

N° 148

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2013, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. François MARC,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 12

ÉGALITÉ DES TERRITOIRES, LOGEMENT ET VILLE

Rapporteur spécial : M. François REBSAMEN

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; M. François Marc, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, *première vice-présidente* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Mme Frédérique Espagnac, M. Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Roland du Luart, Aymeri de Montesquiou, Albéric de Montgolfier, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 235, 251 à 258 et T.A. 38

Sénat : 147 (2012-2013)

SOMMAIRE

Pages

I. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
II. PRÉSENTATION DE LA MISSION.....	7
A. UNE TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE QUI MODIFIE LES CIRCUITS DE FINANCEMENT DU LOGEMENT.....	7
1. Une trajectoire pluriannuelle exigeante qui se stabilise à compter de 2014	7
2. Les crédits budgétaires ne représentent qu'une des sources de financement de la politique du logement et de la ville	7
a) La part des crédits inscrits au budget est en diminution	7
b) D'autres financements contribuent à la mise en œuvre de la politique du logement et de la ville	8
B. LES DÉPENSES FISCALES STABILISÉES.....	10
1. Les effets persistants des mesures passées.....	11
2. Des dépenses contenues malgré la création d'un nouveau dispositif.....	12
C. L'ÉVOLUTION DE LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE.....	14
III. PRÉSENTATION DES PROGRAMMES.....	15
A. LE PROGRAMME 177 « PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES »	15
1. Un programme dont la structure n'est pas stabilisée	16
2. Un effort très remarquable pour la veille sociale et l'hébergement d'urgence.....	17
B. LE PROGRAMME 109 « AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT »	19
1. Un mode de financement exceptionnel pour les trois prochaines années	20
2. Une réponse à trouver à l'échec de la GRL	22
C. LE PROGRAMME 135 « URBANISME, TERRITOIRES ET AMÉLIORATION DE L'HABITAT ».....	23
1. Une forte priorité aux aides à la pierre	24
2. Un nouveau financement de l'Anah pour la mise en œuvre du plan de rénovation thermique des logements annoncé par le Président de la République.....	26
3. La mise en place des observatoires du logement.....	28
4. L'explosion du coût du contentieux Dalo.....	29
D. LE PROGRAMME 147 « POLITIQUE DE LA VILLE ».....	29
1. Un budget pour une année de transition.....	30
2. Une nouvelle feuille de route	31
3. La poursuite du programme national de rénovation urbaine (PNRU)	32
E. LE PROGRAMME 337 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES, DU LOGEMENT ET DE LA VILLE »	33

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS.....	35
• <i>ARTICLE 64 ter (nouveau) (Art. L. 300-2 du code de la construction et de l'habitation)</i> Adaptations des règles de fonctionnement du fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL).....	35
• <i>ARTICLE 64 quater (nouveau) (Art. 1407 bis du code général des impôts)</i> Modification de la taxe d'habitation sur les logements vacants.....	37
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	39
EXAMEN EN COMMISSION.....	41

I. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Le périmètre de l'ancienne mission budgétaire « Ville et logement », devenue la mission « **Egalité des territoires, logement et ville** » a été élargi aux crédits de l'urbanisme et de l'aménagement du programme 113 « Urbanisme, paysages, eau et biodiversité » dans l'objectif d'une meilleure cohérence des politiques en ces domaines ;

2. le projet de budget participe de la **priorité accordée au logement** et doit contribuer, en lien avec les autres initiatives du Gouvernement, à la réalisation de l'objectif de construction de 500 000 logements dont 150 000 logements sociaux ;

3. les **dépenses fiscales** rattachées à la mission sont toujours très importantes et représentent près de 14 milliards d'euros, mais entament une **courbe décroissante** ;

4. les **circuits de financement** de la politique du logement restent **complexes** et largement **extra-budgétaires**. Ils échappent de ce fait, en grande partie, à l'appréciation et au contrôle du Parlement. La baisse de 3 % des crédits de la mission par rapport à 2012, est compensée en partie par des apports extérieurs ;

5. la **trajectoire** de la mission, prévue par l'article 10 de la loi de programmation des finances publiques pour 2013-2015, prévoit une diminution de 0,5 % des crédits en 2014 puis une stabilisation.

Au **10 octobre 2012**, 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, **63 % des réponses** étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

A cette même date, étaient disponibles :

- le « jaune budgétaire » évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements ;
- le « jaune budgétaire » sur la programmation des emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction ;
- et le document de politique transversale « Ville », annexes au projet de loi de finances pour 2013.

II. PRÉSENTATION DE LA MISSION

A. UNE TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE QUI MODIFIE LES CIRCUITS DE FINANCEMENT DU LOGEMENT

1. Une trajectoire pluriannuelle exigeante qui se stabilise à compter de 2014

Les deux premières lois de programmation pluriannuelles des finances publiques ont engagé une réduction rapide et importante des crédits de la mission « Ville et logement », que les gouvernements successifs ont été dans l'incapacité de respecter, en raison de l'augmentation des crédits d'aides au logement et de l'hébergement d'urgence dans un contexte de crise.

Le nouveau projet de loi de programmation des finances publiques **poursuit cette trajectoire de baisse en 2013** mais la stabilise pour les exercices 2014 et 2015.

Evolution des crédits (CP) pour 2013-2015

(en euros)

	LFI 2012 au format 2013	PLF 2013	2014	2015
Plafond de la mission (hors contribution directe de l'État au CAS Pensions)	8 203 426 674	7 769 844 546 (- 5,29%)	7 728 723 134 (-0,53%)	7 726 219 559 (- 0,03%)

Source : projet annuel de performances

2. Les crédits budgétaires ne représentent qu'une des sources de financement de la politique du logement et de la ville

a) La part des crédits inscrits au budget est en diminution

Dans ce cadre pluriannuel strict, la mission « Egalité des territoires, logement et ville » enregistre une diminution de ses crédits qui porte essentiellement sur le programme relatif aux aides personnelles et, dans une moindre mesure, sur la politique de la ville.

Ces mouvements sont liés à une réforme des circuits de financement touchant à la fois les aides personnelles au logement, l'Agence nationale de l'habitat et Action Logement.

Evolution des crédits de la mission, AE et CP par programme

(en euros)

Programme	AE LFI 2012	AE PLF 2013	évolution	CP LFI 2012	CP PLF 2013	Évolution
177 Prévention de l'exclusion et insertion des personnes défavorisées	1 206 253 547	1 220 867 275	1,2 %	1 206 253 547	1 220 867 275	1,2 %
109 Aides à l'accès au logement	5 490 207 727	4 892 699 897	- 10,9 %	5 490 207 727	4 892 699 897	- 10,9 %
135 Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	558 139 124	628 797 717	12,7 %	420 892 624	563 688 717	33,9 %
147 Politique de la ville	527 440 722	504 603 000	- 4,3 %	539 982 832	504 685 298	- 6,5 %
337 Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville	811 893 580	816 130 016	0,5 %	811 893 580	816 130 016	0,5 %
Total mission	8 593 934 700	8 063 097 905	- 6,2%	8 469 230 310	7 998 071 203	- 5,6%

Source : projet annuel de performances

b) D'autres financements contribuent à la mise en œuvre de la politique du logement et de la ville

Depuis 2009, la majeure partie des actions de la politique du logement et de la ville, hors dépenses de guichet et compensations d'exonérations de cotisations sociales, n'est plus financée par des crédits inscrits sur la mission « Egalité des territoires, logement et ville », mais par des ressources extra budgétaires.

Les actions en cause sont les programmes confiés à l'Agence nationale de rénovation urbaine (programme national de rénovation urbaine – PNRU et programme national de requalification des quartiers anciens dégradés - PNRQAD), l'amélioration du parc ancien (confié à l'Agence de l'habitat – Anah), une partie des aides à la pierre.

On notera également que le « Grand Paris », bien que relevant formellement de la mission, ne fait l'objet d'aucune dotation budgétaire

puisqu'il est financé par des taxes spécifiques (taxe spéciale d'équipement et taxe sur les bureaux) auxquelles sont assujettis les contribuables de la région Ile-de-France.

Ces apports de financement extra-budgétaires sont principalement constitués de la **contribution d'Action logement** en application de l'article L. 313-3 du code de la construction et de l'habitation tel que codifié par la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion qui précise que : « *La répartition des ressources de la participation des employeurs à l'effort de construction entre chacune des catégories d'emplois mentionnées au présent article est fixée par un document de programmation établi pour une durée de trois ans par les ministres chargés du logement et du budget après concertation avec les représentants des organisations syndicales et patronales* ».

A ce titre, Action logement a contribué, sur la période du premier triennal (2009-2011), au financement de l'ANRU (enveloppe de 770 millions d'euros annuelle représentant la part de l'Etat), du PNRQAD (à hauteur de 150 millions d'euros sur la période) et de l'amélioration de l'habitat privé (480 millions d'euros par an au profit de l'Anah).

Le second plan triennal pour la période 2012-2014 prévoit un financement de l'Anah et de l'ANRU à hauteur de 3,25 milliards d'euros sur la période.

Le précédent Gouvernement avait également, depuis la loi de finances pour 2011 (loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010), soumis les **organismes d'habitations à loyer modéré (HLM)** et les sociétés d'économie mixte (SEM) à un **prélèvement assis sur leur potentiel financier**, dont le produit annuel, fixé à 175 millions d'euros, ajouté à une majoration de la part variable de la cotisation additionnelle qu'ils versent à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), plafonnée à 70 millions d'euros pendant trois ans, devait contribuer au financement :

- des aides à la pierre, essentiellement par le biais de crédits de paiement pour des opérations déjà engagées ;

- d'une partie de la « bosse » de l'ANRU, résultant de l'augmentation très forte de ses paiements sur la période 2010-2014.

Le présent projet de budget pour 2013 prend acte de la suppression du prélèvement HLM à compter de 2013. Il propose une réorientation de l'emploi de la contribution d'Action Logement et il innove par le recours à un financement fondé sur la vente des quotas de CO₂.

Au total, ces ressources qui ne sont pas inscrites au budget *stricto sensu* de la mission, représenteront un apport de **plus de 2 milliards d'euros de moyens complémentaires** mis au service de la réalisation d'**objectifs très ambitieux** pour l'économie du logement et l'égalité des territoires.

Ainsi, 590 millions d'euros provenant de la vente des quotas carbone, devraient être affectés à l'Anah¹ à compter de 2013.

En ce qui concerne Action logement, la lettre d'engagement mutuel fixant les modalités de sa participation à la politique nationale du logement entre l'Etat et le mouvement, signée le 12 novembre 2012 par le conseil de surveillance de l'ex 1 % logement, prévoit qu'Action Logement pourra **emprunter à hauteur d'1 milliard d'euros par an sur les trois prochaines années**, en ayant accès aux ressources des fonds d'épargne gérés par la Caisse des dépôts. Dans le même temps, la contribution du mouvement aux politiques de l'Etat est fixée à **1,2 milliard d'euros pour les années 2013, 2014 et 2015**. Ce montant doit ensuite être réduit. Pour 2013, 800 millions d'euros au minimum seraient alloués au financement de l'ANRU, et 400 millions d'euros maximum devront servir à financer le FNAL, dans le cadre d'un « engagement exceptionnel »².

Au-delà, la lettre d'engagement mutuel établit qu'Action Logement doit consacrer au moins **1,5 milliard d'euros par an** sur les trois prochaines années - représentant 950 millions d'équivalent subvention - à la construction de logements sociaux.

En « contrepartie », l'Etat s'engage à revenir à un mode contractuel de gestion des emplois des fonds d'Action Logement comme le demandent les gestionnaires du mouvement. Cet engagement devrait être traduit dans la future grande loi « Logement » annoncée par le gouvernement pour 2013.

Votre rapporteur spécial note que ces mesures proposent une certaine clarification de ces circuits de financement, notamment en apportant de nouvelles ressources pérennes pour l'Anah.

Il reste cependant à poursuivre cet effort en ce qui concerne les relations entre l'Etat et Action logement sur la base des principes affirmés par le Premier ministre le 26 juillet 2012 selon lequel « *il n'est pas dans les intentions du gouvernement de remettre en cause l'existence ou les modes de fonctionnement du dispositif paritaire que constitue Action Logement, mais au contraire de demander à Action Logement de prendre toute sa part à l'effort de construction de logements sociaux qui figure au titre des engagements du président de la République* ».

B. LES DÉPENSES FISCALES STABILISÉES

Le projet annuel de performances de la mission estime, pour 2013, l'ensemble des dépenses fiscales qui lui sont rattachées, s'agissant des impôts d'Etat et des impôts locaux pris en charge par l'Etat, à **13,559 milliards d'euros**, soit 192 % des crédits de la mission, hors titre 2.

¹ Voir le commentaire de l'article 30 du présent projet de loi de finances (Tome I du rapport général).

² Voir sur ce point, la présentation du programme 109.

Les principales dépenses fiscales sont concentrées sur le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l’habitat » et varient peu par rapport aux exercices précédents.

Dépenses fiscales liées à la mission

(en millions d’euros)

Dépenses fiscales sur impôts d’Etat			
Programme	2011	2012	2013
177 Prévention de l’exclusion et insertion des personnes défavorisées	25	25	25
109 Aides à l’accès au logement	53	56	55
135 Urbanisme, territoires et amélioration de l’habitat	13 096	13 518	13 173
147 Politique de la ville	306	296	306
337 Conduite et pilotage des politiques de l’égalité des territoires, du logement et de la ville	0	0	0
Total	13 480	13 895	13 559
Dépenses fiscales sur impôts locaux pris en charge par l’Etat			
Programme	2011	2012	2013
177 Prévention de l’exclusion et insertion des personnes défavorisées	3	0	0
109 Aides à l’accès au logement	27	29	32
135 Urbanisme, territoires et amélioration de l’habitat	47	59	60
147 Politique de la ville	165	128	128
337 Conduite et pilotage des politiques de l’égalité des territoires, du logement et de la ville	0	0	0
Total	242	216	220
Total général	13 722	14 111	13 779

Source : rapports annuels de performances et commission des finances

1. Les effets persistants des mesures passées

Malgré la suppression d’un certain nombre de dispositifs d’aide aux accédants à la propriété ou à l’investissement locatif (crédit d’impôt pour intérêts d’emprunt, niche « Scellier ») les dépenses fiscales qui leur sont liées continuent de peser durablement.

C’est ainsi que le **crédit d’impôt sur le revenu au titre des intérêts d’emprunts** supportés à raison de l’acquisition ou de la construction de l’habitation principale, qui s’est éteint (pour les nouvelles opérations) dans le cadre de la réforme des aides à l’accession à la propriété opérée en loi de finances initiale pour 2011, au profit du prêt à taux zéro plus (« PTZ + »), représentera, en 2013, une dépense de 1 465 millions d’euros contre 2 100 millions en 2012.

Il en est de même pour les dispositifs d'aide à l'investissement **immobilier locatif** dont le coût fiscal s'étale sur plusieurs années, après leur disparition.

La dépense fiscale liée aux régimes d'incitation passés

(en millions d'euros)

	Fin du fait générateur	Coût 2012	Coût 2013
Déduction dégressive sur les revenus des logements loués à usage d'habitation principale pour les investissements réalisés à compter du 3 avril 2003 : dispositifs Robien classique et Robien recentré	2009	455	455
Réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif : dispositif Scellier	2012	450	620
Réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif (sous conditions de loyer et de ressources du locataire) : Scellier intermédiaire	2012	225	310
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	2009	60	60
Déduction dégressive sur les revenus des logements neufs loués à usage d'habitation principale : Dispositif PERISSOL	1999	60	60
Déduction dégressive sur les revenus des logements neufs loués à usage d'habitation principale (sous conditions de loyer et de ressources du locataire) : Dispositif BESSON neuf	2003	37	37
Déduction sur les revenus des logements loués à usage d'habitation principale dans les zones de revitalisation rurale	2012	14	14
Total		1 301	1 556

Source : projet annuel de performances 2013

2. Des dépenses contenues malgré la création d'un nouveau dispositif

On observe cependant pour 2013, une stabilisation de ces dépenses fiscales, voire même un **début de diminution** de leur poids.

Cette évolution ne devrait pas être mise en cause par le **nouveau dispositif d'incitation à l'investissement locatif** proposé par l'article 57 du présent projet de loi de finances.

Selon l'évaluation préalable, il devrait, en effet, permettre la construction d'environ **40 000 logements par an** pour un coût générationnel estimé à 1 308 millions d'euros, et une dépense fiscale de **35 millions d'euros en 2014** et **145 millions d'euros en 2015**.

Sa montée en puissance doit donc coïncider avec l'arrêt des dépenses liées aux anciens dispositifs qui l'ont précédé.

**Les caractéristiques du nouveau dispositif fiscal d'incitation à
l'investissement locatif proposé par le projet de loi de finances pour 2013**

« - il prend la forme d'une réduction d'impôt sur le revenu (IR) de 18 % applicable aux contribuables qui acquièrent ou font construire du 1^{er} janvier 2013 au 31 décembre 2016 des logements neufs ou assimilés qu'ils s'engagent à donner en location nue à usage d'habitation principale du locataire pendant une durée minimale de neuf ans ;

- la réduction d'impôt (RI) s'applique également aux souscriptions de parts de société civile de placement immobilier (SCPI) réalisant les mêmes investissements ;

- la RI est calculée, selon le cas, sur le prix de revient des logements, retenu dans la limite d'un plafond par mètre carré de surface habitable, ou sur 95 % du montant de la souscription, dans la limite d'un montant global annuel de 300 000 € ;

- les investissements ouvrant droit au bénéfice de l'avantage doivent être situés dans des zones limitées, qui présentent un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements. Toutefois, dans les zones où ces besoins sont localisés (zone B2), la réduction ne s'appliquera qu'aux logements situés dans des communes ayant fait l'objet d'un agrément du Préfet de Région ;

- l'avantage fiscal est réservé exclusivement aux logements respectant la réglementation thermique entrant en vigueur au 1^{er} janvier 2013 (RT 2012), ou bénéficiant du label « BBC 2005 », pour ceux non soumis au respect de cette réglementation, ou, pour les logements rénovés, de ceux justifiant d'un certain niveau de performance énergétique ;

- au titre d'une même année d'imposition, le contribuable ne peut bénéficier de la RI qu'à raison d'un seul logement, sans préjudice de la possibilité de bénéficier au titre de la même année de cet avantage fiscal au titre également de la souscription de parts de SCPI éligibles dans la limite du plafond global de 300 000 € précité ;

- pendant toute la période couverte par l'engagement de location, les loyers ne doivent pas excéder des plafonds réglementaires qui seront fixés à un niveau intermédiaire entre le parc social et le marché libre, afin de concentrer l'effort de l'Etat sur l'offre de logement en faveur des ménages modestes. Dans cette même logique, les locataires devront satisfaire à certaines conditions de ressources ;

- cette préoccupation sociale s'accompagne de la recherche d'une mixité sociale et de protection de l'investisseur qui passera par la forme d'une limitation du nombre de logements pouvant être éligibles à la RI au sein d'un même immeuble, sanctionnée par une amende à la charge des promoteurs cédant une proportion excessive de logements en vue d'un usage locatif ouvrant droit à l'avantage fiscal ;

- enfin, afin d'adapter au mieux l'offre locative aux caractéristiques locales et de garantir que le bénéfice de l'avantage fiscal s'accompagne du respect de plafonds de loyer véritablement intermédiaires, le Préfet de Région pourra, sur avis du comité régional de l'habitat, minorer les plafonds de loyers. »

Source : projet de loi de finances pour 2013. Exposé des motifs de l'article 57

C. L'ÉVOLUTION DE LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE

La mission a fait l'objet dans le cadre du projet de budget 2013 d'un important remaniement de sa structure. Trois changements par rapport à la maquette 2012 doivent être soulignés :

- la **modification du programme 135**, à la fois dans son intitulé et dans son contenu qui intègrent désormais l'urbanisme et les territoires, sous la forme d'une action complémentaire 07 « Urbanisme et aménagement » ;

- la **création d'un nouveau programme 337** « Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville », programme dit de soutien, rassemblant les emplois et les crédits de titre 2 de la mission contribuant aux politiques publiques portées par les autres programmes de la mission ;

- la **disparition de la référence au Grand Paris** dans l'intitulé du programme 147 qui est formelle à double titre, dans la mesure où, d'une part, l'action 5 « Grand Paris » est supprimée du programme 147 et rattachée au programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » de la même mission et, d'autre part, cette action ne comporte aucune inscription de crédits budgétaires.

Les changements de la maquette budgétaire visent à affirmer la cohérence d'une politique.

Cette appréciation positive doit cependant être nuancée par quatre observations :

- les **modifications permanentes de la maquette** budgétaire, qui **rendent difficiles les comparaisons entre exercices budgétaires**, ne facilitent pas l'exercice du contrôle de leur exécution par le Parlement ;

- comme le prescrit la loi organique sur les finances publiques, **la maquette budgétaire ne doit pas être le reflet des attributions ministérielles**, inévitablement mouvantes, mais le cadre cohérent d'une politique publique ;

- la création d'un **programme de soutien** aurait été plus cohérente si celui-ci avait regroupé l'intégralité des moyens de la mission, or il **exclut le programme 177** « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », dont les fonctions support continuent d'être gérées par le ministère du travail, de l'emploi et de la santé ;

- la réorganisation de la maquette n'a pas été l'occasion de répondre à l'ensemble des **demandes de clarification**, souhaitées par la commission des finances comme par la Cour des comptes, concernant le programme 177.

Ces recommandations visaient en particulier à écarter du périmètre de la mission l'**action 15 « Rapatriés »** et une large partie des crédits des actions 11 « Prévention de l'exclusion » et 14 « Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale ».

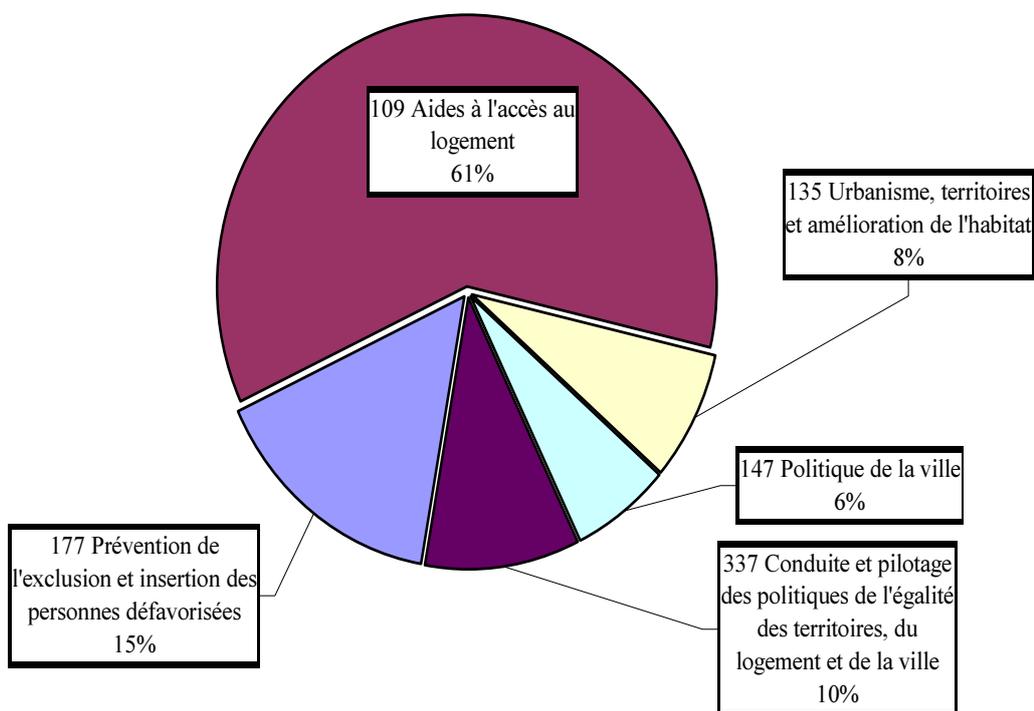
III. PRÉSENTATION DES PROGRAMMES

La mission « Egalité des territoires, logement et ville » comporte cinq programmes dans sa configuration du projet de loi de finances pour 2013.

Ces programmes sont très inégaux en termes de montants de crédits.

La mission se caractérise, en effet, par le poids prédominant des aides personnelles au logement qui constituent une dépense obligatoire de guichet.

Autorisations d'engagement par programme de la mission



Source : projet annuel de performances et commission des finances

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

Le programme 177 est exécuté sous l'autorité du ministre de l'égalité des territoires et du logement mais son responsable en est le directeur général de la cohésion sociale du ministère de la santé.

Une seule dépense fiscale est rattachée au programme, pour un montant estimé stable de 25 millions d'euros. Elle correspond à l'exonération d'impôt sur le revenu des allocations, indemnités et prestations d'assistance et d'assurance qui bénéficie notamment aux titulaires du RSA.

1. Un programme dont la structure n'est pas stabilisée

Les crédits du programme, à structure courante, progressent de 1,2 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2012, soit 14,6 millions d'euros supplémentaires.

Toutefois cette **hausse est bien de 3,2 % à structure constante**. Le programme ne comprend plus, en effet, que quatre actions pour 2013. L'action 13 « **aide alimentaire** » qui représentait 22,8 millions d'euros en LFI 2012 a été transférée du programme 177 vers le programme 304 « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales » qui relève de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

En outre, le projet annuel de performances précise que deux changements de maquette à l'intérieur de l'action 11 « Prévention de l'exclusion » interviennent dès l'exercice 2013. Le premier consiste en un transfert du dispositif des points d'accueil et d'écoute jeunes (PAEJ) vers le programme 106 « Actions en faveur des familles vulnérables ». Le second consiste à rattacher au programme 304 le dispositif « Qualification en travail social ».

Ces évolutions à la marge de la maquette budgétaire, décidées par les administrations et découvertes lors de la publication des documents budgétaires, rendent très difficile le contrôle parlementaire même si elles vont dans le sens souhaité du **recentrage du programme 177** sur l'hébergement et l'accès au logement.

Les évolutions de crédits sur les actions sont divergentes.

Répartition des crédits par actions du programme

(AE en milliers d'euros)

Actions	Exécution 2011	LFI 2012	PLF 2013	Evolution 2013/2012
11 Prévention de l'exclusion	69 455	58 316	57 075	- 2,1 %
12 Hébergement et logement adapté	1 126 316	1 095 668	1 131 212	3,2 %
13 Aide alimentaire	25 692	22 884	0	
14 Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale	16 961	15 284	14 179	- 7,2 %
15 Rapatriés	21 506	14100	18 400	30,5 %

Source : commission des finances

2. Un effort très remarquable pour la veille sociale et l'hébergement d'urgence

L'action 12 « Hébergement et logement adapté » représente à elle seule 92,7 % des crédits du programme. Elle porte le financement de trois catégories d'actions : la veille sociale, l'hébergement et le logement adapté.

Sur l'ensemble de ce programme, **les crédits demandés pour 2013 sont à la hauteur de la consommation constatée sur l'exercice 2011**. Votre rapporteur spécial se félicite de ce rebasage qui satisfait aux exigences de la **sincérité budgétaire**.

Chacune des actions du programme fait l'objet d'une attention très significative dans le projet de budget pour 2013.

La **veille sociale** permet de réaliser le premier contact et le premier accueil des personnes sans abri, et de leur procurer des aides matérielles ainsi qu'une orientation vers un hébergement. Elle est mise en œuvre par différentes structures : services d'accueil et d'orientation (SAO), services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), le « 115 », les SAMU sociaux et les accueils de jour.

L'enveloppe attribuée à la veille sociale en 2013 doit s'élever à 85,89 millions d'euros (AE = CP), soit une hausse de 7,36 % par rapport à la LFI 2012, qui sera principalement consacrée aux SIAO.

Une des responsabilités principales du programme est de financer un **parc d'hébergement pour les personnes sans domicile**. Ce parc comprend des places d'hébergement d'urgence qui se caractérisent par un accès immédiat, des places de stabilisation ainsi que des places de réinsertion sociale (CHRS), pour lesquelles la prise en charge vise à l'élaboration et la mise en œuvre d'un projet d'insertion vers le logement autonome et vers l'emploi.

Au 31 décembre 2011, le parc d'hébergement généraliste comptait :

- 39 346 places en CHRS ;
- 14 314 places en centres d'hébergement d'urgence ;
- 4 229 places en centres de stabilisation (hors CHRS) ;
- 1 223 places d'insertion hors CHRS ;
- et environ 16 235 places dans les hôtels.

Au total, ces différentes formes d'hébergement représentaient 75 347 places (chiffre qui exclut les places hivernales¹, les résidences sociales et les maisons-relais²).

¹ S'agissant des places spécifiques à la campagne hivernale, un premier bilan montre que, en moyenne par soir, 9 446 places supplémentaires ont été mobilisées au cours de l'hiver 2011-2012.

² Le parc de maisons-relais / pensions de famille s'établissait à 10 269 places ouvertes et financées au 31 décembre 2011.

Compte tenu des besoins croissants, un certain nombre de **décisions importantes** ont été prises en ce domaine par le nouveau Gouvernement, en réaction à la politique restrictive inspirée par la logique du « logement d'abord » prônée antérieurement. Elles incluent notamment la **pérennisation de certaines places ouvertes en 2012 dans le cadre du dispositif hivernal** et la création de **500 places nouvelles d'hébergement d'urgence** dès 2013, conformément à l'engagement présidentiel de développement du parc d'hébergement-logement.

Ces décisions trouvent leur traduction budgétaire dans le projet de budget pour 2013.

Evolution des crédits d'hébergement et de logement adapté

(AE=AP en millions d'euros)

	LFI 2012	PLF 2013	Evolution
Hébergement d'urgence	244	275	12,7 %
CHRS	613	610	- 0,5 %
Sous-total	857	885	3,3 %
Logement adapté (ALT1, intermédiation locative, maisons-relais/pensions de famille, aide à la gestion locative sociale, accompagnement vers et dans le logement	158	160,3	1,5 %

Source : commission des finances

L'effort du Gouvernement en direction de l'hébergement d'urgence doit être salué, car il répond à une exigence sociale et humaine, dans un contexte économique particulièrement difficile.

Au-delà d'un renforcement quantitatif du dispositif, votre rapporteur spécial souhaite que cette politique très volontariste contribue progressivement à la **diminution du recours aux nuitées d'hôtel**. Ce mode d'accueil a progressé ces dernières années avec l'augmentation de la demande de prise en charge de publics fragilisés par la crise économique et la hausse des demandes d'asile. Il représente un **coût très important** pour l'Etat, plus de **94 millions d'euros en 2011**, soit une part considérable et excessive des crédits consacrés aux structures d'accueil.

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

Le programme 109 « Aide à l'accès au logement » regroupe les crédits constituant la contribution de l'Etat au financement des aides à la personne ainsi que les crédits de soutien aux associations agissant dans le domaine du logement (agences nationale et départementales pour l'information sur le logement) et ceux destinés au financement du système de garanties des risques locatifs.

Le responsable du programme est le Directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature.

Trois **mesures fiscales** sont rattachées au programme.

- deux sur impôts d'Etat, correspondant à l'exonération de l'allocation logement et de l'aide personnalisée au logement (pour 50 millions d'euros) et au crédit d'impôt sur les primes d'assurance contre les impayés de loyers (pour 5 millions d'euros) ;

- une sur impôts locaux, prise en charge par l'Etat, à savoir le **dégrèvement de taxe d'habitation en faveur des personnes de condition modeste relogés dans le cadre d'un projet conventionné au titre du programme ANRU**, qui concernerait en 2011, 91 000 ménages et dont le coût est évalué, en hausse, à 32 million d'euros pour 2013 (contre 27 millions en 2011 et 29 millions en 2012).

Le programme 109 représente pour 2013, 61 % des crédits de la mission, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit une part prépondérante mais en forte chute (plus de 10 %) par rapport à sa part dans le budget 2012.

De fait, les crédits enregistrent une **diminution de près de 600 millions d'euros par rapport à la LFI 2012** qui est imputée pour la quasi-totalité de son montant sur l'action 01 « Aides personnelles ».

Répartition des crédits par actions du programme

(AE=CP en milliers d'euros)

Actions	Exécution 2011	LFI 2012	PLF 2013	Evolution 2013/2012
01 Aides personnelles	5 535 417	5 470 030	4 875 699	- 10,9 %
02 Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté	7 979	8 177	8 000	- 2,2 %
03 Garantie des risques locatifs	0	12 000	9 000	- 25,0 %

Source : commission des finances

1. Un mode de financement exceptionnel pour les trois prochaines années

La diminution, de 594,33 millions d'euros par rapport à la LFI 2012, des crédits de l'action 01 « aides personnelles », qui sont affectés au Fonds national d'aide au logement (FNAL) pour le financement des aides personnalisées au logement (APL) et des allocations logement à caractère social (ALS) constituent, **pour l'Etat, une économie réalisée sur la subvention d'équilibre** qu'il verse à ce fonds.

Elle s'inscrit en rupture avec la tendance des dernières années qui avait conduit à des réévaluations permanentes de la subvention d'équilibre.

Evolution de la subvention versée par l'Etat au FNAL

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011	PLF 2012	PLF 2013
Dotation initiale	4 937	5 361	5 277	5 558	4 876
Abondement en LFR ou par décret d'avances	558	191	242		

Source : commission des finances

La diminution de la participation de l'Etat, malgré une évaluation à la hausse des dépenses du FNAL¹, qui passeraient de 12 415 millions d'euros à 12 905 millions d'euros, n'aura **aucune traduction en termes de périmètre des aides ou de leur montant individuel**, dans la mesure où, comme le souligne le projet annuel de performances, aucune modification n'est introduite dans leur barème et leurs conditions d'attribution.

Ainsi, au 1^{er} janvier 2013 aura lieu l'**actualisation des loyers plafonds et du forfait de charges** sur l'évolution de l'**indice de référence des loyers** (IRL) comme celle de la participation minimale des bénéficiaires à la dépense de logement ainsi que des plafonds de ressources appliqués aux étudiants. **Ce retour aux règles d'indexation** intervient alors que le **précédent Gouvernement** avait décidé, en 2012, de **limiter à 1 % la revalorisation des barèmes** des aides au logement soit, un niveau inférieur à celui qui aurait été fixé en application du dispositif traditionnel de revalorisation (indexation sur l'évolution de l'indice de référence des loyers).

Elle sera compensée par l'affectation au FNAL de **nouvelles recettes**, à hauteur de **848 millions d'euros**, pour tenir compte également de la hausse du coût des aides à la charge de l'Etat, dont :

- **400 millions d'euros** sous forme d'un prélèvement exceptionnel sur les versements des employeurs au titre de la **participation à l'effort de construction** (PEEC) mentionnée à l'article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH), dont la création est prévue par l'article 30 du présent projet de loi de finances ;

- et **448 millions d'euros** correspondant à une fraction du **prélèvement de solidarité sur les revenus du patrimoine** et les produits de placement dont la création fait l'objet de l'article 3 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013.

Par ailleurs, **171 millions d'euros** correspondent à une autre fraction de ce même prélèvement qui est attribuée au FNAL en substitution des droits sur les tabacs dont le transfert à la CNAM est prévu par le présent projet de loi de finances.

¹ La prévision actualisée des prestations d'APL et d'ALS à verser en 2013 tient compte de l'actualisation au 1^{er} janvier 2013 des loyers plafonds et du forfait de charges qui sont indexés sur l'évolution de l'indice de référence des loyers (IRL) et de l'indexation de la participation minimale des bénéficiaires à la dépense de logement ainsi que des plafonds de ressources appliqués aux étudiants, mais aussi, ce qui est plus contestable, d'une légère diminution du nombre de chômeurs en 2013.

Le tableau ci-dessous détaille les modalités d'équilibre du FNAL prévues pour 2013 :

Prévision budgétaire du FNAL pour 2013

(en millions d'euros)

Charges du FNAL	12 905
Prestations APL	7 463
Prestations ALS	5 189
Frais de gestion	253
Ressources du FNAL	12 905
Contribution des régimes sociaux	4 261
Cotisations employeurs	2 749
Prélèvement sur la PEEC	400
Fraction du prélèvement social sur le capital	619
<u>Contribution de l'Etat</u>	<u>4 876</u>

Source : projet annuel de performances

Votre rapporteur spécial prend acte de l'affirmation du **caractère exceptionnel** du prélèvement effectué sur le produit de la **collecte de la PEEC**. Sauf à s'orienter vers une fiscalisation et une banalisation définitive de cette ressource, il convient, en effet, de préserver les particularités de la gestion de la participation, partagée entre partenaires sociaux, et la pérennité du système, qui implique des emplois sous forme de prêts et non de subventions.

2. Une réponse à trouver à l'échec de la GRL

La garantie universelle des risques locatifs (GRL) est destinée à faciliter l'accès à un logement par un plus grand nombre de locataires. Elle est basée sur la souscription facultative par les bailleurs d'un contrat d'assurance garantissant le risque d'impayés de loyers et les dégradations locatives auprès de l'un des assureurs adhérant au dispositif.

Initialement instaurée en 2006, la GRL a connu plusieurs versions.

La « GRL 2 » dont le cahier des charges a été approuvé par décret du 23 décembre 2009 est proposée aux bailleurs par les entreprises d'assurances.

Le cahier des charges conduit à accepter tout locataire, dès lors qu'il présente un taux d'effort (rapport entre le montant des ressources et le montant du loyer et des charges et taxes locatives nets des aides personnelles au logement) inférieur ou égal à 50 %, indépendamment de sa situation professionnelle et sociale. Le surcroît de risque généré par l'élargissement du public des locataires couverts par rapport à la norme en matière de taux d'effort est intégralement financé en fonction des publics concernés, soit par Action logement, soit par l'Etat à travers le fonds de garantie universelle des risques locatifs (GURL).

Le projet de budget pour 2013 prévoit une dotation de **9 millions d'euros** en AE et CP pour financer la part « Etat » due au fonds GURL. Ce montant, en **baisse de 25 % par rapport à 2012**, correspond à une estimation reposant sur l'hypothèse d'une diffusion progressive de la GRL au sein du parc locatif privé à hauteur de **281 000 logements en garantie en 2012**, soit environ 4,6 % du parc locatif privé.

Cette **évaluation est très inférieure aux objectifs initiaux** retenus qui estimaient à 530 000 le nombre de logements couverts en 2013.

Il s'agit donc bien désormais de reconnaître **l'échec du système actuel de la GRL** et des négociations menées avec le monde de l'assurance et de créer un système différent qui sorte de la logique d'une mutualisation des seuls contrats à forte sinistralité.

Votre rapporteur spécial souligne à cet égard que le Président de la République s'est engagé à mettre en place un **dispositif de caution solidaire** qui pourrait couvrir à la fois la prise en charge du dépôt de garantie et des impayés de loyers.

Il rappelle également que lors de l'examen de la loi de finances pour 2012, notre ancien collègue Thierry Repentin avait soutenu, dans le même sens, une proposition de mise en œuvre d'un système universel et obligatoire de Garantie des loyers impayés.

C. LE PROGRAMME 135 « URBANISME, TERRITOIRES ET AMÉLIORATION DE L'HABITAT »

Le programme 135 dont le responsable est également le directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature, regroupe désormais les crédits d'aménagement et d'accompagnement des collectivités pour un développement durable des territoires, ainsi que les crédits dits d'aides à la pierre pour la construction de logements sociaux et l'amélioration de l'habitat.

Les actions de soutien relatives au droit au logement opposable et les éventuels crédits concernant le Grand Paris lui sont également rattachées.

Ce programme concentre la **quasi totalité des dépenses fiscales** de la mission, pour un montant total de **13 173 millions d'euros** estimés pour 2013

s'agissant des impôts d'Etat et 60 millions d'euros pour les dépenses fiscales sur impôts locaux, compensées par l'Etat.

1. Une forte priorité aux aides à la pierre

Le programme 135 comprend sept actions d'importance très variable. Les choix budgétaires le concernant traduisent la très forte volonté du Gouvernement de développer et d'améliorer l'offre de logement, aussi bien dans la construction neuve que dans la lutte contre l'insalubrité et la précarité énergétique.

Répartition des crédits par actions du programme (à structure constante 2012/2013)

(AE en milliers d'euros)

Actions	Exécution 2011	LFI 2012	PLF 2013	Evolution 2013/2012
01 Construction locative et amélioration du parc	463 731	458 902	505 000	10,0 %
02 Soutien à l'accession à la propriété	- 55 816*	4 501	4 300	- 4,5 %
03 Lutte contre l'habitat indigne	- 3 056*	0	7 900	
04 Réglementation, politique technique et qualité de la construction (libellé modifié)	16 860	27 310	46 676	70,9 %
05 Soutien	18 595	18 501	17 721	- 4,2 %
07 Urbanisme et aménagement	-	48 923	47 200	- 3,5 %
08 Grand Paris (nouveau)	-	0	0	

* Résultats sans signification dus notamment à des bascules comptables et des transferts

Source : commission des finances

En ajoutant les crédits consacrés aux aides à la pierre pour le parc locatif social et ceux destinés à la lutte contre l'habitat indigne, on constate une **progression de près de 12 % des autorisations d'engagement par rapport à la LFI pour 2012.**

L'augmentation des crédits d'aide à la pierre se double d'une hausse des **objectifs de production** et d'un recentrage accru sur la production de **logements très sociaux.**

Programmation quantitative des aides à la pierre

(en nombre de logements et en euros)

	2012	2013	Evolution 2013/2012
Prêts locatifs à usage social (PLUS)	55 000	69 000	25,5 %
<i>subvention moyenne par logement PLUS</i>	<i>600</i>	<i>400</i>	<i>- 33,3 %</i>
Prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI)	22 500	33 000	46,7 %
<i>subvention moyenne par logement PLAI</i>	<i>9 500</i>	<i>7 500</i>	<i>- 21,1 %</i>
Prêts locatifs sociaux (PLS)	42 500	48 000	12,9 %
Total	120 000	150 000	25,0 %

Source : commission des finances

La progression des objectifs de construction est toutefois supérieure à celle des financements. Elle incite donc à une **mobilisation accrue** des collectivités territoriales mais surtout des **bailleurs sociaux** qui se voient, dès 2013, allégés du poids du prélèvement sur leur potentiel financier institué par la loi de finances pour 2011 (loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010).

Le recentrage social des aides de l'Etat s'accompagne d'un effort de **recentrage de la construction vers les zones les plus tendues du territoire**, là où le déséquilibre du marché du logement est le plus fort. Afin de favoriser cette territorialisation, la **ligne « surcharge foncière »**, qui a vocation à permettre l'équilibre des opérations pour compenser le coût du foncier sur les territoires les plus tendus, est **renforcée par rapport à 2012**. Son montant passe ainsi de 190,6 à **214,9 millions d'euros**.

Evolution des crédits d'aide à la pierre

(en millions d'euros)

	2012	2013	Evolution 2013/2012
Prêts locatifs à usage social (PLUS)	33,0	27,6	- 16,4 %
Prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI)	216,0	247,5	+ 14,6 %
Prêts locatifs sociaux (PLS)	0	0	-
Surcharge foncière	190,6	214,9	+ 12,7 %
<i>Sous-Total offre nouvelle</i>	<i>439,6</i>	<i>490,0</i>	<i>+ 11,5 %</i>
Démolition	3,4	3,0	- 11,8 %
Actions d'accompagnement	7,0	7,0	-
Total	450	500	+ 11,1 %

Source : commission des finances

2. Un nouveau financement de l'Anah pour la mise en œuvre du plan de rénovation thermique des logements annoncé par le Président de la République

Le projet de loi de finances pour 2013 propose une importante réforme du mode de financement de l'Agence nationale de l'habitat (Anah).

Le premier volet est prévu par l'article 30 du projet de loi de finances qui affecte à l'Agence, dès 2013, une part des recettes tirées de la **vente des quotas d'émission de gaz à effet de serre**, à hauteur de 590 millions d'euros par an. Cette source de financement pérenne permettra à l'Anah **de lancer dans de bonnes conditions, le plan de rénovation thermique des logements.**

Discours de François Hollande, Président de la République, à l'occasion de la Conférence environnementale (14 septembre 2012)

« Je mesure chaque jour l'ampleur de ce qu'on appelle la précarité énergétique, les ménages les plus défavorisés sont ceux aussi qui vivent dans les 4 millions de logements qui sont les plus consommateurs, ce qu'on appelle « les passoires thermiques » et qui dépensent donc, ces ménages, le plus dans un budget déjà restreint, pour se chauffer. C'est pourquoi le mal-logement est une double peine puisqu'au confort insuffisant s'ajoutent des charges insupportables. La rénovation thermique des logements sera l'une des grandes priorités de mon quinquennat.

« L'objectif est de **mettre aux normes énergétiques un million de logements par an**, en nous concentrant sur les quatre millions de logements anciens qui sont les plus mal isolés. Les trois quart du parc sont composés de maisons individuelles ou de bâtiments de moins de dix logements, ce qui revient à dire que le marché de la rénovation thermique sera constitué de petits chantiers qui feront appel aux compétences de nos artisans et de nos PME. Il s'agit d'emplois non délocalisables et qui devraient se compter en dizaines de milliers.

« Dans cette perspective, je demande au gouvernement de simplifier les dispositifs, de clarifier les démarches pour les propriétaires, et de **mobiliser les opérateurs, l'ADEME, l'ANAH**, et enfin de dégager de nouveaux financements.

« Le **doublé des plafonds du Livret A et du Livret de Développement Durable** permettra de mobiliser ces ressources en faveur des actions de rénovation thermique et notamment du logement social.

« Le produit de la **mise aux enchères des quotas d'émissions de CO₂** viendra renforcer les aides au bénéfice des propriétaires les plus modestes. Enfin, je souhaite que les mécanismes à destination du logement privé, **crédit d'impôt développement durable, prêt à taux zéro**, soient spécialisés dans les rénovations lourdes. »

L'Anah percevra également des recettes issues des certificats d'économie d'énergie (dont le montant est estimé à 17 millions d'euros). En septembre 2011, l'agence a, en effet, signé une convention avec les fournisseurs d'énergie, EDF, GDF Suez et Total, relative à leur participation au programme « Habiter Mieux ».

Au regard de l'objectif de 300 000 logements subventionnés, il est attendu une contribution globale de 250 millions d'euros sur la durée du programme, dont 85 millions d'euros sur la période 2010-2013. En contrepartie, des certificats d'économie d'énergie sont délivrés nationalement et localement aux signataires.

Le second volet, plus modeste, de la réforme du financement de l'Anah concerne son action dans la **lutte contre l'habitat indigne (LHI) et très dégradé**, renforcée depuis la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

Contrairement aux années antérieures, le projet de budget prévoit, en effet, le **financement des travaux d'office** proprement dits et leurs mesures d'accompagnement, décidés dans ce cadre.

Votre rapporteur spécial se félicite de cette inscription de crédits qui répond à une demande qu'il avait lui-même formulée en relevant l'urgence d'une clarification, à l'occasion de l'examen de la loi de règlement pour 2011¹.

Les crédits prévus à ce titre en 2013 s'élèvent à **7,9 millions d'euros** en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Ils financeront les diagnostics et contrôles après travaux (1,3 million d'euros) et les travaux d'office en cas de carence du propriétaire (5,1 millions d'euros).

Les objectifs ambitieux de construction et de rénovation nécessitent la mobilisation de chacun des intervenants dans le financement du logement social, en locatif comme en accession ou en réhabilitation.

A cet égard, votre rapporteur spécial exprime sa plus **grande préoccupation** concernant les **difficultés actuelles rencontrées par le crédit immobilier de France (CIF)**.

Le CIF, groupe bancaire mutualiste spécialisé dans le prêt immobilier aux particuliers, notamment à une clientèle modeste, et dont les dividendes accompagnent, via le réseau Procvivis², les actions de l'Anah et la réhabilitation des logements dégradés, a révélé une fragilité liée à son modèle de refinancement, qui le rend vulnérable à un assèchement de la liquidité sur les marchés, comme à l'automne 2011.

A la suite de la décision de l'agence de notation Moody's de dégrader en juillet 2012 la note du CIF, l'Etat a annoncé accorder sa garantie au groupe, afin de lui permettre de continuer à emprunter sur les marchés. Cette garantie fait l'objet de l'article 66 du présent projet de loi de finances.

Elle ne saurait toutefois, à elle seule, apporter une solution satisfaisante permettant la poursuite d'une politique d'accession sociale en direction de populations socialement très fragiles. Il est, en conséquence, important que le Gouvernement soit en mesure de proposer rapidement une alternative à l'arrêt de cette activité bien spécifique.

3. La mise en place des observatoires du logement

La très forte progression (+71 %) des crédits de l'action 04 « Réglementation, politique technique et qualité de la construction » qui représente désormais 7,4 % du total des crédits du programme, est liée, en premier lieu, au projet de mise en place d'**observatoires du logement** à l'échelle locale à hauteur de 5 millions d'euros en AE et CP.

¹ Rapport n° 658 (2011-2012) sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2011. Tome 2 Contributions des rapporteurs spéciaux.

² Nom de marque des SACICAP (sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété), actionnaires du CIF.

Il est ainsi prévu de mettre en place, dès 2013, un dispositif au niveau national s'appuyant sur :

- des observatoires locaux dans les **agglomérations de plus de 50 000 habitants** (soit près de 75 observatoires) ; à cet effet, une subvention de l'Etat à hauteur de 50 000 euros en moyenne par observatoire est nécessaire, soit près de 3,75 millions d'euros par an (le financement de ces observatoires étant, selon les indications du projet annuel de performances, assuré notamment par les collectivités locales concernées) ;

- une structure nationale chargée de coordonner l'ensemble des observatoires, de leur apporter les supports techniques et méthodologiques nécessaires et d'assurer le traitement global des informations recueillies. Le coût de cette structure est estimé à 1,25 million d'euros par an.

4. L'explosion du coût du contentieux Dalo

Mais la hausse des dotations sur l'action 04 « Réglementation, politique technique et qualité de la construction » est due principalement à l'application des dispositions de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (**DALO**), qui conduit à des condamnations pécuniaires de l'Etat essentiellement au titre du **recours contentieux** spécifique, ouvert depuis le 1^{er} décembre 2008.

La dotation prévue en 2013 pour faire face aux condamnations est de **29,3 millions d'euros**, dont 2,4 millions au titre des frais irrépétibles.

Elle correspond à une **augmentation de 10 millions d'euros, soit 52 %**, par rapport au montant prévu par la loi de finances pour 2012.

D. LE PROGRAMME 147 « POLITIQUE DE LA VILLE »

Le programme 147 « Politique de la ville », dont le responsable est le Secrétaire général du comité interministériel des villes, vise à améliorer les conditions de vie dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville par deux types d'actions menées conjointement :

- rénover et mieux insérer ces quartiers dans la dynamique urbaine des agglomérations auxquelles ils appartiennent ;

- réduire la vulnérabilité sociale et économique de leurs habitants.

Il comporte pour 2013, quatre actions¹ dont les deux principales concernent d'une part, les crédits alloués à l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé), consacrés pour leur majeure partie au financement d'actions territorialisées, principalement mises en œuvre dans le cadre des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) – action 01- et, d'autre part, les crédits dédiés à la compensation auprès des régimes de sécurité

¹ L'action « Grand Paris » a été déplacée au programme 135.

sociale des exonérations de charges sociales en zones franches urbaines (ZFU) et en zones de redynamisation urbaine (ZRU) –action 02.

Evolution, par action, des crédits du programme

(en euros)

Action	LFI 2012	PLF 2013	Evolution en %	Evolution en euros
01 Actions territorialisées et Dispositifs spécifiques de la politique de la ville	355 179 943	333 012 427	-6,2%	-22 167 516
02 Revitalisation économique et emploi	144 849 502	141 553 671	-2,3%	-3 295 831
03 Stratégie, ressources et évaluation	22 395 277	28 036 902	25,2%	5 641 625
04 Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie	3 516 000	2 000 000	-43,1%	-1 516 000
05 Grand Paris	1 500 000	0		
Total mission (hors « Grand Paris »)	525 940 722	504 603 000	- 4,1 %	- 21 337 722

Source : rapport annuel de performances

1. Un budget pour une année de transition

Les crédits budgétaires dédiés à la politique de la ville en 2013 s'élèveront à 504,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, contre des dotations respectives de 525,9 millions d'euros et 538,4 millions d'euros en 2012, à périmètre constant.

Cette réduction résulte :

- de la baisse (à hauteur de 38,6 millions d'euros) des compensations d'exonérations de charges sociales dans les zones franches urbaines en raison principalement de la réforme opérée en 2009 qui a plafonné le montant des salaires pris en compte. Toutefois, une partie des économies réalisées sur cette ligne est redéployée, pour un montant de 2,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, pour assurer le financement du **nouveau dispositif « emplois francs »** ;

Les emplois francs

Le dispositif d'emplois francs consiste à inciter les entreprises du secteur marchand à embaucher des jeunes diplômés des ZUS en allégeant les cotisations patronales sur ces emplois. A l'inverse des zones franches urbaines, l'exonération est attachée au lieu de résidence des salariés et non au lieu d'implantation de l'entreprise. A l'inverse des emplois d'avenir, ce dispositif vise des jeunes diplômés, il est exclusivement réservé aux habitants des ZUS, et s'applique au secteur marchand.

Avant une généralisation du dispositif, une expérimentation est en cours d'élaboration et sera mise en œuvre à compter de 2013 pour mesurer ses impacts sur l'accès à l'emploi du public cible, sur la qualité de ces emplois, ainsi que sur le marché du travail. L'expérimentation s'appliquera en 2013 aux zones d'emploi d'Amiens, Clichy-sous-Bois, Grenoble et Marseille et sera progressivement élargie.

Source : réponse au questionnaire budgétaire

- de la baisse (à hauteur de 11,16 millions d'euros) des crédits de l'ACSé. Cette réduction est toutefois compensée par la prise en charge par le Fonds interministériel pour la prévention de la délinquance (FIPD) des actions de prévention sociale jusque là financées par l'Agence, pour 20 millions d'euros ;

- de l'application sur le montant des crédits fixés par la LFI 2012 du taux de réduction de 7 % des crédits de fonctionnement courant et de 2,5 % des crédits de rémunération des emplois des opérateurs de l'Etat. Ainsi, la subvention pour charges de service public versée à l'établissement public d'insertion de la défense (EPIDE) passe de 23,7 millions d'euros à 22,9 millions.

2. Une nouvelle feuille de route

Les difficultés économiques et sociales des quartiers se sont accrues du fait de la faiblesse de la croissance des dernières années et de la progression du chômage. Ce constat, établi notamment par le rapport de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS), justifie la nouvelle étape que doit franchir la politique de la ville, conformément à la « feuille de route du Gouvernement pour les habitants des quartiers », présentée par le ministre délégué à la ville lors du conseil des ministres du 22 août 2012 :

« - la **réforme des zonages** de la politique de la ville visera à simplifier et à concentrer les interventions publiques sur les territoires qui en ont le plus besoin, en métropole et dans les Outre-mer ;

« - aux différents contrats existants, contrats urbains de cohésion sociale et conventions de rénovation urbaine notamment, succèdera une **nouvelle génération de contrats** qui intégreront les projets de rénovation

urbaine, les actions de cohésion sociale et les politiques de droit commun de l'État et des collectivités territoriales ;

*« - le programme de **rénovation urbaine** lancé en 2004 sera mené à son terme et évalué ;*

« - des conventions seront signées entre le ministère de la ville et les différents ministères concernées, pour fixer les objectifs, la méthode et les engagements, notamment financiers, de leurs mobilisations dans leurs domaines de compétences. »

D'ores-et-déjà, un calendrier précis a été établi pour les modalités de concertation et de mise en œuvre de cette nouvelle étape de la politique de la ville.

« Entre octobre et décembre 2012, le ministre délégué à la ville animera un groupe opérationnel avec l'ensemble des partenaires, notamment des représentants des grandes associations d'élus, des ministères, du tissu associatif et du monde économique.

« Les conclusions de la concertation seront tirées par le Premier ministre lors d'un comité interministériel des villes début 2013 et seront inscrites dans la loi pour entrer en application en 2014, en phase avec le renouvellement des conseils municipaux.

« Parallèlement, des conventions seront passées avant la fin de l'année entre le ministère de la ville et tous les ministères concernés pour fixer les objectifs, la méthode et les engagements, notamment financiers, de la mobilisation dans leurs domaines de compétence (emploi, éducation, sécurité, santé, jeunesse, etc.). Ces engagements seront mis en œuvre dès 2013, puis déclinés localement au travers de la prochaine génération de contrats. »

3. La poursuite du programme national de rénovation urbaine (PNRU)

La mission « Egalité des territoires, logement et ville » ne comporte plus de crédits à destination de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) dont le financement est désormais assuré exclusivement par les contributions d'Action logement, de la Caisse des dépôts et consignations et de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), auxquelles se sont ajoutées, pour la période 2011 à 2013 :

- une fraction, fixée à 95 millions d'euros par an, du produit de la taxe locale sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et les locaux de stockage, affectée à la Société du Grand Paris ;

- les montants versés par un fonds créé auprès de la CGLLS, alimenté par un prélèvement sur le potentiel financier des bailleurs sociaux (pour 85 millions d'euros sur un total de 175 millions d'euros) et une fraction de la

part variable de la cotisation additionnelle versée à la CGLLS, d'un montant de 70 millions d'euros.

Le financement de l'ANRU doit évoluer à compter de 2013 du fait de la suppression du prélèvement sur le potentiel financier des bailleurs HLM et de la révision des enveloppes minimales et maximales des emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC). Les enveloppes définies sur la période 2013-2015 prévoient, notamment, d'assurer un financement de l'ANRU par Action logement à hauteur de 800 millions d'euros par an.

Auditionné par votre rapporteur spécial, le directeur général de l'ANRU a confirmé que **les crédits mis à disposition de l'Agence lui permettraient de faire face à la charge de ses paiements en 2013.**

Pour cet exercice ainsi que les années 2014 et 2015, la « bosse » des paiements de l'ANRU ne devrait pas dépasser **1,1 milliard à 1,2 milliard par an**, pour des raisons liées aux limites des capacités à faire des maîtres d'ouvrage, soit un niveau légèrement inférieur aux précédentes prévisions.

Etat d'avancement du PNRU au 30 juin 2012

Au 30 juin 2012, 396 projets de rénovation urbaine avaient fait l'objet de conventions signées. Ils concernent 490 zones urbaines sensibles (ZUS) ou zones assimilées au titre de l'article 6 de la loi du 1^{er} août 2003, 3,8 millions d'habitants et un montant estimé d'investissement de 45 milliards d'euros, dont 11,7 milliards d'euros de subventions de l'ANRU.

Ces projets validés en comité d'engagement portent sur la reconstitution de 139 000 logements sociaux, la réhabilitation de 323 000 logements sociaux, la démolition de 143 000 logements sociaux, la résidentialisation de 349 000 logements, mais aussi le financement d'aménagements, d'équipements, de requalification d'habitat privé dégradé en quartiers anciens, de changement d'usage, de l'ingénierie.

Le programme est financièrement engagé à 73 = % au 30 juin 2012. 38 % des opérations programmées étaient livrées fin 2011.

Le montant cumulé des dépenses d'intervention atteint 4,9 milliards d'euros au 30 juin 2012, soit 58 % des engagements.

Source : réponse au questionnaire budgétaire

E. LE PROGRAMME 337 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES, DU LOGEMENT ET DE LA VILLE »

Le nouveau programme 337, qui ne dispose pas de responsable désigné, concentre les effectifs et les crédits de masse salariale du ministère de l'égalité des territoires et du logement.

Il représente 816 130 016 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, exclusivement sur le titre 2 « Dépenses de personnel ».

Le plafond d'autorisations d'emplois 2013 du programme 337 s'élève à 14 194 ETPT, dont 2 734 ETPT de catégorie A, 5 948 ETPT de catégorie B et 5 512 ETPT de catégorie C.

Au total, le schéma d'emplois se traduit en 2013 par 1 194 sorties et 532 entrées.

Ce programme ne concerne cependant que les personnels qui mettent en œuvre les politiques des programmes 135 « Urbanisme, territoires, et amélioration de l'habitat » et 109 « Aide à l'accès au logement » ainsi qu'un prorata d'effectifs supports, calculé dans le cadre de la nouvelle répartition des compétences ministérielles intervenue le 24 mai 2012 à la suite de la création du ministère de l'égalité des territoires et du logement (METL) et du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE).

Il exclut donc les effectifs concernés par le programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », toujours gérés par le ministère du travail, de l'emploi et de la santé, et ceux relatifs au Secrétariat général du Comité interministériel des villes ainsi que les délégués du préfet à la politique de la ville œuvrant pour le programme 147 et qui demeurent sur le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer » relevant du ministère de l'environnement, du développement durable et de l'énergie (MEDDE).

Votre rapporteur spécial s'interroge sur la nécessité de créer un tel programme dans la mesure, d'une part, où il ne couvre pas l'intégralité des effectifs et crédits salariaux de la mission et, d'autre part, où, en gestion, l'ensemble des moyens de ce programme est transféré vers le programme 217, compte tenu des nécessaires pilotages et gestion coordonnés des politiques de ressources humaines de ces ministères et du rattachement aux deux ministères de nombreux services, tant en services déconcentrés qu'en administration centrale. En conséquence, le programme 337 ne dispose pas d'indicateurs de performance qui lui soient propres.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 64 ter (nouveau)

(Art. L. 300-2 du code de la construction et de l'habitation)

Adaptations des règles de fonctionnement du fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL)

Commentaire : Le présent article propose d'élargir le bénéfice des mesures financées par le FNAVDL à l'ensemble des ménages en difficultés.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale, avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, à l'initiative de nos collègues députés du groupe écologiste.

Il vise à élargir le périmètre d'action du FNAVDL, créé par l'article 60 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011 qui est consacré au financement d'actions d'accompagnement des ménages reconnus prioritaires et à loger en urgence en application de la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (DALO), ainsi que de la gestion locative adaptée de logements loués à des associations et sous-loués à de tels ménages.

Les ressources du fonds sont constituées du produit des liquidations d'astreinte prononcées à l'encontre de l'État par le juge administratif dans le cadre des dispositions régissant le droit au logement opposable institué par la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007.

Le versement du concours financier du fonds est subordonné à la signature d'une convention entre le représentant de l'Etat et le bénéficiaire du versement. Sa gestion est assurée par la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS).

Les premières conventions avec les opérateurs ont été signées à l'été 2012. Au 29 août 2012, le fonds a été abondé de 11,3 millions d'euros. L'emploi de 16,5 millions d'euros a été programmé. Le montant total des dépenses actuellement notifiées est de 6,8 millions d'euros.

Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale vise à **étendre le bénéfice du financement du fonds** aux actions à destination des personnes ou familles mentionnées au II de l'article L. 301-1 du code de la construction et de l'habitation c'est-à-dire à « *Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence* ».

Il tend également à autoriser expressément le financement des dépenses de gestion qui se rapportent à ces actions.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'objectif principal du FNAVDL est de faciliter le relogement de ceux de ces ménages qui ont besoin d'un accompagnement ciblé sur leurs difficultés de logement et/ou d'un logement de transition du type des baux glissants qui permettent aux personnes d'entrer dans un logement ordinaire avec le statut de sous-locataire, puis de devenir locataire en titre quand elles sont en capacité d'assumer les obligations résultant d'un bail.

A ce titre, ce dispositif, en concourant à l'accès et au maintien dans le logement des ménages visés contribue à la réussite des relogements et renforce leur insertion sociale par le logement.

Ce besoin dépasse effectivement les seuls bénéficiaires du droit au logement opposable.

En outre, les moyens du FNAVDL sont de nature à lui permettre de s'écarter du strict champ d'action qui lui avait été défini initialement.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 64 quater (nouveau)
(Art. 1407 bis du code général des impôts)

Modification de la taxe d'habitation sur les logements vacants

Commentaire : Le présent article propose de raccourcir à deux années la période de vacance conditionnant l'assujettissement des logements vacants à la taxe d'habitation.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale, avec l'avis favorable du Gouvernement, à l'initiative de Christophe Caresche, rapporteur spécial de la commission des finances.

Il vise à modifier les conditions de la taxe d'habitation sur les logements vacants que les communes peuvent instituer en application de l'article 1407 bis du CGI.

Alors que le dispositif en vigueur autorise d'appliquer la taxe d'habitation après cinq années de vacance, le texte adopté par l'Assemblée nationale réduit cette durée à deux ans.

Le gouvernement a sous-amendé le texte proposé initialement pour supprimer les dispositions dont les objectifs étaient satisfaits soit par le droit existant (précisions concernant le champ de redevables et le taux), soit par les dispositions de l'article 11 du présent projet de loi (généralisation de la taxe d'habitation, sauf délibération contraire, dans les communes ne satisfaisant pas les objectifs de logement social issus de la loi SRU).

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur spécial est favorable à cette mesure qui permettra aux communes, qui ne sont pas concernées par la taxe sur les logements vacants, d'améliorer, si elles le souhaitent, leur dispositif fiscal à l'égard des logements vacants.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS

A. MODIFICATION A TITRE RECONDUCTIBLE

En **seconde délibération**, à l'initiative du Gouvernement et avec l'avis favorable de la commission des finances, l'Assemblée nationale a **minoré de 3,28 millions d'euros** (en autorisations d'engagement et crédits de paiement) les crédits de la mission « Egalité des territoires, logement et ville » pour gager les ouvertures de crédits opérées lors de la discussion de la seconde partie du projet de loi de finances.

Cette minoration est répartie à hauteur de :

- 1,950 million d'euros sur le programme « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » ;
- et 1,330 million d'euros sur le programme « Politique de la ville ».

B. MODIFICATION A TITRE NON RECONDUCTIBLE

En **seconde délibération**, l'Assemblée nationale a **majoré de 2 730 096 euros** (en autorisations d'engagement et crédits de paiement) les crédits de la présente mission, à titre non reconductible et conformément au souhait exprimé par sa commission des finances.

Ces crédits seront imputés de la façon suivante :

- 2 018 229 euros sur le programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », action 11 « Prévention de l'exclusion » ;
- 38 000 euros sur le programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », action 12 « Hébergement et logement adapté » ;
- 66 000 euros sur le programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », action 14 « Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale » ;
- 248 000 euros sur le programme « Aide à l'accès au logement », action 02 « Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté » ;
- 18 500 euros sur le programme « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat », action 01 « Construction locative et amélioration du parc » ;

- 3 000 euros sur le programme « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat », action 02 « Soutien à l'accèsion à la propriété » ;
- 5 000 euros sur le programme « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat », action 05 « Soutien » ;
- 16 500 euros sur le programme « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat », action 07 « Urbanisme et aménagement » ;
- 155 367 euros sur le programme « Politique de la ville », action 01 « Actions territorialisées et Dispositifs spécifiques de la politique de la ville » ;
- 97 500 euros sur le programme « Politique de la ville », action 02 « Revitalisation économique et emploi » ;
- 63 000 euros sur le programme « Politique de la ville », action 04 « Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie » ;
- 1 000 euros sur le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville », action 02 « Personnels œuvrant au soutien du programme Conduite et pilotage de l'égalité des territoires, du logement et de la ville ».

II. MODIFICATIONS APPORTÉES AUX ARTICLES RATTACHÉS

En **première délibération**, l'Assemblée nationale a introduit deux nouveaux articles :

- un **article 64 *ter*** modifiant les règles de fonctionnement du fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL);
- et un **article 64 *quater*** relatif aux conditions d'application de la taxe d'habitation sur les logements vacants.

Ces modifications sont commentées plus haut dans la rubrique « Examen des articles rattachés ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 13 novembre 2012, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. François Rebsamen, rapporteur spécial, sur la mission « Egalité des territoires, logement et ville » et les articles 64 *ter* et 64 *quater* du projet de loi de finances pour 2013.

M. François Rebsamen, rapporteur spécial. – Avant de présenter le détail des programmes de la mission, je formulerai, sur l'ensemble, trois observations générales.

La première porte sur la forme pour signaler que l'ancienne mission budgétaire « Ville et logement » est devenue la mission « Egalité des territoires, logement et ville » et que son périmètre a été élargi aux crédits de l'urbanisme du programme 113 « Urbanisme, paysages, eau et biodiversité » qui figuraient jusqu'à présent dans la mission « Ecologie ».

D'autres aménagements internes ont eu lieu, en particulier la création d'un programme de soutien et le transfert de l'action « Grand Paris » vers le programme « Aides à la pierre ».

Si ces modifications sont réalisées dans l'objectif d'une meilleure cohérence des politiques, elles créent beaucoup de difficultés pour suivre, d'un exercice à l'autre, les consommations de crédits et la performance des programmes.

Le projet de budget s'inscrit dans une trajectoire pluriannuelle stricte en 2013 mais qui se stabilise pour les exercices 2014 et 2015. Au total, on passerait d'un budget de 8,2 milliards en 2012 à 7,72 milliards en 2015, soit un peu plus que ce qui était initialement prévu pour 2009.

Sur les cinq programmes de la mission, ceux qui enregistrent une notable diminution de crédits sont le programme relatif aux aides personnelles (10,9 % soit 597 millions d'euros de moins) et, dans une moindre mesure, le programme « Politique de la ville » (6,5 % soit 35 millions de moins).

Compte tenu de la stabilité des besoins, notamment ceux des dépenses de guichet, la réduction des moyens strictement budgétaires implique de recourir à des financements externes. Depuis 2009, les programmes confiés à l'ANRU ainsi que l'amélioration du parc ancien (confié à l'Anah) sont financés principalement par la contribution d'Action logement.

Depuis la loi de finances pour 2011, le précédent Gouvernement avait également soumis les organismes HLM et les SEM à un prélèvement de 175 millions assis sur leur potentiel financier.

Le présent projet de budget pour 2013 prend acte de la suppression du prélèvement HLM à compter de 2013. Il propose une réforme des circuits de

financement touchant à la fois les aides personnelles au logement, l'Anah et Action Logement.

Ainsi, 590 millions d'euros provenant de la vente des quotas carbone, devraient être affectés à l'Anah à compter de 2013.

Dans le même temps, la contribution du 1 % aux politiques de l'Etat est fixée à 1,2 milliard d'euros pour les années 2013, 2014 et 2015. Ce montant doit ensuite être réduit. Pour 2013, 800 millions d'euros au minimum seraient alloués au financement de l'ANRU, et 400 millions d'euros maximum devront servir à financer le FNAL, dans le cadre d'un « engagement exceptionnel » prévu à l'article 30 du projet de loi de finances.

En ce qui concerne Action logement, il faut noter aussi la lettre d'engagement mutuel, signée par l'Etat et le 1 %, qui prévoit qu'Action Logement pourra emprunter à hauteur d'un milliard d'euros par an sur les trois prochaines années, en ayant accès aux ressources des fonds d'épargne gérés par la Caisse des dépôts, et qu'il consacrera au moins 1,5 milliard d'euros par an à la construction de logements sociaux.

En « contrepartie », l'Etat entend revenir à un mode contractuel de gestion des emplois des fonds d'Action Logement, cet engagement devant être traduit dans la future grande loi sur le Logement annoncée par le Gouvernement pour 2013.

Enfin, et c'est ma troisième observation générale, il est clair que le budget proprement dit du logement ne résume pas la politique menée en ce domaine. D'abord, en raison de l'importance du volet fiscal de cette politique. Pour 2013, l'ensemble des dépenses fiscales rattachées à la mission, totalisant les dépenses sur impôts d'Etat et sur impôts locaux pris en charge par l'Etat, s'élèvent à 13,559 milliards d'euros, soit 192 % des crédits de la mission, hors titre 2.

Il convient, sur ce point, de souligner le poids des mesures passées. Les dépenses fiscales liées à certains dispositifs d'aide supprimés continuent, en effet, de peser durablement. C'est ainsi que le crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunts, qui s'est éteint en 2011, représentera, en 2013, une dépense de 1,465 milliard d'euros. Il en est de même pour les dispositifs d'aide à l'investissement immobilier locatif dont le coût fiscal s'étale sur plusieurs années, après leur disparition. Au total, ces régimes d'aide représenteront, en 2013, 1,55 milliard d'euros.

Je remarque aussi que c'est la première fois depuis longtemps que l'on observe une légère diminution du poids des dépenses fiscales. Il était de 14,1 milliards en 2012, il sera de 13,5 milliards en 2013.

Cette baisse intervient malgré la création d'un nouveau dispositif d'incitation à l'investissement locatif, proposé par l'article 57 du présent projet de loi de finances, qui doit permettre la construction d'environ 40 000 logements par an pour une dépense fiscale de 35 millions d'euros en 2014 et 145 millions d'euros en 2015.

Plus généralement, il convient d'apprécier ce projet de budget – et son ambition – au regard de l'ensemble des mesures en faveur du logement proposées dans le présent projet de loi de finances, comme les mesures sur les plus-values immobilières pour favoriser la remise de biens sur le marché ou le renforcement de la taxe sur les logements vacants. Ajoutées aux dispositions prévues en dehors du présent projet, régulation des loyers, augmentation des objectifs de la loi SRU, cession de foncier- y compris gratuitement- par l'Etat, elles devraient permettre de répondre aux objectifs de la construction de 500 000 logements par an dont 150 000 logements sociaux et de la rénovation thermique d'un million de logements par an.

J'en viens maintenant à la présentation des cinq programmes de la mission qui au total rassemblent 8 milliards d'euros.

Le programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » représente 15 % des crédits de la mission et enregistre une hausse de 3,2 % à structure constante. Il se caractérise par un effort très remarquable en faveur de la veille sociale et l'hébergement d'urgence. Les crédits demandés pour 2013 sont à la hauteur de la consommation constatée sur l'exercice 2011 et sont conformes aux exigences de la sincérité budgétaire.

En ce qui concerne le financement du parc d'hébergement pour les personnes sans domicile, un certain nombre de décisions importantes ont été prises par le nouveau Gouvernement, en réaction à la politique trop restrictive inspirée par la logique du « logement d'abord » prônée antérieurement. Elles incluent notamment la pérennisation de certaines places ouvertes en 2012 dans le cadre du dispositif hivernal et la création de 500 places nouvelles d'hébergement d'urgence dès 2013.

Le programme 109 « Aide à l'accès au logement » représente 60 % des crédits de la mission. Il est en diminution de près de 600 millions d'euros par rapport à 2012 en raison d'une économie réalisée sur la subvention d'équilibre que l'Etat verse au fonds national d'aides au logement (FNAL). Cette diminution n'empêchera pas l'actualisation des loyers plafonds et du forfait de charges sur l'évolution de l'indice de référence des loyers (IRL) au 1^{er} janvier 2013 qui constitue un retour aux règles d'indexation normales alors que le précédent Gouvernement avait décidé, en 2012, de limiter à 1 % la revalorisation des barèmes des aides au logement.

Le projet de loi de finances prévoit donc un mode de financement renouvelé des aides personnelles pour les trois prochaines années.

De nouvelles recettes seront affectées au FNAL, à hauteur de 848 millions d'euros, dont 400 millions sous forme d'un prélèvement exceptionnel sur les versements des employeurs au titre de la participation à l'effort de construction (PEEC), dont la création est prévue par l'article 30 du présent projet de loi de finances, et 448 millions d'euros correspondant à une fraction du prélèvement de solidarité sur les revenus du patrimoine et les produits de placement, dont la création fait l'objet de l'article 3 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013. Il est particulièrement

important, à mon sens, que le Gouvernement ait affirmé le caractère exceptionnel du prélèvement.

Le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » traduit la volonté du Gouvernement de développer et d'améliorer l'offre de logement, aussi bien dans la construction neuve que dans la lutte contre l'insalubrité et la précarité énergétique.

En ajoutant les crédits consacrés aux aides à la pierre pour le parc locatif social (505 millions) et ceux destinés à la lutte contre l'habitat indigne (7,9 millions), on constate une progression de près de 12 % des autorisations d'engagement par rapport à la LFI pour 2012. Les crédits d'aide à la pierre font l'objet d'un recentrage social et vers les zones les plus tendues du territoire. Le montant de la ligne « surcharge foncière » passe ainsi de 190,6 à 214,9 millions d'euros.

J'attire enfin votre attention sur le projet de mise en place d'observatoires du logement à l'échelle locale prévu à hauteur de 5 millions d'euros et sur l'explosion du coût du contentieux Dalo. La dotation prévue en 2013 pour faire face aux condamnations est de 29,3 millions d'euros, elle correspond à une augmentation de 10 millions d'euros, soit + 52 %, par rapport au montant prévu par la loi de finances pour 2012.

Le programme 147 « Politique de la ville » représente 6 % des crédits de la mission. Ils enregistrent une baisse de 4 % qui préserve cependant 2,5 millions d'euros pour assurer le financement du nouveau dispositif des « emplois francs ». Le budget de ce programme est incontestablement un budget d'attente. Beaucoup de dossiers ont été lancés, comme la géographie prioritaire, la redistribution du rôle des agences, l'avenir des zones franches, les nouveaux contrats de la politique de la ville avec les collectivités, la suite du PNRU. C'est donc plutôt pour 2014 que les choix budgétaires et fiscaux seront effectués.

Enfin, le nouveau programme de soutien concentre les effectifs et les crédits de masse salariale du ministère de l'égalité des territoires et du logement. Toutefois, comme pour les années antérieures, en gestion, l'ensemble des moyens de ce programme sera transféré vers le programme 217 du ministère de l'écologie.

Au total, je vous propose d'adopter les crédits de la mission qui sont à la hauteur des ambitions des objectifs de la politique du logement menée par le Gouvernement.

M. Yannick Botrel. – Quelles sont les conséquences du projet de budget sur les moyens financiers des organismes d'HLM qui conditionnent en grande partie l'activité du bâtiment ?

M. François Trucy. – Je m'inquiète de la progression très rapide des condamnations au titre du droit au logement opposable !

M. Albéric de Montgolfier. – Comment s’explique la hausse du coût du dispositif Scellier en 2013 ? Les chiffres prennent-ils en compte le « rabout » sur les « niches » ? Peut-on avoir une idée des conséquences de l’échec de la garantie des risques locatifs (GRL) sur les fonds de solidarité pour le logement (FSL) et l’augmentation du recours à ces fonds ?

M. Vincent Delahaye. – Quel sera l’impact de la baisse de la contribution de l’Etat sur le fonctionnement du FNAL ? Comment peut-on économiser presque 600 millions d’euros ? Et peut-on avoir des éléments de comparaison entre le Scellier et le nouveau dispositif d’incitation proposé par le projet de loi de finances ? Enfin, comment pouvons nous limiter la hausse du coût des contentieux Dalo ?

M. Jean-Paul Emorine. – Il n’y a plus de subvention de l’Etat pour les prêts locatifs sociaux (PLS). C’est grave notamment pour les projets de création de structures d’accueil de personnes handicapées et de maisons de retraite, car nous perdons ainsi le bénéfice de la TVA à taux réduit.

Mme Marie-France Beauvils. – Sur les aides à la pierre, je note quand même une diminution des subventions par opération. Je suis également inquiète des conséquences de l’affaire du crédit immobilier de France sur l’accession sociale à la propriété. Ma dernière interrogation porte sur la réalité des produits qui seront tirés de la vente des quotas de CO2 et serviront à financer l’Anah.

M. François Rebsamen, rapporteur spécial. – Sur les marges de financement des organismes HLM, la suppression du prélèvement potentiel financier, qui était injuste, rendra 175 millions d’euros. Pour le Dalo, nous ne pouvons pas faire grand-chose car l’Etat est condamné en application de la loi de 2007 sur le droit au logement opposable et je crains que ces condamnations continuent d’augmenter. Mais le produit des condamnations est heureusement réinjecté dans le circuit pour la construction de logements et l’accompagnement des personnes en difficulté. Sur les dépenses fiscales liées à des dispositifs incitatifs qui sont désormais clos, l’augmentation tient à la prise en compte des nouvelles opérations précédant la clôture. Quant aux chiffres de l’estimation, ce sont ceux des documents budgétaires et le rabout ne touche pas les dispositifs anciens.

Je ne pense pas que l’on puisse établir de lien direct entre échec de la GRL et recours aux FSL. C’est plutôt la crise sociale et la paupérisation qui conduisent à augmenter ce recours aux fonds départementaux.

Pour la comparaison entre dispositifs « Scellier » et « Duflot » il faut noter, d’une part, que le second a un objectif quantitatif plus modeste et, d’autre part, qu’il est recentré géographiquement.

S’agissant des PLS, effectivement il n’y a plus d’aide de l’Etat, mais cette décision ne date pas du projet de budget pour 2013. Toutefois, je réponds à Marie-France Beauvils que les crédits d’aide à la pierre progressent bien de 450 millions à 500 millions d’euros.

Sur le CIF, je vous renvoie aux auditions organisées par notre rapporteur général...

M. François Marc, rapporteur général. – ... et qui se poursuivent cette semaine...

M. François Rebsamen, rapporteur spécial. – ...ainsi qu'aux travaux qui vont être menés par Jean Germain.

Enfin, sur le financement du FNAL et de l'Anah, les 590 millions de produit issus des quotas carbone sont assurés pour 2013 si j'en crois les informations précises que j'ai obtenues sur le cours du quota et les estimations retenues dans le cadre de l'élaboration du projet de budget. Comme l'Anah disposera d'un financement nouveau, la contribution d'Action logement sera réorientée vers le financement de l'ANRU ainsi que vers les aides au logement et le FNAL. Elle sera complétée par un prélèvement exceptionnel sur la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction. C'est ce qui permet à l'Etat de réduire la subvention d'équilibre qu'il verse au FNAL sans diminuer les prestations d'aides personnelles au logement.

M. Philippe Marini, Président. – Je vous remercie pour ces réponses et je vous propose maintenant de passer à l'examen des articles rattachés.

M. François Rebsamen, rapporteur spécial. – L'Assemblée nationale a adopté hier les crédits de la mission ainsi que deux amendements créant des articles additionnels.

Le premier (article 64 *ter*) a trait au fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL), qui a été créé par la loi de finances rectificative pour 2011 de juillet 2011. Ce fonds finance des actions d'accompagnement des ménages reconnus prioritaires et à loger en urgence dans le cadre du DALO. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale propose d'élargir le bénéfice des mesures financées par le fonds à l'ensemble des ménages en difficultés. Compte tenu des ressources suffisantes du fonds (qui proviennent des astreintes payées par l'Etat au titre du Dalo), je suis favorable à cette mesure.

Le second article (article 64 *quater*) concerne la taxe d'habitation sur les logements vacants que les communes peuvent instituer en application de l'article 1407 bis du CGI et à laquelle j'ai fait allusion dans l'examen des crédits. Alors que le dispositif en vigueur autorise d'appliquer la taxe d'habitation après cinq années de vacance, le texte adopté par l'Assemblée nationale réduit cette durée à deux ans. Je suis favorable à cette mesure même si cela n'épuise pas le débat que nous aurons sans doute demain lors de l'examen en commission de l'article 11 du présent projet de loi de finances.

Donc, je vous demande de bien vouloir adopter sans modification ces deux articles.

M. Philippe Marini, président. – Cette modification de délai de cinq à deux ans est-elle de droit ou demande-t-elle une délibération de la commune ou de l'EPCI ?

M. François Rebsamen, rapporteur spécial. – Pour instituer la taxe d'habitation logements vacants, il faut une délibération, mais le raccourcissement du délai est automatique.

A l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Egalité des territoires, logement et ville » ainsi que des articles 64 ter et 64 quater du projet de loi de finances pour 2013.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 22 novembre 2012, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.