobre |
| ANIL et ADIL | 5,85 M€ dans les 15 jours suivant la publication de l'arrêté 2,25 M€ avant le 15 septembre 0,9 M€ avant le 15 décembre | 5,85 M€ avant le 15 avril 2,25 M€ avant le 15 septembre 0,9 M€ avant le 15 décembre | 5,85 M€ avant le 15 avril 2,25 M€ avant le 15 septembre 0,9 M€ avant le 15 décembre |

Source : commission des finances d'après les arrêtés du 10 août 2009

Le système mis en place aboutit au **remplacement**, pour les ressources de la PEEC, **des emplois de type « prêt » par des emplois de type « subventions »** et donc à un **assèchement progressif de la ressource, hors collecte annuelle**.

Le schéma suivant atteste de la **rapidité des conséquences** sur la trésorerie de l'UESL.



Source : UESL

II. PRÉSENTATION DES PROGRAMMES

A. LE PROGRAMME 177 « PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES »

Le programme 177 est sous la responsabilité du directeur général de l'action sociale du ministère de la santé et affiche l'objectif « *tout en s'écartant des logiques de pure assistance, d'agir sur les situations de grand dénuement* ».

Toutefois, bien que son ambition soit de lever simultanément tous les freins qui font obstacle à l'inclusion sociale, il est **pour l'essentiel consacré à la gestion et au développement des moyens de l'accueil d'hébergement généraliste**.

Cette prédominance est apparente dans les moyens financiers et en termes de suivi de la performance. L'action 02 « Actions en faveur des plus vulnérables », représente, en effet, **91,4 % du total des moyens budgétaires** du programme et concentre **six des sept indicateurs** de performance.

Elle est également la seule qui connaisse une augmentation des moyens par rapport aux crédits votés de 2009.

Crédits demandés et évolution pour les actions du programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables »

(en euros)

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

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

1. Le bilan du PARSA

Les priorités du programme 177 sont très largement inspirées des choix retenus dans le cadre du plan d'action renforcé pour les sans-abris (PARSA), arrêté par le Gouvernement le 8 janvier 2007 après discussion avec les associations. Le PARSA

s'est achevé formellement à la fin de l'année 2007 mais ses objectifs ont été relayés par d'autres dispositions. Leur bilan de réalisation est contrasté.

Parmi les **points positifs** de l'avancement du PARSA, figurent en premier lieu la création de places de CHRS et le développement des maisons-relais.

Les objectifs de **création de places de CHRS** ont été dépassés. 6.035 places ont été créées en 2007 pour un objectif de 4.500, de même que 7.093 places de stabilisation pour un objectif de 6.600.

S'agissant des **maisons-relais**, l'objectif du PARSA était de porter leur nombre de places à 12.000. A la fin 2009, 8.804 places étaient ouvertes. Ce nombre devrait atteindre 12.327 à la fin 2010. Dans le même temps l'objectif a été rehaussé pour 2011 et porté à 15.000 par la circulaire « relance » du 5 mars 2009.

Au titre des **insuffisances**, on relève l'incapacité à réaliser l'objectif de construction de 80.000 **logements en PLA-I** (prêt locatif aidé d'intégration) **et PLUS** (prêt locatif à usage social). En 2007, l'écart de réalisation était de 20.000. Malgré une nette amélioration, il demeure, en 2008, à un niveau de 14.000 logements financés manquants.

Le **relogement des sortants de CHRS** soit en logement conventionné avec garantie de paiement du loyer (GRL) soit en réservation d'« Action logement » constitue la seconde faiblesse. Le PARSA avait programmé la réservation prioritaire, pour des sortants de CHRS, de 3.000 logements sociaux au titre d'« Action logement », de 4.000 logements dans le parc privé conventionné et de 1.600 logements dans le nouveau programme de Résidences hôtelières à vocation sociale. Ces objectifs n'ont pas été tenus dans un contexte difficile où interfère de manière importante l'entrée en application du droit au logement opposable (DALO).

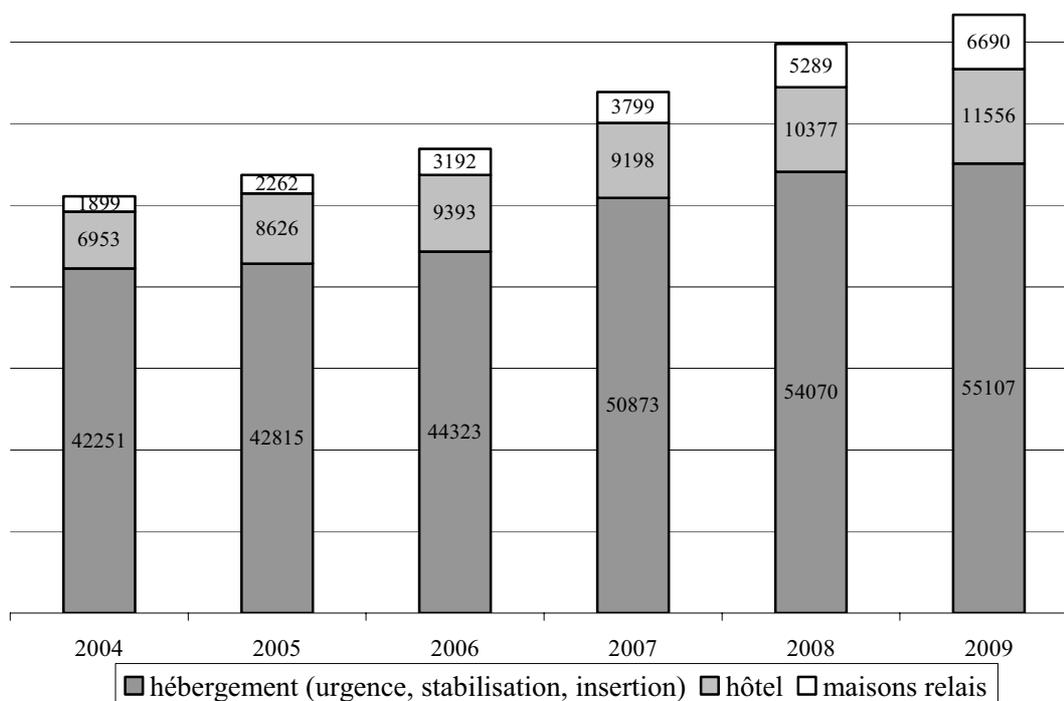
A cet égard, il faut également rappeler que le **principe de continuité**, institué par la loi du 5 mars 2007, qui implique que, même sur les places d'hébergement d'urgence, les personnes sont en droit de se maintenir tant qu'il ne leur a pas été proposé une « *solution sérieuse et durable* », peut contrarier la réalisation de l'objectif d'une **diminution de la part des places d'hôtel**.

Comme le mettent en évidence les statistiques, celles-ci, malgré leur coût très élevé, restent un instrument indispensable de la politique d'hébergement.

La proportion des places en hôtel est ainsi de 16 % au niveau national. Elle atteint 35 % en région Ile-de-France.

Capacités d'hébergement et de maisons relais. Dispositif généraliste

(en septembre de chaque année ; juin pour 2009)



Source : chantier national prioritaire 2008-2012 pour les personnes sans-abri ou mal logées

Au total, le nombre de chambres d'hôtel a progressé de 66 % depuis 2004 soit une évolution supérieure à celle de l'ensemble des capacités d'hébergement et de maisons relais qui, dans le même temps se sont accrues de 44 %.

2. Une sous-budgétisation persistante

Le programme 177 se caractérise par « une soutenabilité budgétaire impossible dès le début de l'exercice »¹. Cette appréciation du CIAP, portée sur le budget 2009 du programme, s'applique également, mais dans de moindres proportions, au projet de budget pour 2010.

La simple comparaison du montant des **crédits consommés en 2008** par rapport aux **crédits inscrits dans le projet de loi de finances 2010**, fait apparaître un **écart très important**, même après prise en compte de l'imputation sur le programme, en 2008, du financement de la **prime de Noël versée aux bénéficiaires du RMI** (soit **378,8 millions d'euros**), qui n'avait jamais été inscrite en loi de finances initiale.

¹ Rapport du CIAP précité.

Crédits consommés et crédits inscrits sur le programme 177

(CP en euros)

| | |
|---------------------------|---------------|
| consommation 2008 | 1 609 933 356 |
| crédits inscrits 2010 | 1 099 410 050 |
| écart à périmètre courant | -510 523 306 |
| en % | -31,71% |
| écart hors prime de Noël | -131 723 306 |
| en % | - 12,0 % |

Source : commission des finances

L'évolution, envisagée par le projet de budget 2010, d'une baisse des besoins en termes de crédits budgétaires est pourtant peu crédible, compte tenu de l'augmentation inéluctable des dépenses en raison de la crise économique et sociale, de l'accroissement des frais de fonctionnement correspondant aux nouvelles places d'hébergement créées et, enfin, des engagements pris pour l'humanisation des centres et le développement du suivi social.

Analysés par grand dispositif, les écarts entre consommation réelle et crédits inscrits font apparaître des **baisses de prévisions de dépenses peu réalistes** particulièrement pour l'**hébergement d'urgence** et l'**aide alimentaire**. C'est le cas de l'estimation retenue pour les nuits d'hôtel au sein de l'hébergement d'urgence, et qui envisage une diminution de plus de 40 % de leur nombre par rapport à 2009 (5.431 contre 9.152).

Les principaux écarts entre les crédits inscrits en loi de finances et les crédits effectivement consommés

(en euros)

| Dispositif | Crédits consommés 2008 | Crédits inscrits PLF 2009 | Crédits inscrits PLF 2010 |
|--|------------------------|---------------------------|---------------------------|
| Allocations et prestations d'aide sociale versées aux personnes âgées et aux personnes handicapées * | 51.625.471 | 50.000.000 | 37.000.000 |
| Veille sociale | 65.504.983 | 43.350.725 | 51.000.000 |
| Hébergement d'urgence | 228.455.381 | 234.221.240 | 214.000.000 |
| CHRS | 615.640.566 | 576.567.789 | 615.000.000 |
| Aide alimentaire | 20.545.870 | 15.127.558 | 14.100.000 |

* Le nombre de bénéficiaires de ces prestations est faible et en diminution constante notamment pour les personnes handicapées qui sont progressivement prises en charge par d'autres dispositifs.

Source : commission des finances

Les sous-budgétisations du programme 177 sont d'autant plus visibles que **les actions du programme ne seront pas abondées en 2010 par les crédits de plan de relance, qui a largement contribué en 2009 au comblement des écarts de crédits**, y compris pour des dépenses de pur fonctionnement.

Le plan de relance a, en effet, financé en 2009 :

- l'humanisation et la rénovation des centres d'hébergement (80 millions d'euros) ;
- la mise en place de 50 équipes dans 25 départements pour renforcer la veille sociale (2,9 millions d'euros) ;
- le fonctionnement de 1.830 places d'hébergement ouvertes courant 2008 (22,5 millions d'euros) ;
- la création de 100 places d'urgence et 100 places de stabilisation (2,6 millions d'euros) ;
- la création de 800 places, dont 200 dans les DOM, en centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) (12,5 millions d'euros) ;
- la reprise des déficits d'exploitation des années antérieures (12,5 millions d'euros) ;
- des mesures d'intermédiation locative (15 millions d'euros) ;
- une dotation exceptionnelle au titre de l'aide alimentaire (20 millions d'euros) ;

soit un **apport de 168 millions d'euros à l'exécution du programme 177.**

Votre rapporteur spécial note enfin que le **projet de loi de finances rectificative pour 2009**, en cours d'examen devant le Parlement, prévoit l'inscription de **32,8 millions d'euros de crédits supplémentaires** en autorisations d'engagement et crédits de paiement sur le programme 177. Ces crédits permettront de combler à hauteur de 14 millions d'euros l'insuffisance du financement de l'**allocation de reconnaissance allouée aux harkis** et d'apurer, à hauteur de 18,8 millions d'euros les dettes de l'Etat vis-à-vis des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale, au titre de l'aide au logement temporaire et de la prise en charge de cotisations rapatriés.

Cet **effort de résorption de la dette accumulée doit être salué**. Il serait souhaitable que les inscriptions de dotations pour 2010 ne conduisent pas à sa reconstitution.

B. LE PROGRAMME 109 « AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT »

Le programme « Aide à l'accès au logement » regroupe l'ensemble des **aides à la personne** accordées directement ou indirectement aux ménages les plus modestes pour accéder à un logement décent ou s'y maintenir durablement.

Il comprend deux actions, l'une consacrée aux aides personnelles et l'autre aux subventions pour les associations agissant dans le domaine du logement.

Ce programme est piloté par le directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature qui ne dispose d'aucune marge de manœuvre dans son exécution. Les dépenses d'aides au logement sont, en effet, déterminées par les conditions d'octroi et les barèmes fixés par la réglementation.

L'appréciation de la performance se limite donc à celle de la justesse des estimations effectuées quant à l'évolution des dotations budgétaires.

Crédits demandés et évolution pour les actions du programme « Aide à l'accès au logement »

(en euros)

| action | AE = CP | | |
|--|---------------|---------------|-----------|
| | LFI 2009 | PLF 2010 | Evolution |
| Aides personnelles | 4 937 010 000 | 5 361 000 000 | 8,6% |
| Accompagnement des publics en difficulté | 8 362 500 | 8 700 000 | 4,0% |
| Total | 4 945 372 500 | 5 369 700 000 | 8,6% |

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2010

1. La progression prévisible des dotations du programme à destination des aides au logement

Pour l'année 2010, les aides personnelles au logement (ALS et APL) devraient enregistrer une progression de 4,6 % de leur montant par rapport à 2009, soit une **hausse de 520 millions d'euros**.

Ce « dérapage » résulte d'abord de l'**impact de la crise économique et financière**. La conjoncture économique défavorable se traduit en effet par une hausse des prestations versées par le fonds national d'aide au logement (FNAL).

Les charges du FNAL

(en millions d'euros)

| | 2008 | 2009 | Evolution 2009/2008 | 2010 | Evolution 2010/2009 |
|------------------|--------|--------|------------------------|--------|------------------------|
| Prestations APL | 6.410 | 6.463 | 0,8% | 6.770 | 4,8% |
| Prestations ALS | 4.575 | 4.639 | 1,4% | 4.843 | 4,4% |
| Frais de gestion | 220 | 222 | 0,9% | 232 | 4,5% |
| Total | 11.205 | 11.325 | 1,1% | 11.845 | 4,6% |

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2010

L'augmentation du coût des aides provient également de l'impact du report de six mois de la période d'examen des ressources prises en compte pour le calcul des aides personnelles au logement à compter du 1^{er} janvier 2009 lié à la simplification administrative pour les bénéficiaires. 6 millions d'allocataires ont ainsi été dispensés de déclarer leur revenu.

La hausse des charges du FNAL se répercute sur le montant de la contribution de l'Etat au financement des aides personnelles au logement, constituée par la **subvention d'équilibre** qu'il verse au FNAL. Pour 2010, cette contribution donnera lieu à un **dépassement d'un montant de 423 millions d'euros** du plafond prévu dans le cadre de la programmation pluriannuelle 2009-2011.

Les cotisations des employeurs qui constituent une partie du financement des aides devraient pour leur part connaître une diminution, en raison des effets de la crise économique.

L'augmentation du poids des aides au logement sera donc partagée en 2010 entre l'Etat et les régimes sociaux qui contribuent à leur financement.

Cette contribution des régimes sociaux d'un montant total de 3,876 milliards d'euros repose sur la CNAF pour 3,859 milliards d'euros et sur la MSA pour 17 millions d'euros.

Les ressources du FNAL

(en millions d'euros)

| | 2009 | 2010 | Evolution |
|--|--------|--------|-----------|
| Contribution des régimes sociaux | 3.722 | 3.876 | 4,1% |
| Cotisations employeurs | 2.527 | 2.468 | -2,3% |
| Affectation d'une partie de la taxe sur les tabacs | 140 | 140 | 0,0% |
| Contribution de l'Etat | 4.937 | 5.361 | 8,6% |
| Total | 11.325 | 11.845 | 4,6% |

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2010

2. La question des dettes de l'Etat est réglée provisoirement par le collectif budgétaire 2009

L'action « aides personnelles » du programme « Aide à l'accès au logement », qui comporte la subvention d'équilibre de l'Etat au fonds national d'aide au logement, fait l'objet de **reports de charge d'un exercice sur l'autre**.

Ces reports sont liés au fait que la contribution budgétaire de l'Etat au FNAL permet d'équilibrer ses recettes et ses dépenses et que **les prévisions** du coût des prestations d'aides personnelles au logement de l'année N+1 comme des cotisations des employeurs ont une **fiabilité limitée**. Elle dépend étroitement de l'évolution du contexte économique, dont l'estimation précise plus d'un an à l'avance est soumise aux aléas de la conjoncture. Le report de charge, induit par la fonction même de ce programme, est alors compensé lors du paiement du 1^{er} acompte ou par loi de finances rectificative dégelant tout ou partie des crédits mis en réserve.

Votre rapporteur spécial observe cependant que **les reports de charges étaient devenus systématiques** et, surtout, que **les montants en cause s'accumulent** en raison des sous-estimations régulières des dépenses d'aides personnelles.

Au vu des informations transmises, la dette de l'Etat envers le FNAL était de l'ordre de 127 millions d'euros en 2007. Les reports budgétaires de 2008 sur 2009 l'ont portée à plus de 200 millions d'euros. Les prévisions d'exécution actualisées des dépenses et des recettes du FNAL pour **2009** font apparaître un **défaut de financement en fin d'année de plus de 550 millions d'euros** dans l'hypothèse d'un dégel de la mise en réserve initiale du programme, soit 247 millions d'euros.

Dans ces conditions, il était indispensable que le programme 109 fasse l'objet, plus que les autres années, d'une **ouverture de crédits supplémentaires en loi de finances rectificative**. A défaut, le maintien d'une dette de cette importance aurait rendu encore plus improbable la sincérité des prévisions budgétaires du programme « Aide à l'accès au logement ».

Le projet de loi de finances rectificative pour 2009 procède à cette ouverture de crédits, **à hauteur de 558,7 millions d'euros**, soit 11,3 % du total des crédits ouverts en loi de finances initiale. Ce complément de dotation permettra d'une part, de **couvrir les besoins 2009 pour 342 millions d'euros** et, d'autre part, de **rembourser la dette** de l'Etat vis-à-vis des organismes sociaux **au titre des années antérieures, soit 217 millions d'euros**.

Le programme 109 comprend **trois objectifs de performances** :

- aider les ménages modestes à faire face à leurs dépenses de logement ;
- favoriser l'insertion par le logement des personnes en grande difficulté ;
- veiller à une bonne information du public dans le domaine du logement.

Les résultats de ces objectifs sont mesurés par trois indicateurs¹ dont les ambitions modestes visent surtout à une **stabilisation de la situation moyenne des ménages face aux difficultés rencontrées**. Ces indicateurs sont les suivants :

- taux d'effort nets moyen des ménages en locatif avec charges ;
- pourcentage des personnes, sortant des centres d'hébergement et de réinsertion sociale, ayant accédé à un logement social ;
- taux de satisfaction des usagers ayant consulté une ADIL.

L'indicateur des **taux d'effort des ménages** fait apparaître des **résultats médiocres, en régression par rapport à 2008, et illustrent la diminution de l'effet solvabilisateur des aides personnelles malgré l'importance des volumes financiers qui leur sont consacrés**.

C. LE PROGRAMME 135 « DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT »

Le programme « Développement et amélioration de l'offre de logement » est sous la responsabilité du directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature. Il regroupe les interventions de l'Etat pour la **construction de nouveaux logements et l'amélioration du parc existant**, c'est-à-dire, pour l'essentiel, les **aides à la pierre** et également les dépenses de soutien pour l'ensemble de la mission « Ville et logement ».

Ce programme ne comprend plus de crédits de titre 2 qui sont transférés, à compter du présent projet de loi de finances, au programme 217 de la mission « Ecologie, développement et aménagements durables ».

Il est découpé en cinq actions :

L'action 1 « Construction locative et amélioration du parc » regroupe les subventions accordées par l'Etat, en métropole, pour le financement du logement locatif social. Cette action inclut également les aides dédiées à la réalisation d'aires d'accueil des gens du voyage.

L'action 2 « Soutien à l'accession à la propriété » comprend les deux commissions versées au titre, d'une part, des frais de gestion du dispositif de garantie de l'accession sociale à la propriété, et d'autre part, de la gestion des prêts à 0 % et des éco prêts à taux zéro, soit un total de 4,7 millions d'euros.

L'action 3 « lutte contre l'habitat indigne » ne comporte aucun crédit, le financement de l'ANAH reposant désormais sur des ressources extra-budgétaires, fournies par « Action Logement » et le produit de la taxe sur les logements vacants.

L'action 4 « Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction » regroupe les masses salariales des personnels de la mission « Ville et logement » et les crédits supports de la politique du logement.

¹ Un indicateur mesurant le pourcentage d'assignations en justice conduisant à une décision d'expulsion a été supprimé.

L'action 5 « Soutien » regroupe désormais les crédits d'études, de communication et autres crédits supports propres à la seule politique du logement.

Cette action comprend également les **crédits de fonctionnement pour la mise en œuvre du droit au logement opposable (Dalo)** en vue du financement de l'externalisation de certaines prestations liées à l'instruction des dossiers présentés aux commissions de médiation.

La sixième action « Délégués du préfet dans les quartiers » n'aura existé que pour le budget 2009.

A structure constante, le programme 135 enregistre des évolutions contrastées, une forte baisse des autorisations d'engagement se conjuguant à une progression des crédits de paiement supérieure à la norme de dépense applicable à l'Etat.

Evolution des crédits du programme DAOL

(en euros)

| Actions | AE | | | CP | | |
|--|-------------|-------------|--------|-------------|-------------|--------|
| | LFI 2009 | PLF 2010 | | LFI 2009 | PLF 2010 | |
| Construction locative et amélioration du parc | 582 036 611 | 489 215 300 | -15,9% | 588 845 202 | 607 895 300 | 3,2% |
| Soutien à l'accession à la propriété | 4 668 172 | 4 700 000 | 0,7% | 4 738 057 | 4 700 000 | -0,8% |
| Lutte contre l'habitat indigne | | | | | | |
| Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction | 8 731 459 | 7 700 000 | -11,8% | 8 732 061 | 7 700 000 | -11,8% |
| Soutien | 12 147 179 | 13 210 000 | 8,7% | 12 148 101 | 13 210 000 | 8,7% |
| Total | 607 583 421 | 514 825 300 | -15,3% | 614 463 421 | 633 505 300 | 3,1% |

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

1. Le bilan du DALO et le soutien de l'offre de logements sociaux

Le projet annuel de performances rappelle qu'une des priorités du programme est de dégager les moyens permettant d'**assurer l'opposabilité effective du droit au logement**.

Les derniers chiffres du Dalo

A la fin août 2009, 109.294 recours (logement et hébergement) avaient été déposés au titre du droit au logement opposable, dont 69.160 (soit 63,3 %) en région Ile-de-France.

Au total, 14.671 personnes ayant déposé un dossier ont été logées ou hébergées, soit un taux de règlement de 41,8 % par rapport aux décisions favorables rendues par les commissions de médiation. Ce taux moyen cache des disparités considérables. Il est de 24,2 % en Ile-de-France (soit 4.889 personnes logées ou hébergées) et de 92,7 % en Auvergne (soit 139 personnes logées ou hébergées).

Source : secrétariat d'Etat au logement

A cet égard, on constate effectivement une **augmentation des moyens** sur l'action 05 « soutien » permettant le financement du recours à des **prestataires externes chargés de l'instruction des dossiers** présentés aux commissions de médiation, de la réalisation de diagnostics sociaux et d'enquêtes sur place pour vérifier l'état des locaux. Ces crédits passent de 4,12 millions d'euros dans le budget 2009 à 5,1 millions d'euros pour 2010. Ce montant paraît plus conforme à la réalité des besoins, les crédits consommés au cours de l'exercice 2008 s'étant élevés à 5,24 millions d'euros.

En revanche, le projet de budget prévoit la **stabilité de la dotation pour frais de contentieux** sur l'action 04 « Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction » sans tenir compte des risques liés au contentieux propre au droit au logement opposable. Cette dotation est maintenue à 700.000 euros.

Au-delà de la mise en place des structures nécessaires au fonctionnement de la procédure du Dalo, l'objectif reste d'**accroître plus encore l'offre de logements**, en particulier de logements sociaux, pour fluidifier la chaîne du logement et pour permettre de satisfaire les demandes dans les meilleurs délais.

A ce titre, il faut souligner que, pour l'année 2010, de manière à tenir l'**objectif de production de 110 000 logements sociaux**, hors plan de relance, le Gouvernement a décidé un **dépassement d'un montant de 130 millions d'euros du plafond des autorisations d'engagement** pour les aides à la pierre portant sur les logements locatifs sociaux prévu dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques pour 2009-2011.

La programmation du financement de logements sur laquelle sont établies les estimations de crédits du budget 2010 est la suivante :

Logement locatif social. Financements prévus au PLF 2010

| | Nombre de logements | Subvention moyenne par logement (en €) | Coût total (en millions d'€) |
|-------------------------------|---------------------|--|------------------------------|
| PLUS | 58.000 | 1.000 | 58,0 |
| PLAI | 20.000 | 12.000 | 240,0 |
| PLS | 32.000 | | |
| Dont logements de la Foncière | 3.400 | | |
| Surcharge foncière | | | 171,6 |
| Démolitions | 1.360 | 2.500 | 3,4 |
| Actions d'accompagnement | | | 7,0 |
| Total | | | 480,0 |

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

Par rapport à l'exercice 2009, on observe la très forte diminution de la subvention moyenne par logement PLUS (2.700 euros en 2009), la réduction du nombre de PLS (- 10.000) et l'augmentation des subventions pour surcharge foncière (+ 28,6 millions d'euros), permettant d'orienter la production dans les zones les plus tendues du territoire et vers les logements aux caractéristiques les plus sociales.

2. Une dépense fiscale dont l'évaluation doit être approfondie

La dépense fiscale est un élément déterminant de la politique du logement. Malgré leur rattachement au programme, les dépenses fiscales ne constituent pas un élément offrant des marges de manœuvre au responsable de programme.

Principales dépenses fiscales estimées du programme « Développement et amélioration de l'offre de logement »

(en millions d'euros)

| | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|------|-------|-------|
| Dépenses fiscales en faveur de l'accession à la propriété | | | |
| • Exonération des intérêts et primes versés dans le cadre de l'épargne logement | 600 | 550 | 550 |
| • Crédit d'impôt au titre d'une avance remboursable ne portant pas intérêt (PTZ) | 500 | 650 | 900 |
| • Crédit d'impôt au titre des intérêts d'emprunt | 249 | 1.050 | 1.500 |
| Dépenses fiscales en faveur des bailleurs | | | |
| • Déduction dégressive sur les revenus des logements neufs loués à usage d'habitation principale (sous conditions de loyer et de ressources du locataire à compter du 01/01/1999) pour les investissements réalisés jusqu'au 3 avril 2003 : Dispositif BESSON | 50 | 30 | 30 |
| • Déduction dégressive sur les revenus des logements loués à usage d'habitation principale pour les investissements réalisés à compter du 3 avril 2003 : dispositif ROBIEN | 380 | 440 | 410 |
| • Déduction spécifique sur les revenus des logements neufs à usage d'habitation principale (sous conditions de loyer et de ressources du locataire) : dispositif BORLOO populaire | 10 | 30 | 50 |
| • Déduction spécifique sur les revenus des logements anciens donnés en location dans le cadre d'une convention ANAH : dispositif BORLOO ancien | 10 | 25 | |
| • Réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif. Dispositif SCELLIER | | | 30 |
| • Réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif (sous conditions de loyer plus strictes et de ressources du locataire) : dispositif SCELLIER intermédiaire | | | 30 |
| • Déduction sur les revenus des logements donnés en location en ZRR | 10 | 15 | 20 |
| Dépenses fiscales en faveur des organismes de logement social | | | |
| • Exonération des organismes d'HLM et des offices publics d'aménagement et de construction (OPAC) | 700 | 700 | 700 |
| • Taux de 5,5 % pour certaines opérations (livraisons à soi-même, construction, travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement) portant sur les logements sociaux à usage locatif ou destinés à la location-accession | 950 | 750 | 750 |

| Dépenses fiscales en faveur des propriétaires occupants et de soutien au secteur du bâtiment | | | |
|--|-------|-------|-------|
| • Taux de 5,5 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur des logements achevés depuis plus de deux ans | 5.100 | 5.100 | 5.250 |
| • Déduction des dépenses de grosses réparations et d'amélioration | 850 | 850 | 800 |
| • Eco prêt à taux zéro | | | 50 |

Sources : projets annuels de performances « Ville et logement » annexés aux projets de lois de finances et commission des finances

La constatation de l'augmentation du montant global de cette masse de dépenses (+ 1 milliard d'euros entre 2009 et 2010) devrait avoir pour corollaire un examen toujours plus attentif de leur efficacité. De ce point de vue, la **nouvelle annexe budgétaire**, créée par la loi de finances pour 2008 sous la forme d'un rapport évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements, constitue un **réel progrès**.

Toutefois, ce rapport qui rend compte des huit dépenses fiscales les plus importantes du programme, représentant 10,7 milliards d'euros sur un total de 11,3 milliards, mériterait d'être **approfondi dans deux directions** :

- d'une part la **systematisation de l'estimation des mesures fiscales** qui reste très largement déficiente. Sur les 42 dépenses fiscales sur impôts d'Etat ou sur impôts locaux compensées par l'Etat, 18 ne sont pas estimées ou leur estimation n'est pas précisée eu égard à la faiblesse de leur montant. Or l'appréciation de la justesse de ces dépenses nécessiterait d'en connaître avec exactitude le poids financier ;

- d'autre part, la prise en compte et la **mise en évidence du phénomène de « verdissement » de la législation fiscale** et des dispositifs dans le domaine du logement. Ce mouvement a pris de l'ampleur à la suite de l'adoption du Grenelle de l'environnement. Il serait souhaitable que cette annexe budgétaire en mesure les effets.

D. LE PROGRAMME 147 « POLITIQUE DE LA VILLE »

Le programme « Politique de la ville » est exécuté sous la responsabilité du secrétaire général du comité interministériel des villes.

Il représente 721 millions d'euros en autorisations d'engagement et 708 millions d'euros en crédits de paiement.

Ces crédits, constitués quasi exclusivement de dépenses d'intervention, sont **en baisse, respectivement de 6,3 % pour les autorisations d'engagement et 10,9 % pour les crédits de paiement.**

Evolution des crédits du programme 147

(en euros)

| | AE | | | CP | | |
|---|--------------------|--------------------|--------------|--------------------|--------------------|---------------|
| | LFI 2009 | PLF 2010 | Evolution | LFI 2009 | PLF 2010 | Evolution |
| <i>Prévention et développement social</i> | 358 369 570 | 332 172 864 | -7,3% | 378 369 570 | 337 172 864 | -10,9% |
| <i>Revitalisation économique et emploi</i> | 339 029 500 | 310 950 000 | -8,3% | 344 029 500 | 310 950 000 | -9,6% |
| <i>Stratégie, ressources et évaluation</i> | 58 140 000 | 44 200 000 | -24,0% | 58 140 000 | 44 200 000 | -24,0% |
| <i>Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie</i> | 14 033 500 | 34 000 000 | 142,3% | 14 033 500 | 16 000 000 | 14,0% |
| Total | 769 572 570 | 721 322 864 | -6,3% | 794 572 570 | 708 322 864 | -10,9% |

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

Plusieurs **dépenses fiscales** sont rattachées au programme pour un montant total de **246 millions d'euros** s'agissant des impôts d'Etat. Les dépenses fiscales sur impôts locaux prises en charge par l'Etat, évaluées à 155 millions d'euros pour 2009, ne sont pas estimées par le projet annuel de performances pour 2010 compte tenu des incertitudes concernant les exonérations en zone franche urbaine.

1. Des moyens d'intervention budgétaires limités mais stabilisés

Trois actions du programme 147 regroupent les crédits destinés à la politique de la ville en distinguant le volet social et de prévention, le volet économique et, enfin, l'animation et l'évaluation.

Les crédits de l'action 01 « **Prévention et développement social** » financent des dispositifs et des programmes d'actions relevant de la citoyenneté et de la prévention de la délinquance d'une part et du développement social d'autre part. Ils

sont gérés pour l'essentiel par l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) à hauteur de 96 % du total des crédits soit 325 millions d'euros.

L'action 02 « **Revitalisation économique et emploi** » est constituée à 80 % des dotations de **compensation des exonérations de charges sociales** en zones franches urbaines (ZFU) et en zones de redynamisation urbaine (ZRU). Le montant de la dépense pour 2010 est estimé à 247 millions d'euros contre 250 millions d'euros en 2009 du fait de la poursuite du **recentrage du dispositif** décidé par la loi de finances pour 2009¹.

L'action 03 « **Stratégie, ressources et évaluation** » finance le fonctionnement des services centraux et des services déconcentrés de la politique de la ville ainsi que ses actions d'animation et intègre la subvention pour charge de service public de l'Acsé.

Les moyens financiers mis à la disposition de l'Acsé par l'Etat pour 2010 enregistrent une diminution apparente, passant de 433 millions à 399 millions d'euros. Cette baisse est la conséquence, pour 10 millions d'euros, du **transfert du financement du service civil volontaire**, désormais à la charge du haut commissariat à la jeunesse et inscrite sur le programme 163 « Jeunesse et vie associative ». Le montant de la subvention pour charges de service public de l'Acsé est aussi affecté par la prise en compte de la réforme de ses structures régionales (- 9,55 millions d'euros).

Au total les crédits sont donc maintenus à un niveau identique à celui de 2009, même s'ils font l'objet de réajustements au sein de l'enveloppe globale, en fonction des besoins exprimés et des résultats de l'exécution budgétaire.

On constate à ce titre un rebasage des moyens de financement des « **adultes-relais** » qui passent de 88,5 millions d'euros en 2009 à 79,5 millions d'euros pour 2010.

L'action 04 « **Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie** » ne comprend plus que des crédits résiduels depuis le transfert à « Action logement » du financement des opérations de rénovation urbaine. Elle intègre la subvention pour charges de service public de l'ANRU pour 5 millions d'euros, les crédits de financement des diagnostics de gestion urbaine de proximité (4 millions d'euros transférés de l'action 03) et une dotation spécifique de 20 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2 millions d'euros en crédits de paiement visant à permettre la « démolition-reconstruction » dans le cadre des conventions ANRU des **30 collèges les plus dégradés**.

¹ La loi de finances pour 2009 a plafonné le niveau de salaire ouvrant droit à exonération de cotisations sociales dans les ZFU à 1,4 SMIC et a prévu une exonération dégressive jusqu'à un seuil de 2,4 SMIC en 2010 et 2 SMIC en 2011.

2. L'animation de la politique interministérielle de la ville

a) Une gouvernance renouvelée

Dans le cadre de la mise en oeuvre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), le Comité interministériel des villes du 20 juin 2008 a décidé de renouveler la gouvernance de la politique de la ville selon le principe d'une clarification des responsabilités entre les différentes instances nationales concernées.

Ainsi, le décret n° 2009-539 du 14 mai 2009 est intervenu pour créer un Secrétariat général du CIV en remplacement de la délégation interministérielle à la ville.

Après la distinction intervenue entre l'ancienne DIV et l'Acsé dans la gestion des crédits d'intervention de la politique de la ville, cette évolution constitue le **volet administratif du recentrage de cette institution sur ses missions fondamentales** :

- la mise en oeuvre de l'interministérialité ;
- l'évaluation de la politique de la ville ;
- l'exercice de la tutelle de l'ANRU, l'Acsé, l'EPARECA et l'EPIDE.

Au niveau local, des **délégués du préfet** ont été créés et installés dans les quartiers afin de coordonner l'action des services et manifester la présence de l'Etat dans les quartiers. A cette fin, la circulaire du Premier ministre du 30 juillet 2008 aux préfets précise le profil et les missions des délégués du préfet ainsi que les quartiers susceptibles d'être pourvus d'un délégué. A ce jour, **près de 300** délégués du préfet ont été recrutés.

b) Un contrôle de performance à parfaire

La politique de la ville est parfois remise en cause en raison de la **difficulté à mesurer sa performance**.

Les questions soulevées à l'occasion de la mise en place des **contrats d'autonomie, quant à la qualité inégale des prestataires et aux déficiences du contrôle effectué par les services de l'Etat**, sont un exemple des critiques auxquelles les mesures expérimentales sont confrontées. Elles appellent à une vigilance particulière sur le suivi des résultats attendus des prestataires auxquels il est fait appel.

Le contrat d'autonomie

Ce contrat s'adresse aux jeunes âgés de 16 à 25 ans révolus et domiciliés dans une zone couverte par un contrat urbain de cohésion sociale (CUCS). Cette mesure consiste à expérimenter un parcours d'accompagnement vers l'autonomie court et intensif, matérialisé par un contrat établi entre le jeune et un organisme d'aide au placement rémunéré aux résultats. Il concernera 45.000 jeunes en trois ans dans 35 départements.

La nouveauté de ce dispositif réside dans l'offre d'une prestation globale où tous les moyens sont mis en oeuvre pour aider les jeunes dans la construction de leur projet professionnel. En contrepartie de cet engagement à plein temps, les jeunes perçoivent une bourse de 300 euros par mois, pendant six mois maximum.

Les lots départementaux du marché du contrat d'autonomie ont été notifiés au cours de l'été 2008 pour un démarrage effectif de la mesure dans l'ensemble des départements à l'automne.

L'animation locale du dispositif s'effectue au sein d'un comité de pilotage placé sous la responsabilité du préfet et regroupant les principaux acteurs du service public de l'emploi (Pôle emploi et missions locales en particulier), les autres services concernés de l'Etat et des collectivités locales, ainsi que l'opérateur retenu.

Source : réponses au questionnaire

Améliorer encore l'effort d'**identification des crédits** destinés aux quartiers par les autres ministères, afin de mieux apprécier la globalité des crédits de droit commun et des crédits spécifiques, est également une nécessité pour mieux cibler les actions et mesurer l'effort de l'Etat.

C'est l'intérêt du **document de politique transversale « Ville »**, annexé au projet de loi de finances qui contraint toutes les administrations concernées à évaluer leur contribution.

En moyens budgétaires, cet « effort » atteint, pour 2010, 3,328 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 3,735 milliards d'euros en crédits de paiement.

Le document de politique transversale met, enfin, en évidence, que la politique de la ville dans son ensemble a largement bénéficié de l'apport des **crédits du plan de relance** en 2009 et en 2010.

C'est grâce à ces crédits relance que la diminution globale des moyens entre 2009 et 2010 peut être compensée. Ils représentent ainsi en moyenne, sur ces deux années, 10 % du montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement consacrés à cette politique.

Crédits consacrés à la politique de la ville

| | exécution 2008 | | LFI 2009 | | PLF 2010 | |
|------------------------------|----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| Programme 147 | 1 126 033 465 | 798 278 018 | 769 572 570 | 794 572 570 | 731 310 000 | 718 310 000 |
| Autres missions hors relance | 2 234 407 714 | 2 365 878 035 | 2 245 848 688 | 2 499 594 098 | 2 272 268 697 | 2 530 326 559 |
| Mission relance | 0 | 0 | 483 500 000 | 321 500 000 | 325 300 000 | 487 300 000 |
| TOTAL | 3 360 441 179 | 3 164 156 053 | 3 498 921 258 | 3 615 666 668 | 3 328 878 697 | 3 735 936 559 |

Source : DPT Ville annexé au projet de loi de finances pour 2010

AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2010

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION VILLE ET LOGEMENT

N°

1

A M E N D E M E N T

présenté par M. Philippe DALLIER
Rapporteur spécial
Au nom de la commission des finances

ARTICLE 35

Etat B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

| Programmes | Autorisations d'engagement | | Crédits de paiement | |
|--|----------------------------|----------------|---------------------|----------------|
| | + | - | + | - |
| Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables | 300.000 | | 300.000 | |
| Aide à l'accès au logement | | | | |
| Développement et amélioration de l'offre de logement | | | | |
| Politique de la ville | | 300.000 | | 300.000 |
| TOTAL | 300.000 | 300.000 | 300.000 | 300.000 |
| SOLDE | 0 | | 0 | |

OBJET

Cet amendement a pour objet d'ouvrir une réflexion sur la suppression du comité de suivi et d'évaluation de l'ANRU dont les frais de fonctionnement courant – hors titre 2- ont dépassé le montant de 300.000 euros malgré une activité réduite depuis 2008. Ce comité a eu une utilité au moment de la mise en place de l'ANRU. Il ne s'impose plus dès lors que les règles du jeu sont désormais clairement établies et que les échanges entre les différents acteurs (porteurs de projets, bailleurs, financeurs, délégués de l'ANRU) sont en réalité la meilleure garantie de leur respect et de la réussite des projets dans l'intérêt des habitants des quartiers et des collectivités concernées.

Votre commission propose d'utiliser ces crédits, économisés sur la subvention pour charges de service public inscrite à l'action 04 « Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie » du programme « politique de la ville », au profit du programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » pour ajuster les dotations de l'aide alimentaire inscrites à l'action 02 « actions en faveur des plus vulnérables ».



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2010

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION VILLE ET LOGEMENT

N°

2

A M E N D E M E N T

présenté par M. Philippe DALLIER

Rapporteur spécial

Au nom de la commission des finances

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 63

I.- Après l'article 63, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le compte général de l'Etat, annexé au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion, inscrit la provision au titre des litiges résultant de la mise en jeu de la responsabilité de l'Etat en application de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

II.- En conséquence, faire précéder cet article de l'intitulé :

Ville et logement

OBJET

Cet amendement a pour objet de préciser que l'Etat fait figurer la provision pour risque contentieux lié au droit au logement opposable dans le compte général annexé au projet de loi de règlement.

Il répond ainsi au souci de sincérité des comptes prévu par la LOLF et désormais inscrit dans la Constitution.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2010

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION VILLE ET LOGEMENT

| | |
|----|---|
| N° | 3 |
|----|---|

A M E N D E M E N T

présenté par M. Philippe DALLIER

Rapporteur spécial

Au nom de la commission des finances

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 63

I.- Après l'article 63, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

A la fin du II de l'article 101 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, l'année : « 2009 » est remplacée par l'année : « 2011 ».

II.- En conséquence, faire précéder cet article de l'intitulé :

Ville et logement

OBJET

L'article 101 de la loi « engagement national pour le logement » a prévu que les 2/3 du montant des sommes collectées l'année précédente par les collecteurs non associés de l'UESL –c'est-à-dire essentiellement des organismes HLM et SEM–, seront reversés aux collecteurs associés de l'UESL, ce dispositif devant s'appliquer jusqu'au 31 décembre 2009.

Il s'agissait d'assurer ainsi la mobilisation de l'ensemble des ressources de la participation des entreprises à l'effort de construction, en direction du « concours 1 % relance », celui-ci étant un concours unique pour toutes les opérations de construction neuve ou d'acquisition amélioration PLUS et PLAI hors champ d'intervention de l'ANRU, mis en place par la convention conclue entre l'Etat et l'UESL.

Cette convention devait prendre fin au 31 décembre 2009. Mais le concours 1 % relance a été prorogé jusqu'en 2011 par la voie des décrets fixant les enveloppes des emplois de la PEEC, en application de la loi de mobilisation pour le logement.

Il paraît donc logique de maintenir jusqu'à cette nouvelle échéance le principe du reversement des 2/3 de la collecte HLM et SEM.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

En deuxième délibération, l'Assemblée nationale a **majoré de 2.301.300 euros** (en autorisations d'engagement et crédits de paiement) les crédits de la présente mission, à titre non reconductible.

Ces crédits seront imputés de la façon suivante :

- 1.796.500 euros sur le programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » ;
- 412.500 euros sur le programme « Politique de la ville » ;
- 79.300 euros sur le programme « Aide à l'accès au logement » ;
- 13.000 euros sur le programme « Développement et amélioration de l'offre de logement ».

II. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

En deuxième délibération, à l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a **minoré de 8.817.014 euros** en autorisations d'engagement et de 7.469.749 euros en crédits de paiement les crédits de la présente mission :

- elle a **majoré de 120.000 euros** en autorisations d'engagement et crédits de paiement le programme « Politique de la ville » sur l'action 01 « Prévention et développement social » ;

- elle a **minoré de 8.937.014 euros** en autorisations d'engagement et de 7.589.749 euros en crédits de paiement les crédits de la présente mission afin de permettre le financement des mesures annoncées par le Président de la République en faveur de l'agriculture et de l'Outre-mer.

Il convient de souligner que cette minoration est répartie de la façon suivante :

- 5.214.967 euros en autorisations d'engagement et 4 006 469 euros en crédits de paiement sur le programme 147 « Politique de la ville » ;

- 3.722.047 euros en autorisations d'engagement et 3.583.280 euros en crédits de paiement sur le programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 10 novembre 2009, sous la présidence de Mme Fabienne Keller, secrétaire, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Philippe Dallier, rapporteur spécial, sur la mission « Ville et logement ».

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial, a rappelé les « turbulences » traversées par la mission « Ville et logement » en 2009 et annoncé que cette tendance doit se poursuivre en 2010.

Dans la loi de finances pour 2009, l'architecture de la mission budgétaire « Ville et logement » a connu d'importantes modifications du fait de l'intégration d'un nouveau programme intitulé « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » et de la fusion de deux programmes au sein du programme « Politique de la ville ». La mission budgétaire gardait cependant sa cohérence et son statut de mission ministérielle.

Les changements intervenus en juin 2009 dans les structures gouvernementales ont cependant conduit à un éclatement de la mission qui risque de n'être profitable ni à l'efficacité ni à la revalorisation de cette politique publique.

En outre, s'agissant de la politique du logement et de la politique de la ville, les annonces, nombreuses, contrastent avec les retards dans la mise en œuvre effective des mesures votées. **M. Philippe Dallier, rapporteur spécial**, a cité, à titre d'exemple, le prélèvement sur les ressources financières des organismes d'habitations à loyer modéré, dit taxe sur les « dodus dormants », pour lequel le décret d'application n'a toujours pas été publié.

Il a ensuite expliqué que, depuis 2009 et jusqu'en 2011, en application de la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, le financement de pans entiers de la politique du logement et de la ville a été transféré à la charge du « 1 % logement ». La contribution du « 1 % logement » se substitue ainsi à la subvention de l'Etat au titre des interventions de l'agence nationale de l'habitat (ANAH), pour l'amélioration du parc privé, à hauteur de 480 millions d'euros.

Il a précisé que, pour les années 2009 à 2011, le « 1 % logement » doit aussi réserver une enveloppe de 770 millions d'euros par an pour le financement du programme national de rénovation urbaine (PNRU).

Enfin, le financement du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) durant les mêmes années donnera lieu au versement de 150 millions d'euros à l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) par le « 1 % logement ».

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial, a déploré, en ce qui concerne l'ANAH, la brutalité du changement de son mode de financement, ce qui a mis en péril sa situation financière à la fin de l'année 2008. L'Agence a dû, faute de trésorerie, clôturer l'exercice avec plus d'un mois d'avance et conclure, avec l'Agence France Trésor (AFT) et l'appui des ministères de tutelle, une convention d'avance de trésorerie d'un montant maximum de 240 millions d'euros pour l'année 2009, en

attente des versements au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC). Il a expliqué que l'Etat, en transférant à l'ANAH sa compétence en matière de résorption de l'habitat insalubre, a, dans le même temps, transféré un reliquat de « dettes » de 50 millions d'euros qui s'ajouteront au montant des engagements restant à couvrir à la fin de l'année 2009, soit environ 1 milliard d'euros.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial, a constaté que, compte tenu de l'arrivée du PNRU dans une phase active de réalisation des opérations prévues dans les conventions, il faudra prévoir en 2011 des ressources annuelles de l'ordre de 1 600 millions d'euros, largement supérieures à la contribution annuelle imposée au « 1 % logement », soit 770 millions d'euros, alors que la trésorerie de l'ANRU sera définitivement asséchée dès 2010.

Il a souligné que le système mis en place aboutit au remplacement, pour les ressources de la PEEC, des emplois de fonds de type « prêts » par des emplois de type « subventions » et donc à une réduction progressive de la ressource, hors collecte annuelle. En conséquence, l'année 2010 doit impérativement être mise à profit pour élaborer un schéma durable de financement des interventions de l'ANRU et de l'ANAH.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial, a regretté que la mission « Ville et logement » soit marquée par des sous-budgétisations répétées et inquiétantes par leur ampleur, touchant principalement le programme 177 « prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » et le programme 109 « aide à l'accès au logement ».

Il a constaté en définitive que les crédits du plan de relance ont permis d'assurer l'équilibre de la mission en 2009, ajoutant que, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010, la mission « plan de relance » prévoit d'ouvrir des crédits supplémentaires afin de couvrir par des crédits de paiement les autorisations d'engagement ouvertes en 2009.

Il a ensuite décrit les quatre programmes de la mission.

Sur le programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », consacré pour l'essentiel à la gestion et au développement des moyens de l'accueil d'hébergement généraliste, il a mesuré l'écart entre le montant des crédits consommés en 2008 et celui des crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2010, qui fait apparaître, à structure constante, des sous-budgétisations importantes, estimées au moins à 131 millions d'euros, soit 12 % du montant total des crédits.

Il a souligné le caractère peu réaliste de prévisions de dépenses en baisse, compte tenu de l'augmentation inéluctable des dépenses du fait de la crise économique et sociale, de l'accroissement des frais de fonctionnement correspondant aux nouvelles places d'hébergement créées et, enfin, des engagements pris pour l'humanisation des centres d'hébergement d'urgence.

S'agissant du programme 109 « Aide à l'accès au logement » qui regroupe l'ensemble des aides à la personne, **M. Philippe Dallier, rapporteur spécial**, a indiqué que la progression des aides personnelles au logement (ALS et APL) pour l'année 2010, devrait atteindre 4,6 % par rapport à 2009, soit une hausse de

520 millions d'euros. Cette hausse résulte d'abord de l'impact de la crise économique et financière. Dans ces conditions et malgré l'augmentation prévue de 423 millions d'euros de la contribution budgétaire de l'Etat au Fonds national d'aide au logement (FNAL), les reports de charge accumulés depuis 2007 ne pourront pas être résorbés. Ils vont même s'accroître dans des proportions importantes.

Puis, **M. Philippe Dallier, rapporteur spécial**, a évoqué le programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logements » regroupant les aides à la pierre ainsi que les dépenses de soutien pour l'ensemble de la mission. S'agissant des moyens de fonctionnement du droit au logement opposable, inscrits à ce programme, il a constaté une augmentation des crédits permettant le financement du recours aux prestataires externes. Cependant, le projet de budget ne tient pas compte des risques liés au contentieux propre au droit au logement opposable dans l'évaluation de la dotation pour frais de contentieux.

Il a fait état du dépassement de 130 millions d'euros des autorisations d'engagement pour les aides à la pierre portant sur les logements locatifs sociaux par rapport au plafond prévu dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques pour 2009-2011. Ce surplus a été décidé par le Gouvernement pour accroître l'offre de logements, en particulier sociaux.

Il a relevé que la dépense fiscale rattachée au programme s'élève à plus de 11 milliards d'euros, en progression de 8 % par rapport à 2009, observant notamment la progression du coût du crédit d'impôt au titre des intérêts d'emprunt (1,5 milliard pour 2010) et du prêt à taux zéro dont le montant est doublé en 2009 et 2010 (900 millions d'euros). Il a indiqué que le coût du dispositif « Scellier » sera encore limité en 2010 (60 millions d'euros) mais qu'il est estimé à plus de 2 milliards d'euros au total par génération de prêt (soit 50 000 prêts annuels).

Enfin, en ce qui concerne le programme 147 « Politique de la ville », **M. Philippe Dallier, rapporteur spécial**, a noté que, pour 2010, les moyens d'intervention budgétaires sont limités mais stabilisés à 721 millions d'euros en autorisations d'engagement et 708 millions d'euros en crédits de paiement, dont plus du tiers est consacré aux dotations de compensation des exonérations de charges sociales en zones franches urbaines (ZFU) et en zones de redynamisation urbaine (ZRU).

Les moyens financiers mis à la disposition de l'agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) sont en baisse en raison du transfert du financement du service civil volontaire, de la réforme de ses structures régionales et de réajustements internes en fonction des résultats de l'exécution budgétaire, en particulier pour les moyens de financement des « adultes-relais ».

Un débat s'est ouvert.

M. François Trucy a regretté que l'organisation des débats et de l'ordre du jour du Sénat ne permette pas aux sénateurs de suivre avec l'attention qu'elles méritent toutes les présentations des rapporteurs spéciaux. Il s'est dit inquiet de l'avenir de l'ANAH, qui joue un rôle important dans la rénovation des centres-villes et a souhaité que soit précisée la distinction entre son action et celle de l'ANRU.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial, a exposé les périmètres d'intervention des deux agences en les distinguant. Il a mis en évidence les différences de modes de fonctionnement, soulignant, dans le cas du PNRQAD, que l'action directe de l'ANAH auprès des particuliers pourra poser des difficultés de maîtrise du coût des interventions. En tout état de cause, pour chacune des agences, 2010 sera une année décisive au cours de laquelle un financement pérenne doit être trouvé.

M. Gérard Miquel a exprimé la crainte que l'Etat soit tenté de « reprendre la main » sur les délégations d'attribution des aides à la pierre consenties aux collectivités territoriales.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial, a précisé qu'aucune intention de cette sorte n'a été portée à sa connaissance. Toutefois, l'Etat, du fait de la réduction de ses moyens, peut être tenté de modifier des règles de fonctionnement qui ne lui sont pas toujours favorables. Il a évoqué à cet égard la récupération en cours par l'Etat des contingents préfectoraux de logements sociaux.

Mme Fabienne Keller a fait part de son inquiétude quant à l'avenir de l'ANRU et la pérennité de son financement.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial, s'est dit persuadé que l'Etat assumera en tout état de cause les engagements pris dans le cadre du PNRU.

Il a ensuite présenté un amendement ayant pour objet de poser la question de la suppression du comité de suivi et d'évaluation de l'ANRU, qui ne s'impose plus dès lors que les règles du jeu sont désormais clairement établies et dont l'activité a été réduite en 2008. Il a proposé en conséquence de supprimer les crédits destinés aux frais de fonctionnement de ce comité, à hauteur de 300 000 euros et de les utiliser pour ajuster les dotations de l'aide alimentaire.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial, a présenté ensuite deux amendements portant articles additionnels après l'article 63, afin :

- de préciser que l'Etat fait figurer la provision pour risque contentieux lié au droit au logement opposable dans le compte général annexé au projet de loi de règlement ;

- de proroger jusqu'au 31 décembre 2011 la règle selon laquelle les deux tiers du montant des sommes collectées l'année précédente, au titre de la PEEC, par les collecteurs non associés de l'UESL –c'est-à-dire essentiellement des organismes HLM et SEM– seront reversées aux collecteurs associés de l'UESL pour financer le concours « 1 % relance ».

A l'issue de ces débats, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Ville et logement » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2010 ainsi modifiés. Elle a par ailleurs adopté les deux amendements portant articles additionnels après l'article 63 proposés par le rapporteur spécial.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2009, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications de l'Assemblée nationale.