

N° 108

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 novembre 2014

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2015, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

**LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES
ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES**

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 12

ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET LOGEMENT

Rapporteur spécial : M. Philippe DALLIER

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, présidente ; M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Jean Germain, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, vice-présidents ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Alain Houpert, Jean-François Husson, Mme Teura Iriti, MM. Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 2234, 2260 à 2267 et T.A. 420

Sénat : 107 et 108 à 114 (2014-2015)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
AVANT-PROPOS	9
PREMIÈRE PARTIE PRÉSENTATION DE LA MISSION	
I. DES MODIFICATIONS NOTABLES AFFECTANT LE PÉRIMÈTRE DE LA MISSION.....	11
A. LA « REBUDGÉTISATION » D'UNE PARTIE DU FINANCEMENT DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT	11
B. UN CHANGEMENT DE MAQUETTE QUI INTERROGE : LE PROGRAMME « POLITIQUE DE LA VILLE » DÉPLACÉ DANS LA MISSION « POLITIQUE DES TERRITOIRES ».....	12
II. UN BUDGET CERTES CONFORTÉ MAIS QUI COUVRE ESSENTIELLEMENT DES DÉPENSES INÉLUCTABLES	13
III. LE POIDS SIGNIFICATIF DES DÉPENSES FISCALES	16
SECONDE PARTIE PRÉSENTATION DES PROGRAMMES	
I. LE PROGRAMME 177 « PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES » : DE L'INSINCÉRITÉ DU BUDGET PROPOSÉ MALGRÉ DES MOYENS RENFORCÉS.....	22
A. DES BESOINS TOUJOURS PLUS IMPORTANTS EN TERMES D'HÉBERGEMENT D'URGENCE ET DE LOGEMENT ADAPTÉ	22
B. UNE DOTATION POUR 2015 SANS AUCUN DOUTE INSUFFISANTE.....	26
II. LE PROGRAMME 109 « AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT » : LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT, UNE DÉPENSE DE GUICHET NON CONTENUE.....	28
A. LA HAUSSE PERMANENTE DE DÉPENSES NON MAÎTRISÉES.....	29
1. <i>L'augmentation des charges du FNAL qui se poursuit.....</i>	29
2. <i>Des mesures d'économies pour tenter de juguler à la marge ces dépenses.....</i>	31
B. LA SOUS-BUDGÉTISATION CHRONIQUE DE LA SUBVENTION D'ÉQUILIBRE : MALGRÉ DES EFFORTS DE RECALIBRAGE, LE DÉRAPAGE SEMBLE INÉVITABLE.....	34

C. L'INCERTITUDE SUR L'AVENIR DES MÉCANISMES DE GARANTIE DES RISQUES LOCATIFS	37
III. LE PROGRAMME 135 « URBANISME, TERRITOIRES ET AMÉLIORATION DE L'HABITAT » : LES AIDES À LA PIERRE, UN FAIBLE SOUTIEN À LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX.....	40
A. UNE CONSTRUCTION DES LOGEMENTS SOCIAUX QUI NE REPOSE PAS SUR L'INSCRIPTION DE CRÉDITS BUDGÉTAIRES	41
1. <i>La baisse continue des crédits de paiement dédiés aux « aides à la pierre »</i>	41
2. <i>Le soutien à la construction de logements sociaux par d'autres dispositifs</i>	44
B. LE FINANCEMENT TOUJOURS INCERTAIN DE L'ANAH.....	48
IV. LE PROGRAMME 337 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DU LOGEMENT ET DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ».....	52
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	55
• <i>ARTICLE 52 (Art. L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation et art. L. 831-1 du code de la sécurité sociale) Réforme du dispositif des aides personnelles au logement « accession »</i>	55
• <i>ARTICLE 53 (Art. 43 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013) Financement du Fonds national d'aide au logement (FNAL) par la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC)</i>	62
• <i>ARTICLE 54 (Art. L. 452-1-1 et L. 452-4-1 du code de la construction et de l'habitation) Contribution financière au développement de l'offre de logements sociaux</i>	67
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	73
LES AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES.....	75
EXAMEN EN COMMISSION.....	79

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. La mission connaît **deux changements notables de son périmètre** :

- une **opération de « rebudgétisation »** du financement du Fonds national d'aide au logement (FNAL), pour 5,7 milliards d'euros, due en particulier au transfert à l'État de la contribution de la branche famille de la sécurité sociale en compensation de la mise en œuvre du pacte de responsabilité et de solidarité ;

- le **déplacement du programme 147 « Politique de la ville »** de la présente mission vers la mission « Politique des territoires », afin de tirer les conséquences de la création du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) qui reprend notamment les activités de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé).

Tout en étant favorable à la création du CGET et en comprenant les raisons ayant guidé ce choix, votre rapporteur spécial **regrette que la politique de la ville ne figure plus dans la mission « Égalité des territoires et logement »**, compte tenu notamment des fortes synergies existant entre l'accès au logement et la construction de logements sociaux, d'une part, et la rénovation urbaine, d'autre part.

2. Du fait principalement de la « rebudgétisation » d'une partie du financement du FNAL, la mission passe de 7,8 milliards d'euros à **13,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement** et de 7,6 milliards d'euros à **13,4 milliards d'euros en crédits de paiement** entre 2014 et 2015, soit une progression de plus de 75 %.

La mission « Égalité des territoires et logement » **couvre essentiellement des dépenses inéluctables**, qu'il s'agisse des aides personnelles au logement ou des dépenses liées à la veille sociale et à l'hébergement d'urgence.

3. Le **poids des dépenses fiscales reste significatif** même s'il enregistre une tendance à la baisse (12,5 milliards d'euros de dépenses fiscales principales sur impôts d'État et sur impôts locaux pris en charge par l'État).

Les **mesures d'incitation fiscale à l'investissement locatif** continuent, pour leur part, de progresser, sous l'effet des dispositifs éteints mais aussi de la montée en charge du dispositif « Duflot » qui devient « Pinel ». Pour être justifiées, elles doivent être **calibrées et orientées** afin de soutenir efficacement la construction de logements sans créer simplement un effet d'aubaine.

4. Le **programme 177** « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » voit ses crédits augmenter de 4,53 %, avec 1,375 milliard d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Malgré ces moyens renforcés, **l'enveloppe budgétaire sera, une fois encore, vraisemblablement insuffisante** compte tenu notamment des dépenses exécutées au cours des derniers exercices et des besoins toujours plus importants en termes d'hébergement d'urgence.

5. Avec près de 11 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, le **programme 109** « Aide à l'accès au logement » couvre 82 % des crédits de la mission. La quasi-totalité de cette dotation concerne le financement du FNAL par l'État. Afin de **contenir les charges du FNAL** qui ne cessent d'augmenter depuis de nombreuses années, **deux mesures d'économies** sont prévues pour 2015.

La première, d'ordre réglementaire, tend à réviser les paramètres d'indexation de l'abattement forfaitaire pratiqué sur les revenus pris en compte pour les calculs des aides personnelles au logement versées en secteur locatif hors foyers, pour une économie de l'ordre de 87 millions d'euros en 2015, 296 millions d'euros en 2016 et 456 millions d'euros en 2017.

La seconde, prévue à l'**article 52 rattaché** à la présente mission, vise à restreindre le champ des aides personnelles au logement versées aux propriétaires, en limitant leur attribution aux cas où les ressources perçues par les ménages auraient baissé de plus de 30 %. Parce que ces aides peuvent permettre de sécuriser les plans de financement de ménages modestes et que leur limitation à un « filet de sécurité » risquerait de diminuer les mises en chantier alors que le Gouvernement prévoit un plan de relance de la construction, votre rapporteur spécial vous propose un **amendement de suppression** de cet article.

Bien que les charges du FNAL aient fait l'objet d'une réévaluation, de même que la subvention d'équilibre versée par l'État pour 2015, **il est vraisemblable qu'une nouvelle fois, la prévision soit inférieure à la dépense réellement constatée**. En particulier, **l'exécution pour 2014 devrait créer une dette de 200 à 250 millions d'euros** au titre du FNAL, qui se répercutera nécessairement sur 2015. Votre rapporteur spécial déplore cette pratique qui repousse les difficultés et rend plus complexe l'exécution budgétaire de l'année suivante.

Votre rapporteur spécial vous propose également de **supprimer l'article 53 rattaché à la présente mission** et tendant à faire passer de 150 millions d'euros à 300 millions d'euros le montant pour 2015 du prélèvement exceptionnel versé par la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) pour financer le FNAL. Le maintien de ce prélèvement à son niveau de 2014 constitue une remise en cause des engagements pris par l'État auprès de l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL)-Action logement. En outre, Action logement doit maintenir à un niveau suffisamment élevé sa contribution au financement de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) afin de couvrir les décaissements attendus au titre du programme national de rénovation urbaine (PNRU) en 2015 et permettre le lancement du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU).

6. Le **programme 135** « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » enregistre **une baisse de 9,3 % de ses autorisations d'engagement** (522 millions d'euros) **et de 28 % de ses crédits de paiement** (289 millions d'euros) par rapport à 2014.

Surtout, les « aides à la pierre » sont **réduites à 400 millions d'euros en autorisations d'engagement et 160 millions d'euros en crédits de paiement**. Votre rapporteur spécial relève le très faible montant des crédits budgétaires inscrits, alors que le Gouvernement affiche toujours un objectif de 150 000 logements sociaux par an d'ici 2017. Ainsi, afin d'assurer le financement des logements sociaux dans un contexte budgétaire particulièrement contraint, il est fait appel à **216 millions d'euros de fonds de concours** issus du Fonds de péréquation prévu à l'article L. 452-1-1 du code de la construction et de l'habitation.

Votre rapporteur spécial constate que la construction de logements sociaux repose désormais essentiellement sur d'autres ressorts que ceux des crédits budgétaires.

7. Le **financement de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) reste incertain**, même si plusieurs mesures sont prises pour 2015 afin de pallier la faiblesse des recettes enregistrées au titre de sa principale ressource que constituent les mises aux enchères de quotas carbone. La situation financière de l'Agence doit faire l'objet d'un suivi attentif, ses modalités de financement paraissant inadaptées au regard des objectifs ambitieux qui lui sont attribués.

8. Compte tenu de l'ensemble de ces éléments et de la minoration des autorisations d'engagement et des crédits de paiement de la mission de 23 millions d'euros par l'Assemblée nationale en seconde délibération, votre rapporteur spécial a **proposé à la commission des finances de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission**.

Au 10 octobre 2014, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, seules 29 % des réponses portant sur la mission « Égalité des territoires et logement » étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

Votre rapporteur spécial ne comprend pas ce très faible taux et espère que les réponses pourront lui parvenir plus rapidement lors des prochaines lois de finances.

Mesdames, Messieurs,

L'examen des crédits de la mission « Égalité des territoires et logement » dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015 s'inscrit dans un contexte particulier, le secteur de la construction étant durement touché par la crise économique.

Ainsi, alors que le Gouvernement affiche, depuis le début du quinquennat, l'objectif de 500 000 logements construits par an d'ici 2017, dont 150 000 logements sociaux, et que les taux d'emprunt sont historiquement bas, le nombre de constructions autorisées et de mises en chantier reste très faible.

En 2013, 432 885 logements étaient ainsi autorisés et seulement 331 867 logements effectivement mis en chantier, soit une baisse respectivement de 12,6 % et 4,2 % par rapport à 2012.

Les derniers chiffres du Commissariat général au développement durable, font état d'une situation toujours aussi difficile avec 301 758 mises en chantier à fin septembre 2014 sur les douze derniers mois, équivalant à une baisse de près de 12 % par rapport aux douze mois précédents¹.

En termes d'emplois, le secteur de la construction enregistre la perte d'environ 27 000 salariés en un an. Selon la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) du ministère du travail et de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, 25 000 emplois salariés, hors intérim, ont été perdus en 2013 (- 1,8 %), après 18 100 emplois en 2012 (- 1,3 %) et 9 000 emplois en 2011 (- 0,6 %).

Avec, plus généralement, une baisse de la construction de 2,6 % en 2014 selon l'INSEE, qui fait suite à celle de 1,2 % en 2013², la France devrait perdre 0,4 point de PIB.

Face à ce constat, le Gouvernement a annoncé un premier plan de relance de la construction de logements le 25 juin 2014, suivi d'un second le 29 août 2014. Plusieurs mesures ont ainsi été annoncées afin de libérer le foncier, inciter à la construction de logements neufs et à la rénovation des bâtiments anciens.

Certaines de ces mesures trouvent d'ailleurs leur traduction dans le projet de loi de finances pour 2015, à l'instar de la réforme du régime d'imposition des plus-values de cession des terrains à bâtir (article 4), des

¹ *Construction de logements – résultats à fin septembre 2014 (France entière), Chiffres et statistiques n° 571, octobre 2014, Commissariat général au développement durable.*

² *Note de conjoncture, INSEE, juin 2014.*

aménagements apportés au dispositif d'incitation fiscale à l'investissement locatif intermédiaire, le dispositif « Duflot » devenu « Pinel » (article 5), de l'application du taux réduit de TVA pour les opérations d'accession sociale à la propriété dans les nouveaux quartiers prioritaires de la politique de la ville (article 7), de la simplification et du renforcement du crédit d'impôt pour le développement durable, qui devient le crédit d'impôt pour la transition énergétique (article 3), ainsi que de la prolongation et de l'extension du prêt à taux zéro (article 41).

Pour autant, ce plan de relance arrive bien tardivement au regard des difficultés rencontrées par un secteur pourtant essentiel de notre économie. Limité dans sa portée, il est peu probable qu'il parvienne à lui seul à créer le choc attendu. Pour la plupart temporaires, ces mesures ne permettront pas de relancer durablement la construction de logements.

La situation ne devrait pas non plus s'améliorer avec la baisse des dotations aux collectivités territoriales qui verront leurs investissements se réduire, notamment dans le domaine des travaux publics et, plus spécifiquement pour le secteur du logement, seront certainement contraintes de réduire les aides et subventions attribuées au logement social ou encore aux associations assurant l'accueil et l'hébergement des personnes sans-abris ou mal logées.

La mission « Égalité des territoires et logement » met, quant à elle, en évidence les difficultés économiques dans lesquelles se trouve notre pays, avec des dépenses toujours plus importantes en termes d'hébergement d'urgence et d'aides personnelles au logement.

En outre, à l'heure où le Gouvernement affiche de grandes ambitions en termes de construction de logements, la mission ne prévoit paradoxalement que 160 millions d'euros de crédits de paiement, sur les 13,4 milliards d'euros prévus pour l'ensemble de la mission, au titre des « aides à la pierre » dédiées à la construction de logements sociaux, signe d'un désengagement toujours plus important de l'État en la matière.

PREMIÈRE PARTIE : PRÉSENTATION DE LA MISSION

I. DES MODIFICATIONS NOTABLES AFFECTANT LE PÉRIMÈTRE DE LA MISSION

A. LA « REBUDGÉTISATION » D'UNE PARTIE DU FINANCEMENT DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

Le programme 109 « Aide à l'accès au logement » de la présente mission porte essentiellement sur les crédits consacrés à la **subvention d'équilibre assurée par l'État pour le financement du Fonds national d'aide au logement (FNAL)**.

Le montant de cette subvention passe de 5,1 milliards d'euros en 2014 à 11 milliards d'euros en 2015, soit une **hausse de 5,9 milliards d'euros qui s'explique principalement par un changement de périmètre lié à la compensation du Pacte de responsabilité et de solidarité**.

Ainsi, un **transfert de 4,75 milliards d'euros est opéré entre la branche famille de la sécurité sociale et l'État** afin de compenser pour cette dernière la baisse des recettes attendues compte tenu du Pacte de responsabilité et de solidarité.

Ce pacte a également prévu de **nouvelles exonérations de cotisations employeurs pour les salariés entre 1 et 1,6 SMIC**, lesquelles ont notamment un impact sur le montant des cotisations employeurs versé au FNAL. Cette **perte de recettes** est, par conséquent, **compensée par le relèvement des crédits budgétaires à hauteur de 300 millions d'euros**.

Enfin, l'article 28 du projet de loi de finances pour 2015 prévoit que **les recettes issues du prélèvement de solidarité** sur les revenus du patrimoine et les produits de placement sont désormais **uniquement affectées à l'assurance maladie**. Or, le FNAL percevait jusqu'à présent une partie de ces recettes,¹ dont la compensation correspond à une **hausse de 671,2 millions d'euros** des crédits budgétaires du programme 109 pour 2015.

Du point de vue du rapporteur spécial de la mission « Égalité des territoires et logement », **cette mesure de « rebudgétisation » du financement des APL paraît plutôt bienvenue** puisqu'elle permet de **garantir les crédits consacrés à ces aides, sans risque de trop grande variation** de la part issue des cotisations employeurs², **et, espérons-le, d'assurer un meilleur pilotage par l'État**, compte tenu de l'unification d'une partie des sources de financement.

¹ À l'instar du Fonds national des solidarités actives et du Fonds de solidarité.

² En 2013, une moindre recette de 72 millions d'euros de la contribution des employeurs avait dû être compensée par la subvention d'équilibre de l'État.

Par ailleurs, il convient de signaler deux autres évolutions de périmètre ou de transfert affectant la mission « Égalité des territoires et logement » :

- 480 000 euros sortent du programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » afin de tirer les conséquences de la fusion de la Mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS), dont les dépenses de fonctionnement étaient portées par ce programme, avec l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC) au sein de l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) à compter du 1^{er} janvier 2015 ;

- le programme 337 « Conduite et pilotage des politiques du logement et de l'égalité des territoires » compte 171 équivalents temps plein travaillés (ETPT) de moins, en raison de différents transferts¹.

B. UN CHANGEMENT DE MAQUETTE QUI INTERROGE : LE PROGRAMME « POLITIQUE DE LA VILLE » DÉPLACÉ DANS LA MISSION « POLITIQUE DES TERRITOIRES »

Le Gouvernement a **déplacé le programme 147 « Politique de la ville » de la mission « Égalité des territoires, logement et ville » vers la mission « Politique des territoires »** à compter du projet de loi de finances pour 2015.

Cette décision a été prise afin de **tirer les conséquences de la création du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)²**, qui regroupe désormais l'ensemble des activités jusqu'à présent assurées par la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), le Secrétariat général du comité interministériel des villes (SG-CIV) et l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé).

Afin que l'ensemble des crédits relevant de cette nouvelle administration centrale soient **regroupés dans une seule mission**, le programme 147 « Politique de la ville » a donc quitté la présente mission, désormais cantonnée à l'égalité des territoires et au logement.

Votre rapporteur spécial est **favorable à la création de ce Commissariat** qui devrait à la fois permettre **d'améliorer l'efficacité de l'action administrative**, auparavant menée par trois entités distinctes **et de dégager des économies de fonctionnement** (près de 800 000 euros en 2015 d'après les informations du Gouvernement).

¹ 80 ETPT sortent vers le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables », dans le cadre de la création de missions de contrôle des installations de stockage des déchets inertes ; 94 ETPT sont transférés au profit de l'ANCOLS et conduisent à un « débasage » de 8,2 millions d'euros ; 3 ETPT relevant du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) qui constitue un opérateur du programme 217, sont intégrés au programme 135 afin de renforcer les moyens consacrés à la lutte contre l'habitat indigne en Île-de-France.

² Décret n° 2014-394 du 31 mars 2014 portant création du Commissariat général à l'égalité des territoires.

Pour autant, les **synergies sont également très fortes** avec les **problématiques de l'accès au logement et de la construction**, en particulier dans les domaines du logement social et de la rénovation urbaine. **Votre rapporteur regrette donc que la politique de la ville ne figure plus dans la présente mission.**

II. UN BUDGET CERTES CONFORTÉ MAIS QUI COUVRE ESSENTIELLEMENT DES DÉPENSES INÉLUCTABLES

Avec **13,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 13,4 milliards d'euros en crédits de paiement**, la mission « Égalité des territoires et logement » telle qu'issue du projet de loi de finances initiale pour 2015 avant examen par l'Assemblée nationale, enregistre une augmentation de plus de 75 % compte tenu principalement de la « **rebudgétisation** » du financement de l'aide personnalisée au logement (APL) et de l'allocation au logement à caractère social (ALS) sur le **programme 109 « aide à l'accès au logement »**.

Le **programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » connaît également une progression de 4,53 %**, soit environ 60 millions d'euros supplémentaires, afin de couvrir essentiellement les besoins en termes d'hébergement d'urgence et de logement adapté.

**L'évolution des crédits de la mission « Égalité des territoires et logement »
entre 2014 et 2015**

		Exécution 2013 (sans le programme 147 « politique de la ville »)	LFI 2014 (sans le programme 147 « politique de la ville »)	PLF 2015	Évolution LFI 2014/ PLF 2015
Programme 177 Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	Autorisations d'engagement	1 414 643 067	1 315 843 037	1 375 493 326	4,53 %
	Crédits de paiement	1 397 555 274	1 315 843 037	1 375 493 326	4,53 %
Programme 109 Aide à l'accès au logement	Autorisations d'engagement	5 161 083 428	5 104 782 759	10 985 154 015	115,19 %
	Crédits de paiement	5 161 083 428	5 104 782 759	10 985 154 015	115,19 %
Programme 135 Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	Autorisations d'engagement	547 533 416	576 167 131	522 338 495	- 9,34 %
	Crédits de paiement	588 769 610	401 095 631	288 738 495	- 28,01 %
Programme 337 Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires et du logement*	Autorisations d'engagement	-	804 087 341	777 192 852	- 3,34 %
	Crédits de paiement	-	804 087 341	777 192 852	-3,34 %
Total mission	Autorisations d'engagement	7 123 259 911	7 800 880 268	13 660 178 688	75,11 %
	Crédits de paiement	7 147 408 312	7 625 808 768	13 426 578 688	76,07 %

*La mission « Égalité des territoires et logement » comprend un programme « Conduite et pilotage des politiques du logement et de l'égalité des territoires » exclusivement consacré aux effectifs et à l'essentiel des crédits de masse salariale du ministère de l'égalité des territoires et du logement. En gestion, ces crédits et effectifs sont intégralement transférés dans le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » relevant du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

Source : commission des finances du Sénat à partir du rapport annuel de performances pour 2013 et le projet annuel de performances pour 2015

La mission « Égalité des territoires et logement » compte essentiellement des **dépenses inéluctables**, tant s'agissant des **aides personnelles au logement** qui, comme cela sera montré plus en avant dans le rapport, ne cessent de progresser et représentent plus de 80 % des crédits de la mission (11 milliards d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement pour 2015), que des dépenses liées à **l'hébergement d'urgence**, compte tenu notamment du principe de l'hébergement inconditionnel des personnes en situation de détresse (1,4 milliard d'euros pour l'ensemble de l'action 1 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables »).

Malgré le recalibrage opéré encore cette année pour ces deux programmes, les **crédits budgétés seront très probablement insuffisants** pour couvrir les besoins effectivement constatés au cours de l'année (cf. *infra*).

L'État continue de se désengager dans la construction des logements sociaux s'agissant du versement des « aides à la pierre », avec 400 millions d'euros en autorisations d'engagement et seulement 160 millions d'euros en crédits de paiement.

Votre rapporteur spécial estime par ailleurs que, si le budget de l'État se trouve plutôt préservé, tel n'est pas le cas de celui des collectivités territoriales qui devraient voir leurs dotations se réduire considérablement. Ainsi, la Fondation Abbé Pierre a attiré l'attention de votre rapporteur spécial sur les baisses voire l'arrêt des subventions versées par certains conseils généraux, notamment aux accueils de jour.

Plus généralement, il est certain que les **efforts demandés aux collectivités territoriales** par le Gouvernement sont tels que les économies qui devront être réalisées auront probablement des **conséquences sur leurs actions en termes de logement**, qu'il s'agisse de subventions attribuées aux dispositifs d'hébergement d'urgence ou de la construction de logements sociaux.

Par ailleurs, **la mission semble préservée dans le cadre de la programmation pluriannuelle pour 2014-2017** puisqu'elle enregistre une progression de 0,38 % de ses crédits de paiement tandis que le budget général de l'État enregistre parallèlement une baisse de 0,56 %.

**Programmation triennale 2014-2017 des crédits de paiement de la mission
« Égalité des territoires et logement » (hors remboursements et dégrèvement,
charge de la dette, et contributions au CAS « Pensions »)**

(en milliards d'euros)

Mission	LPFP 2014-2019					LPFP 2012-2017
	LFI 2014 format 2015	2015	2016	2017	Évolution 2014-2017	Évolution 2012-2015
Égalité des territoires et logement	13,11	13,21	13,32	13,16	0,38 %	- 5,7 %
Total pour les missions du budget général de l'État	209,47	208,7	208,6	208,3	-0,56 %	- 5,5 %

Source : commission des finances du Sénat, rapport n° 55 (2014-2015) de M. Albéric de Montgolfier, au nom de la commission des finances, relatif au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019

Pour autant, il est assez étonnant que **le Gouvernement envisage une baisse des crédits de la mission entre 2016 et 2017** de 160 millions d'euros (- 1,2 %) alors même que **la tendance enregistrée** en termes d'aides personnelles au logement et de dépenses d'hébergement d'urgence **laisserait plutôt présager le risque d'un budget difficilement maîtrisable au cours des prochaines années.**

Il semble en effet difficile d'imaginer qu'une éventuelle reprise économique puisse permettre de respecter cette programmation pluriannuelle.

Seules des réformes structurelles, notamment concernant les aides personnelles au logement dont le financement constitue plus de 80 % des crédits de la mission, ou le désengagement complet de l'État dans certains pans de la politique du logement, comme la construction des logements sociaux (« aides à la pierre »), **pourraient permettre d'aboutir à un tel résultat.**

Si des mesures d'économie sont effectivement prévues par le Gouvernement s'agissant des aides personnelles au logement, il n'est pas certain qu'elles puissent faire plus que compenser la tendance à la hausse du nombre de bénéficiaires et des aides versées.

III. LE POIDS SIGNIFICATIF DES DÉPENSES FISCALES

Les dépenses fiscales rattachées à la mission s'élèvent à 12,5 milliards d'euros pour 2015, dont 99 % figurent dans le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat ».

La baisse de 850 millions d'euros attendue entre 2014 et 2015 s'explique principalement par :

- la diminution du coût du crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt supportés à raison de l'acquisition ou de la construction de l'habitation principale, dont le fait générateur s'est éteint en 2011 mais qui représente encore une dépense fiscale de 760 millions d'euros en 2015, contre 1,21 milliard d'euros en 2014 ;

- le taux réduit de TVA passé de 7 % à 10 % au 1^{er} janvier 2014 pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur des logements achevés depuis plus de deux ans en vertu de l'article 279-0 bis du code général des impôts, pour lequel la dépense fiscale est chiffrée à 2,94 milliards d'euros en 2015 contre 3,24 milliards d'euros en 2014.

Dépenses fiscales liées à la mission

(en millions d'euros)

Dépenses fiscales sur impôts d'État			
Programme	2013	2014	2015
177 Prévention de l'exclusion et insertion des personnes défavorisées	45	45	45
109 Aides à l'accès au logement	65	65	65
135 Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	12 940	13 123	12 310
337 Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville	0	0	0
Total	13 050	13 233	12 420
Dépenses fiscales sur impôts locaux pris en charge par l'État			
Programme	2013	2014	2015
177 Prévention de l'exclusion et insertion des personnes défavorisées	0	0	0
109 Aides à l'accès au logement	32	34	36
135 Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	77	81	43
337 Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville	0	0	0
Total	109	115	79
Total général	13 159	13 348	12 499

Source : commission des finances du Sénat d'après le projet annuel de performances

Les dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement locatif continuent, pour leur part, de progresser, représentant pour 2015 une dépense totale de 1,613 milliard d'euros, contre 1,574 milliard d'euros en 2014 et 1,395 milliard d'euros en 2013¹.

Le poids des dispositifs désormais éteints reste considérable puisqu'ils représentent encore 1,46 milliard d'euros en 2015.

La montée en charge du dispositif « Duflot » qui devient « Pinel » produit également ses effets, avec 110 millions d'euros prévus pour 2015 contre 21 millions d'euros en 2014. En outre, l'article 5 du projet de loi de finances pour 2015 prévoit **l'aménagement de la réduction d'impôt afin de le rendre plus attractif**, en permettant, en particulier, aux propriétaires de moduler la durée de l'engagement locatif et de louer leur bien à leurs ascendants ou descendants. Selon l'évaluation préalable de l'article, ces aménagements auraient un coût négligeable en 2015, pour atteindre ensuite 7 millions d'euros en 2016 et 33 millions d'euros en 2017.

Le coût d'une génération de logements bénéficiant du dispositif « Pinel » serait de l'ordre de 1,7 milliard d'euros en 2015 et 1,75 milliard d'euros en 2016.

Toutes ces mesures d'incitation fiscale **coûtent très cher à l'État** mais elles peuvent, **si elles sont bien calibrées et orientées, permettre de soutenir efficacement la construction de logements sans créer un simple effet d'aubaine.**

¹ Cf. le tableau page suivante.

Impact budgétaire des dispositifs fiscaux d'incitation à l'investissement locatif depuis 2011

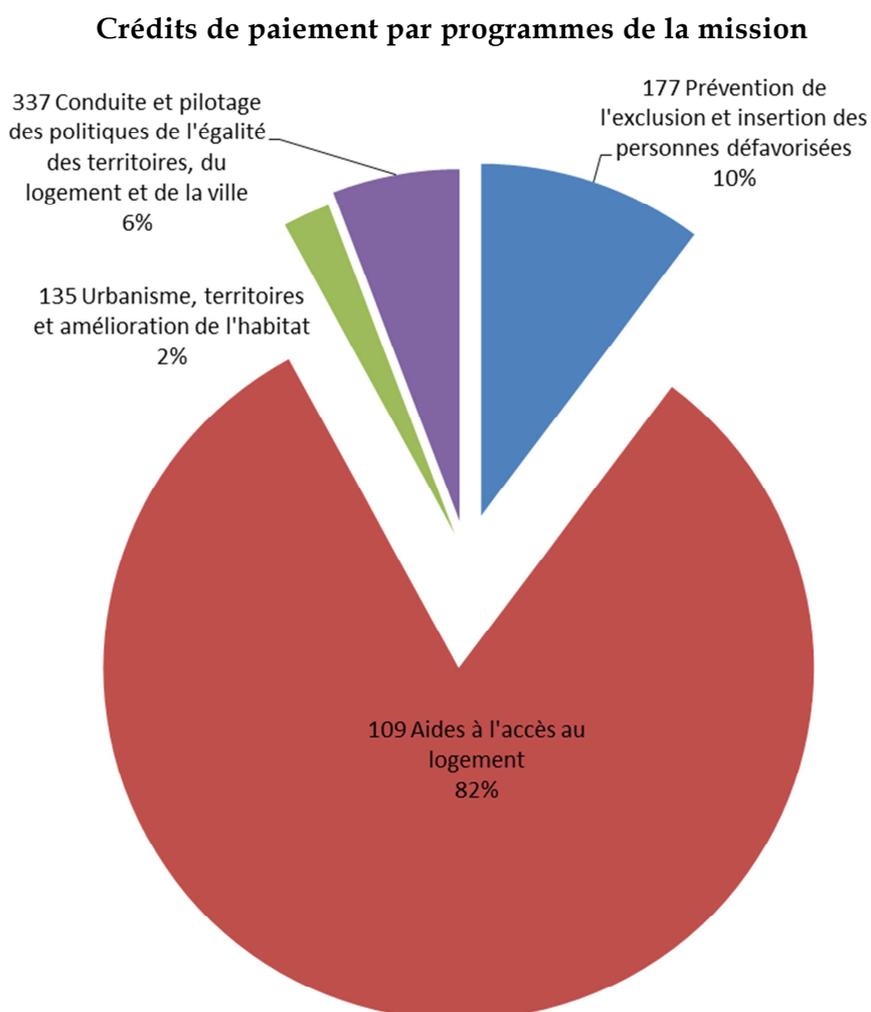
Dépenses fiscales pour l'investissement immobilier locatif		Référence	Nombre de ménages bénéficiaires en 2013	Date de création	Fin du fait générateur	Fin d'incidence budgétaire	2011	2012	2013	2014 (prévisions)	2015 (prévisions)
Perissol	Déduction dégressive sur les revenus des logements neufs loués à usage d'habitation principale	f du 1° du I de l'article 31 du CGI	95 000	1996	1999	2024	60	51	50	50	50
Besson ancien	Déduction spécifique sur les revenus des logements loués sous conditions de loyer et de ressources du locataire	j du 1° du I de l'article 31 du CGI	49 500	1998	dépense non bornée	dépense non bornée	35	26	20	20	20
Besson neuf	Déduction dégressive sur les revenus des logements neufs loués à usage d'habitation principale (sous conditions de loyer et de ressources du locataire à compter du 1er janvier 1999) pour les investissements réalisés jusqu'au 3 avril 2003	g du 1° du I de l'article 31 du CGI	33 000	1998	2003	2013	37	26	22	-	-
Robien classique et Robien recentré	Déduction dégressive sur les revenus des logements loués à usage d'habitation principale pour les investissements réalisés entre le 3 avril 2003 et le 31 décembre 2009	h du 1° du I de l'article 31 et article 31 bis du CGI	240 000	2003	2009	2018	455	331	285	250	200
Robien ZRR puis Scellier ZRR	Déduction sur les revenus des logements loués à usage d'habitation principale dans les zones de revitalisation rurale	k du 1° du I de l'article 31 du CGI	7 200	2005	2012	2021	14	9	9	9	9
Borloo populaire	Déduction spécifique sur les revenus des logements neufs à usage d'habitation principale (sous conditions de loyer et de ressources du locataire)	l du 1° du I de l'article 31 du CGI	25 000	2006	2009	2024	60	40	40	40	40
Borloo ancien	Déduction spécifique sur les revenus des logements donnés en location dans le cadre d'une convention ANAH	m du 1° du I de l'article 31 du CGI	48 000	2006	dépense non bornée	dépense non bornée	20	20	24	24	24
Scellier	Réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif du 1er janvier 2009 au 31 décembre 2012 et, sous conditions, jusqu'au 31 mars 2013 dans les zones présentant un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements (sous conditions de loyer)	article 199 septuies du code général des impôts (CGI)	non déterminé	2008	2013	2024	240	430	620	760	760
Scellier intermédiaire	Réduction d'impôt sur le revenu majorée en faveur de l'investissement locatif du 1er janvier 2009 au 31 décembre 2012 et, sous conditions, jusqu'au 31 mars 2013 dans le secteur intermédiaire dans les zones présentant un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements accompagnée d'une déduction spécifique sur les revenus tirés de ces logements (sous conditions de loyer plus strictes et conditions de ressources du locataire)	article 199 septuies du CGI	non déterminé	2008	2013	2030	120	215	325	400	400
Duflot/Pinel	Réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire	article 199 novovicies	0	2012	2016	2025*	-	-	0	21	110
TOTAL							1 041	1 148	1 395	1 574	1 613

* Les modifications proposées par le présent article, notamment sur la durée de la réduction d'impôt, ne sont pas prises en compte dans le tableau

Source : commission des finances du Sénat, rapport général n° 108 (2014-2015) de M. Albéric de Montgolfier, au nom de la commission des finances, sur le projet de loi finances pour 2015, tome II, fascicule 1, « les conditions générales de l'équilibre financier », examen de l'article 5

SECONDE PARTIE : PRÉSENTATION DES PROGRAMMES

Quatre programmes composent la mission « Égalité des territoires et logement ». 82 % des crédits se concentrent toutefois au sein du programme 109 « Aide à l'accès au logement ».



Source : commission des finances du Sénat d'après le projet annuel de performances pour 2015

I. LE PROGRAMME 177 « PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES » : DE L'INSINCÉRITÉ DU BUDGET PROPOSÉ MALGRÉ DES MOYENS RENFORCÉS

Le programme 177 est exécuté sous l'autorité du ministre de l'égalité des territoires et du logement mais a pour responsable le directeur général de la cohésion sociale qui relève du ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes.

Regroupant les crédits de la politique d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées, **il dispose de 1,375 milliard d'euros pour 2015, soit une augmentation de 4,5 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2014.**

Évolution des crédits par actions du programme (AE=CP)

(en millions d'euros)

Intitulé de l'action	LFI 2014	PLF 2015	Évolution 2015/2014
Prévention de l'exclusion	56,26	59,17	5,2 %
Hébergement et logement adapté	1 242,45	1 300,44	4,7 %
Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale	17,13	15,88	- 7,3 %
Total	1 315,84	1 375,49	4,5 %

Source : commission des finances d'après le projet annuel de performances pour 2015

Une seule dépense fiscale sur impôt d'État est rattachée à ce programme : l'exonération d'impôt sur le revenu des allocations, des indemnités et des prestations d'assistance et d'assurance dont le coût associé est stable par rapport aux deux années précédentes, avec 45 millions d'euros pour 2015.

A. DES BESOINS TOUJOURS PLUS IMPORTANTS EN TERMES D'HÉBERGEMENT D'URGENCE ET DE LOGEMENT ADAPTÉ

Comme indiqué précédemment, le programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » voit ses crédits augmenter de 4,5 %, correspondant à **59,7 millions d'euros**, entre 2014 et 2015. L'action 12 « Hébergement et logement adapté », qui concentre 94,5 % de l'enveloppe du programme, connaît une hausse de 4,7 % de ses crédits, avec 1,3 milliard d'euros inscrits pour 2015.

Conséquence directe de la crise économique qui frappe notre pays, cette évolution des moyens budgétaires consacrés à l'hébergement d'urgence et au logement adapté met en évidence les difficultés rencontrées par un nombre de plus en plus important de personnes pour accéder à un logement, qu'elles soient sans-abri ou mal logées. En outre, l'hébergement d'urgence doit faire face au **nombre toujours plus important de demandeurs d'asile** qui, soit ont été déboutés, soit ne disposent pas de places dans les structures qui leur sont en principe réservées et font donc appel aux dispositifs de droit commun. L'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles pose le principe de **l'hébergement inconditionnel des personnes en situation de détresse** : « *toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence* ».

Le programme traduit également les engagements pris par le Gouvernement dans le cadre du **Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale** adopté le 21 janvier 2013 lors du Comité interministériel de lutte contre les exclusions.

L'action 11 « Prévention de l'exclusion », qui représente 4,3 % du programme, couvre principalement les allocations et les dépenses d'aide sociale en direction des personnes âgées et des personnes handicapées sans domicile fixe (40 millions d'euros pour 2015). Elle correspond également aux crédits accordés aux actions de prévention et d'accès aux droits, pour 19,2 millions d'euros, soit une augmentation de 4,1 millions d'euros par rapport à 2014.

À ce titre, il convient de mentionner que 16,5 millions d'euros sont consacrés aux **aides au logement temporaire accordées pour le fonctionnement des aires d'accueil des gens du voyage** (dispositif « ALT2 ») qui connaît une importante réforme en 2015. En effet, de nouvelles modalités de calcul seront mises en œuvre à compter de cette année, avec la transformation de l'aide forfaitaire actuelle en une aide qui comprendra :

- une part fixe par place, correspondant aux deux-tiers du montant maximal de l'aide ;
- une part variable pour le reste, proportionnelle au taux d'occupation effective des places¹.

Cette évolution tend à répondre aux remarques formulées par la Cour des comptes², en rendant l'aide financière plus incitative pour les gestionnaires des aires d'accueil. Le taux d'occupation moyen de ces aires se situe à 55 %, avec 23 899 places existantes.

¹ En vertu de l'article 138 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

² Notamment dans son rapport thématique « L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage » rendu public en octobre 2012.

S'agissant de l'hébergement et du logement adapté (action 12), la veille sociale¹ voit ses crédits augmenter de 0,5 % à structure courante et de 3,3 % à structure constante, pour atteindre 89,11 millions d'euros², conformément aux besoins nécessaires pour la mise en œuvre du Plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale précité. Ainsi, le projet annuel de performances précise que le budget alloué intègre « le rebasage des crédits supplémentaires ouverts en 2013 pour faire face à la hausse des flux et aux spécificités des publics accueillis (femmes avec enfants et personnes à droits administratifs incomplets) ».

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, ce montant devrait également permettre de poursuivre le renforcement du rôle des services intégrés d'accueil et d'orientation, qui ont traité 942 776 demandes sur les 1 499 059 demandes enregistrées au cours de l'année 2013. À terme, les SIAO devraient intégrer le 115 pour constituer une plateforme commune. Votre rapporteur spécial se félicite de cette évolution et **appelle de ses vœux toute réforme susceptible de rationaliser les procédures applicables en vue de faciliter l'accueil de personnes qui peuvent parfois se trouver complètement démunies face à la difficulté de joindre ces services.**

L'hébergement d'urgence connaît une augmentation de 67 millions d'euros entre la loi de finances initiale pour 2014 et le projet de loi de finances pour 2015, soit une **hausse de 21 % pour une enveloppe fixée à 389 millions d'euros.**

Au 31 décembre 2013, 28 692 places d'hébergement d'urgence étaient offertes en centres d'hébergement hors centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), contre 22 091 places en 2012 et 19 766 en 2011.

Malgré ces efforts de pérennisation des places d'accueil, **le nombre de nuitées d'hôtel ne cesse par ailleurs d'augmenter.** Au 31 décembre 2013, 25 496 places d'hôtel étaient ainsi ouvertes, contre « seulement » 20 727 places au 31 décembre 2012. Avec 148,4 millions d'euros en crédits de paiement³, **la dépense s'est ainsi accrue de 38 % par rapport à 2012.**

¹ La veille sociale « permet de connaître et de soutenir les personnes sans abri en établissant un premier contact et un premier accueil, en leur proposant des aides matérielles (douches, vestiaires, restaurations...) en procédant à un recueil de leur besoin d'hébergement et à une proposition d'orientation dans des structures d'hébergement, d'accompagnement et d'orientation » (projet annuel de performances pour 2015).

² Conformément au 4^{ème} plan interministériel de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes 2014-2016, une enveloppe de 890 000 euros destinée au financement des accueils de jour pour les femmes victimes de violence est prévue dans la loi de finances pour 2015. Prévues en 2014 sur le présent programme, elle a été transférée en 2015 au sein du programme 137 « Égalité entre les hommes et les femmes » de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ». Le montant des crédits prévus en 2015 s'établit à 15 millions d'euros en AE=CP. Selon le projet annuel de performances de cette mission, le transfert devrait permettre « de notifier les crédits plus rapidement aux associations porteuses du dispositif et ainsi de sécuriser les structures en évitant des transferts en gestion ».

³ Par ailleurs, 10,8 millions d'euros ont financé des nuitées d'hôtel au titre de la campagne hivernale en 2013 (7,1 millions d'euros en 2012).

L'essentiel des dépenses enregistrées en nuitées d'hôtel concerne l'Île-de-France. Ainsi, le SAMU social de Paris recouvre 75 % de la capacité nationale d'hébergement en hôtel et traite une demande qui a été multipliée par 9 depuis 1999.

Contrairement à ce qui pourrait être imaginé, les nuitées d'hôtel constituent le mode d'hébergement le moins onéreux pour l'État. En effet, selon les chiffres recueillis auprès de la direction générale de la cohésion sociale, le coût moyen annuel est le suivant :

- une place à l'hôtel : 5 000 à 7 000 euros ;
- une place en hébergement d'urgence : 9 000 à 11 000 euros ;
- une place en CHRS : 15 000 euros.

Pour autant, **le recours à l'hôtel ne constitue pas une bonne solution** car il correspond généralement à un hébergement de mauvaise qualité. En tout état de cause, il doit être réservé aux seuls cas où toutes les places pérennes seraient utilisées ou lorsqu'aucune autre possibilité n'est envisageable (par exemple l'hébergement d'une famille).

Le montant attribué aux CHRS reste stable en 2015, avec 623 millions d'euros accordés, tandis que **l'enveloppe consacrée au logement adapté baisse de 4,5 % pour s'établir à 199,4 millions d'euros.**

Cette diminution des crédits alloués au logement adapté s'explique notamment par le fait que le dispositif « accompagnement vers et dans le logement » est désormais intégralement financé par le Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (4 millions d'euros étaient inscrits en loi de finances initiale pour 2014).

En outre, le budget consacré à l'intermédiation locative¹ passe de 70,1 millions d'euros en 2014 à 64,8 millions d'euros en 2015. Il peut paraître regrettable que ce dispositif, qui constitue un moyen efficace pour permettre à des ménages de retrouver un logement, voit ses crédits baisser. D'après le projet annuel de performances, cette évolution trouve sa justification dans un réajustement du montant prévu au regard de la montée en charge réelle de l'intermédiation locative.

Votre rapporteur spécial note que le projet annuel de performances comprend cette année **beaucoup moins d'éléments que les années précédentes sur la décomposition de la dépense dans la justification par action**, notamment s'agissant des enveloppes prévues pour chacun des différents dispositifs d'hébergement d'urgence. La direction générale de la cohésion sociale, qu'il a interrogée sur ce point, lui a indiqué que cette répartition n'était pas encore

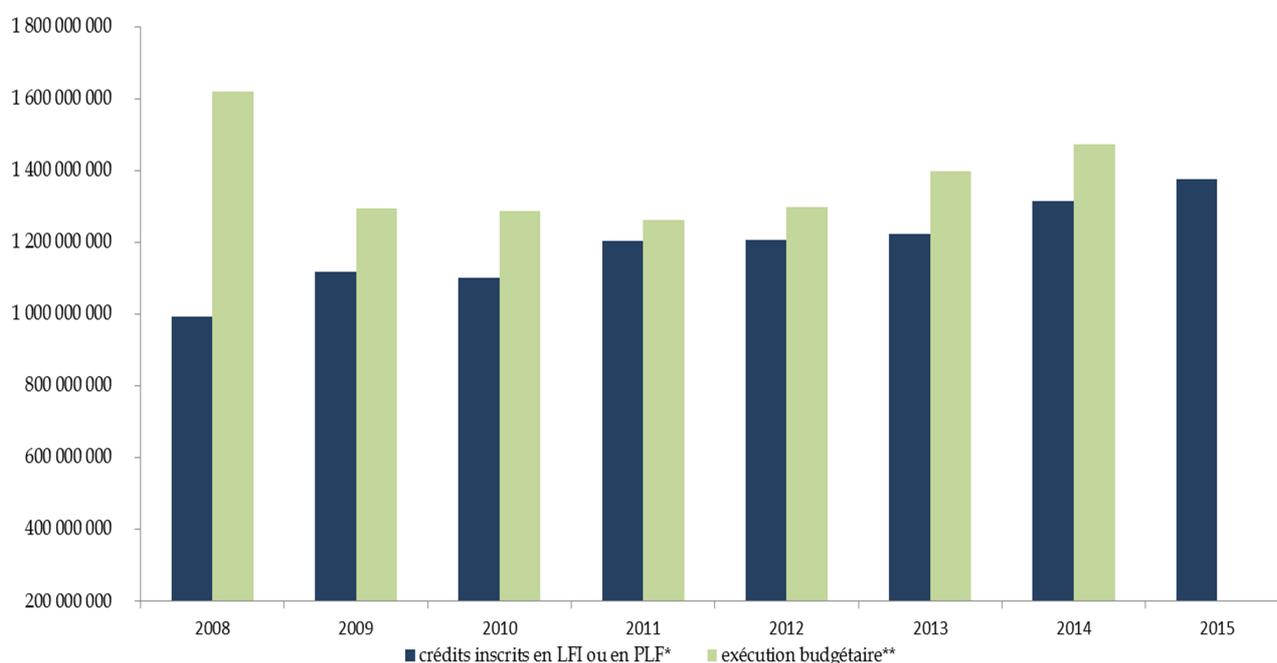
¹ L'intermédiation locative permet à des ménages défavorisés d'accéder à des logements du parc privé, par le biais d'associations ou des organismes de logement social qui prennent le bail. Les crédits accordés couvrent le différentiel entre le loyer payé par le ménage et le prix du marché ainsi que les charges de fonctionnement des opérateurs et l'accompagnement social des ménages concernés.

connue car elle devra résulter des dialogues de gestion mis en place avec les opérateurs ainsi que des retours des services déconcentrés.

B. UNE DOTATION POUR 2015 SANS AUCUN DOUTE INSUFFISANTE

Depuis de nombreuses années, le programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » connaît une sous-budgétisation chronique, comme l'illustre le graphique ci-dessous :

Évolution des crédits du programme 177 entre 2008 et 2015



* Jusqu'à la loi de finances initiale pour 2012, le programme 177 couvrait les dépenses liées à l'aide alimentaire (qui représentait 22,8 millions d'euros en LFI 2012) transférée à compter de la LFI 2013 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 ».

** Pour 2014, l'exécution budgétaire constitue une prévision, compte tenu des crédits ouverts ou prévus de l'être dans le cadre des décrets d'avance et du projet de loi de finances rectificative pour 2014 actuellement en cours d'examen par le Parlement.

Source : commission des finances du Sénat

En 2013, la loi de finances initiale avait prévu un rebasage de 17 millions d'euros et pourtant, après que la réserve de précaution a été intégralement dégelée (73 millions d'euros), deux décrets d'avance du 27 septembre 2013 et du 28 novembre 2013 ont dû procéder à l'ouverture de respectivement 107 et 87 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Ces crédits devaient permettre à la fois de financer le plan de lutte contre la pauvreté

et pour l'inclusion sociale ainsi que l'hébergement d'urgence dont les besoins exprimés s'avéraient bien supérieurs à la prévision.

De même, **le Gouvernement a déjà ouvert 56 millions d'euros en 2014**, par un décret d'avance du 7 octobre¹, afin de couvrir les dépenses d'hébergement d'urgence, après que la réserve de précaution a été intégralement dégelée et que des redéploiements interne ont été effectués, avec notamment 51,6 millions d'euros issus des dotations initialement allouées à l'aide au logement temporaire (ALT 1 et ALT 2). Pourtant, plus de 92 millions d'euros supplémentaires avaient été alloués au programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » en loi de finances initiale pour 2014.

Un décret d'avance dont le projet a été transmis à la commission des finances du Sénat prévoit d'ouvrir de nouveau 54 millions d'euros au titre de l'hébergement d'urgence (nuitées hôtelières). Par ailleurs, le projet de loi de finances rectificative pour 2014, déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale le 12 novembre dernier, prévoit lui-même **l'ouverture de 43,8 millions d'euros afin de couvrir les dépenses liées à l'allocation de logement temporaire** dont la dotation initiale a été redéployée au profit de l'hébergement d'urgence en cours d'année.

Comme pour les années passées, l'essentiel des besoins supplémentaires concernent l'hébergement d'urgence dont les crédits initialement alloués sont insuffisants.

Pour 2015, il semble peu probable que l'enveloppe attribuée au programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » soit suffisante, même si ce dernier bénéficie une nouvelle fois de 59,6 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2014.

En effet, avec 1,375 milliard d'euros, **le programme ne dispose déjà pas de crédits à la hauteur de l'exécution enregistrée en 2013** (1,396 milliard d'euros à périmètre constant²). Il est également 100 millions d'euros en deçà des crédits ouverts pour 2014, en tenant compte des décrets d'avance et du projet de loi de finances rectificative de fin d'année.

La ligne consacrée à l'hébergement d'urgence semble, de toute évidence, également sous-évaluée, avec 389 millions d'euros prévus pour une exécution en 2013 de 410 millions d'euros.

Or il est peu probable que l'année 2015 connaisse moins de dépenses d'hébergement d'urgence que les années passées, compte tenu du contexte économique difficile que connaît la France, du taux de chômage élevé depuis plusieurs années et du nombre croissant de demandeurs d'asile. Il est notamment à craindre que les chômeurs en fin de droit soient plus nombreux,

¹ Décret n° 2014-1142 du 7 octobre 2014 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

² C'est-à-dire hors action 04 « Rapatriés ».

conduisant à des situations de mal logement voire à de nouvelles populations de sans abris.

La direction générale de la cohésion sociale a toutefois estimé que **la réforme annoncée du droit d’asile devrait permettre de désengorger pour partie l’hébergement d’urgence**. Selon elle, en raccourcissant les délais d’instruction, l’administration devrait être en mesure de procéder plus aisément à des reconduites à la frontière, les personnes concernées n’ayant pas eu le temps de s’installer durablement sur le territoire français (scolarisation des enfants...). En outre, le Gouvernement espère que cette réforme réduira le nombre de demandeurs d’asile dont le flux a augmenté de 15 % entre 2011 et 2013 mais semble se réduire légèrement en 2014.

Votre rapporteur spécial entend cet argument qui ne saurait, pour autant, être retenu pour espérer une baisse de la dépense pour l’année 2015, le projet de loi relatif à la réforme de l’asile n’en étant qu’au début de son examen par le Parlement.

En outre, la réforme du droit d’asile pourrait au contraire conduire à **l’augmentation du nombre de demandeurs d’asile dans les centres d’hébergement d’urgence relevant du programme 177**. En effet, étant déboutés plus vite, ils feront alors appel à **l’hébergement de droit commun** et ne pourront plus bénéficier des places qui leur sont spécifiquement réservées dans les centres d’accueil des demandeurs d’asile (CADA).

II. LE PROGRAMME 109 « AIDE À L’ACCÈS AU LOGEMENT » : LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT, UNE DÉPENSE DE GUICHET NON CONTENUE

Le programme 109 « Aide à l’accès au logement », qui a pour responsable le directeur général de l’aménagement, du logement et de la nature, regroupe **quasi-exclusivement les crédits relatifs à la contribution de l’État au financement des aides personnelles au logement (99,9 %)**.

Il couvre également les dotations affectées à l’information relative au logement et à l’accompagnement des publics en difficulté ainsi qu’à la sécurisation des risques locatifs.

Comme indiqué précédemment, le présent programme enregistre une **hausse de 115 % entre 2014 et 2015**, passant de 5,1 milliards d’euros à 11 milliards d’euros, en raison d’une **modification de périmètre tendant principalement à « rebudgétiser » une partie du financement des dépenses d’aides personnalisées au logement** jusqu’à présent assuré par la branche famille de la sécurité sociale¹.

¹ Cf. A du I de la première partie du présent rapport.

Répartition des crédits par actions du programme

(AE=CP en milliers d'euros)

Actions	Exécution 2013	LFI 2014	PLF 2015	Évolution 2015/2014
01 Aides personnelles	5 144 015	5 087 688	10 967 854	116 %
02 Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté	7 638	8 094	8 000	- 1 %
03 Garantie des risques locatifs	9 430	9 000	9 300	3,34 %

Source : commission des finances du Sénat

A. LA HAUSSE PERMANENTE DE DÉPENSES NON MAÎTRISÉES

1. L'augmentation des charges du FNAL qui se poursuit

Depuis de nombreuses années, **les charges du FNAL**, qui assure principalement le financement des aides personnalisées au logement (APL) et des allocations de logement à caractère social (ALS)¹, **ne cessent d'augmenter**, passant ainsi de 10,75 milliards d'euros en 2006 à 13,28 milliards d'euros en 2013, ce qui correspond à une **augmentation de 23,5 % en sept ans**. En 2013, 6,5 millions de personnes bénéficiaient des aides personnelles au logement.

Octroyées, sous conditions de ressources, à des personnes qui paient un loyer ou remboursent un prêt pour leur résidence principale, les aides personnelles au logement sont calculées en fonction de plusieurs paramètres : le montant du loyer ou de la mensualité du remboursement, la zone géographique où se situe le logement ainsi que les ressources et la charge de famille du bénéficiaire.

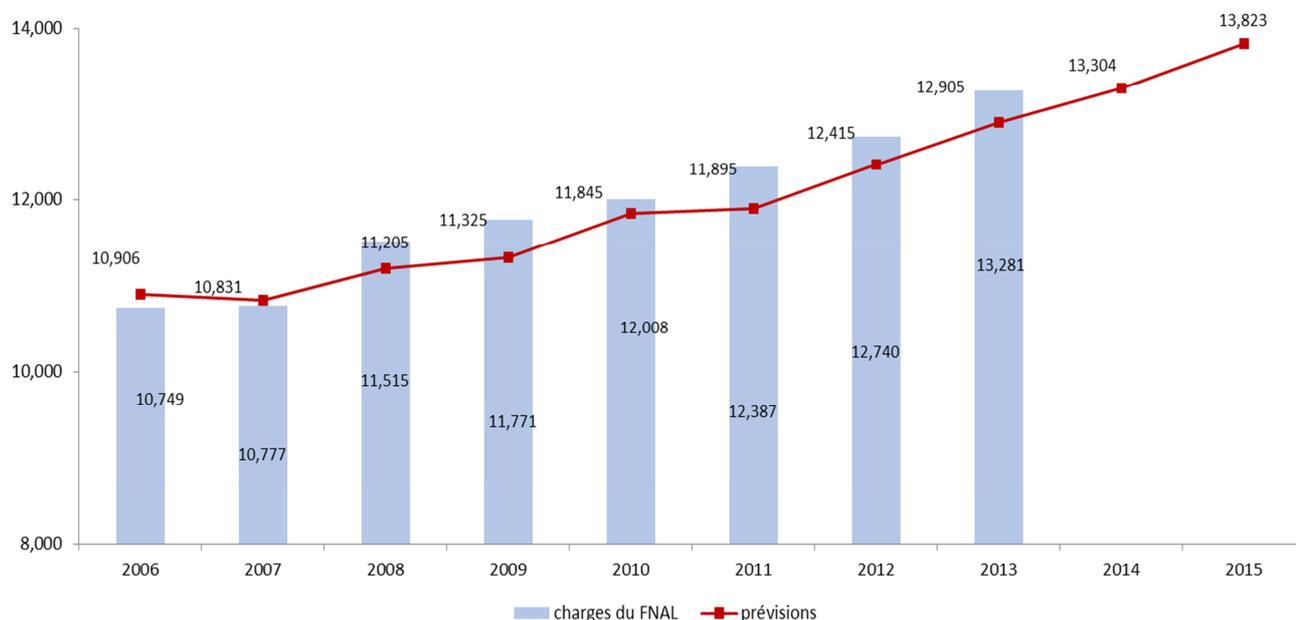
Ces dépenses de guichet sont, en principe, indexées sur l'indice de référence des loyers (IRL). Elles évoluent également en fonction de différents facteurs, en particulier le niveau de chômage et le contexte économique général, ainsi que le niveau d'augmentation des dépenses de logement et de revenu des ménages.

Les prévisions budgétaires sont ainsi dépassées chaque année depuis 2008.

¹ La troisième aide au logement, l'allocation au logement à caractère familial (ALF), est financée par le fonds national des prestations familiales qui ne reçoit aucune contribution du budget de l'État.

Évolution des charges du FNAL entre 2006 et 2015

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances

En 2013, les dépenses du FNAL s'étaient ainsi élevées à 13,281 milliards d'euros alors que la loi de finances initiale prévoyait 12,905 milliards d'euros, soit un écart de 376 millions d'euros.

Pour 2014, la prévision budgétaire s'établit à 13,304 milliards d'euros, soit seulement 23 millions d'écart avec le montant des charges du FNAL en 2013, alors même que celui-ci est déjà détenteur d'une dette auprès des régimes sociaux équivalente à 78 millions d'euros au titre de l'année 2013.

Il est fort probable que l'exécution soit nettement au-delà de la prévision initiale, comme l'avait déjà noté la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire pour l'exercice 2013.

En 2015, le projet annuel de performances fait état d'une prévision de 13,825 milliards d'euros, correspondant à une hausse de 519 millions d'euros par rapport à celle de la loi de finances initiale pour 2014.

Afin de réaliser des économies sur ces dépenses de guichet par nature non maîtrisables dès lors que les paramètres et barèmes pour en profiter sont respectés par leurs bénéficiaires, le Gouvernement a proposé, dans le cadre du projet de loi de finances initiale pour 2014, de désindexer ces aides pour un an. Lors de l'examen de la mesure par le Parlement, la revalorisation annuelle des aides au logement a finalement été décalée du 1^{er} janvier au 1^{er} octobre 2014, stabilisant ainsi leur montant pour neuf mois, à conditions des foyers par ailleurs inchangées.

Lors de l'examen en juillet 2014 de la loi de finances rectificative pour 2014¹, le Gouvernement a, de nouveau, proposé de maintenir les aides au logement à leur montant actuel pour trois mois supplémentaires, sans indexation sur l'indice de référence des loyers, soit une indexation repoussée au 1^{er} janvier 2015. Toutefois, cette disposition a finalement été supprimée lors de son examen par l'Assemblée nationale.

2. Des mesures d'économies pour tenter de juguler à la marge ces dépenses

Pour 2015, le Gouvernement propose deux mesures d'économies.

Tout d'abord, l'article 52 du projet de loi de finances pour 2015, rattaché à la présente mission, prévoit de **recentrer, à compter du 1^{er} janvier 2015, les aides personnelles au logement « accession » au profit des ménages rencontrant d'importantes difficultés financières**. Leur attribution serait ainsi réservée aux cas où ces ménages connaîtraient une baisse de leurs ressources de plus de 30 % par rapport à celles dont ils disposaient au moment de la signature de leur prêt. Jusqu'à présent, ces aides sont versées aux ménages qui ont recours à des prêts conventionnés ou à des prêts d'accession sociale pour acquérir leur résidence principale et participent ainsi au plan de financement de l'acquisition des ménages. La modification proposée par l'article 52 transforme cette aide en mécanisme de garantie.

Après un large débat et la présentation de plusieurs amendements de suppression, l'Assemblée nationale a finalement décalé cette mesure au 1^{er} janvier 2016 afin de « *laisser au secteur immobilier le temps de se relancer* ».

Votre rapporteur spécial vous propose pour sa part de supprimer cet article². En effet, ces aides, même si elles comptent de moins en moins de bénéficiaires ces dernières années, permettent à des ménages de sécuriser leurs plans de financement et constituent, de ce fait, une condition essentielle leur permettant d'accéder à la propriété.

Leur recentrage correspond, en outre, à un très mauvais signal alors que le Gouvernement souhaite relancer la construction de logements. La fédération française des constructeurs de maisons individuelles (FFC) estime que la réforme des aides personnelles à l'accession pourrait détruire plus de 40 000 emplois. Le nombre de logements financés en 2015 pourrait être réduit de 10 000 à 23 000 selon les chiffres des professionnels du secteur.

Votre rapporteur spécial considère également que le maintien de cette mesure ne se justifie plus dans le projet de loi de finances pour 2015 dès lors que

¹ Article 6 du projet de loi de finances rectificative pour 2014 examiné en juillet 2014 par le Sénat. Par ailleurs, la même mesure était prévue pour l'ALF dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale rectificative pour 2014 (article 9).

² Cf. le commentaire de l'article 52.

son application est reportée d'un an et que les députés ont décidé d'engager une réflexion sur le sujet.

Ensuite, le Gouvernement souhaite **réviser les paramètres d'indexation de l'abattement forfaitaire** pratiqué sur les revenus pris en compte pour le calcul des aides personnelles au logement versées en secteur locatif hors foyers.

Le forfait appliqué aux revenus pour le calcul des aides personnelles au logement - le forfait « R0 »

Le barème des aides personnelles au logement appliqué au secteur locatif hors foyers est construit de façon à ce que **les allocataires dont les revenus annuels imposables sont inférieurs à un forfait, dit « R0 », bénéficient d'une aide au logement maximale**, tandis que les ménages dont les revenus annuels imposables sont supérieurs à ce forfait bénéficient d'une aide plus faible. Ainsi, l'aide décroît plus les revenus augmentent au-delà du « R0 ».

Un forfait « R0 » est prévu pour chaque type de foyer, selon sa composition familiale, son montant augmentant en fonction du nombre de personnes à charge. Au 1^{er} janvier 2014, le « R0 » appliqué au calcul de l'aide d'une personne isolée sans personne à charge est de 4 513 euros, tandis que le « R0 » appliqué au calcul de l'aide d'un ménage avec 3 personnes à charge est de 8 185 euros.

Par construction du barème, **les ménages allocataires des minima sociaux bénéficient de l'aide maximale** puisque ces minima ne sont pas pris en compte dans les ressources retenues pour le calcul de l'aide personnelle au logement.

Le « R0 » est actuellement calculé en fonction de la valeur du revenu de solidarité active (RSA) socle et de la base mensuelle des allocations familiales (BMAF) en vigueur au 1^{er} janvier de l'année de référence des ressources prises en compte dans le calcul des aides (année n-2).

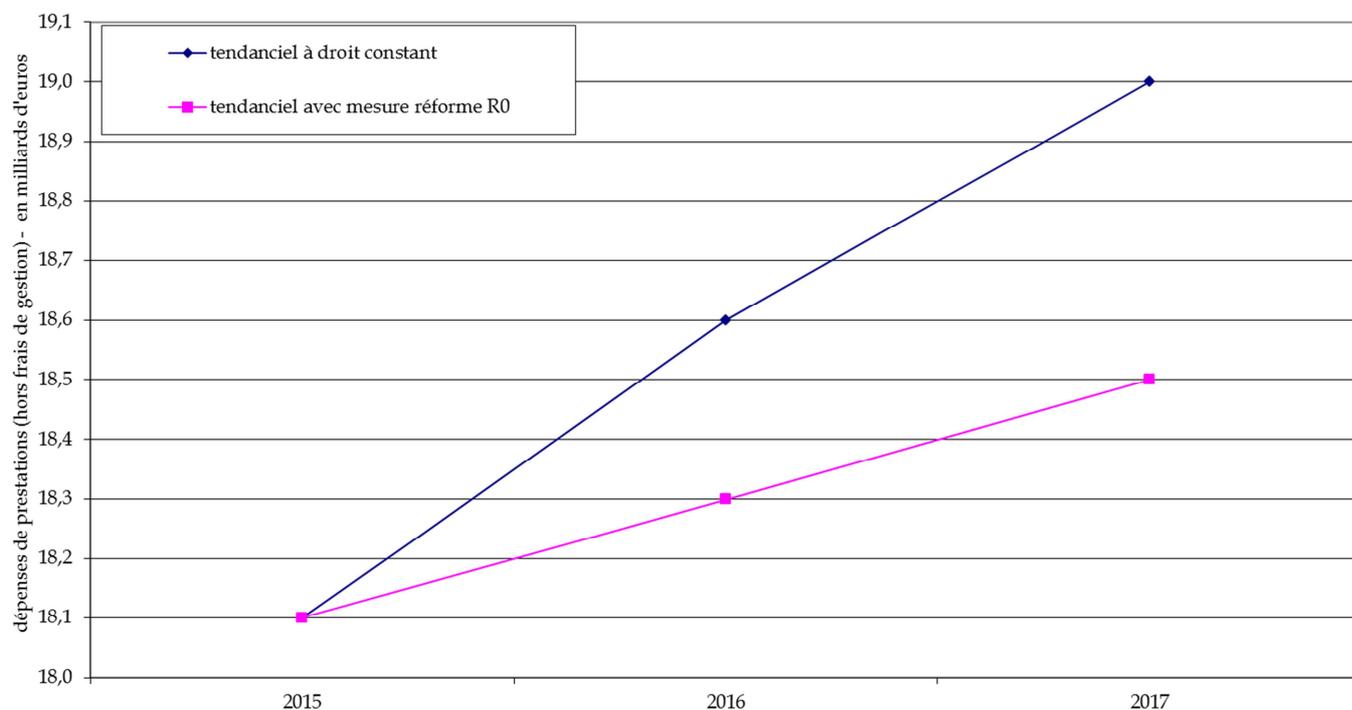
Source : direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

Le Gouvernement souhaite ainsi que le forfait qui permet d'attribuer l'aide maximale aux ménages ayant des revenus qui lui sont inférieurs (forfait « R0 ») soit désormais indexé sur l'inflation de l'année n-2 (évolution de l'indice des prix à la consommation hors tabac). En effet, en retenant - comme c'est le cas actuellement - l'évolution de la valeur du RSA socle pour faire évoluer celle du R0, l'augmentation du montant des aides au logement versé serait mécaniquement beaucoup plus élevée au cours des prochaines années, compte tenu de la prévision de revalorisation du RSA de 10 % sur cinq ans en plus de l'inflation.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial, cette modification du régime d'indexation pourrait engendrer une économie de 68 millions d'euros pour l'État et de 19 millions d'euros pour la branche famille de la sécurité sociale en 2015 (en tenant compte de la « rebudgétisation » du financement du FNAL pour les APL).

Cette mesure d'économie a, par ailleurs, un « effet boule de neige » puisque l'économie réalisée chaque année poursuit ses effets sur les années suivantes ainsi que l'illustre le graphique suivant :

Tendanciel des prestations d'aide au logement



Source : direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

Ainsi, le Gouvernement estime à 296 millions d'euros en 2016 et 456 millions d'euros en 2017 les économies réalisées au titre de cette mesure.

Impact global de la réforme des paramètres d'indexation du forfait « R0 »¹

(en millions d'euros)

	2015	2016	2017
Pour l'État	68	231	356
Pour la branche famille de la sécurité sociale	19	65	100
Total	87	296	456

Source : direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

¹ En tenant compte de la « rebudgétisation » du financement du FNAL pour les APL.

Votre rapporteur spécial prend acte de cette mesure d'économie réalisée par voie réglementaire. Il considère qu'une réflexion plus globale sur l'efficacité, notamment sociale, des aides personnelles au logement ainsi que leurs modalités d'attribution et de contrôle devrait être menée. Une remise à plat du système serait certainement utile afin d'éviter que chaque année, des « mesurette » soient prises afin d'endiguer la hausse de ces dépenses.

Votre rapporteur spécial considère également que les aides personnelles au logement sont susceptibles de contribuer au maintien de prix élevés pour des biens en location, tout particulièrement en zones tendues. Dans une analyse sur « l'impact des aides au logement sur le secteur locatif privé »¹, l'INSEE a mis en avant le fait qu'« un niveau plus élevé d'aides au logement pousserait à la hausse les loyers privés », principalement dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants. En revanche, elles n'auraient aucun impact sur la quantité et la qualité des logements proposés.

Plus globalement, c'est bien évidemment la lutte contre les effets de la crise et surtout le chômage qui permettra de voir ces dépenses, intimement liées au contexte économique, retrouver un niveau moins élevé.

B. LA SOUS-BUDGÉTISATION CHRONIQUE DE LA SUBVENTION D'ÉQUILIBRE : MALGRÉ DES EFFORTS DE RECALIBRAGE, LE DÉRAPAGE SEMBLE INÉVITABLE

L'enveloppe consacrée au financement des aides personnelles au logement constitue désormais plus de 82 % des crédits de la mission « Égalité des territoires et logement », avec 10,968 milliards d'euros prévus pour 2015.

Comme indiqué précédemment², cette année est marquée par la « rebudgétisation » du financement des aides personnelles au logement, à hauteur de 5,7 milliards d'euros, ce qui conduit au doublement de la contribution de l'État au FNAL.

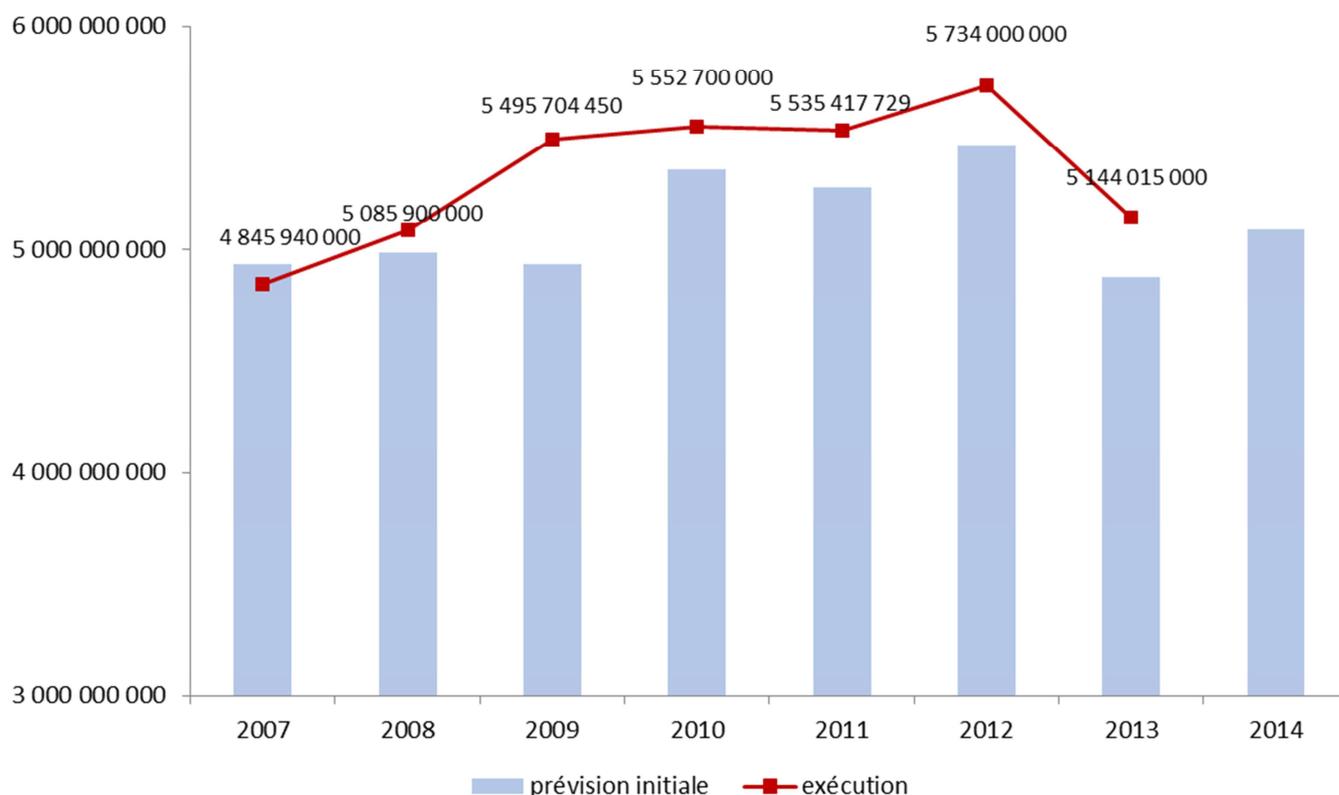
Depuis 2008, la hausse permanente des dépenses enregistrées par le FNAL se traduit par une surexécution des crédits consacrés par l'État à son financement, puisque c'est lui qui assure la subvention d'équilibre du fonds.

¹ INSEE, « L'impact des aides au logement sur le secteur locatif privé », étude de Céline Grislain-Letrémy et Corentin Trevien, publiée le 14 novembre 2014.

² Cf. le A du I de la première partie du présent rapport.

Évolution de la subvention d'équilibre versée par l'État au FNAL 2007-2014

(en euros)



Source : commission des finances du Sénat

Ainsi, en 2013, l'État a versé 5,144 milliards d'euros au FNAL, pour une enveloppe initialement fixée à 4,876 milliards d'euros. Environ 268 millions d'euros ont ainsi dû être ouverts en fin d'année, une fois que l'intégralité de la réserve de précaution a été dégelée (294 millions d'euros)¹. Par ailleurs, le FNAL enregistre une dette de 78 millions d'euros vis-à-vis des organismes de sécurité sociale, reportée sur 2015.

Compte tenu de la « rebudgétisation » de 5,7 milliards d'euros en 2015, la comparaison avec les années précédentes s'avère difficile. **Certes, le montant estimé des ressources nécessaires du FNAL a été largement augmenté**, avec 13,823 milliards d'euros prévus pour 2015, contre 13,303 milliards d'euros en loi de finances pour 2014 et 13,281 milliards d'euros en 2013. Il semble donc que le Gouvernement ait pris en compte une hausse probable des dépenses attendues. Toutefois, **cette estimation repose notamment sur l'hypothèse d'une stabilisation du taux de chômage qui est loin d'être garantie.**

En outre, s'agissant des ressources affectées au FNAL, il est permis de **s'interroger sur le montant retenu pour la recette issue de la cotisation des**

¹ Loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

employeurs, à savoir 2,55 milliards d’euros, dans la mesure où elle ne s’élevait déjà qu’à 2,68 milliards d’euros en exécution pour 2013 et qu’entretemps, la réduction de la cotisation opérée dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité devrait conduire à une perte estimée à 300 millions d’euros.

Évolution des ressources du FNAL 2013-2015

(en millions d’euros)

	Exécution 2013	Prévisions 2014	Prévisions 2015
Contribution de la branche famille de la sécurité sociale	4 426	4 444	-
Produit des cotisations employeurs	2 677	2 757	2 555
Prélèvement exceptionnel sur la participation des employeurs à l’effort de construction – subvention Action logement	400	300	300
Contribution de solidarité sur les revenus du capital	546	754	-
Contribution de l’État	5 144	5 049	10 968
Total	13 193	13 304	13 823

Source : commission des finances du Sénat d’après les données des projets annuels de performance pour 2014 et 2015

De même, il convient **d’espérer que la « rebudgétisation » de 5,7 milliards a été opérée en tenant compte des montants les plus proches possibles de ceux qui auraient dû être affectés au FNAL en 2015** si cette opération n’avait pas été réalisée. En cas contraire, la subvention d’équilibre versée par l’État serait déjà sous-évaluée.

L’exécution attendue du FNAL pour 2014 permet, enfin, de douter que le montant budgété pour la subvention d’équilibre versée en 2015 sera suffisant. En effet, avec une prévision initiale qui s’établit à 5,088 milliards d’euros, soit un montant déjà inférieur à l’exécution 2013, les crédits prévus par la loi de finances pour 2014 ne permettront pas de couvrir les besoins effectivement constatés au cours de cette année. Il a été indiqué à votre rapporteur qu’environ 320 millions d’euros viendraient à manquer d’ici la fin de l’année. Le projet de loi de finances rectificative de fin d’année prévoit ainsi l’ouverture de 69,8 millions d’euros au titre des aides personnelles au logement sur le programme 109 « Aide à l’accès au logement ». Les 250 millions d’euros restants seront très probablement reportés sur 2015.

Votre rapporteur spécial déplore la pratique consistant à créer une dette qui ne fait que repousser la difficulté, et à rendre plus complexe l’exécution budgétaire de l’année suivante.

Ce report de 250 millions d’euros sur 2015 viendrait ainsi alourdir la prévision initiale pour 2015 et **remet déjà en cause la possibilité pour l’État de respecter l’enveloppe budgétaire prévue dans le projet de loi de finances sans recréer de la dette.**

En outre, il convient de noter que, compte tenu des difficultés de financement du FNAL, **l'État prévoit**, à l'article 53 du projet de loi de finances pour 2015, **de maintenir à 300 millions d'euros la subvention d'Action logement**. Or elle devait en principe s'établir à ce montant en 2014, pour être réduite à 150 millions d'euros en 2015, en vertu de l'engagement pris entre l'État et UESL-Action logement.

Dans le cadre de la nouvelle convention pluriannuelle prévue par l'article L. 313-3 du code de la construction et de l'habitation tel qu'issu de l'article 123 de la loi ALUR¹ pour les années 2015 à 2019, l'État a, en effet, prévu de maintenir à 300 millions d'euros la participation d'Action logement au financement du FNAL pour 2015.

Action logement devrait également financer l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) pour 50 millions d'euros en 2015.

Le conseil de surveillance de l'UESL-Action logement ayant approuvé le projet de convention quinquennale entre l'État et Action Logement le 27 novembre 2014, celle-ci devrait être signée très prochainement.

Comme votre rapporteur spécial le précise, ci-après, dans le commentaire de l'article 53 rattaché à la présente mission², **il est regrettable que les moyens financiers d'Action logement soient utilisés pour couvrir des dépenses d'intervention plutôt qu'à favoriser l'investissement par la construction de logements**.

En outre, les 150 millions d'euros supplémentaires demandés à Action logement **réduisent d'autant sa participation au financement du programme national de rénovation urbaine (PNRU) et du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU)**. Auparavant fixée à 1,05 milliard d'euros, sa contribution ne devrait plus s'élever qu'à 850 millions d'euros en 2015 (compte tenu également des 50 millions d'euros pour l'ANAH). **Opposé à cette pratique et considérant qu'il convient de garantir un financement à la hauteur des décaissements attendus de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) qui met en œuvre ces programmes, votre rapporteur spécial vous propose un amendement de suppression de l'article 53 rattaché à la présente mission.**

C. L'INCERTITUDE SUR L'AVENIR DES MÉCANISMES DE GARANTIE DES RISQUES LOCATIFS

Le programme 109 prévoit 9,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement au titre de la sécurisation des risques locatifs. Cette enveloppe permet de financer la garantie des risques locatifs (GRL), compte tenu de la prévision pour 2015 d'une « *diffusion modérée du dispositif, avec 50 000 baux entrés en garantie* » selon le projet annuel de

¹ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi ALUR).

² Cf. le commentaire de l'article 53.

performances. L'État rembourse à Action logement la part des compensations versées par elle aux assurances destinées à couvrir la « sur-sinistralité » provenant de locataires dont le taux d'effort est situé entre 28 % et 50 % ou appartenant à une catégorie prioritaire.

En principe, cette garantie devait être mise en extinction avec l'entrée en vigueur de la garantie universelle des loyers, prévue pour le 1^{er} janvier 2016 par l'article 23 de la loi ALUR¹.

¹ Loi du 24 mars 2014 précitée.

La garantie universelle des loyers (GUL) prévue par l'article 23 de la loi ALUR

L'article 23 de la loi ALUR prévoit les conditions de création d'un nouveau dispositif, sous la forme d'un système d'aides visant à couvrir les bailleurs (personnes physiques ou morales) contre les risques d'impayés de loyer. Ce dispositif avait pour objectif de favoriser une détection des impayés donc une prévention rapide et efficace des expulsions locatives et à limiter les barrières à l'entrée dans le logement.

La loi prévoit que les logements du parc privé, loués en location nue ou meublée, à titre de résidence principale, ainsi que les logements, occupés à titre de résidence principale (y compris pour les contrats de sous-location) loués ou gérés par un organisme agréé de maîtrise d'ouvrage d'insertion, d'intermédiation locative ou de gestion locative sociale, soient éligibles à ce nouveau dispositif afin d'assurer le meilleur niveau de protection possible aussi bien pour les locataires que pour les bailleurs. A contrario, les logements appartenant ou gérés par des organismes HLM et SEM de construction et de gestion de logements sociaux en sont exclus.

Le dispositif n'est pas cumulable avec une assurance loyer impayés ou un cautionnement par la garantie (hormis pour les étudiants et apprentis).

Il a été prévu que les conditions d'accès très larges soient assorties d'un régime simple d'encadrement financier (notamment dans le cas d'un taux d'effort supérieur à 50 %), et que les impayés de loyer fassent l'objet d'un recouvrement auprès du locataire par les instruments du Trésor public.

Enfin, pour les locataires fragiles qui seraient en impayés, et notamment pour leur permettre soit un maintien dans le logement soit un accompagnement vers un logement plus abordable, des mesures d'accompagnement social ont été prévues.

Pour la mise en œuvre du dispositif, la loi ALUR prévoit la création d'un nouvel établissement public administratif de l'État, l'agence de la garantie universelle locative, chargé d'administrer, directement ou indirectement le dispositif, ainsi que d'en contrôler le bon fonctionnement.

L'agence devait s'appuyer sur des organismes agréés dont les principales missions seraient d'instruire les dossiers d'impayés de loyer et les demandes d'aides, et d'en informer le locataire, d'accompagner le bailleur dans ses démarches, notamment pour vérifier le respect des conditions exigées pour bénéficier de la garantie, de mettre en œuvre un plan de traitement social en cas d'impayés de loyers et d'accompagner les locataires dans la recherche d'un autre logement.

La loi prévoit une application du dispositif aux baux conclus dans le parc privé à compter du 1^{er} janvier 2016.

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Depuis l'adoption de ce texte, le Gouvernement a annoncé que le dispositif de la GUL devrait être mieux ciblé, notamment compte tenu de son coût important (400 à 500 millions d'euros).

D'autres dispositifs sont ainsi parallèlement développés.

Ainsi, à la rentrée universitaire 2014-2015, le dispositif de **caution locative étudiante (CLE)** a été étendu à l'ensemble du territoire national, après avoir fait l'objet d'une expérimentation au profit de 2 000 étudiants. 3 100 demandes de caution locative étudiante ont été déposées à la mi-septembre 2014.

Par ailleurs, Action logement serait en train de développer un « *dispositif de sécurisation des salariés entrant dans le parc locatif privé, en redéployant les fonds affectés aujourd'hui à la GRL et en adaptant le rôle de l'association pour l'accès aux garanties locatives* ».

Dans le cadre du projet de convention pluriannuelle conclue entre l'État et Action logement, qui vient d'être approuvé par le Conseil de surveillance de l'UESL-Action Logement le 27 novembre 2014 et devrait être très prochainement signé, la mise en place d'un « **nouveau dispositif de sécurisation locative** », qui remplacerait la garantie des risques locatifs, figure effectivement parmi les principaux objectifs annoncés. Il devrait ainsi permettre, selon le communiqué de presse du ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, de « *sécuriser en priorité, les salariés entrant dans un emploi par tout contrat de travail et accédant à un logement du parc locatif privé. Ce dispositif est également ouvert aux jeunes salariés de moins de 30 ans et aux ménages accompagnés dans le cadre d'une intermédiation locative.* »

Votre rapporteur spécial ne manquera pas d'interroger le Gouvernement sur ce nouveau dispositif de sécurisation des risques locatifs dont les contours sont encore incertains.

III. LE PROGRAMME 135 « URBANISME, TERRITOIRES ET AMÉLIORATION DE L'HABITAT » : LES AIDES À LA PIERRE, UN FAIBLE SOUTIEN À LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX

Le programme 135 est placé sous la responsabilité du directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature et **regroupe, sous sept actions, les crédits relatifs au logement et à la construction et ceux relatifs à l'urbanisme et à l'aménagement.**

Répartition des crédits par actions du programme

(en milliers d'euros)

Actions		LFI 2014	PLF 2015	Évolution 2015/2014
01 Construction locative et amélioration du parc	AE	451 647	405 000	- 10,3 %
	CP	276 830	171 400	- 38,1 %
02 Soutien à l'accession à la propriété	AE	4 100	3 895	- 5 %
	CP	4 100	3 895	- 5 %
03 Lutte contre l'habitat indigne	AE	6 503	4 800	- 26,2 %
	CP	6 503	4 800	- 26,2 %
04 Réglementation, politique technique et qualité de la construction	AE	51 227	48 852	- 4,6 %
	CP	51 177	48 852	- 4,5 %
05 Soutien	AE	17 029	14 885	- 12,6 %
	CP	17 029	14 885	- 12,6 %
07 Urbanisme et aménagement	AE	45 661	44 906	- 1,7 %
	CP	45 457	44 906	- 1,2 %
Total	AE	576 167	522 338	- 9,3 %
	CP	401 096	288 738	- 28 %

Source : commission des finances

Avec 522 millions d'euros en autorisations d'engagement et 289 millions d'euros en crédits de paiement, le programme 135 connaît une baisse de respectivement 9,3 % et 28 %. Toutes les actions sont concernées mais la diminution la plus importante porte sur la construction locative et l'amélioration du parc qui comprend les crédits destinés aux « aides à la pierre ».

Comme indiqué précédemment, le programme 135 concentre l'essentiel des dépenses fiscales de la mission, avec 12,3 milliards d'euros prévus pour 2015, contre 13,1 milliards d'euros pour 2014 et 12,9 milliards d'euros pour 2013¹.

A. UNE CONSTRUCTION DES LOGEMENTS SOCIAUX QUI NE REPOSE PAS SUR L'INSCRIPTION DE CRÉDITS BUDGÉTAIRES

1. La baisse continue des crédits de paiement dédiés aux « aides à la pierre »

Cette année encore, les crédits budgétaires consacrés aux aides à la pierre sont réduits, avec une **baisse de 11 % des autorisations d'engagement, pour atteindre 400 millions d'euros, et de 41 % des crédits de paiement, avec**

¹ Cf. le III de la première partie du présent rapport.

seulement 160 millions d'euros inscrits, par rapport au projet de loi de finances pour 2014¹.

Afin de **compenser cette importante baisse des crédits de paiement**, le projet annuel de performances pour 2015 prévoit, comme en 2014, le **recours au fonds de concours**. Ainsi 216 millions d'euros, issus du Fonds de péréquation prévu à l'article L. 452-1-1 du code de la construction et de l'habitation, seraient rattachés au présent programme. Le projet de loi de finances pour 2014 prévoyait déjà un rattachement des crédits de ce même fonds à hauteur de 173 millions d'euros.

Géré par la Caisse de garantie des logements locatifs sociaux (CGLLS), ce fonds de péréquation a pour objectif de financer la construction de logements sociaux ainsi que la rénovation urbaine. Les emplois du fonds sont arrêtés par une commission composée majoritairement de représentants de l'État.

Le fonds est lui-même alimenté par :

- la surtaxe des plus-values de cessions de terrains bâtis de plus de 50 000 euros (article 1609 *nonies* G du code général des impôts). L'article 70 de la loi de finances rectificative pour 2012² fixe à 120 millions d'euros le plafond du montant affecté à ce fonds. Le J du I de l'article 15 du présent projet de loi de finances propose d'ailleurs de le baisser à 45 millions d'euros ;

- une fraction de la cotisation additionnelle des organismes à la CGLLS. Celle-ci est également plafonnée à 70 millions d'euros et prévue jusqu'en 2015.

L'article 54 du présent projet de loi de finances prévoit toutefois de proroger cette fraction versée au fonds de péréquation jusqu'en 2017 **et d'augmenter son montant de 50 millions d'euros**, pour le porter à 120 millions d'euros, parallèlement à la baisse du plafond du montant de la surtaxe des plus-values immobilières de plus de 50 000 euros sur les propriétés bâties.

En outre, l'article 9 de la loi de finances rectificative pour 2014 présentée au Conseil des ministres du 12 novembre dernier prévoit un prélèvement supplémentaire de 15 millions d'euros sur les ressources de la CGLLS, au profit de ce fonds de péréquation. Selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial, ce montant correspondrait aux recettes supplémentaires obtenues de la collecte de la cotisation additionnelle.

Compte tenu des 160 millions d'euros de crédits de paiement inscrits et des 216 millions d'euros de fonds de concours, **les besoins seront ainsi couverts à hauteur de 376 millions d'euros.**

Le Gouvernement cherche ainsi des moyens diversifiés lui permettant de financer la construction de logements sociaux dans un contexte budgétaire global particulièrement contraint. Votre rapporteur spécial souhaite rappeler

¹ La différence de montant avec l'action 1 « construction locative et amélioration du parc » provient des crédits consacrés aux accueils des gens du voyage (5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 11,4 millions d'euros en crédits de paiement).

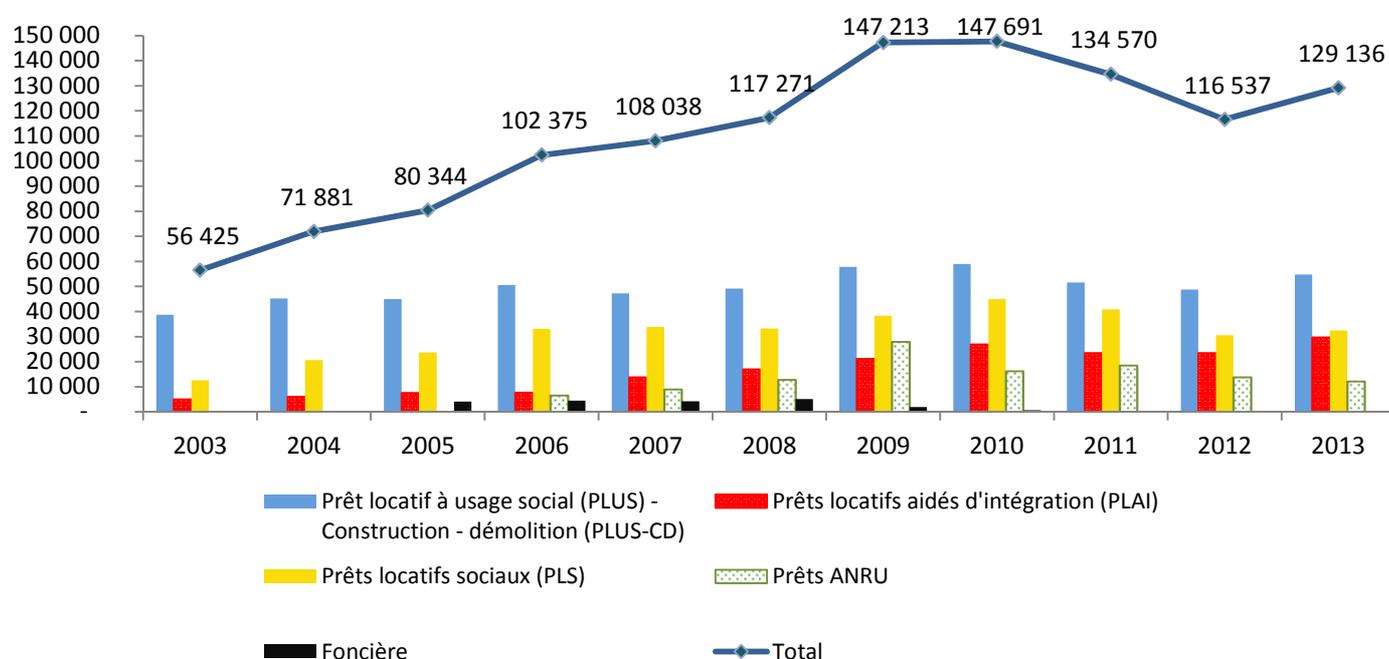
² Loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

que l'État ne doit pour autant pas se désengager de ces politiques publiques du logement.

Le Gouvernement conserve l'objectif de construction de 150 000 logements sociaux par an d'ici à 2017. En 2013, 117 065 logements sociaux ont été financés, hors opérations relevant de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), soit une hausse de 14 % par rapport à 2012 et un nombre stable par rapport à 2011 (116 106).

En revanche, le résultat est encore loin de celui des années 2009 et 2010 où les 150 000 logements financés par an étaient quasiment atteints :

Évolution du nombre de logements sociaux financés entre 2003 et 2013



Source : commission des finances

Pour 2014, l'Union sociale pour l'habitat a indiqué à votre rapporteur spécial que 93 000 logements sociaux environ devraient être financés sur les 135 000 prévus sur le programme 135¹.

¹ Les 15 000 logements restants relèvent de l'Outre-mer et de l'activité de l'Agence nationale de la rénovation urbaine.

Les 135 000 logements inscrits au titre du programme 135 pour 2015 sont ainsi répartis compte tenu des 400 millions d'euros d'autorisations d'engagement prévues :

	Nombre de logements	Subvention moyenne par logement (en euros)	Coût total (en millions d'euros)
Prêts locatifs à usage social (PLUS)	66 000	-	-
Prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI)	34 000	6 500	221
Prêts locatifs sociaux (PLS)	35 000	-	-
Surcharge foncière	-	-	173
Sous-total offre nouvelle	135 000	-	394
Démolition	1 000	1 000	1
Actions d'accompagnement et numéro unique	-	-	5
Total	-	-	400

Source : projet annuel de performances pour 2015

Seuls les prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) bénéficieront désormais d'une subvention issue des crédits de l'État pour les constructions nouvelles, avec 6 500 euros de subvention moyenne par logement et une dépense totale estimée à 221 millions d'euros.

Ainsi, compte tenu de la faiblesse des subventions versées en faveur des logements sociaux, elles ne bénéficient plus qu'aux prêts les plus sociaux.

2. Le soutien à la construction de logements sociaux par d'autres dispositifs

Le secteur du logement social bénéficie de **divers dispositifs fiscaux avantageux** qui lui permettent en particulier de **réduire le coût d'acquisition des terrains et de construction des bâtiments**.

Ainsi, le logement social bénéficie à la fois d'exonérations au titre de l'impôt sur les sociétés, de l'application du taux réduit de TVA pour l'acquisition de terrains à bâtir ainsi que la construction et la rénovation des immeubles¹ et de nombreuses exonérations et abattements s'agissant de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

¹ Les travaux de rénovation concernés sont : la réalisation d'économies d'énergie et de fluides ; l'accessibilité de l'immeuble et du logement et son adaptation aux personnes en situation de handicap et aux personnes âgées ; la mise en conformité des locaux aux conditions minimales de confort et d'habitabilité ; la protection de la population contre les risques sanitaires liés à l'exposition à l'amiante et au plomb ; la protection physique des locataires en matière de prévention et de lutte contre les incendies, de sécurité des ascenseurs, de sécurité des installations de gaz et d'électricité, de prévention des risques naturels, miniers et technologiques, d'installation de dispositifs de retenue des personnes (source : réponses au questionnaire budgétaire).

Exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties applicables aux logements sociaux

Nature des constructions	Durée d'exonération
Habitations principales achevées après le 1 ^{er} janvier 1973 et financées : <ul style="list-style-type: none"> • à l'aide de prêts selon le régime propre aux habitations à loyer modéré en vertu de l'article 1384 du code général des impôts (CGI) ; • à l'aide de prêts prévus aux articles L. 301-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation (CCH) : <ul style="list-style-type: none"> - à usage locatif financés par des prêts aidés par l'État à plus de 50 % (article 1384 A-I, 1^{er} alinéa du CGI) ou des prêts de l'article R. 331-1 du CCH (PLA, PLUS, PLS...) en vertu de l'article 1384 A-I du CGI), si elles bénéficient du taux réduit de TVA et sont à usage locatif* - en accession à la propriété : prêt aidé en accession sociale à la propriété de plus de 50 %, hors prêts à taux zéro (art 1384 A-I, 3^e alinéa du CGI) - pour les logements situés dans un groupe d'immeubles faisant l'objet de mesures de sauvegarde et ayant bénéficié d'une exonération de 10 ou 15 ans (article 1384 A-II du CGI) • à l'aide de prêts prévus à l'article R. 331-1 du CCH (avec le bénéfice des dispositions des 1^o, 2^o, 3^o ou 5^o de l'article 278 <i>sexies</i> du CGI et dans les départements d'outre-mer à l'aide des prêts prévus à l'article R. 372-1 du même code*** : <ul style="list-style-type: none"> - pour l'ensemble de ces constructions ; - constructions de logements dont l'ouverture de chantier est intervenue à compter du 1^{er} janvier 2002 et qui satisfont à certains critères de qualité environnementale (article 1384 A-I <i>bis</i> du CGI) 	15 ans 15 ans 10 ans prolongation de 5 ans 15 ans** 20 ans
Constructions de logements neufs faisant l'objet d'un contrat de location-accession (art 1384 A-III du CGI)	15 ans
Logements faisant l'objet d'un bail à réhabilitation (art 1384 B du CGI), sur délibération de la commune	durée du bail
Logements locatifs sociaux acquis à compter du 1 ^{er} janvier 1998 avec le concours financier de l'État ou avec une subvention de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, en application des 3 ^o et 5 ^o de l'article L. 351-2 du CCH et dans les départements d'outre-mer au moyen d'un financement prévu à l'article R. 372-1 du même code*** (article 1384 C du CGI)	15 ans**
Logements détenus directement ou indirectement par le biais d'une filiale à participation majoritaire par l'établissement public de gestion immobilière du Nord-Pas-de-Calais bénéficiant d'une aide financière de l'ANAH et faisant l'objet d'une convention avec l'État (article 1384 C-II du CGI)	15 ans**
Locaux acquis ou aménagés ou construits avec une aide de l'État à la création d'hébergements d'urgence destinés aux personnes défavorisées. (art. 1384 D du CGI)	15 ans ou 25 ans
Constructions de logements neufs à usage locatif affectés à l'habitation principale appartenant à l'association foncière logement ou aux sociétés civiles immobilières dont cette association détient la majorité des parts (article 1384-A-I <i>quater</i> du CGI)	15 ans ou 25 ans
Logements à usage locatif visés au 4 ^o de l'article L. 351-2 du CCH, acquis à compter du 1 ^{er} janvier 1998 et améliorés par des organismes agréés, au moyen d'une subvention de l'ANAH	15 ans**
Constructions nouvelles, reconstructions et additions de construction (exonération de droit commun)	2 ans
Logements comportant des équipements destinés à économiser l'énergie (article 1383-0 B et 1383-0 B bis du CGI), sur délibération de la commune	5 ans
Logements situés en zones de revitalisation rurale (ZRR) acquis et améliorés au moyen d'une aide de l'ANAH par des personnes physiques (1383 E du CGI)	15 ans
Constructions satisfaisant à au moins 4 des 5 critères de qualité environnementale dont la décision d'octroi de subvention a été prise entre le 1 ^{er} juillet 2004 et le 31 décembre 2014 (art 1384 A I <i>ter</i> et 1384 A I <i>bis</i> du CGI)	20 ans ou 30 ans

* le pourcentage de financement est ramené de 50 % à 30 % s'agissant de droits immobiliers démembrés (art 278 *sexies* I-10 du CGI

** Exonération portée à 25 ans lorsque la décision de subvention ou de prêt a été prise entre le 1^{er} juillet 2004 et le 31 décembre 2014.

*** A compter de 2006

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Les abattements de taxe foncière sur les propriétés bâties correspondent à :

- 30 % de la valeur locative des logements ayant bénéficié d'une exonération de longue durée situés dans les zones urbaines sensibles (article 1388 *bis* du code général des impôts). L'article 42 *ter* du projet de loi de finances pour 2015, inséré par l'Assemblée nationale, prévoit la prolongation de cet abattement pour 2015 et son extension, à compter de 2016 et jusqu'en 2020, aux logements sociaux situés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville dès lors que le propriétaire est signataire du contrat de ville ;

- 30 % sur la valeur locative des logements collectifs issus de la transformation de locaux commerciaux ou industriels situés dans des communes comportant des quartiers situés en zone urbaine sensible, sur délibération des collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale (article 1518 A *ter* du code général des impôts).

Divers dégrèvements sur la cotisation de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les logements appartenant à des organismes HLM ou des SEM sont également prévus.

Des exonérations spécifiques sont également prévues pour la taxe sur les logements vacants (article 232 du code général des impôts), la contribution sur les revenus locatifs (article 234 du code général des impôts) et la contribution économique territoriale (article 1461 du code général des impôts).

Enfin, des mesures dérogatoires sont également applicables au logement social au titre des droits d'enregistrement.

Le soutien à la construction et à la réhabilitation des logements sociaux passe également par l'emprunt d'un milliard d'euros contracté par Action logement sur fonds d'épargne auprès de la Caisse des dépôts et consignations le 24 septembre 2013. Ce prêt fait suite aux engagements pris par Action logement auprès de l'État, dans le cadre de la lettre d'engagement mutuel du 12 novembre 2012 précitée. Action logement devait ainsi financer 1,5 milliard d'euros par an en faveur du logement locatif social, sur la période 2013-2015, représentant 950 millions d'euros d'équivalent subvention.

Rappel de la lettre d'engagement mutuel de l'État et l'UESL - Action logement, signée le 12 novembre 2012 (extraits)

L'UESL - Action logement s'engage à :

« financer les emplois suivants :

- un minimum d'1,5 milliard d'euros par an sur les trois prochaines années en faveur du logement locatif social, représentant 950 millions d'euros par an d'équivalent subvention. L'UESL veillera à accompagner en toute équité l'ensemble des bailleurs sociaux dans leur démarche de production de logement sociaux ; les modalités de mobilisation et d'attribution de cette enveloppe (prêts, subventions, fonds propres) feront l'objet d'une négociation entre l'UESL et l'État dans l'objectif national de production de 150 000 logements sociaux par an ;

- 1,2 milliard d'euros par an sur la période triennale 2013-2015 pour financer les politiques publiques du logement selon la répartition prévue ci-dessus ;

- 1,3 milliard d'euros par an pour les dispositifs de mobilité et de sécurisation, pour le développement et l'accession très sociale des salariés, en priorité auprès des locataires HLM et de la location-accession sociale et pour la production d'une offre en cœur de ville de logements de qualité en meublés-colocation destinés prioritairement aux jeunes géographiquement et fonctionnellement mobiles ;

- 0,2 milliard d'euros par an pour les prêts accordés à l'association Foncière Logement, montant qui sera remis en débat avec les négociations à ouvrir dès 2012 entre les partenaires sociaux et l'État pour redéfinir les engagements et le modèle économique de la Foncière Logement.

Source : commission des finances

À ce titre, **votre rapporteur spécial souhaite indiquer que l'ampleur de la participation demandée à Action logement au titre du logement social et, plus largement, de sa contribution aux politiques publiques du logement, entame sa capacité à fournir des aides aux salariés.** Lors de leur audition par votre rapporteur spécial, les représentants d'Action logement ont estimé à 1 milliard d'euros sur cinq ans la perte subie au titre des retours sur prêts.

Pour autant, Action logement constitue un **acteur essentiel** avec, en 2013, 544 000 aides et attributions de logements délivrés, dont plus de 50 % à des jeunes de moins de 30 ans, et le financement de plus de 116 000 logements.

Le rôle essentiel du fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations se confirme également, avec un encours total de prêts de 137 milliards d'euros au 31 décembre 2013 au titre du logement social et de la politique de la ville. Selon les chiffres recueillis par votre rapporteur spécial, l'année 2013 a ainsi constitué un record, avec 16,4 milliards d'euros de prêts nouveaux, dont 14,1 milliards de prêts directs représentant une augmentation de 14 %. Ces prêts correspondent à 110 000 places ou logements nouveaux et 253 000 rénovations. Cette forte dynamique se poursuivrait d'ailleurs sur 2014, avec 11,3 milliards d'euros de prêts nouveaux au 30 septembre.

Enfin, il convient de signaler que, compte tenu de la baisse des « aides à la pierre », **les bailleurs sociaux ont davantage recours à leurs fonds propres,**

d'autant plus que les crédits budgétaires ne financeront plus désormais que les prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI).

Conformément à son engagement avec l'État, l'Union sociale pour l'habitat a également mis en place un **mécanisme de mutualisation entre les bailleurs sociaux**, par une convention conclue avec l'État le 22 août 2014 et approuvée par un arrêté publié le 12 septembre 2014.

B. LE FINANCEMENT TOUJOURS INCERTAIN DE L'ANAH

Le financement de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) est assuré par des crédits extrabudgétaires, **sa principale ressource résultant des mises aux enchères des quotas carbone**. Si le produit de cette recette affectée à l'ANAH est plafonné à 590 millions d'euros par an en vertu de l'article 43 de la loi de finances pour 2013, **le montant effectivement perçu, compte tenu du marché européen des quotas carbone, s'avère bien plus bas**. Ainsi, l'Agence n'a reçu que 219 millions d'euros en 2013 et ne devrait obtenir que 220 millions d'euros en 2014.

Selon les informations fournies à votre rapporteur spécial, 273 millions d'euros seraient prévus pour 2015, cette recette attendue reposant sur une évolution du cours du quota carbone estimée à 7 euros la tonne et sur la vente de 39 millions de tonnes.

Compte tenu du caractère incertain de cette ressource, qui repose sur un marché par nature fluctuant, **d'autres ressources sont affectées à l'ANAH afin de sécuriser son financement**.

Une **fraction du produit de la taxe sur les logements vacants** lui est ainsi attribuée, dont le plafond passe de 21 millions d'euros (19,1 millions d'euros déduction faite des frais de gestion) à 51 millions d'euros (46,4 millions d'euros hors frais de gestion) en vertu du présent projet de loi de finances pour 2015.

Une **recette annuelle de 50 millions d'euros** est également attendue de la **contribution des fournisseurs d'énergie**, en cours de négociation pour la période 2014-2017 dans le cadre du programme « Habiter mieux » et des certificats d'économie d'énergie.

Les **remboursements de subventions** par les bénéficiaires des aides correspondent également à une ressource qui devrait, comme en 2014, correspondre à 6 millions d'euros.

Le **Gouvernement souhaiterait par ailleurs attribuer 50 millions d'euros issus d'une contribution exceptionnelle d'Action logement pour 2015**. Au même titre que pour le FNAL, cette somme viendrait en déduction du 1,2 milliard d'euros qu'Action logement s'engagerait à verser au titre du financement des politiques publiques du logement. En conséquence, **les sommes investies pour la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine**

(PNRU) et le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) s'en trouveraient minorées d'un montant équivalent, malgré l'importance des décaissements que l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) devra couvrir.

Comme indiqué précédemment, le projet de convention pluriannuelle prévoyant les modalités de la participation d'Action logement au financement des politiques publiques du logement pour la période 2015-2019 vient d'être approuvé par le conseil de surveillance de l'UESL-Action logement. La convention devrait être signée très prochainement.

Le Gouvernement justifie notamment la participation d'Action logement au financement de l'ANAH par le fait que, d'une part, la distribution des aides à la réhabilitation de logements profite pour partie à des salariés du secteur assujetti et, d'autre part, par le fait que l'Agence contribue au financement de la rénovation urbaine, en coordination avec l'ANRU (notamment au titre des copropriétés en difficulté).

Contrairement à ce qui avait été acté en 2012, Action logement devrait donc financer l'ANAH en sus du FNAL en 2015. **L'inconstance du Gouvernement dans ses choix de financement met en évidence le « bricolage » auquel il est contraint pour pallier l'impasse budgétaire dans laquelle il se trouve.**

Enfin, l'Agence pourrait se voir attribuer une **contribution de 40 millions d'euros en 2015 de la part de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)** au titre des actions qu'elle mène dans le cadre de l'adaptation des logements à la dépendance.

Votre rapporteur spécial prend acte des mesures prises par le Gouvernement afin de pallier les fluctuations à la baisse des recettes issues de la vente des quotas carbone. **Il s'interroge toutefois sur la soutenabilité à terme d'un financement reposant sur une ressource si incertaine pour une agence ayant un rôle essentiel dans la lutte contre l'habitat indigne et dégradé et, plus largement, la rénovation énergétique des logements privés.**

La situation financière de l'ANAH doit faire l'objet d'un suivi attentif. Compte tenu de la moindre recette finalement perçue au titre des quotas carbone, l'Agence a, en effet, dû prélever 86,7 millions d'euros sur son fonds de roulement en 2013. Ainsi, au 31 décembre 2013, le fonds de roulement de l'ANAH s'élevait à 223,58 millions d'euros et sa trésorerie à 225,4 millions d'euros.

De même, en 2014, compte tenu du manque de moyens financiers, une circulaire a été adressée le 9 juillet aux préfets et aux collectivités territoriales délégataires des « aides à la pierre » afin que **les demandes de subvention des propriétaires occupants modestes pour des travaux de rénovation énergétique ne soient plus traitées cette année.** Les demandes restant prioritaires concerneraient ainsi celles des propriétaires occupants très modestes ainsi que

celles relevant du traitement de l'habitat indigne ou très dégradé ou encore de travaux d'adaptation à la perte d'autonomie ou liée au handicap.

Les propriétaires dont les demandes ne seraient pas prises en compte seraient invités à attendre l'année prochaine ou à s'orienter vers d'autres dispositifs d'aide à la rénovation thermique.

La situation dans laquelle s'est retrouvée l'ANAH cette année met en évidence l'inadaptation de ses modalités de financement face aux objectifs ambitieux qui lui sont attribués. La montée en puissance du programme « Habiter mieux », dont l'objectif est fixé à 50 000 logements traités pour 2015, ne peut être pleinement assurée compte tenu de la faiblesse de ses recettes.

Ainsi, lors de l'audition conjointe organisée par la commission des finances le 16 avril 2014 sur l'articulation des aides à la rénovation thermique des logements privés¹, notre collègue Claude Dilain, en sa qualité de président du conseil d'administration de l'ANAH, a mis en évidence la montée en puissance du programme « Habiter mieux » et son impact budgétaire : *« Certes, à ses débuts, le programme « Habiter mieux » a été lent à démarrer, mais, depuis 2013, on constate une grande augmentation des dépôts des dossiers, qui devrait encore s'accélérer en 2014. Je vais donner quelques exemples parlants concernant les départements. Entre 2012 et 2013, on a pu constater des hausses de dépôts de dossiers de + 269 % en Haute-Saône, + 229 % dans la Mayenne et dans le Vaucluse, + 266 % dans l'Aube, + 257 % dans le Lot, ou encore, + 312 % dans le Loiret. En outre, on constate que, sur le premier trimestre de 2014, le nombre de dossiers a été multiplié par quatre par rapport au premier semestre de 2013. Je voulais insister sur ces chiffres, afin de mettre en perspective le succès grandissant des politiques conduites par l'ANAH, évolution qu'il faut bien garder en tête lorsque l'on évoque la question budgétaire ».*

Il convient d'ailleurs de noter que le Fonds d'aide à la rénovation thermique (FART), qui finance une partie du programme « Habiter mieux » dans le cadre du premier programme d'investissement d'avenir (PIA1) devrait lui-même bénéficier d'une enveloppe supplémentaire afin de couvrir les besoins plus importants qu'attendus. En effet, 230 millions d'euros étaient ainsi déjà engagés à fin juin 2014 sur la dotation totale de 365 millions d'euros initialement prévue.

Lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances pour 2015, le Sénat a adopté deux amendements identiques tendant à augmenter de 40 millions d'euros le plafond de la fraction de la taxe sur les logements vacants affectée à l'ANAH afin de conforter son financement pour 2015². À cette occasion, notre collègue Claude Dilain a indiqué qu'en 2014, le programme « Habiter mieux » allait effectivement dépasser son objectif de 38 000 logements,

¹ Cf. le compte-rendu de l'audition conjointe organisée le 16 avril 2014 par la commission des finances du Sénat, sur les dispositifs d'aide à la rénovation énergétique des logements privés, suite au référé de la Cour des comptes sur la gestion de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH).

² En contrepartie de cette hausse de plafond, celui des cessions de quotas carbone a été passé de 590 millions d'euros à 550 millions d'euros, les recettes réellement enregistrées étant, en réalité, bien moins élevées.

en atteignant 50 000 dossiers traités. Indiquant que 12 000 dossiers restaient toutefois en stock, il a estimé que l'ANAH pourrait, en 2015, faire « *non sans mal, 45 000 logements mais dont il faut soustraire les 12 000. Ces travaux sont réalisés exclusivement par des entreprises locales, souvent des artisans. Pour 500 millions d'euros de subvention, l'ANAH déclenche pour 1,5 milliard de travaux ; ce sont 27 000 emplois maintenus ou créés.* »

Pour 2015, la **capacité d'engagement** de l'ANAH prévue dans le projet annuel de performances s'établit à **502 millions d'euros** (hors frais de structure pour lesquels sont prévus 20 millions d'euros), comme en 2014, et est ainsi répartie :

Capacité d'engagement de l'ANAH pour 2015

Type d'intervention	Objectif (en nombre de logements traités)	Montant (en millions d'euros)
Propriétaires bailleurs	4 450	73
Habitat indigne, dégradé et rénovation thermique	4 450	73
<i>dont lutte contre l'habitat indigne</i>	450	9
<i>dont logements très dégradés</i>	1 900	41
<i>dont logements moyennement dégradés</i>	1 100	11
<i>dont rénovation thermique</i>	1 000	12
Propriétaires occupants modestes	53 600	331
Habitat indigne et dégradé	2 600	41
<i>dont lutte contre l'habitat indigne</i>	1 500	20
<i>dont logements très dégradés</i>	1 100	21
Autonomie, rénovation thermiques et autres actions	51 000	290
<i>dont autonomie</i>	15 000	49
<i>dont rénovation thermique</i>	36 000	241
Copropriétés	15 000	48
Lutte contre l'habitat indigne et logements très dégradés	6 000	32
Syndicats et interventions spécifiques	9 000	16
Humanisation des centres d'hébergement		8
Résorption de l'habitat insalubre		12
Ingénierie		30
Capacité totale d'engagement (hors frais de structure)	73 050	502

Source : commission des finances d'après le projet annuel de performances pour 2015

Les aides de l'ANAH devraient se concentrer prioritairement sur les aides versées aux propriétaires occupants modestes, avec 53 600 logements traités et 331 millions d'euros prévus, dont 241 millions d'euros au titre de la rénovation thermique des logements des propriétaires occupants modestes.

IV. LE PROGRAMME 337 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DU LOGEMENT ET DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES »

Le programme 337, placé sous la responsabilité du secrétaire général du ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité et du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, porte les effectifs et les crédits de masse salariale du ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité pour les programmes 109 « Aide à l'accès au logement » et 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » de la présente mission.

La gestion des personnels relevant du programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » est assurée par le ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes.

En cours de gestion, les effectifs et les crédits prévus sur le programme 337 « Conduite et pilotage des politiques du logement et de l'égalité des territoires » sont intégralement transférés au sein du programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

Le programme comprend ainsi deux « actions-miroirs » :

- l'action n° 1 « Personnels œuvrant pour les politiques de l'urbanisme, de l'aménagement, du logement et de l'habitat », qui regroupe les personnels mettant en œuvre les politiques des programmes 135 et 109 ;

- l'action n° 2 « Personnels œuvrant au soutien du programme "Conduite et pilotage des politiques du logement et de l'égalité des territoires" », qui concerne les personnels « *exerçant à temps plein, ou pour une part de leurs temps, des activités de nature transversale, non rattachables directement à un programme de politique publique* »¹.

Le programme 337, qui ne couvre que des dépenses de personnels de titre 2, dispose pour 2015 de **777 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement**, contre 804 millions d'euros en 2014.

Le plafond d'autorisations d'emplois s'élève à **12 807 équivalents temps plein travaillés (ETPT)**, soit une baisse de **670 ETPT** qui fait suite à celle de 717 ETPT dans la loi de finances initiale pour 2014 et qui s'explique selon le schéma d'emplois suivant :

- la suppression de 286 ETPT compte tenu de l'effet en année pleine du schéma d'emplois mis en œuvre en 2014 ;

- la suppression de 213 ETPT, compte tenu de l'effet en année courante du schéma d'emplois pour 2015 ;

¹ D'après le projet annuel de performances pour 2015.

- la suppression de 171 ETPT suite à divers transferts et en particulier celui de 94 ETPT suite à la création de l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) à compter du 1^{er} janvier 2015.

Le projet annuel de performances précise que la suppression de l'assistance technique pour raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT), en vertu de l'article 123 de la loi de finances initiale pour 2014, se traduira par la suppression de la totalité des emplois qui lui étaient dédiés. Parallèlement, *« les moyens affectés au nouveau conseil aux territoires, appui renouvelé de l'État aux démarches de projet des collectivités territoriales, seront entièrement déployés dans les directions départementales des territoires et de la mer »*.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 52

(Art. L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation
et art. L. 831-1 du code de la sécurité sociale)

Réforme du dispositif des aides personnelles au logement « accession »

Commentaire : le présent article prévoit de réorienter les aides personnelles au logement en faveur de l'accès à la propriété en réduisant le champ d'attribution de ces aides aux propriétaires dont les ressources ont diminué de plus de 30 % par rapport au moment où le prêt immobilier a été contracté.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES AIDES PERSONNELLES AUX PROPRIÉTAIRES

L'article L. 301-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) prévoit que « toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir ». Cette formulation ne discrimine pas en fonction du statut de l'occupant, locataire ou propriétaire : ainsi, dans le cadre de la politique générale d'aides personnelles au logement, des aides aux propriétaires sont également prévues à côté des aides aux locataires.

Les aides personnelles aux propriétaires accédants contribuent à **ne pas exclure les ménages à revenus modestes de l'accès à la propriété, leur garantissant ainsi une certaine sécurité économique de long terme.**

On distingue trois aides personnelles aux propriétaires :

- **l'aide personnalisée au logement (APL)**, instaurée par la loi du 3 janvier 1977 portant réforme du financement du logement, et codifiée à l'article L. 351-2 du CCH, qui est ouverte à toute personne devenant propriétaire d'un immeuble issu d'un parc déterminé (logements financés avec des prêts aidés ou réglementés par l'État) ;

- **l'allocation de logement familial (ALF)**, créée par la loi du 1^{er} septembre 1948¹ et codifiée à l'article L. 542-1 du code de la sécurité sociale, destinée aux familles ;

- **l'allocation de logement à caractère social (ALS)**, prévue par la loi du 16 juillet 1971 relative à l'allocation de logement², qui est attribuée sous condition de ressources aux personnes qui ne bénéficient ni de l'ALF ni de l'APL.

L'ALS et l'APL sont financièrement prises en charge par le Fonds national d'aide au logement (FNAL) dont la subvention d'équilibre est assurée par l'État, tandis que l'ALF l'est par le Fonds national des prestations familiales (FNPF) qui relève de la sécurité sociale.

S'agissant des aides personnelles financées par le FNAL, l'ALS « accession » et l'APL « accession » sont des aides personnelles versées aux ménages propriétaires de leur logement ayant contracté un prêt pour l'acquérir. Elles sont toutes deux versées sous condition de ressources, les bénéficiaires de ces aides devant percevoir moins de 2,3 SMIC. **Ces aides prennent en charge une partie des mensualités de remboursement des emprunts contractés pour acquérir un logement neuf ou ancien.**

Les aides personnelles aux propriétaires ont un double objectif : d'une part, rendre **solvables** les accédants les plus modestes en couvrant une partie des mensualités des emprunts immobiliers souscrits et, d'autre part, constituer un « **filet de sécurité** » pour les ménages qui, ayant souscrit un prêt, connaissent une dégradation de leur situation financière ou une augmentation des charges de famille.

Les aides personnelles aux propriétaires accédants évoluent dans le temps en fonction d'un certain nombre de facteurs : revenu, mensualités ou nombre de personnes à charge. Aux termes des dispositions de l'article R. 351-17 du CCH, l'ALS et l'APL ne sont pas cumulables.

B. L'APL « ACCESSION »

Aux termes des dispositions du 1^o de l'article L. 351-2 du CCH, l'APL « accession » est accordée, au titre de la résidence principale, aux propriétaires dont le prêt a fait l'objet d'une convention.

¹ Loi n° 48-1360 du 1^{er} septembre 1948 portant modification et codification de la législation relative aux rapports des bailleurs et locataires ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel et instituant des allocations de logement.

² Loi n° 71-582 du 16 juillet 1971 relative à l'allocation de logement.

L'APL « accession » est ainsi octroyée aux particuliers :

- ayant souscrit un **prêt conventionné (PC)** créé en 1977¹. Il est accordé sans condition de ressources mais le prix du mètre carré ne doit pas dépasser un plafond fixé par le Crédit Foncier de France ;

- ayant contracté un **prêt d'accession sociale (PAS)**, instauré par décret du 18 mars 1993. Le PAS est un type de prêt conventionné destiné aux personnes dont les ressources sont inférieures à un plafond fixé par décret ;

- titulaires d'un logement faisant l'objet d'un **prêt social de location-accession (PSLA)**, détenu par le bailleur puis par l'accédant et dédié au financement des opérations de location-accession.

Le barème de l'APL « accession » dépend des revenus des propriétaires, de leur situation matrimoniale, du nombre d'enfants dans le ménage et du niveau de la mensualité du crédit immobilier. Les mensualités plafonds varient en fonction de la date de l'opération, de la nature du prêt et de la nature de l'opération. Le barème de l'APL est par exemple différent selon que le logement acquis est neuf ou ancien.

En 2013, l'APL accession moyenne a été de 176 euros par mois. Elle a représenté une dépense totale de 290 millions d'euros pour le FNAL.

C. L'ALS « ACCESSION »

L'allocation de logement à caractère social (ALS) est attribuée, depuis le 1^{er} janvier 1993, à toute personne, sous seule condition de ressources, qui ne satisfait pas les conditions fixées pour bénéficier de l'ALF ou de l'APL.

Contrairement aux conditions d'obtention de l'APL, il n'est pas nécessaire que le logement soit conventionné pour être éligible à l'ALS. L'ALS « accession » est ainsi octroyée à tout particulier ayant souscrit un prêt immobilier pour l'achat d'une résidence principale respectant les obligations de logement décent, sous condition de ressources.

En 2013, l'ALS « accession » moyenne attribuée a été de 124 euros par mois. Elle a représenté une dépense de 97 millions d'euros.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à restreindre les conditions d'obtention des aides personnelles aux propriétaires accédants, en les transformant en aides de « sécurisation » des emprunteurs contre les accidents de la vie. Elles ne constitueraient plus qu'un « filet de sécurité » en cas de dégradation de la situation financière des ménages postérieure à la date de l'emprunt.

¹ Décret n° 77-1287 du 22 novembre 1977 modifié relatif aux prêts conventionnés.

Ainsi, le présent article modifie l'article L. 351-2 du CCH (APL « accession ») et l'article L. 831-1 du CSS (ALS) afin de prévoir que ces aides ne sont applicables que « *si le montant total des ressources perçues par le ménage est inférieur de plus de 30 % au montant des ressources du ménage évaluées à la date de la signature* » de l'emprunt. En d'autres termes, les aides fonctionneraient comme une garantie en cas de perte importante de revenus (en particulier en cas de chômage de l'un des membres du foyer) et non comme une aide à l'accession.

Ces modifications s'appliqueraient aux prêts conclus à compter du 1^{er} janvier 2015. Les ménages bénéficiaires d'une aide pour un prêt immobilier contracté sous le régime actuel continueraient donc d'en bénéficier.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de nos collègues députés Marcel Rogemont et Michel Piron, deux amendements identiques visant à repousser au 1^{er} janvier 2016 la date d'entrée en vigueur de cette modification, afin, selon les auteurs des amendements, de « *laisser au secteur immobilier le temps de se relancer* ». En outre, plusieurs députés dont Daniel Goldberg, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires économiques, ont souhaité qu'une réflexion soit menée sur l'ensemble des aides au logement, tant en accession que dans le domaine locatif.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La réforme introduite par le présent article poursuit un **double objectif**.

Il s'agit, tout d'abord, de **concentrer l'aide à l'accession sur le prêt à taux zéro réformé (PTZ)**, qui bénéficie, sous condition de ressources, aux ménages faisant l'acquisition d'une résidence principale dans le neuf (et, dans certaines conditions spécifiques, dans l'ancien également). Le Gouvernement a en effet indiqué à votre rapporteur spécial que le prêt à taux zéro, étant systématiquement intégré dans le calcul du taux d'effort du ménage, avait un effet solvabilisateur plus important que les aides au logement pour les ménages modestes. En outre, l'article 41 du projet de loi de finances pour 2015 prolonge le prêt à taux zéro jusqu'au 31 décembre 2017 et ouvre les possibilités d'en bénéficier lors de l'achat de logements anciens.

Il s'agit, par ailleurs, de **restreindre les aides personnelles à l'accession afin d'en réduire le coût**. Ainsi, le gain budgétaire du présent article, pour l'APL et l'ALS, et de la modification parallèle de l'ALF qui devait être effectuée dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale¹, s'établit, d'après le Gouvernement, à environ 19 millions d'euros la première année d'application

¹ Finalement, compte tenu du fait que l'Assemblée nationale a décalé l'entrée en vigueur de la mesure au 1^{er} janvier 2016, la modification n'a pas été présentée pour l'ALF.

(soit 2015 dans le texte initial et 2016 dans la version adoptée par l'Assemblée nationale), 91 millions d'euros la deuxième et 156 millions d'euros la troisième. En raison du financement des trois aides concernées par le FNAL et, pour l'ALF, par le FNPF, l'économie ainsi permise bénéficie pour partie à l'État et pour partie à la branche famille de la sécurité sociale.

Gain attendu de la mesure*

(en millions d'euros)

Économie attendue	2015	2016	2017
APL	6	29	50
ALS	2	9	16
ALF	11	53	91
Total	19	91	156
<i>dont pour l'État</i>	<i>8</i>	<i>38</i>	<i>66</i>

* Ces montants tiennent compte de la « rebudgétisation » du financement des APL jusqu'à présent assuré par la branche famille de la sécurité sociale.

Source : commission des finances, d'après les informations fournies par le Gouvernement.

L'économie est plus importante pour la branche famille de la sécurité sociale, dans la mesure où les aides personnelles au logement dédiées à l'accession à la propriété **bénéficient principalement à des familles qui perçoivent généralement l'ALF**. En effet, sur 494 000 bénéficiaires d'une aide personnelle à l'accession à la propriété en 2013, 286 000 d'entre eux percevaient l'ALF, soit 58 %. En outre, les montants perçus sont plus importants en fonction notamment de la composition familiale. Ainsi, l'ALF « Accession » représentait 526 millions d'euros en 2013 sur un montant total de 913 millions d'euros au titre des aides personnelles au logement versées aux propriétaires accédants.

Le nombre de bénéficiaires d'aides personnelles à l'accession a **fortement décru, passant de 680 000 en 2006 à 494 000 en 2013**, soit une baisse de 27 %. Le taux de diffusion des aides personnelles parmi les propriétaires est ainsi passé de 17,1 % en 2000 à 10,1 % en 2012.

Cette contraction du nombre de bénéficiaires peut s'expliquer par le fait que, hormis les actualisations générales des coefficients, le dispositif des aides personnelles à l'accession a subi peu d'évolutions ces dernières années, alors

même que les barèmes applicables sont complexes et n'ont pas été uniformisés, contrairement aux aides locatives¹.

En outre, le montant des aides est de moins en moins adapté aux prix de l'immobilier qui ont considérablement augmenté sur la période : en pratique, le profil des accédants à la propriété, en raison de ces évolutions des prix, s'est éloigné du profil des bénéficiaires potentiels des aides à l'accession.

Au-delà de cette attractivité décroissante, il convient de souligner que le versement de l'aide ne prend en compte que les revenus des allocataires et non les apports en capital, ce qui peut constituer une source d'iniquité entre propriétaires accédants, selon le patrimoine initial.

Toutefois, votre rapporteur spécial craint que cette mesure ne rende plus difficile l'accession à la propriété des ménages modestes, dès lors que ces aides bénéficient exclusivement aux trois premiers déciles de revenus. En effet, **les aides à l'accession sont aujourd'hui souvent prises en compte par les établissements de crédit pour la détermination du plan de remboursement des ménages : en devenant des « filets de sécurité » contre les accidents de la vie, ces aides ne pourront plus servir de « coup de pouce », parfois déterminant, à l'accession à la propriété.**

En outre, la suppression de ces aides lors de l'accession **fragiliserait encore davantage le secteur de la construction du logement**. Ainsi, la fédération française des constructeurs de maisons individuelles (FFC) estime que la réforme des aides personnelles à l'accession pourrait détruire jusqu'à 41 580 emplois, avec une diminution du nombre de logements financés en 2015 estimée entre 10 000 et 23 000 selon les chiffres des professionnels du secteur. **La restriction du champ de ces aides constitue donc un très mauvais signal alors même qu'un plan de relance de la construction est mis en œuvre et que tous les efforts doivent être menés pour favoriser l'accession à la propriété.** Le prêt à taux zéro, même étendu, n'offrira pas nécessairement les mêmes possibilités pour les ménages les plus modestes de devenir propriétaires de leurs logements.

En outre, ces aides personnelles à l'accession **bénéficient, comme cela a déjà été indiqué, majoritairement à des familles.**

Enfin, la mesure proposée par le présent article conduit également à **distinguer les ménages selon qu'ils sont locataires ou propriétaires**, alors même qu'ils disposent des mêmes ressources et de la même composition familiale. **Un arbitrage pourrait conduire certains à rester locataires** alors même qu'ils auraient eu la possibilité d'accéder à la propriété.

En conséquence, **votre rapporteur spécial se félicite que l'Assemblée nationale ait prévu de repousser l'entrée en vigueur du dispositif au 1^{er} janvier 2016**, permettant au secteur du logement de s'adapter à cette

¹ Les décrets n° 2000-1269 et 2000-1273 du 26 décembre 2000 ont procédé à l'uniformisation des barèmes en secteur locatif entre l'APL, l'ALS et l'ALF et ont conduit à une augmentation des aides versées en ALS et en ALF pour les indexer sur le secteur conventionné.

évolution. Plusieurs députés se sont engagés à travailler sur le sujet et, éventuellement, à proposer un autre dispositif.

Votre rapporteur spécial considère toutefois que, dès lors que cette mesure est reportée d'un an, son maintien dans le projet de loi de finances pour 2015 ne se justifie plus. Une réforme plus globale, structurante et harmonisée des aides personnelles au logement serait certainement bienvenue, compte tenu notamment du coût croissant qu'elles représentent pour l'État et la branche famille de la sécurité sociale.

En outre, **le report d'un an pourrait provoquer un effet « pervers » d'aubaine**, les ménages susceptibles d'être bénéficiaires de cette aide étant incités à y recourir au cours de l'année 2015, avant que celle-ci ne disparaisse.

Pour toutes ces raisons et parce que le report de la mesure à 2016 a déjà conduit à majorer de 7 millions d'euros le programme 109 « Aide à l'accès au logement », **vo**tre rapporteur spécial vous propose de supprimer cet article.

Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.

ARTICLE 53

(Art. 43 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013)

Financement du Fonds national d'aide au logement (FNAL) par la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC)

Commentaire : le présent article prévoit de porter à 300 millions d'euros le montant du prélèvement exceptionnel versé par la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) au bénéfice du Fonds national d'aide au logement (FNAL) pour 2015.

I. LE DROIT EXISTANT

Le Fonds national d'aide au logement (FNAL), codifié à l'article L. 351-6 du code de la construction et de l'habitation (CCH), a été créé en 1971¹ pour financer l'allocation de logement à caractère social (ALS). Depuis le 1^{er} janvier 2006, aux termes de l'ordonnance n° 2005-655 du 8 juin 2005, le FNAL finance également l'aide personnalisée au logement (APL), la prime de déménagement et les dépenses du Conseil national de l'habitat (CNH).

Afin de couvrir la hausse attendue du coût des aides personnelles au logement et de compenser la diminution de la subvention d'équilibre versée par l'État au FNAL pour la période 2013-2015², le IV de l'article 43 de la loi finances pour 2013³ a institué un **prélèvement exceptionnel pour trois ans** sur la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) au bénéfice du FNAL. La loi de finances pour 2013 avait également prévu d'affecter au financement de ce fonds une fraction du prélèvement de solidarité sur les revenus du patrimoine et des produits de placement.

La PEEC, instituée par le décret n° 53-707 du 9 août 1953 relatif au contrôle de l'État sur les entreprises publiques nationales et certains organismes ayant un objet d'ordre économique ou social, est un impôt versé par les employeurs correspondant à 0,45 % de leur masse salariale pendant l'année écoulée.

Le prélèvement sur la PEEC au bénéfice du FNAL était initialement fixé à **400 millions d'euros pour les trois années.**

¹ Loi n° 71-582 du 16 juillet 1971 relative à l'allocation de logement.

² Le cadrage budgétaire pluriannuel 2013-2015 a diminué de 10,3 % le plafond 2013 des dépenses sur le programme 109 « Aide à l'accès au logement » dont les autorisations d'engagement sont passées de 5 455 millions d'euros à 4 893 millions, dont 4 875,7 millions d'euros consacrés à la subvention d'équilibre versée au FNAL.

³ Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

Toutefois, l'article 122 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 a **diminué son montant à 300 millions d'euros en 2014 et à 150 millions d'euros en 2015.**

Il s'agissait ainsi de répondre à l'engagement de l'État vis-vis de l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL)-Action logement de **faire baisser progressivement la contribution de la PEEC¹ au FNAL** et d'« *établir des sources nouvelles de financement en lieu et place du prélèvement sur le potentiel financier des bailleurs sociaux* » dans le cadre d'une réforme du financement de la rénovation urbaine². En effet, Action logement constitue par ailleurs le principal financeur du programme national de rénovation urbaine (PNRU) ainsi que, pour l'avenir, du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU).

La diminution du montant du prélèvement exceptionnel versé par la PEEC au FNAL a été compensée par la subvention d'équilibre assurée par l'État.

L'article 122 précité de la loi de finances pour 2013 a également **simplifié les modalités de versement du prélèvement exceptionnel versé par la PEEC.** Alors qu'auparavant un acompte du prélèvement était opéré chaque mois sur la participation des employeurs auprès des organismes agréés pour être ensuite régularisé, le dispositif désormais applicable prévoit que l'UESL verse la contribution par quart, au plus tard les 16 mars, 16 juin, 16 septembre et 16 décembre de chaque année. Elle appelle ensuite « *des ressources auprès des organismes agréés aux fins de collecter la participation des employeurs à l'effort de construction mentionné à l'article L. 313-1 du même code qui lui sont associés, au prorata des versements des employeurs encaissés au titre de l'année précédant l'année au titre de laquelle la contribution est due* ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à **modifier le montant du prélèvement sur la PEEC en 2015 au profit du FNAL, pour le porter à 300 millions d'euros,** au lieu des 150 millions d'euros prévus par l'article 43 de la loi du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 tel qu'issu de l'article 122 de la loi de finances pour 2014 précité.

Le maintien du prélèvement exceptionnel versé par la PEEC au montant de 2014 est **justifié par le fait de limiter la hausse des autres sources de financement du FNAL, en particulier la contribution de l'État,** alors que, parallèlement, une importante opération de « rebudgétisation » a été opérée.

En effet, en compensation des pertes de recettes issues de certaines mesures du Pacte de responsabilité et de solidarité, la part des aides personnalisées au logement jusqu'à présent financée par la branche famille de la

¹ Lettre d'engagement mutuel entre l'État et l'Union des Entreprises et des Salariés pour le Logement (UESL) – Action logement du 12 novembre 2012.

² Exposé des motifs du projet de loi de finances initiales pour 2014.

sécurité sociale est transférée à l'État à compter de 2015, pour un montant total de 4,75 milliards d'euros.

300 millions d'euros tendent également à compenser la perte de recettes issue des nouvelles exonérations de cotisations employeurs pour les salariés entre 1 et 1,6 SMIC prévues par ce pacte.

Enfin, la subvention de l'État augmente de 671,2 millions d'euros pour remplacer les ressources jusqu'à présent issues du prélèvement de solidarité sur les revenus du patrimoine et les produits de placement, celui-ci devant désormais être intégralement affecté à l'assurance maladie en vertu de l'article 28 du projet de loi de finances pour 2015.

Cette « rebudgétisation » tend également à **simplifier les sources de financement** du FNAL.

L'évaluation préalable précise que le maintien de la contribution de la PEEC à 300 millions d'euros n'a **pas d'incidence sur le montant global de la contribution d'Action logement aux politiques nationales du logement** qui devrait être maintenu à 1,2 milliard d'euros par an pour 2015. En effet, si le niveau de la contribution de la PEEC au FNAL est ajusté à 300 millions d'euros, cette hausse serait **compensée par une diminution de 150 millions d'euros de la contribution de la PEEC à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) pour le financement du programme national de rénovation urbaine (PNRU)**.

Compte-tenu de cette réforme et de la simplification du mode de financement des aides personnelles au logement, le financement du FNAL pour 2015 serait donc le suivant, d'après les informations fournies par le projet annuel de performances de la mission « Égalité des territoires et logement » :

- 2 555 millions d'euros au titre du produit issu des prélèvements mis à la charge des employeurs;
- 300 millions d'euros au titre du prélèvement exceptionnel sur les versements des employeurs au titre de la participation à l'effort de construction (PEEC);
- 10 968 millions d'euros pour la participation de l'État.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté cet article **sans modification**.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Dans le cadre de la lettre d'engagement mutuel entre l'État et Action logement signé le 12 novembre 2012, il était prévu que l'État s'engage à garantir que la contribution de la PEEC aux politiques nationales permette « le

financement du FNAL pour un montant maximum de 400 millions d'euros, cette valeur étant applicable pour l'année 2013. Une décroissance du financement exceptionnel du FNAL sera mise en œuvre dès 2014 dans le cadre de la réforme du financement de la rénovation urbaine. »

Cette décroissance, mise en œuvre par l'article 122 de la loi de finances pour 2014, est donc **remise en question par le présent article qui prévoit le maintien du prélèvement à son niveau de 2014, soit 300 millions d'euros.**

En outre, les 150 millions supplémentaires attribués au FNAL sont **autant de financement qui ne profite pas à la rénovation urbaine.** En effet, dans la mesure où le montant de la participation d'Action logement aux politiques publiques du logement reste fixé à 1,2 milliards d'euros, **l'ANRU ne peut plus percevoir en 2015 les 1,05 milliard d'euros initialement attendus.** Or, les besoins à couvrir au titre du PNRU restent élevés, compte tenu de l'état d'avancement du programme.

En vertu de l'article L. 313-3 du code de la construction et de l'habitation, tel que modifié par l'article 123 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, une convention pluriannuelle actuellement entre l'État et l'UESL-Action logement doit fixer la participation de la PEEC au financement des politiques publiques du logement pour cinq ans (2015-2019). Un projet d'accord vient d'être approuvé par le conseil de surveillance de l'UESL-Action logement le 27 novembre 2014.

Outre les 150 millions supplémentaires affectés au FNAL, 50 millions d'euros seraient également attribués à la sécurisation du financement de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH). En conséquence, **seuls 850 millions d'euros sur 1,2 milliard d'euros resteraient affectés au financement de la rénovation urbaine pour 2015.** Or, cette somme risque d'être insuffisante pour couvrir le montant des décaissements attendus par l'ANRU dont le fonds de roulement pourrait être, dès lors, très entamé. Votre rapporteur spécial **ne peut souscrire à une telle solution consistant à diminuer le financement du PNRU, au risque de retarder les opérations menées dans ce cadre ainsi que le lancement du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), pour assurer le bouclage de celui des aides personnelles au logement.**

En outre, votre rapporteur spécial considère que la participation de l'UESL-Action logement au financement des politiques publiques du logement doit **porter sur l'investissement dans le logement et la rénovation des quartiers plutôt que sur la couverture de dépenses d'intervention telles que les aides personnelles au logement.** Il rappelle d'ailleurs que la **contribution d'Action logement au financement du FNAL devait rester exceptionnelle.**

Concernant 2016 et les années suivantes, votre rapporteur spécial estime qu'il convient de **limiter les prélèvements opérés sur les ressources d'Action logement, afin de ne pas entamer leurs capacités d'action pour investir dans le logement.** Or, le projet de convention pluriannuelle envisagerait une

augmentation de la participation d'Action logement, avec un plafond d'un milliard d'euros en 2016, 900 millions en 2017, 700 millions en 2018 et 500 millions en 2019. D'après les dernières informations, il ne serait d'ailleurs pas exclu qu'Action logement doive encore participer au financement du FNAL en 2016.

Il convient de rappeler que, **par ailleurs, Action logement a souscrit un emprunt de 1 milliard d'euros auprès des fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations** le 24 septembre 2013. En vertu de la lettre d'engagement mutuel précitée du 12 novembre 2012, la mobilisation des financements des fonds d'épargne peut s'élever jusqu'à 1 milliard d'euros par an sur les trois prochaines années afin qu'Action logement puisse financer 1,5 milliard d'euros par an en faveur du logement locatif social, sur la période 2013-2015, représentant 950 millions d'euros d'équivalent subvention.

Pour toutes ces raisons, **votre rapporteur spécial propose de supprimer cet article**. L'État devra compenser cette perte de recettes et **réfléchir à de nouveaux modes de financement pour le FNAL**. En outre, une réforme structurelle des aides personnelles au logement serait certainement nécessaire, les dépenses constatées depuis plusieurs années ne cessant d'augmenter.

Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.

ARTICLE 54

(Art. L. 452-1-1 et L. 452-4-1 du code de la construction et de l'habitation)

Contribution financière au développement de l'offre de logements sociaux

Commentaire : cet article prévoit de porter à 120 millions d'euros, pour la période 2015 à 2017, la fraction de la contribution de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) perçue par le fonds de péréquation prévu à l'article L. 452-1-1 du code de la construction et de l'habitation et d'étendre les ressources de ce dernier à la cotisation principale versée par les bailleurs sociaux.

I. LE DROIT EXISTANT**A. UNE CAISSE DE GARANTIE DU LOGEMENT LOCATIF SOCIAL (CGLLS) POUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'OFFRE DE LOGEMENT SOCIAL**

La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains¹ a créé la **Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)**, établissement public à caractère administratif codifié à l'article L. 452-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) et ayant pour objet d'assurer la mise en œuvre de la politique du logement social.

La CGLLS est principalement chargée de garantir les prêts réglementés accordés par la Caisse des dépôts et consignations aux organismes de logement locatif social en l'absence d'une garantie des collectivités territoriales, de prévenir les difficultés financières des bailleurs sociaux (organismes HLM, sociétés d'économie mixte et organismes agréés pour la maîtrise d'ouvrage d'insertion) et d'aider au rétablissement de leur équilibre.

À côté de ses missions principales, l'article 452-1 du CCH attribue à la CGLLS des missions additionnelles :

- accompagner la réorganisation et le regroupement des organismes de logement social et financer des actions de formation et de soutien technique ;
- contribuer au financement de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU);
- contribuer au financement des fédérations de bailleurs sociaux, des associations nationales de locataires représentatives siégeant à la commission nationale de médiation et des associations départementales d'information sur le logement (ADIL).

¹ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

La CGLLS est par ailleurs chargée de la gestion de **trois fonds** :

- le **Fonds de péréquation du logement locatif social**, prévu par l'article L. 452-1-1 du CCH, qui contribue à la rénovation urbaine ainsi qu'au développement et à l'amélioration du parc de logements locatifs sociaux. Ce fonds, dont les emplois sont arrêtés par une commission composée majoritairement par des représentants de l'État, a vocation à financer la rénovation urbaine et les subventions versées par l'État aux organismes HLM pour produire du logement locatif social. Son fonctionnement est régi par les articles R. 452-29 à R. 452-33 du CCH ;

- le **Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL)**, crée par la loi du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011¹. Ce fonds est alimenté par le produit des astreintes auxquelles l'État est condamné dans le cadre de la mise en œuvre du droit au logement opposable (Dalo). Il finance des actions d'accompagnement social personnalisé et de gestion locative adaptée, en faveur des ménages en difficulté ;

- le **Fonds national de développement de l'offre de logement locatif très social (FNDOLLTS)**, institué par la loi du 18 janvier 2013². Ce fonds est alimenté par les majorations payées par les communes ne respectant pas la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain³. Il finance la réalisation de logements locatifs sociaux à destination des ménages éprouvant des difficultés particulières pour accéder à un logement décent ou s'y maintenir.

B. LE FINANCEMENT DU FONDS DE PÉRÉQUATION PRÉVU À L'ARTICLE L. 452-1-1 DU CODE DE LA CONSTRUCTION ET DE L'HABITATION

Pour financer les missions accessoires confiées par la loi, la CGLLS dispose depuis la loi du 1^{er} août 2003⁴ de deux ressources principales versées par les bailleurs sociaux :

- **une cotisation de base ou première cotisation**, prévue par l'article L. 452-4 du CCH et fixée à un taux arrêté par le ministre chargé du logement dans la limite d'un plafond de 1,5 % des loyers perçus par les assujettis. En 2013 et en 2014, le taux a été fixé à 1,27 %⁵ ; elle a rapporté 72 millions d'euros ;

- **une cotisation additionnelle**, prévue par l'article L. 452-4-1 du CCH, assise d'une part sur la taille du parc social géré et d'autre part sur l'autofinancement net de l'organisme, afin de limiter la contribution des

¹ Loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011.

² Loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logements.

³ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

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

⁵ Arrêté du 18 février 2014 fixant les modalités de déclaration, de calcul et de paiement de la cotisation due à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS).

baillleurs en situation financière difficile. Au total, la cotisation additionnelle a rapporté 82 millions d'euros en 2013.

Aux termes de l'article 210 de la loi de finances pour 2011, une **fraction de la cotisation additionnelle alimente le fonds de péréquation** prévu à l'article L. 452-1-1 précité du CCH. Cet article dispose en outre que le montant de ce prélèvement est **plafonné à 70 millions d'euros par an pour les années 2012 à 2015**.

Par ailleurs, le fonds de péréquation est également alimenté par une **surtaxe des plus-values de cessions de terrains bâtis de plus de 50 000 euros, prévue à l'article 1609 *nonies* G du code général des impôts**. L'article 15 du projet de loi de finances prévoit d'ailleurs de baisser le plafond du montant de cette surtaxe affectée au fonds de péréquation à 45 millions d'euros, contre 120 millions d'euros actuellement en vertu de l'article 70 de la loi de finances pour 2012¹.

Au 30 septembre 2014, le fonds de péréquation disposait d'un solde de trésorerie de 122,2 millions d'euros.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE FINANCEMENT DU FONDS DE PÉRÉQUATION PAR LA COTISATION PRINCIPALE

Le 1^o du I du présent article propose que le fonds de péréquation géré par la CGLLS et prévu à l'article 452-1-1 du CCH soit financé, non plus seulement par une partie de la cotisation additionnelle des bailleurs sociaux mais également par une **partie de la cotisation principale prévue à l'article L. 452-4 du CCH**.

B. LA HAUSSE DU PLAFOND DU PRÉLÈVEMENT PERÇU PAR LE FONDS DE PÉRÉQUATION

Le 2^o du I du présent article prévoit quant à lui que **le prélèvement sur les cotisations perçues par le fonds de péréquation soit fixé à 120 millions d'euros pour les années 2015 à 2017** « afin de soutenir la politique du gouvernement en matière de construction de logement social ». Par coordination, l'article L. 452-4-1 du CCH est modifié pour supprimer le plafond existant de 70 millions d'euros de prélèvement de la cotisation additionnelle (**B du I** du présent article).

Par ailleurs, le **II** du présent article prévoit qu'il entre en vigueur au 1^{er} janvier 2015. Ainsi, il ne modifie pas le budget de la CGLLS pour 2014.

¹ Loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté cet article **sans modification**.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article vise à **augmenter les ressources du Fonds de péréquation de l'article L. 452-1-1 du code de la construction et de l'habitation, à accroître l'effort de la CGLLS en matière de construction de nouveaux logements sociaux**. Cependant, cette augmentation est compensée par une **réduction des crédits de paiement consacrés aux « aides à la pierre »** au sein du programme 335 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » de la mission « Égalité des territoires et logement ». En effet, portée à 216 millions d'euros pour 2015 (contre 173 millions d'euros en 2014), la participation du Fonds de péréquation au financement des « aides à la pierre » s'ajoute, par la voie du fonds de concours, à seulement 160 millions d'euros de crédits de paiement inscrits sur le programme 135 (contre 269,9 millions d'euros prévus dans le projet de loi de finances pour 2014).

Dans la mesure où le plafond de 70 millions d'euros de prélèvement sur la cotisation additionnelle est supprimé et où l'assiette du versement de la CGLLS au fonds de péréquation est établie sur ses deux cotisations, principale et additionnelle, la CGLLS devrait être en capacité de mieux répartir le montant prélevé.

Il convient de souligner que **le montant de 120 millions d'euros n'est pas un plafond, contrairement aux 70 millions d'euros précédemment prévus, mais un montant annuel fixe**.

Votre rapporteur spécial constate que l'objectif de construction de logements sociaux, fixé à 150 000 logements par an, n'est pas atteint. En conséquence, il est **nécessaire que l'État mobilise les financements nécessaires**, conformément à son engagement signé avec l'Union sociale pour l'habitat (USH) le 8 juillet 2013 dans le cadre du « Pacte d'objectifs et de moyens ».

Dans ce cadre, au regard des difficultés budgétaires et tout en regrettant le faible effort porté par la mission « Égalité des territoires et logement » en matière d'« aides à la pierre », **votre rapporteur spécial comprend le choix de mettre davantage à contribution la CGLLS**.

Pour rappel, l'article 80 de la loi de finances rectificative pour 2013¹ a opéré un **prélèvement de près de 78 millions d'euros sur les ressources de la CGLLS au profit du Fonds de péréquation**. Il faisait suite à un référé de la Cour des comptes de juin 2013 sur l'examen des comptes et de la gestion de la CGLLS

¹ Loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

pour les exercices 2002 à 2011¹, mettant en évidence les importantes ressources dont la Caisse disposait pour son activité de garantie de prêts. La Cour des comptes avait ainsi considéré que « *l'immobilisation de près d'un demi-milliard d'euros de fonds propres [était] hors de proportion avec la sinistralité de cette activité* ».

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

¹ Référé n° 66565 adressé le 10 juin 2013 au ministre de l'économie et des finances, à la ministre de l'égalité des territoires et du logement et au ministre délégué chargé du budget et rendu public le 29 août 2013.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. LES MODIFICATIONS APPORTÉES EN PREMIÈRE DÉLIBÉRATION

En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté **sans modification** les crédits de la mission « Égalité des territoires et logement ».

À l'initiative de nos collègues députés Marcel Rogemont et Michel Piron, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements identiques à l'**article 52**, avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, tendant à **reporter d'un an, soit au 1^{er} janvier 2016**, la réforme des aides personnelles au logement versées aux ménages accédant à la propriété.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES EN SECONDE DÉLIBÉRATION

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a :

- **majoré de 7 millions d'euros** les crédits du programme 109 « Aide à l'accès au logement » de la mission (en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) afin de tirer les conséquences de l'amendement adopté à l'article 52 et tendant à repousser au 1^{er} janvier 2016 la date d'entrée en vigueur de la réforme de l'aide personnalisée au logement et de l'allocation de logement à caractère social ;

- **minoré de 30 millions d'euros** les crédits de la mission (en autorisations d'engagement et en crédits de paiement), afin de garantir le respect de la norme de dépense en valeur de l'État.

Cette baisse des crédits se répartit ainsi :

- 10,44 millions d'euros sur le programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », avec notamment, selon l'objet de l'amendement, 9,7 millions d'euros diminués au titre de l'action 12 « Prévention de l'exclusion », par un « *ciblage accru des dispositifs de logement adapté* », et 624 000 euros réduits sur l'action 14 « Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale », grâce à une « *rationalisation des moyens d'animation de la politique* » ;

- 7 millions d'euros sur le programme 109 « Aide à l'accès au logement » ;

- 12,56 millions d'euros sur le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat », compte tenu de moindres besoins sur les « aides à la pierre ».

Au total, la mission voit donc ses **crédits minorés de 23 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

LES AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES



PROJET DE LOI DE FINANCES
POUR 2015

SECONDE PARTIE
MISSION ÉGALITÉ DES
TERRITOIRES, LOGEMENT

(n° 107, rapport 108, 111, 109)

N°	II-54
----	-------

DIRECTION
DE LA SÉANCE

21 NOVEMBRE 2014

A M E N D E M E N T

présenté par

M. DALLIER

au nom de la commission des finances

C	
G	

ARTICLE 52

Supprimer cet article.

OBJET

L'article 52 tend à réorienter l'aide personnalisée au logement et l'allocation de logement à caractère social en faveur de l'accession à la propriété, afin qu'elles ne soient plus attribuées que lorsque les « *ressources perçues par le ménage est inférieur de plus de 30 % au montant des ressources du ménage évaluées à la date de la signature* ».

Ces aides personnelles au logement ne constitueraient donc plus qu'un « filet de sécurité » alors qu'elles sont actuellement attribuées pour tout accédant répondant par ailleurs aux critères d'éligibilité, notamment de ressources. Ainsi, même si le projet de loi de finances pour 2015 prévoit de développer le prêt à taux zéro, ces aides ne pourraient plus constituer le « coup de pouce » utile à la sécurisation des plans de financement de ménages modestes qui souhaitent accéder à la propriété.

Cette modification des conditions d'attribution des aides personnelles au logement semble d'autant plus inopportune qu'elle conduira à une diminution des mises en chantier, alors que le Gouvernement prévoit un plan de relance de la construction de logement et que le secteur est déjà en crise.

L'Assemblée nationale a déjà reporté l'entrée en vigueur de cette disposition d'un an, soit au 1^{er} janvier 2016. Plutôt qu'un report, cet amendement propose de supprimer cet article afin de renvoyer cette réforme à une remise à plat plus globale du système des aides personnelles au logement, dont le coût ne cesse de progresser.



PROJET DE LOI DE FINANCES
POUR 2015

SECONDE PARTIE
MISSION ÉGALITÉ DES
TERRITOIRES, LOGEMENT

(n° 107, rapport 108, 111, 109)

N°	II-55
----	-------

**DIRECTION
DE LA SÉANCE**

21 NOVEMBRE 2014

A M E N D E M E N T

présenté par

M. DALLIER

au nom de la commission des finances

C	
G	

ARTICLE 53

Supprimer cet article.

OBJET

Cet amendement a pour objet de supprimer cet article qui vise à faire passer de 150 millions d'euros à 300 millions d'euros le montant pour 2015 du prélèvement exceptionnel versé par la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) pour financer le Fonds national d'aide au logement (FNAL).

Le maintien en 2015 de ce prélèvement à son niveau de 2014 constitue en effet une remise en cause des engagements pris par l'État vis-à-vis de l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL)-Action logement et qui s'étaient concrétisés par l'adoption de l'article 122 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

En outre, les 150 millions supplémentaires attribués au FNAL sont autant de financements qui ne profiteront pas à la rénovation urbaine, le montant de la participation d'Action logement aux politiques publiques du logement devant *a priori* rester fixé à 1,2 milliard d'euros pour 2015. L'enveloppe consacrée au financement du programme national de rénovation urbaine (PNRU) pourrait, dès lors, s'avérer insuffisante pour couvrir les décaissements attendus par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) chargée de sa mise en œuvre. Certaines opérations pourraient donc être retardées, de même que le lancement du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), et la trésorerie de l'ANRU être durablement entamée.

Enfin, la participation de l'UESL-Action logement au financement des politiques publiques du logement doit porter sur l'investissement dans le logement et la rénovation des quartiers plutôt que sur la couverture de dépenses d'intervention telles que les aides personnelles au logement.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 19 novembre 2014, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Philippe Dallier, rapporteur spécial, sur la mission « Égalité des territoires et logement » (et articles 52 à 54).

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – La mission « Égalité des territoires et logement » est très importante, à la fois parce qu'elle est au cœur des préoccupations des Français, et parce qu'elle représente 13 milliards d'euros de crédits budgétaires – et presque autant de dépenses fiscales. Le programme 147 « Politique de la ville » a quitté le présent budget pour rejoindre la mission « Politique des territoires » ; ce nouveau changement de maquette est regrettable, même si la création du Commissariat général à l'égalité des territoires est une bonne chose.

Le Gouvernement affiche toujours un objectif de 500 000 nouveaux logements par an, dont 150 000 logements sociaux à l'horizon 2017. Or nous sommes loin du compte avec, en septembre dernier, 391 000 logements autorisés et 301 758 mis en chantier sur les douze derniers mois, soit des baisses respectives de 12,5 % et 11,7 % par rapport aux douze mois précédents, qui creusent encore la tendance observée en 2013. L'Union sociale pour l'habitat (USH) estime que 93 000 logements sociaux ont été financés en 2014 sur les 135 000 prévus – les 15 000 autres se répartissant entre les opérations ANRU et l'outre-mer. La conjoncture demeure très morose pour le secteur de la construction, qui avait perdu 27 000 postes en un an à fin juin 2014.

Bien tardivement, le 29 août 2014, le Gouvernement a annoncé un plan de relance de la construction de logements visant à libérer du foncier, à relancer la construction de logements neufs et la réhabilitation de l'ancien, par des mesures concernant la plus-value immobilière sur les terrains à bâtir ou le prêt à taux zéro (PTZ) ; le dispositif « Pinel » remplace le « Duflot », qui ne fut pas un grand succès.

Le volume des autorisations d'engagement comme des crédits de paiement progresse : ceux-ci passent respectivement de 7,8 à 13,66 milliards d'euros, et de 7,626 à 13,427 milliards d'euros, non en raison d'une flambée de la dépense, mais essentiellement d'un changement de périmètre du financement des aides personnalisées au logement. À périmètre constant : l'augmentation est beaucoup plus faible avec environ 100 millions d'euros. Seront-ils suffisants ? Les dépenses de guichet sont par nature difficilement maîtrisables et très liées à la conjoncture.

La programmation pluriannuelle 2015-2017 prévoit une augmentation des crédits de 111 millions d'euros en 2016, puis une baisse de 158 millions

d'euros en 2017, ce qui peut surprendre, au regard des ambitions politiques affichées et de la situation économique du pays. Le Gouvernement les justifie cependant par deux mesures d'économies importantes : un nouveau mode de prise en compte des ressources des allocataires d'aides personnelles au logement, économisant 296 millions d'euros en 2016 et 456 millions d'euros en 2017 ; la suppression des aides personnelles au logement « Accession », censée économiser 91 millions d'euros en 2016 et 156 millions d'euros en 2017.

Au 1^{er} janvier 2016 devrait pourtant entrer en vigueur la garantie universelle des loyers, dont on ne sait toujours pas ce qu'elle deviendra : même si le Gouvernement a peu communiqué sur la question, il y a lieu de croire qu'elle disparaîtra et sera remplacée par d'autres mesures comme la caution locative pour les étudiants. Si tel n'était pas le cas, la garantie représentant un coût de 400 à 500 millions d'euros, on serait fondé à s'interroger sur la sincérité des comptes...

Malgré des moyens renforcés, avec une augmentation de 4,5 %, soit près de 60 millions d'euros supplémentaires, le budget du programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » sera insuffisant, puisque la dotation prévue de 1,375 milliard d'euros reste inférieure de 21 millions d'euros à l'exécution 2013. En 2014, la situation est pire encore : les 92 millions d'euros de rallonge dans la loi de finance initiale, la réserve de précaution « dégelée » dès septembre, les redéploiements internes n'ont pas suffi : un décret d'avance a ouvert 56 millions d'euros de crédits au début du mois d'octobre au titre de l'hébergement d'urgence. Las ! Le projet de loi de finances rectificative pour 2014 annonce qu'un décret d'avance devrait encore ajuster les crédits aux besoins en hébergement d'urgence. Et l'article 43 du même projet de loi ouvre 43,8 millions d'euros pour les dépenses liées à l'allocation de logement temporaire. Les crédits 2015 sont donc largement insincères. Il manquera probablement plusieurs dizaines de millions d'euros, même si une estimation précise est difficile à établir.

Sur le programme 109 « Aides à l'accès au logement », le financement du Fonds national d'aide au logement (Fnal) est bouleversé par la mise en œuvre du pacte de responsabilité et de solidarité, qui prive la branche famille de la sécurité sociale d'une partie de ses ressources pour alléger les charges pesant sur les entreprises. Le Gouvernement doit donc, à due concurrence, trouver des moyens de financement. C'est l'occasion d'une clarification bienvenue du financement du Fnal, qui sert principalement deux prestations, l'APL et allocation de logement à caractère social (ALS) ; ces deux aides seront financées essentiellement sur des crédits budgétaires, la troisième, l'allocation de logement à caractère familial (ALF), restant prise en charge par le Fonds national des prestations familiales (FNPF).

Les crédits budgétaires 2015 progressent ainsi de 5,9 milliards d'euros, dont 5,7 milliards d'euros à cause de ce changement de périmètre : 4,75 milliards d'euros pour remplacer les sommes qui provenaient précédemment du budget de la sécurité sociale, 300 millions d'euros pour compenser la baisse de

cotisations des entreprises au FNAL pour les salariés touchant entre 1 et 1,6 Smic dans le cadre du pacte de responsabilité et de solidarité, et 671 millions pour compenser le transfert à la sécurité sociale du produit du prélèvement sur les revenus du patrimoine et les produits de placements.

Les autres ressources du FNAL se résument à 2,55 milliards d'euros au titre des cotisations employeurs et 300 millions d'euros issus de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC). Cette dernière est maintenue au niveau de l'an dernier par l'article 53 rattaché, alors que le Gouvernement s'était engagé vis-à-vis d'Action logement à ne prélever que 150 millions cette année. Ce nouveau changement de pied alimente les interrogations sur l'avenir de la PEEC, dont l'utilisation des moyens échappe de plus en plus aux partenaires sociaux, puisque l'État en dispose en fonction de ses besoins.

Financement du FNAL, financement de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), tout cela se fait au détriment des missions initiales de la PEEC, à savoir l'aide aux salariés pour l'accession à la propriété et les travaux et construction de logements neufs. Les représentants d'Action logement ont estimé à un milliard d'euros sur cinq ans le manque à gagner en retours sur prêts. La ressource est en train de fondre. Le Gouvernement a autorisé Action logement à emprunter un milliard d'euros par an auprès de la CDC sur les fonds d'épargne, remplaçant ainsi une activité générant une recette par de l'emprunt. À l'évidence, le modèle économique de ce que nous appelons encore le « 1 % logement » ne va plus résister très longtemps ; et les rapports avec l'État sont aujourd'hui à la limite de la rupture.

La progression réelle des crédits budgétaires destinés au FNAL n'est donc que de 200 millions d'euros. La question est de savoir s'ils seront suffisants car c'est l'État qui garantit l'équilibre du fond... Or, après un report de crédits d'environ 80 millions d'euros de 2013 sur 2014, le report de 2014 sur 2015 devrait atteindre 200 à 250 millions. La progression des crédits est déjà entièrement consommée ! Il faudrait que la dépense n'augmente pas d'un centime pour que la prévision soit sincère... Elle se fonde sur une stabilisation du chômage. Du reste, les prévisions de recettes issues des cotisations sur les salaires ont toujours été surestimées dans les dernières années.

Le Gouvernement justifie le montant qu'il a arrêté par la faible augmentation tendancielle des loyers et des charges, la progression des ressources de la majorité des allocataires avec la revalorisation du SMIC et du RSA et par le changement de mode de calcul des prestations, mesure d'économie estimée à 68 millions d'euros pour l'État et 19 millions d'euros pour la branche famille pour 2015. Mais ce chiffre intègre aussi la transformation des aides personnelles au logement accordées pour l'accession à la propriété en un mécanisme de sécurisation, au profit des acquéreurs qui subiraient une perte d'au moins 30 % de leurs ressources postérieurement à la signature de l'acte. Il est vrai que l'entrée en vigueur de cette disposition a été décalée à 2016 par l'Assemblée nationale. Mais comment le Gouvernement peut-il prétendre soutenir l'accession sociale à la propriété et dans le même temps supprimer les

aides qui solvabilisent les acquéreurs aux revenus les plus faibles ? Si le volume des aides diminue, c'est bien sûr dû à la crise, mais ce n'est pas une raison pour les supprimer. Je vous proposerai d'aller plus loin que les députés et de supprimer l'article 52.

Les autorisations d'engagement du programme 135 « Urbanisme, territoire et amélioration de l'habitat », à 522 millions d'euros, baissent de 9 % et les crédits de paiement, à 289 millions d'euros, de 28 %. Sur les aides à la pierre, les autorisations d'engagement, à 400 millions d'euros, reculent de 11 % par rapport à 2014 et les crédits de paiement, à 160 millions d'euros, de 41 %. Les crédits fondent comme jamais... Manifestement, l'État se désengage de la construction de logements sociaux et les crédits budgétaires ne financent plus que les prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI).

M. Jean Germain. - Cela ne date pas d'aujourd'hui.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. - Certes, mais bientôt il ne restera plus de crédits du tout ! C'est que le Gouvernement va au bout de la logique. Pour compenser ces baisses, il prévoit de recourir, comme l'an dernier, à un fonds de concours, issu du fonds de péréquation créé à l'article L. 452-1-1 du code de la construction et de l'habitation et géré par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS). Cette contribution augmente, de 173 millions d'euros cette année à 216 millions d'euros en 2015.

Le soutien de l'activité est certes également porté par les nombreuses dépenses fiscales. Mais ce sont surtout d'autres acteurs qui interviennent : Action logement est autorisé à emprunter 1 milliard d'euros par an auprès du fonds d'épargne de la CDC. Cette dernière, banquier des organismes de logement social, totalisait un encours de 137 milliards d'euros fin 2013, année record avec 16,4 millions de prêts nouveaux. En 2014, ces derniers se situent à 11,3 milliards d'euros fin septembre, la dynamique se poursuit donc ; les bailleurs sociaux ont davantage recours à leurs fonds propres - mais cela aura une fin. L'USH a mis en place un mécanisme de mutualisation entre ses adhérents - convention conclue le 22 août 2014 et approuvée par un arrêté publié le 12 septembre 2014. Les collectivités territoriales participent activement à la construction de logements sociaux, mais la baisse de leurs dotations pèsera inévitablement sur leur politique du logement.

L'Agence nationale de l'habitat (ANAH), opérateur du programme 135, est principalement financée par le produit des mises aux enchères de quotas carbone. Avec un plafond fixé par la loi de 590 millions d'euros, elle n'a perçu que 219 millions d'euros à ce titre pour 2013 et ne devrait pas avoir davantage en 2014. Elle perçoit également des recettes issues des certificats d'économie d'énergie. Enfin, 50 millions d'euros devraient lui être versés par Action logement - il était pourtant prévu que ce transfert cesse à compter de 2013...

L'ANAH devrait disposer des sommes dont elle a besoin en 2015. En revanche, le problème de son financement à long terme n'est pas réglé. En juillet dernier, ayant épuisé ses ressources, elle avait été contrainte de demander aux

préfets et aux collectivités territoriales délégataires des aides à la pierre de ne plus traiter que les demandes ultra-prioritaires, celles des ménages les plus modestes dans le cadre de la rénovation énergétique des logements. Est-il raisonnable de financer l'ANAH au moyen d'une ressource aussi fluctuante que la vente des quotas carbone ?

À l'Assemblée nationale, pour rétablir l'équilibre général du budget, le Gouvernement a rabaissé les crédits de la mission pour aboutir à une diminution nette de 23 millions d'euros en seconde délibération qui tient compte de l'inscription des 7 millions d'euros rendus nécessaires par le rétablissement pour 2015 des aides personnelles au logement « Accession ». Il manque plusieurs centaines de millions d'euros, de 400 à 500 millions d'euros si les besoins du FNAL augmentent. Je vous propose donc de ne pas adopter les crédits de la mission.

M. Michel Bouvard. – Merci d'avoir rappelé comment l'État ponctionne Action logement, qui se trouve dès lors contraint d'emprunter à la Caisse des dépôts et consignations (CDC). C'est un détournement de l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). La logique de consolidation des comptes de l'État est battue en brèche. Déjà, certains opérateurs – les agences de l'eau – ont été autorisés sous le ministère de Jean-Louis Borloo à financer des subventions par des prêts sur fonds d'épargne gagés sur des recettes futures. Ce mécanisme, de pure cavalerie, a finalement suscité des inquiétudes et a été supprimé. Les prêts à Action logement sur fonds d'épargne de la CDC sont autorisés par le ministre de l'économie : tout cela est cousu de fil blanc ! Nous devons être très fermes sur ces questions.

M. Marc Laménie. – Dans les Ardennes, comme ailleurs sans doute, la direction départementale des territoires nous a demandé de soutenir l'opération « Habiter mieux » ; mais rapidement, il n'y a plus eu de crédits. C'est un problème pour les personnes aux revenus modestes, comme pour l'activité économique. Bien des entreprises du bâtiment souffrent de la baisse des aides à la pierre.

Je regrette aussi l'abandon des missions d'assistance technique pour raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) fournie par l'État : les petites communes sont aussi des donneurs d'ordre en investissement.

M. Jean-Claude Boulard. – Le fonds de péréquation de la CGLLS est un mécanisme choquant, car il repose sur les cotisations de l'ensemble des organismes d'HLM, dont les seules ressources sont les loyers : désormais les locataires, et non plus la solidarité nationale, financeront la construction de logements sociaux ! Jusqu'à présent, les organismes cotisaient selon leur potentiel financier : seuls ceux qui construisaient peu étaient sollicités. C'est une rupture très grave dans les mécanismes de solidarité.

M. Pierre Jarlier. – Je constate une parfaite inadéquation entre moyens et ambitions. Le Gouvernement a eu une politique de communication très forte autour du programme « Habiter mieux », faisant croire à bien des gens qu'ils

pourraient résorber leur précarité énergétique – beau programme en soi qui répond à de très fortes attentes, mais dès juillet, les élus ont dû expliquer aux demandeurs qu'ils avaient préparé un dossier en vain. Les rallonges ne suffisent pas, le financement de l'ANAH est en danger. Il faudra trouver mieux : on ne peut pas continuer ainsi. Il est justifié d'avoir réservé les aides aux plus démunis dans cette situation ; mais ne faisons pas dans ce cas de promesses aux autres !

La perte de l'aide à l'ingénierie que constituait l'ATESAT est regrettable pour les petites communes et ce n'est pas aux départements de s'y substituer : le bloc communal doit assumer ses compétences. Évitions une tutelle d'une collectivité sur une autre. Nous avons aussi un rendez-vous en juillet 2015 sur les services instructeurs : toutes les communes de plus de 10 000 habitants ou participant à une intercommunalité comptant une commune de plus de 10 000 habitants devront assumer elles-mêmes la délivrance des permis de construire, ce qui posera un vrai problème financier. Au moment où l'on parle de fusion d'intercommunalités, c'est un frein certain, car les communes ne veulent pas franchir le seuil fatidique !

M. Jean Germain. – La présentation précise et dynamique de Philippe Dallier montre que les objectifs ne sont pas atteints, en matière de logement mais aussi de logement social.

Le logement reste trop cher. Nous sommes néanmoins moins sévères que vous ; il y a des améliorations : le PTZ amélioré, la TVA à 5,5 % pour l'ensemble des quartiers prioritaires de la politique de la ville, les terrains moins taxés, le dispositif « Pinel » améliorant le « Duflo ». Il doit y avoir une corrélation entre l'action de l'État sur le logement et celle des collectivités territoriales ; construire au plus près du terrain nécessite un accord entre l'État, la région, le département, les communes et leurs groupements. Il est impossible de traiter séparément l'action de l'ANRU, les contrats de ville, le logement social, or ces questions sont désormais trop éclatées, nous privant d'une vision globale. Le logement coûte trop cher, y compris le logement social. Il est naturel de vouloir laisser quelque chose à ses enfants. Tout ce qui pénalise l'accession à la propriété des personnes modestes est un problème majeur. Lors de l'examen des amendements, nous montrerons que nous partageons certaines de vos remarques.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous examinons une mission importante, avec 13 milliards d'euros de crédits budgétaires, presque autant de dépenses fiscales. Le logement en France est caractérisé par un prix élevé et un parc vieillissant. Il faudra se pencher sur la corrélation que l'INSEE signale entre les loyers élevés et les aides publiques. Quant aux dépenses fiscales, chaque ministre du logement invente un nouveau dispositif qui remplace le précédent avant même, parfois, sa mise en application. Cette politique est illisible : la fiscalité sur la plus-value immobilière change sans cesse. Malgré le régime favorable pour les terrains à bâtir, toute cela est coûteux et apporte très peu de résultats : on n'a jamais aussi peu construit en France. La

suppression du dispositif d'accession à la propriété pour les plus modestes à l'article 52 est un très mauvais signal.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – Le dispositif est absurde et injuste : après cinq ans, le logement vendu en accession sociale est retiré du décompte des logements sociaux en vertu de l'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU). Les bailleurs sociaux de ma ville me demandent de mettre en vente des logements sociaux au profit de leurs habitants ; si j'accepte, ces logements sont défalqués du total de nos logements sociaux. Et cela concerne des résidences entières ! Des locataires me font part de leur désir de devenir propriétaires et disent ne pouvoir obtenir de crédit que cette année ; mais le préfet tient son compte et me juge sur un stock, pour lequel ma commune ne répond pas aux exigences alors qu'elle est plutôt bonne élève sur le flux.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – Avec l'emprunt d'1 milliard d'euros à la CDC, Action logement a de moins en moins de moyens et met le doigt dans un engrenage de mauvaise gestion. Cela ne durera pas : ses responsables sont à bout, à force de promesses non tenues. Le programme « Habiter mieux », c'est vrai, est victime de son succès – preuve qu'il répond à un vrai besoin. C'était une mauvaise idée d'asseoir une dépense certaine de l'ANAH sur une ressource aussi volatile que des ventes de quotas carbone. Espérons que les crédits seront au rendez-vous pour répondre aux objectifs fixés en 2015. Je partage votre avis sur l'assistance technique aux petites communes.

L'idée de mettre chacun à contribution pour le fonds de péréquation de la CGLLS était bonne ; mais nous pourrions en effet discuter des critères. Lors de la création de la contribution des bailleurs sociaux par la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (loi MOLLE), nous avons longuement discuté de son montant, afin que les modalités soient justes. Même si je partage votre avis, Monsieur Boulard, il faut bien trouver un financement là où il n'y a plus de crédits budgétaires. Le PTZ intéresse des demandeurs de plus en plus nombreux. Le dispositif « Pinel » remplace avantageusement le « Duflot » qui ne fonctionnait pas : certes, mais une génération coûtera malgré tout 1,7 milliard d'euros.

Les dépenses fiscales ont-elles un effet inflationniste, de même que celui que relève le rapport de l'INSEE pour les aides personnelles au logement ? Je le crois. Le vendeur intègre dans le prix tout avantage, aide ou incitation fiscale. La bonne formule n'est pas facile à trouver. On pourra à nouveau louer à ses ascendants et descendants, ce qui suscitera peut-être un effet d'aubaine excessif. Je proposerai un amendement pour l'éviter.

Je partage entièrement l'avis de Marie-Hélène Des Esgaulx sur l'article 55 de la loi SRU, mais je n'y peux rien : si un bailleur décide de vendre, la commune risque de passer en dessous du seuil SRU, sans que la destination des logements ou la population ait changé. C'est tout le problème de cette

comptabilité en stock qui ne prend suffisamment en compte ni la situation des habitants, ni les flux.

Les crédits nécessaires étant sous-estimés de 400 à 500 millions d'euros - excusez du peu, à l'heure où nous nous efforçons de convaincre Bruxelles de la conformité du budget à nos engagements - j'en propose le rejet.

La commission décide de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Égalité des territoires et logement ».

Article 52

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. - Je propose de supprimer cet article.

L'amendement de suppression est adopté.

Article 53

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. - Cet article prévoit de porter à 300 millions d'euros, au lieu des 150 millions promis, le prélèvement exceptionnel sur la PEEC au bénéfice du Fonds national d'aide au logement (FNAL). Je propose de le supprimer : il est temps que le Gouvernement comprenne qu'il ne peut manquer indéfiniment à sa parole.

M. Daniel Raoul. - Je vous suis pleinement : il n'est pas sain de diminuer l'aide à la pierre au profit de l'aide à la personne car la priorité est de construire. Le rapport de l'INSEE me conforte dans l'idée que les aides personnelles au logement ont un effet inflationniste. La construction de logements est en France 30 % plus cher qu'en Allemagne. Pourquoi ?

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. - Il faut « utiliser le marché contre le marché ». Les mécanismes qui solvabilisent les personnes sont pris en compte par les bailleurs et les vendeurs, qui augmentent leurs prix en conséquence. Cela ne veut pas dire qu'il ne faut pas de tels dispositifs mais il faut essayer de trouver le moyen de réguler tout ça.

M. Jean-Claude Boulard. - Il est hallucinant d'entendre que les aides personnelles au logement font monter le prix de la construction...

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. - Les loyers, en tout cas.

M. Jean-Claude Boulard. - Au-delà d'en parler ici, je me demande lequel d'entre vous irait publiquement dénoncer les aides personnelles au logement dans sa circonscription ! Le coût de la construction baisse actuellement de près de 20 %, sans que les aides personnelles au logement aient été modifiées, parce que les marges étaient auparavant excessives, faute de concurrence suffisante. Des rentes de situation s'étaient formées. Les aides personnelles au logement sont avant tout le financement des logements sociaux.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. - Je pense que Daniel Raoul parlait des loyers, non du coût de la construction. La fondation Abbé Pierre elle-même, avec laquelle nous discutons de ces sujets, s'interroge sur l'effet

inflationniste de l'aide personnelle au logement. Dans ma commune, en plein cœur de la Seine-Saint-Denis, un deux-pièces de 50 mètres carrés a été loué 2 000 euros à une famille qui bénéficiait à la fois de l'aide personnelle au logement et d'une allocation de 600 euros au titre de ses enfants de moins de trois ans.

M. Jean Germain. – Le coût de la construction et les loyers sont évidemment liés. Partageant certaines objections du rapporteur, nous nous abstenons sur cet amendement.

L'amendement de suppression est adopté.

Article 54

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – Je propose d'adopter cet article, car il faut bien trouver l'argent quelque part.

M. Jean-Claude Boulard. – Je déposerai un amendement pour ouvrir un débat public sur le financement de la construction neuve par les loyers des HLM : la taxe n'étant plus modulée en fonction de la situation financière des assujettis, elle est injuste. C'est la première fois dans l'histoire du logement social que le financement de la construction neuve, porté habituellement par le budget général de l'État, est payé par les locataires des logements sociaux. C'est inadmissible !

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 54.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 20 novembre 2014, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a confirmé sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission, de supprimer les articles 52 et 53 et d'adopter, sans modification, l'article 54.