

N° 99

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2008

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2009, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 32

VILLE ET LOGEMENT

Rapporteur spécial : M. Philippe DALLIER

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1127, 1198 à 1203 et T.A. 204

Sénat : 98 (2008-2009)

SOMMAIRE

Pages

I. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
A. L'ARCHITECTURE DE LA MISSION « VILLE ET LOGEMENT » A ÉTÉ LARGEMENT MODIFIÉE.....	7
B. LA DÉBUDGÉTISATION DES DÉPENSES D'INTERVENTION.....	8
1. La diminution des crédits de la mission : - 6,22 % pour les crédits de paiement.....	8
2. Un recours massif à des recettes extra budgétaires.....	8
C. LES PRINCIPAUX CHIFFRES DE LA MISSION « VILLE ET LOGEMENT »	10
1. Des emplois augmentés des effectifs des délégués du préfet.....	10
2. Des dépenses fiscales de 11 milliards d'euros, supérieures aux crédits de la mission.....	11
3. Des crédits budgétaires en baisse programmée.....	12
II. PRÉSENTATION DES PROGRAMMES	15
A. LE PROGRAMME 177 « PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES »	15
1. Une remise à niveau attendue	15
2. Les actions du programme	16
a) La prévention de l'exclusion.....	16
b) Les actions en faveur des plus vulnérables	17
c) La conduite et l'animation de la politique de lutte contre l'exclusion	19
d) Les actions en faveur des rapatriés	20
3. Des progrès dans la mesure de la performance.....	21
B. LE PROGRAMME 147 « POLITIQUE DE LA VILLE »	21
1. L'Etat n'intervient plus directement dans le financement du PNRU.....	22
a) La débudgétisation revient sur les engagements de la loi de programmation de 2003	23
b) La réalisation des projets ANRU n'est pas remise en cause en 2009.....	24
2. La traduction de la mise en œuvre du plan « espoir banlieues »	26
a) Une politique essentiellement interministérielle.....	26
b) Les crédits d'intervention en direction des associations sont préservés.....	29
C. LE PROGRAMME 109 « AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT »	31
1. Une place prédominante en termes de crédits dans l'ensemble de la mission.....	31
a) La progression des subventions aux associations	31
b) Le pari risqué d'une diminution de la subvention d'équilibre versée au FNAL.....	32
2. Une logique de guichet.....	34
D. LE PROGRAMME 135 « DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT ».....	35
1. La baisse des crédits budgétaires et l'augmentation de la dépense fiscale.....	35
2. Un financement transféré en partie au 1 % Logement.....	38
EXAMEN DE L'ARTICLE 82 RATTACHÉ : MODIFICATION DU RÉGIME DES EXONÉRATIONS DE COTISATIONS SOCIALES EN FAVEUR DES ZONES FRANCHES URBAINES (ZFU)	41

AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES :	
ARTICLES ADDITIONNELS APRÈS L'ARTICLE 82	45
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	49
AMENDEMENT PRÉSENTÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES SUR	
L'ARTICLE 83 (NOUVEAU) RATTACHÉ.....	51
EXAMEN EN COMMISSION.....	53

I. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

L'examen du projet de budget 2009 de la mission « Ville et logement » s'inscrit dans un **contexte économique et financier défavorable**, notamment pour le secteur de la construction. Le **nombre de mises en chantier** estimé en fin d'année 2008 devrait ainsi s'établir à environ **360.000 logements**, ce qui reste un **niveau historiquement élevé mais très inférieur au niveau atteint en 2007** avec 437.000 logements.

La question est donc posée de **l'adéquation entre des choix budgétaires fondés sur des hypothèses antérieures et une crise économique et financière** dont les conséquences sont sévères en termes d'activité et d'emploi.

Le projet de budget pour 2009 enregistre un **net désengagement de l'Etat** vis-à-vis des agences chargées de la rénovation urbaine et de l'amélioration de l'habitat. Les **crédits budgétaires** inscrits en direction de l'ANRU et de l'ANAH connaissent en effet une **diminution sans précédent** : - 93 % pour la rénovation urbaine, - 98,4 % pour l'amélioration du parc privé. Ces réductions de crédits se concentrent sur les dépenses d'intervention de la mission et la baisse **doit se poursuivre durant les trois prochaines années** selon la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.

Pour autant, cette diminution des crédits budgétaires ne peut s'apprécier sans référence au **projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion**, en cours d'examen par le Parlement, dont l'une des principales mesures vise à orienter directement les **ressources du 1 % Logement, appelées à se substituer aux dotations de l'Etat** destinées à l'ANRU et à l'ANAH.

L'apport du 1 % Logement doit prendre la forme d'une contribution supplémentaire de 850 millions d'euros par an, sur une période de 3 ans, dont 480 millions d'euros seront destinés à l'ANAH, 320 millions d'euros à l'ANRU et 50 millions d'euros contribueront à un nouveau plan de rénovation des quartiers anciens dégradés (PNRQAD). Il compensera donc la débudgétisation opérée par le projet de loi de finances pour 2009. De ce fait, **les politiques publiques en faveur de la rénovation urbaine comme du logement social ne devraient pas être touchées en 2009** par le transfert de leur financement de l'Etat vers le 1 % Logement. Ainsi, par exemple, l'objectif de production de 120.000 logements sociaux pourra être assuré.

A **moyen terme**, cependant, existe le **risque** que cette « **mobilisation** » du 1 % Logement conduise, du fait d'une évolution vers des emplois de type subvention au détriment de prêts à moyen et long terme, à

assécher une ressource qui se renouvelait et contribuait utilement à accroître l'offre de logements.

En tout état de cause, la **soutenabilité des opérations de rénovation urbaine**, dans lesquelles les collectivités territoriales se sont engagées avec les bailleurs sociaux, sur la base d'un engagement financier de l'Etat, **ne semble pas raisonnablement pouvoir être garantie au-delà des trois années à venir**, si les termes de l'équilibre budgétaire et extra budgétaire actuel ne sont pas revus.

Le projet de budget pour 2009 est aussi marqué, de façon positive, par le rattachement des actions en faveur de l'**hébergement** à la mission « Ville et logement », assurant ainsi la cohérence de la chaîne des « parcours résidentiels », et par un effort notable de **remise à niveau de dotations**, depuis longtemps sous-évaluées en ce domaine. Cette priorité est également une conséquence logique de l'entrée en application des dispositions de la loi instituant le droit au logement opposable.

Enfin, la mise en œuvre du **plan « espoir banlieues »** ne transparaît pas dans le projet de budget de la mission « Ville et logement ». Elle repose, en effet, pour l'essentiel sur la **mobilisation de crédits de droit commun** qui figurent dans les dotations des autres missions du budget de l'Etat. Mais la préoccupation du gouvernement à l'égard des difficultés des quartiers est manifeste dans le **maintien à un niveau élevé des dotations pour les actions en faveur de l'emploi et de l'accompagnement social**.

<p>Au 10 octobre 2008, 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, 66,7 % des réponses seulement étaient parvenues à votre rapporteur spécial.</p>

A. L'ARCHITECTURE DE LA MISSION « VILLE ET LOGEMENT » A ÉTÉ LARGEMENT MODIFIÉE

La mission « Ville et logement » comprenait depuis le projet de loi de finances 2005, **quatre programmes** portant sur la politique de la ville (« Rénovation urbaine » et « Equité sociale et territoriale et soutien ») et deux portant sur la politique du logement (« Aides à l'accès au logement » et « Développement et amélioration de l'offre de logement »).

Le projet de loi de finances pour 2009 modifie profondément cette architecture.

En premier lieu, un **nouveau programme** intitulé « **Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables** » a été intégré à la mission. Il était antérieurement associé à la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

Votre rapporteur spécial se félicite de ce rapprochement qu'il avait appelé de ses vœux dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2008.

Ensuite, la présentation des **programmes de la politique de la ville** a été très fortement modifiée.

Le programme « Rénovation urbaine », qui comportait deux actions, l'une consacrée au programme de rénovation urbaine proprement dite, et l'autre à l'aménagement des quartiers participant à la rénovation urbaine hors PNRU, disparaît.

Il en est de même du programme « Equité sociale et territoriale et soutien » qui rassemblait les crédits destinés aux interventions sociales de la politique de la ville.

Ces deux programmes sont **fusionnés dans un nouveau programme « Politique de la ville »** qui comporte quatre actions :

- trois d'entre elles existaient précédemment dans le programme « Equité sociale et territoriale et soutien ». Il s'agit des actions « prévention et développement social », « revitalisation économique et emploi » et « stratégie, ressources et évaluation » ;

- la quatrième action, nouvellement créée, est intitulée « Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie ». Son objectif est défini par le projet annuel de performances, comme « *recouvrant l'ensemble des champs qui concourent à l'amélioration de l'habitat et du cadre de vie, soit le programme de rénovation urbaine, l'amélioration du cadre de vie et des actions ciblées sur les collèges les plus dégradés* ».

Le programme « **Aides à l'accès au logement** » est le seul présenté selon la même structure que les années précédentes.

Enfin, le programme « Développement et amélioration de l'offre de logement » comporte désormais une action supplémentaire « 06. Délégués du préfet dans les quartiers ».

Selon le projet annuel de performances, cette nouvelle action « *regroupe les emplois et la masse salariale correspondant aux délégués du préfet - fonctionnaires de l'Etat choisis par les préfets pour animer la politique de la ville et les réseaux de services publics locaux dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville - dans le cadre du plan espoir banlieues* ».

B. LA DÉBUDGÉTISATION DES DÉPENSES D'INTERVENTION

1. La diminution des crédits de la mission : - 6,22 % pour les crédits de paiement

Le projet de budget de la mission « Ville et logement » pour 2009 se caractérise par une **forte diminution des crédits budgétaires** de 14,50 % pour les autorisations d'engagement et de 6,22 % pour les crédits de paiement cependant compensée en grande partie par le recours aux ressources du 1 % Logement.

Cette baisse est plus particulièrement marquée s'agissant des crédits de la **rénovation urbaine**, des crédits de réhabilitation de l'**habitat indigne** et des crédits contribuant au **financement du logement locatif social** au sein de la « ligne fongible ». Les diminutions sur ces trois actions atteignent respectivement 93,84 %, 100 % et 36 % par rapport à 2008.

Il en résulte notamment que les deux agences concernées, **ANRU et ANAH**, opérateurs de la mission, ne sont plus financées par le budget qu'à hauteur d'une partie de leurs charges de fonctionnement. **L'ensemble de leurs crédits d'intervention est désormais pris en charge par des financements extérieurs**, en provenance de la participation des employeurs à l'effort de construction.

2. Un recours massif à des recettes extra budgétaires

Dans l'introduction du projet annuel de performances, la ministre du logement et de la ville précise que « *l'évolution de ces crédits s'accompagne de la réorientation des emplois des moyens, notamment ceux du 1 % logement, autour des priorités de la politique du logement dans une logique d'optimisation* ».

La question de la **substitution opérée entre les crédits budgétaires et le 1 % Logement**, de ses conséquences et de ses risques, a fait l'objet de longs développements lors de l'examen par le Sénat du **projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion** et votre rapporteur spécial renvoie sur ce point au rapport pour avis qu'il a présenté au nom de votre commission des finances¹.

Evolution des crédits budgétaires et extrabudgétaires

(CP en millions d'euros)

		2008	2009	2010	2011
Prévention exclusion	dotations budgétaires	992,99	1 117,38	1 069,41	1 032,87
Politique de la ville	dotations budgétaires	1 024,23	769,26	688,26	680,26
	ressources extrabudgétaires	486,00	803,00	803,00	803,00
	- dont UESL	453,00	770,00	770,00	770,00
	- dont CGLLS et CDC	33,00	33,00	33,00	33,00
AAL	dotations budgétaires	4 993,90	4 945,30	4 946,70	4 975,15
DAOL	dotations budgétaires	1 158,17	804,67	827,31	678,60
	ressources extrabudgétaires	18,00	498,00	498,00	498,00
	- dont UESL	0,00	480,00	480,00	480,00
	- dont TLV	18,00	18,00	18,00	18,00
Sous-total budgétaire		8 169,29	7 636,61	7 531,68	7 366,88
Sous-total extrabudgétaire		504,00	1 301,00	1 301,00	1 301,00
TOTAL budgétaire et extrabudgétaire		8 673,29	8 937,61	8 832,68	8 667,88

Source : ministère du logement et de la ville

Le projet annuel de performances indique en outre que : « *par ailleurs, la mobilisation de recettes nouvelles (en particulier pour le logement social la péréquation entre organismes et les ventes de logements sociaux à leurs occupants) permet un recentrage des aides à la pierre sur la construction de logements neufs* ».

De fait, la **recherche de financements pour la politique du logement**, et plus particulièrement pour le logement social², conduit le gouvernement à proposer de mettre en place des **mécanismes de « mutualisation »** soit entre organismes bailleurs soit entre les bénéficiaires du logement social et leurs bailleurs.

¹ Avis n° 11 (2008-2009).

² Le financement du soutien au « logement social de fait » est assuré par des dépenses fiscales.

C'est ainsi que les diminutions de crédits de l'action « Construction locative et amélioration du parc » du programme « Développement et amélioration de l'offre de logement » devraient être en partie compensées, selon les informations fournies à votre rapporteur spécial, par le produit des **surloyers** sur les locataires dépassant les plafonds HLM et par le produit de la **taxe sur les organismes qui n'ont pas d'activité de construction**, les « dodus-dormants »¹. Les montants respectifs de ces produits pourraient atteindre, selon les estimations moyennes fournies à votre rapporteur spécial, respectivement 200 millions d'euros et 100 millions d'euros en 2009.

C. LES PRINCIPAUX CHIFFRES DE LA MISSION « VILLE ET LOGEMENT »

1. Des emplois augmentés des effectifs des délégués du préfet

La mission « Ville et logement » représente en 2009, **3.505 emplois autorisés en équivalent temps plein travaillé (ETPT)** contre 3.145 en 2008. Tous les emplois, participant aux quatre programmes de la mission, sont comptabilisés sur le programme « Développement et amélioration de l'offre de logement ».

L'augmentation du plafond d'emploi total correspond à la mise à disposition de 350 délégués des préfets.

Votre rapporteur spécial se félicite sur ce point de la reconnaissance du rôle joué par les délégués de l'Etat dans les quartiers, qui ont inspiré le dispositif proposé par le gouvernement. Il avait lui-même mis en évidence, lors d'un contrôle budgétaire mené en 2006², leur place comme lien entre l'administration et les habitants des quartiers. La création de ces délégués des préfets ne correspond cependant pas exactement aux recommandations de votre rapporteur spécial qui n'avait pas estimé souhaitable d'engager une professionnalisation de ces fonctions, jugeant préférable de conserver les liens de ces fonctionnaires avec leurs administrations d'origine.

On notera, en outre, que le coût de la professionnalisation (soit 22,4 millions d'euros) aurait mérité d'être comparé à celui d'une généralisation et d'un recentrage sur les quartiers prioritaires tels que les proposait votre commission des finances.

¹ La création de cette taxe est proposée par le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion. Le Sénat, en première lecture, a toutefois repoussé son entrée en vigueur à 2011.

² Rapport d'information n° 320 (2006-2007) « Les délégués de l'Etat pour la politique de la ville : un essai réussi, une transformation toujours en attente ».

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

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

Opérateur	Emplois 2008	Emplois 2009
ANAH	138	143
ANRU	75	81
CGLLS	29	29
ACSE	311	263

Source : projet annuel de performances « Ville et logement » ; annexe au projet de loi de finances pour 2009

La diminution des effectifs de l'Acsé est liée la création d'un nouvel opérateur chargé des politiques d'immigration constitué sur la base de l'ANAEM, et qui reprendra les missions exercées antérieurement par l'ACSE au bénéfice des primo-arrivants. La création effective de ce nouvel opérateur aura lieu en 2009. 60 ETP de l'Acsé doivent lui être transférés.

2. Des dépenses fiscales de 11 milliards d'euros, supérieures aux crédits de la mission

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

Elles représentent une masse de **plus de 11 milliards d'euros**, en progression de 15,7 % par rapport à 2008.

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

Dépenses fiscales de la mission ville et logement

(en millions d'euros)

	2008	2009
<i>Programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables »</i>		
Impôts d'Etat	25	25
Impôts locaux, pris en charge par l'Etat	384	407
<i>Programme 147 « Politique de la ville »</i>		
Impôts d'Etat	290	300
Impôts locaux, pris en charge par l'Etat	86	91
<i>Programme 109 « Aide à l'accès au logement »</i>		
Impôts d'Etat	36	36
<i>Programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement »</i>		
Impôts d'Etat	9 448	10 978
Impôts locaux, pris en charge par l'Etat	19	20
Total		
Impôts d'Etat	9 799	11 339
Impôts locaux, pris en charge par l'Etat	489	518

Source : projet annuel de performances « Ville et logement » ; annexe au projet de loi de finances pour 2009

Le poids des dépenses fiscales est également supérieur de 33 % à celui des crédits budgétaires de la mission « Ville et logement ».

3. Des crédits budgétaires en baisse programmée

La mission « Ville et logement » représente, en termes de crédits budgétaires 7.604 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 7.636 millions d'euros de crédits de paiement¹. Ces crédits sont, à périmètre constant, en baisse respectivement de **14,5 % en autorisations d'engagement** et de **6,2 % en crédits de paiement** par rapport à la loi de finances initiale pour 2008.

¹ Complétés par un montant très limité de fonds de concours, pour un total envisagé de 130.000 euros, provenant de contributions de tiers aux études locales sur le logement.

Evolution des crédits, détaillée par action de la mission

(en euros)

	AE 2008 (LFI)	AE 2009 (PLF)	Variation	CP 2008 (LFI)	CP 2009 (PLF)	Variation
Programme 177 "Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables"						
Prévention de l'exclusion	58 095 774	64 874 970	11,68%	58 095 774	64 874 970	11,67%
Actions en faveur des plus vulnérables	906 234 898	988 306 380	9,06%	857 002 840	988 306 380	15,32%
Conduite et animation de la politique de lutte contre l'exclusion	28 217 428	26 200 428	-7,15%	28 437 428	26 200 428	-7,87%
Rapatriés	51 013 000	38 000 000	-25,51%	51 013 000	38 000 000	-25,51%
Programme 147 "Politique de la ville"						
Prévention et développement social	340 289 968	363 173 674	6,72%	367 489 968	383 173 674	4,27%
Revitalisation économique et emploi	375 400 000	308 950 000	-17,70%	382 200 000	313 950 000	-17,86%
Stratégie, ressources et évaluation	43 030 000	58 140 000	35,12%	43 030 000	58 140 000	35,12%
Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie (nouveau)	382 299 349	14 000 000	-96,34%	227 299 349	14 000 000	-93,84%
Programme 109 "Aide à l'accès au logement"						
Aides personnelles	4 985 900 000	4 937 000 000	-0,98%	4 985 900 000	4 937 000 000	-0,98%
Accompagnement des publics en difficulté	8 042 500	8 300 000	3,20%	8 042 500	8 300 000	3,20%
Programme 135 "Développement et amélioration de l'offre de logement"						
Construction locative et amélioration du parc	1 321 436 067	586 000 000	-55,65%	929 731 953	592 810 000	-36,24%
Soutien à l'accèsion à la propriété	6 342 374	4 700 000	-25,90%	6 055 868	4 770 000	-21,23%
Lutte contre l'habitat indigne	24 582 846	0	-100,00%	24 418 821	0	-100,00%
Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction	8 063 172	8 680 000	7,65%	7 032 618	8 680 000	23,42%
Soutien	168 247 628	176 008 000	4,61%	167 182 827	176 008 000	5,28%
Délégués du préfet dans les quartiers (nouveau)	0	22 400 000		0	22 400 000	
Total	8 707 195 004	7 604 733 452	-14,50%	8 142 932 946	7 636 613 452	-6,22%

Source : projet annuel de performances « Ville et logement » ; annexe au projet de loi de finances pour 2009

L'évolution à la baisse des crédits budgétaires de la mission « Ville et logement » est confirmée par le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.

Evolution des programmes de la mission ville et logement

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011	Evolution 2011/2009
Programme 177 "Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables"				
AE	1 117	1 069	1 032	-7,61 %
CP	1 117	1 069	1 032	-7,61 %
Programme 147 "Politique de la ville"				
AE	744	701	688	-7,53 %
CP	769	688	680	-11,57 %
Programme 109 "Aide à l'accès au logement"				
AE	4 945	4 946	4 975	0,61 %
CP	4 945	4 946	4 975	0,61 %
Programme 135 "Développement et amélioration de l'offre de logement"				
AE	797	578	582	-26,98 %
CP	804	827	678	-15,67 %
Total mission				
AE	7 604	7 296	7 279	-4,27 %
CP	7 636	7 531	7 366	-3,54 %

Source : projet annuel de performances « Ville et logement » ; annexe au projet de loi de finances pour 2009

II. PRÉSENTATION DES PROGRAMMES

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

1. Une remise à niveau attendue

Le programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » représente des crédits d'un **montant total de 1,117 milliard** d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Deux dépenses fiscales lui sont associées, l'exonération d'impôt sur le revenu des allocations indemnités et prestations d'assistance et d'assurance (25 millions d'euros)¹ et le dégrèvement d'office de taxe d'habitation en faveur des bénéficiaires du RMI (407 millions d'euros).

De manière globale, **ce programme a régulièrement fait l'objet de sous-dotations au cours des exercices antérieurs**. Les crédits consommés au cours de l'exercice 2006 se sont ainsi élevés à 136,4 % des crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2006, pour un taux de consommation très élevé (99,7 % des crédits ouverts). En 2007, le taux de sous-budgétisation des crédits de l'hébergement d'urgence s'est élevé à 45 %, et, pour l'ensemble du programme, les crédits de paiement dépensés se sont élevés à 1.476.525 euros pour un montant prévisionnel de 1.056.533 euros.

L'écart entre les crédits initiaux et les besoins réels a fait l'objet de **complements en cours d'année** par la voie des lois de finances rectificatives et des décrets d'avance.

En 2008, un décret d'avance a ainsi ouvert **147 millions d'euros** en autorisations d'engagement et crédits de paiement sur le programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » au titre de **l'hébergement d'urgence**.

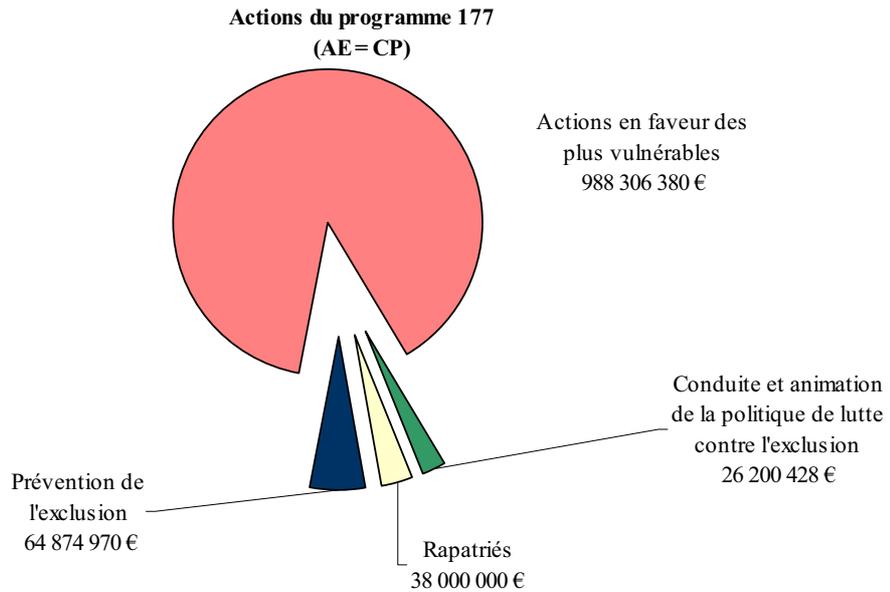
Considérant qu'une part au moins des ouvertures de crédits n'entrait pas dans le champ des dépenses imprévisibles, votre commission des finances a invité le gouvernement, dans son **avis sur ce projet de décret d'avance**, à prendre toutes dispositions nécessaires pour inscrire, dès le projet de loi de finances initiale pour 2009, les crédits correspondants aux besoins prévisibles au titre de l'hébergement d'urgence.

Votre rapporteur spécial se félicite que le gouvernement ait donné suite à cette observation en augmentant les autorisations d'engagement de 9 % et les crédits de paiement de 15 % sur l'action concernée du programme 177.

¹ Allocations servies au titre de l'aide sociale visées à l'article 81-9° du code général des impôts.

2. Les actions du programme

Le programme 177 se décline en quatre actions dont l'une, « Actions en faveur des plus vulnérables », concentre près de 89 % des moyens :



Source : projet annuel de performances « Ville et logement » ; annexe au projet de loi de finances pour 2009

a) La prévention de l'exclusion

L'action n° 1 « Prévention de l'exclusion » (64 millions d'euros) contient essentiellement des **aides spécifiques en direction des personnes âgées ou handicapées sans domicile fixe**, pour un montant de 50 millions d'euros au total en augmentation par rapport à 2008, du fait de la hausse du coût de l'hébergement.

Les autres crédits de cette action devraient être consacrés à des dispositifs en faveur des jeunes (12,04 millions d'euros) notamment pour le financement de **points d'accueil et d'écoute jeunes** (PAEJ), des gens du voyage et de la lutte contre l'illettrisme (2,83 millions d'euros).

Au total cette action enregistre une progression importante des crédits, de 11,7 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2008 du fait d'un « rebasage » des dotations à hauteur des dépenses réellement exécutées. Force est de constater cependant que subsiste un reliquat de dette à l'égard des structures hébergeant les personnes âgées ou handicapées sans domicile fixe, pour un montant estimé à 30 millions d'euros, qui devra être soldé par la loi de finances rectificative pour 2008.

b) Les actions en faveur des plus vulnérables

L'action n° 2 « Actions en faveur des plus vulnérables » (988 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement) connaît une **forte augmentation** puisque les crédits inscrits en loi de finances pour 2008 s'établissaient à 906 millions d'euros.

Au sein de cette enveloppe, le financement des **centres d'hébergement et de réinsertion sociale** (CHRS) reste le poste le plus important et il mobilisera, en 2009, 576,5 millions d'euros contre 544,5 millions d'euros en 2008 permettant le financement de 37.894 places, ce qui représente une capacité en progression de 23 % par rapport à 2004 et plus de 4 % par rapport à 2008.

Trois dépenses appellent des remarques particulières :

- les dispositifs d'**hébergement d'urgence** bénéficieront d'une dotation en forte progression, de 234,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement contre 198,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 149,44 millions d'euros en crédits de paiement dans la loi de finances pour 2008 ;

- la dotation pour l'**aide alimentaire** et le secours d'urgence qui était en 2008 de 5,12 millions d'euros, est augmentée de 10 millions d'euros qui seront mis à disposition des grands réseaux associatifs de distribution d'aide alimentaire. Ce « rebasage » de la dotation, prévue dès le projet de loi de finances initiale et non plus par des abondements en loi de finances rectificative, comme les années précédentes, montre effectivement la volonté du gouvernement d'assurer un financement pérenne de l'aide alimentaire ;

- les crédits destinés aux **maisons-relais** progressent de 49 % en application de l'objectif global de 12.000 places en 2012 annoncé par le plan de cohésion sociale et par le plan d'action renforcé en faveur des sans-abri (PARSA). Le montant de crédits de 53,99 millions d'euros affecté à leur fonctionnement pour 2009 doit permettre le financement de 3.600 places supplémentaires qui s'ajouteront à la transformation de 300 places de stabilisation¹.

L'évolution des dotations du programme en faveur de l'hébergement d'urgence doit être appréciée au regard des engagements pris dans le cadre du plan d'action renforcé pour les sans-abris (PARSA) et de la loi instituant le droit opposable au logement (DALO), comme des conclusions de la mission confiée à notre collègue député Etienne Pinte dont le rapport sur l'hébergement d'urgence et l'accès au logement a été remis au premier ministre le 5 septembre 2008.

¹ Le nombre de places en maisons-relais atteint 5.289 en septembre 2008.

Le plan d'action renforcé pour les sans-abri (PARSA) un an après son adoption

Le Plan d'action renforcé pour les sans-abri décidé par le gouvernement le 8 janvier 2007 prévoyait une importante transformation du parc d'hébergement et diverses mesures relatives au logement de nature à recréer une fluidité entre l'hébergement et le logement. Les objectifs en matière d'hébergement ont été atteints. Ceux relatifs au logement restent dans une large mesure à concrétiser.

Hébergement :

Le PARSA avait fixé l'objectif d'une ouverture en continu des centres d'hébergement d'urgence sous réserve que les associations gestionnaires le demandent. 12.357 places sur un total de 15.600 places d'hébergement d'urgence en CHU ou CHRS fonctionnaient 24h/24 fin 2007.

Le PARSA prévoyait l'ouverture de 6.000 places de stabilisation par création ou transformation de places d'urgence. Au 31 décembre 2007 on recensait 7.093 places stabilisées (4.298 en CHU et 2.795 en CHRS), soit un dépassement significatif de l'objectif.

Le Plan prévoyait le passage sous statut CHRS de 4.000 places d'hébergement d'urgence. Parallèlement 500 places nouvelles de CHRS devaient être créées. Au 31 décembre 2006, on recensait 31.378 places de CHRS ; au 31 décembre 2007, 37.220, soit + 5.842.

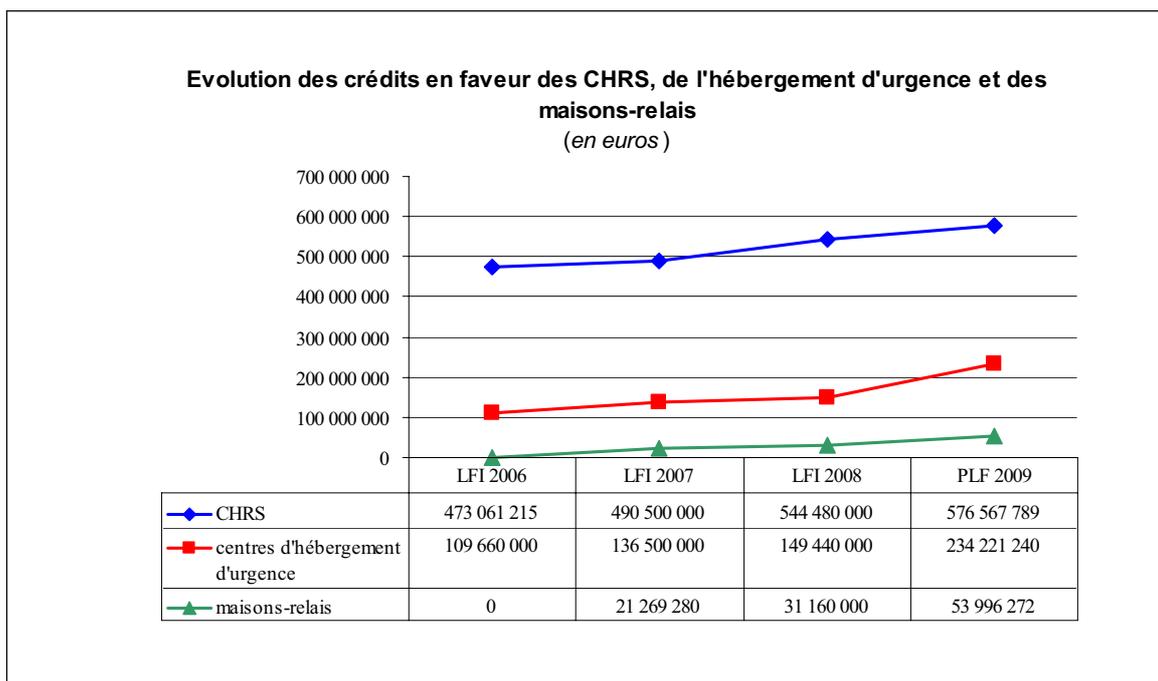
Pour autant le parc de places d'hébergement d'urgence non CHRS n'a pas fondu (à due concurrence). Indépendamment de la mobilisation du parc hôtelier (9.802 places au 31 décembre 2007), on recensait 10.877 places en centres d'hébergement d'urgence au 15 septembre 2007 contre 13.138 au 15 septembre 2006.

Logement :

Il y a lieu de relever plusieurs signaux encourageants même si les objectifs fixés initialement sont loin d'avoir été remplis. On constate par exemple une montée en régime de la production de PLAI (programmation fin décembre de 14.399 PLAI contre 7.676 en 2006). Au 17 décembre, on recensait 652 propositions de réservations de logement en faveur des publics sortant de CHRS. Le nouveau dispositif "résidence hôtelière à vocation sociale" est désormais opérationnel. Le dispositif maisons relais comptait au 31 décembre 4.619 places et des mesures sont prises pour passer à l'étape supérieure (nomination d'un "Monsieur Maisons relais" en la personne du Président de l'Adoma Michel Pélissier).

Enfin la dernière réunion du "Comité de suivi du PARSA" a été l'occasion de répondre à une demande pressante des associations souhaitant que l'administration fournisse des indicateurs précis sur la mise en œuvre et les effets du PARSA. La DGAS a fait en sorte que la batterie d'indicateurs retenus s'appuie autant que possible sur les systèmes d'information existants ou en cours de construction.

Source : Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale



Source : projet annuel de performances « Ville et logement » ; annexe au projet de loi de finances pour 2009

Au total, le projet de loi de finances pour 2009, dans la lignée du budget précédent, traduit une forte mobilisation en faveur des personnes les plus vulnérables qui pourrait être rendue plus efficace encore par la non application au programme 177 de la règle de mise en réserve d'une part des crédits votés en début d'exercice.

Votre rapporteur spécial observe cependant, en parallèle de la remise à niveau des dotations du programme 177, une augmentation constante des besoins en termes d'hébergement d'urgence et de soutien aux plus vulnérables, liée à l'afflux de populations nouvelles, notamment en provenance des pays de l'Est.

c) La conduite et l'animation de la politique de lutte contre l'exclusion

L'action n° 3 « conduite et animation de la politique de lutte contre l'exclusion » rassemble une **faible masse de crédits (26,2 millions d'euros) au regard de l'ensemble du programme**. Ils sont notamment destinés au financement de l'Institut de formation aux carrières administratives, sanitaires et sociales de Dieppe (1,68 million d'euros), à des actions de qualification en travail social (2,7 millions d'euros), et de la contribution de l'Etat (10,9 millions d'euros) au Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP).

Par ailleurs, 10,6 millions d'euros seront consacrés à l'animation et l'évaluation des politiques de lutte contre l'exclusion (1,4 million d'euros) et au soutien financier apporté à diverses associations œuvrant dans ce secteur (8,7 millions d'euros).

d) Les actions en faveur des rapatriés

L'action n° 4 « Rapatriés » devrait rassembler, en 2009, 38 millions d'euros en AE et CP, contre 51 millions d'euros en 2008.

Cette action est elle-même décomposée entre d'une part les crédits de désendettement des rapatriés réinstallés (12,3 millions d'euros) et d'autre part, la dotation destinée à l'allocation de reconnaissance et aux orphelins (22,2 millions d'euros).

L'ensemble de ces crédits a connu ces dernières années une évolution très contrastée, retracée par le tableau qui suit.

Evolution de l'action « Rapatriés » depuis 2005

(en euros)

	LFI	Reports	Fonds de concours	Annulations	Crédits ouverts
2005	22.000.000	69.500.000	5.000.000	6.651.606	89.848.394
2006	176.863.288				176.863.288
2007	171.005.500				168.005.500
2008	51.000.000				51.000.000
2009	38.000.000				

Source : réponses au questionnaire budgétaire

En effet, le gouvernement ayant voulu mettre en œuvre rapidement les mesures de la loi du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des rapatriés, un effort très sensible a été consenti sur le budget d'intervention de la mission interministérielle aux rapatriés (MIR) des trois premières années. Ce budget a permis de supporter les mesures comportant un versement unique (remboursement des prélèvements opérés sur indemnisation, règlement des sorties partielles ou totales en capital de l'allocation de reconnaissance).

A partir de 2008, le budget a amorcé une décroissance, qui devrait s'accroître en 2009 avec la fin du processus de désendettement des rapatriés réinstallés prévu par le décret du 4 juin 1999¹, pour ne plus supporter que des mesures pérennes telle l'allocation de reconnaissance².

¹ Le décret n° 99-469 du 4 juin 1999 a confié à une commission nationale de désendettement des rapatriés réinstallés dans une profession non salariée (CNAIR) le rôle d'approuver les plans d'apurement signés entre les demandeurs et leurs créanciers et de proposer, si nécessaire, l'octroi d'une aide financière de l'Etat pour les finaliser. Sur la totalité des 3.145 dossiers déposés à la date de forclusion du 28 février 2002, 348 plans d'apurement ont été approuvés, assortis d'aides de l'Etat pour un montant total de plus de 24 millions d'euros. L'instruction de l'intégralité des dossiers, ouverts dans le cadre du décret de juin 1999, doit s'achever avant la fin 2008.

² Les bénéficiaires de l'allocation de reconnaissance (harkis et aux veuves originaires d'Afrique du Nord, âgés de 60 ans et plus) peuvent opter, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 23 février 2005 précitée, soit pour une augmentation de l'allocation – dont le montant a été porté à 2.903 euros au 1^{er} octobre 2006 –, soit pour le maintien de l'allocation à son montant antérieur (1.926 euros) avec versement d'un capital de 20.000 euros, soit pour une sortie en capital de 30.000 euros. Toutes les sorties en capital ont été réglées entre 2005 et 2007.

3. Des progrès dans la mesure de la performance

Le rapport spécial de notre collègue Auguste Cazalet sur le projet de budget pour 2008 de la mission « Solidarité et intégration » faisait état, pour le programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » d'un très grand nombre d'objectifs (13) et d'indicateurs (22), ce qui selon lui, « témoignait encore de difficultés de conception de l'appréciation de la performance ».

Le projet annuel de performances pour 2009 a très sensiblement simplifié la mesure de la performance du programme.

Le nombre des objectifs a été réduit à six et celui des indicateurs à seize contribuant ainsi à la rationalisation de la mesure de la performance.

**Les principales observations de votre rapporteur spécial
sur le programme 177 : « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables »**

- Le projet de budget pour 2009 poursuit l'effort de sincérité budgétaire entamé en 2007 en revalorisant sensiblement les crédits en faveur des personnes vulnérables ;

- il assure, pour l'exercice 2009, les engagements pris dans le cadre du PARSA.

B. LE PROGRAMME 147 « POLITIQUE DE LA VILLE »

Le nouveau programme « Politique de la ville » se substitue aux anciens programmes « Rénovation urbaine » et « Equité sociale et territoriale et soutien ». **Il représente 744 millions d'euros en autorisations d'engagement et 769 millions d'euros en crédits de paiement.**

Ces crédits, constitués quasi exclusivement de dépenses d'intervention sont en **baisse**, selon la présentation du projet annuel de performances qui retient une comparaison à **périmètre « courant »**¹, **respectivement de 34,8 % pour les autorisations d'engagement et de 24,6 % pour les crédits de paiement.**

Plusieurs **dépenses fiscales** sont rattachées au programme pour un montant total de **300 millions d'euros** s'agissant des impôts d'Etat et de 91 millions d'euros pour les impôts locaux compensés par l'Etat. Ces dépenses sont constituées de **l'application du taux de TVA de 5,5 % aux logements en accession sociale à la propriété dans les quartiers en rénovation**

¹ Sur les trois actions relevant de l'ancien programme « Equité sociale et territoriale et soutien » la baisse des crédits de paiements est limitée à 5 %.

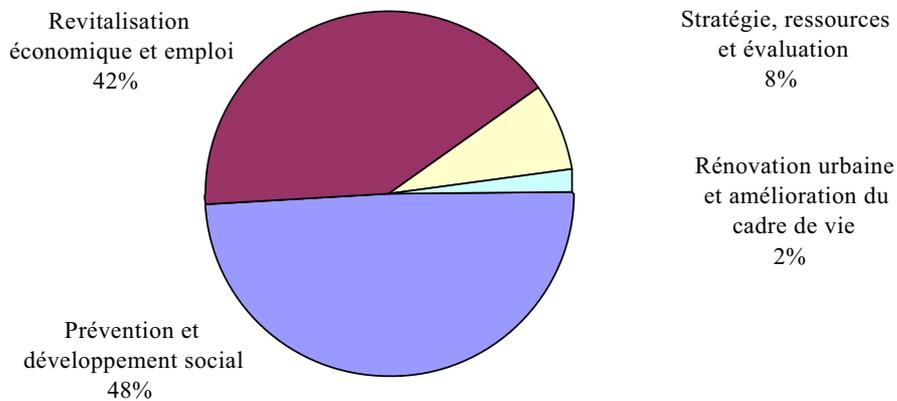
urbaine (pour 110 millions d'euros) et des **exonérations applicables en zone franche urbaine**.

Le programme 147 comprend quatre actions :

- les trois actions qui faisaient antérieurement partie du programme « Equité sociale et territoriale et soutien » et dont la structure et les montants sont préservés ;

- une action « Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie » qui rassemble les crédits résiduels du programme « Rénovation urbaine ».

Actions du programme 147 Politique de la ville



Source : projet annuel de performances « Ville et logement » ; annexe au projet de loi de finances pour 2009

1. L'Etat n'intervient plus directement dans le financement du PNRU

Le programme « Rénovation urbaine » représentait en 2008, 385 millions d'euros en autorisations d'engagement et 230 millions d'euros en crédits de paiement. L'action « Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie » qui lui succède affiche pour 2009, 14 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Cette quasi disparition des crédits est la conséquence de la débudgétisation totale de la contribution de l'Etat au PNRU.

Les 14 millions d'euros résiduels de l'ancien programme 202 sont destinés pour 5 millions d'euros au fonctionnement de l'ANRU au titre de subvention pour charges de service public, pour 5 millions d'euros à des actions visant l'amélioration de la qualité des transports de proximité et pour le solde à l'établissement de « diagnostics de gestion urbaine de proximité des quartiers ».

Selon le projet annuel de performances, qui nécessitera sur ce point des explications complémentaires du gouvernement en séance publique, ces diagnostics doivent permettre aux préfets « *dans le cas d'une situation critique, de proposer un plan d'urgence avec obligation de mise en œuvre, en articulation avec d'autres leviers (exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties et conventions d'utilité sociale, conventions GUP dans le cadre des projets de rénovation urbaine, mise en place de sanctions et d'expérimentations...)* ».

a) La débudgétisation revient sur les engagements de la loi de programmation de 2003

Le programme national de rénovation urbaine (PNRU) est issu de la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

Ses objectifs en termes de réalisation physique de logements comprennent la mise à disposition de 250.000 logements locatifs sociaux, la réhabilitation de 400.000 logements locatifs sociaux et la démolition de 250.000 logements locatifs sociaux.

Le PNRU a fait l'objet de plusieurs **réévaluations successives, la dernière ayant été apportée** par la loi instituant le droit au logement opposable du 5 mars 2007. L'engagement de l'Etat, figurant à l'article 7 de la loi de programmation, a été porté, alors, de 5 milliards d'euros à **6 milliards d'euros** sur l'ensemble de la période **2004 à 2013**. Par convention, le 1 % Logement au travers de l'UESL s'était également engagé à apporter une contribution globale du même montant.

Le même article précise également qu'**aucune dotation annuelle au cours de cette période ne peut être inférieure à 465 millions d'euros**.

Depuis le vote de la loi de programmation, **les inscriptions en autorisations d'engagement avaient toujours permis le respect strict de cette contrainte, souvent avec le soutien partiel de crédits extra budgétaires**.

Le projet de budget pour 2009 de la mission « Ville et logement » met un terme à ce respect de la loi de programmation, par une débudgétisation intégrale des engagements de l'Etat dans le PNRU dont la charge de financement est reportée sur le 1 % Logement.

Ce transfert est un point clef des « convergences sur les grands objectifs », résultats au 10 octobre 2008 de la négociation engagée entre l'Etat et l'UESL, sur l'affectation pour une durée de trois ans d'une partie des ressources tirées de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction.

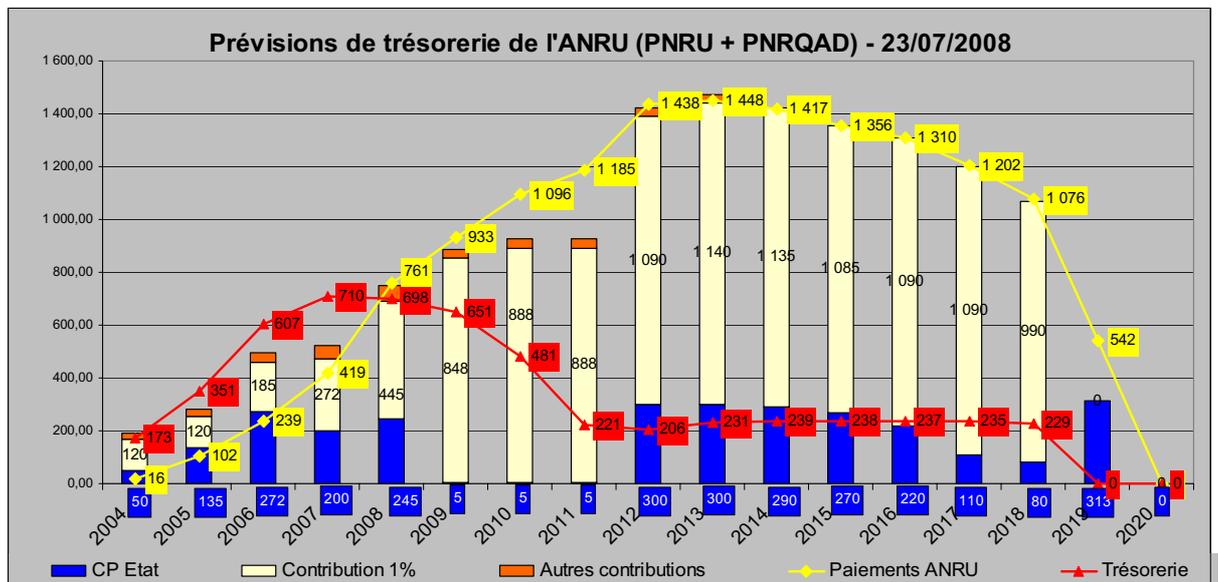
Le relevé de conclusions publié à cette occasion prévoit ainsi que « le 1 % portera sa participation au renouvellement urbain à hauteur de 770 millions d'euros par an. Il bénéficiera d'un contingent de réservations de 10 % des logements reconstruits ou réhabilités pris sur le contingent préfectoral ».

b) *La réalisation des projets ANRU n'est pas remise en cause en 2009*

On peut légitimement s'interroger sur l'opportunité, dans une période de crise majeure pour le secteur de la construction, de la réduction globale des crédits affectés à la construction de logements qui résulte de la confusion des efforts de l'Etat et de ceux du 1 % Logement.

En ce qui concerne précisément l'exécution du PNRU, ce choix ne devrait pas remettre en cause la réalisation des projets pour l'exercice 2009, compte tenu des excédents de trésorerie de l'ANRU.

Le tableau suivant, qui intègre par anticipation les effets du projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion encore en discussion devant le Parlement, montre en effet, compte tenu de la cadence annuelle de mise en œuvre des opérations conventionnées ou pré conventionnées et du rythme annoncé des paiements, que le plan de trésorerie du PNRU est soutenable dans les conditions actuelles grâce aux apports de trésorerie.



Source : ANRU et ministère du logement et de la ville

Il montre également qu'en **2012, la trésorerie de l'ANRU sera négative de plus de 100 millions d'euros sans l'apport de crédits de paiement de l'Etat** à hauteur des engagements initiaux pris lors de la mise en place du PNRU.

Compte tenu de l'augmentation programmée des paiements à la charge de l'ANRU, la **contribution versée par l'UESL** (part 1 % Logement et part Etat) se révélera ainsi **insuffisante à l'horizon du délai de trois ans couvert par l'accord** obtenu le 10 octobre 2008. A cette échéance, la trésorerie de l'ANRU, largement sollicitée, ne sera plus en mesure de compenser les insuffisantes dotations des partenaires.

Cette perspective est d'autant plus préoccupante que les dettes accumulées par l'Etat sous la forme d'**autorisations d'engagement antérieures non couvertes par des crédits de paiement**, qui correspondent cependant à des engagements fermes inclus dans les conventions de projets conclus avec les collectivités territoriales, n'ont cessé de progresser.

Autorisations d'engagement sur années antérieures non couvertes par des paiements

(en euros)

Au 31/12/2005	Au 31/12/2006	Au 31/12/2007	Evolution 2007/2005
984.681.763	1.132.938.336	1.462.270.432	+ 48,5 %

Source : projet annuel de performances « Ville et logement » ; annexe au projet de loi de finances 2009

Le projet annuel de performance pour 2009 de la mission « Ville et logement » prévoit à cet égard, et sans que les conséquences soient prises en compte dans la négociation entreprise avec le 1 % Logement, que « le solde des engagements sur années antérieures, estimé au 31 décembre 2008 à environ 1,5 milliard d'euros, devrait faire en 2009 l'objet d'une annulation pour régularisation suite à la rénovation du «1 % Logement » prévue dans la loi de mobilisation pour le logement ».

Cette suppression peut, certes, être interprétée comme le résultat d'une contrainte comptable. Dans la mesure où le financement du PNRU est transféré au 1 % Logement, il n'est pas nécessaire de maintenir dans la comptabilité de l'Etat des opérations qui ne donneront pas lieu à paiement et la comptabilité de l'ANRU, établissement public, n'intègre pas la notion d'autorisations d'engagement.

Mais **elle apparaîtra plus certainement comme un signal négatif adressé aux collectivités territoriales** qui se sont engagées dans des projets lourds de restructuration de quartiers sur la foi des engagements de l'Etat, cosignataire des conventions.

De ce point de vue, votre rapporteur spécial estime difficile de se contenter de l'affirmation qu'en « 2012, si cela est nécessaire, de nouvelles autorisations d'engagement seront réouvertes pour permettre le versement des crédits de paiement dus par l'Etat ¹ ».

2. La traduction de la mise en œuvre du plan « espoir banlieues »

a) Une politique essentiellement interministérielle

Même s'il concrétise, par la confirmation des crédits de l'action « Prévention et développement social », la préoccupation du gouvernement à l'égard des quartiers en difficulté, le projet de budget de la mission « Ville et logement » ne saurait résumer à lui seul l'effort de l'Etat en direction de ces quartiers.

Les éléments de **mise en œuvre du plan « espoir banlieues »** engagé le 8 février 2008, sont de ce fait, moins présents au sein du programme « Politique de la ville » que dans l'ensemble des **autres missions budgétaires qui mobilisent leurs crédits de droit commun en direction des quartiers.**

Le **document de politique transversale « Ville »**, annexé au projet de loi de finances pour 2009 permet de prendre la mesure de cet effort et des progrès réalisés dans la coordination des actions des différentes administrations.

Il montre que la politique de la ville est soutenue par les **interventions de 29 programmes relevant de 14 missions budgétaires** pour un montant total de **4,266 milliards d'euros en autorisations d'engagement** et 4,334 milliards d'euros en crédits de paiement.

A ces moyens budgétaires, en diminution de 7 % en autorisations d'engagement et de 4,7 % en crédits de paiement par rapport à la loi de finances initiale de 2008, s'ajoutent des **ressources extra-budgétaires** mobilisées par les Agences et les partenaires publics nationaux du ministère dont les estimations figurant au document de politique transversale « Ville » sont les suivantes :

- pour l'ANRU, 1,343 milliard d'euros en capacités d'engagement et 818 millions d'euros en moyens de paiement ;

- pour l'agence nationale pour l'habitat (ANAH), 97 millions d'euros en AE et 79 millions d'euros en CP, pour l'amélioration de l'habitat privé ;

¹ Réponse au questionnaire budgétaire complémentaire adressé à la commission des finances.

- pour la Caisse des dépôts et consignations, une contribution de 82 millions d'euros de fonds propres et 1,130 milliard d'euros de prêts, en AE et CP ;

- pour l'agence de financement des infrastructures de transport (AFITF) une contribution estimée à environ 60 millions d'euros en 2009.

Cumulées aux dotations inscrites dans le projet de loi de finances pour 2009, ces ressources extra-budgétaires permettraient donc, selon le document de politique transversale « Ville » de porter à **5,977 milliards d'euros** en capacités d'engagement et à 5,496 milliards d'euros en moyens de paiement les crédits mobilisés en faveur de la politique de la ville¹.

Il conviendrait enfin d'ajouter les montants des **exonérations fiscales et sociales** dans les zones franches urbaines, dont le montant est respectivement de 246 millions d'euros et de 336 millions d'euros en 2007 et de prendre en compte l'augmentation de 70 millions d'euros en 2009 de la **dotation de solidarité urbaine** ainsi que la création d'une **dotation de développement urbain** d'un montant de 50 millions d'euros.

Au-delà de ces chiffres, la démarche la plus novatrice a consisté à obtenir des différents départements ministériels des programmes précis sur trois ans de mobilisation de leurs services sur les quartiers en difficulté.

Ces programmes, dont l'originalité et le réalisme sont très inégaux ont été publiés et ils permettront de contrôler l'implication réelle des ministères dans la politique de la ville.

Le tableau suivant, non exhaustif, illustre les différents engagements.

¹ Contre 6,344 milliards d'euros en AE et 6,385 milliards d'euros en CP selon les montants inscrits au document de politique transversale 2008 (soit des baisses respectives de 13,4 % et 6,4 %).

Ministère	Eléments du programme triennal
Ecologie, Energie, Développement durable et Aménagement du territoire	Réservation de 500 millions d'euros pour les transports urbains de désenclavement des quartiers prioritaires Renforcement du dispositif du « permis à un euro par jour » en direction des jeunes des quartiers Recensement des points noirs « bruit » 2008 et priorisation des quartiers
Intérieur, Outre-mer et Collectivités territoriales	Donner un nouvel élan aux groupes d'intervention régionaux Tripler, en le portant à 60.000, le nombre de caméras de surveillance de la voie publique Développer l'utilisation de la lecture automatisée des plaques d'immatriculation Généraliser pour la police nationale les stages d'adaptation aux affectations territoriales et les porter à trois semaines Créer des délégués à la cohésion police-population en utilisant les réservistes de la police nationale Améliorer la communication de proximité sur l'action de la police Recruter des intervenants sociaux en commissariat Aménager les règles d'affectation, de recrutement et d'avancement Développer le dispositif des citoyens volontaires de la police nationale
Economie, Industrie et Emploi	Fixer des objectifs de création de structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) dans les ZUS.
Justice	Création de 30 points d'accès au droit supplémentaires Création de 5.000 contrats CIVIS dont 50 % pour les quartiers prioritaires
Travail, Relations sociales et Solidarité	Expérimentations de gardes d'enfants adaptées aux besoins des familles des quartiers populaires
Education nationale	Procéder au repérage individuel des élèves déscolarisés Proposer aux élèves des écoles élémentaires de l'éducation prioritaire, un accueil éducatif de 2 heures par jour
Enseignement supérieur et Recherche	Création de « cordées de la réussite » entre les établissements de l'enseignement supérieur et ceux de l'enseignement secondaire pour chacun des lycées des 215 quartiers prioritaires
Culture et communication	Conclusion d'une convention entre la Direction de l'architecture et du patrimoine (Dapa) et l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru)

Source : secrétariat d'Etat à la politique de la ville et commission des finances

b) *Les crédits d'intervention en direction des associations sont préservés*

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

Ces trois actions connaissent des **évolutions contrastées** par rapport au budget 2008.

Crédits demandés et évolution des actions

(en euros)

Action	CP 2007	CP 2008	CP 2009	Evolution 2009/2008
Prévention et développement social	378.981.385	369.000.000	383.173.674	3,84 %
Revitalisation économique et emploi	366.730 000	382.200.000	313.950.000	- 17,86 %
Stratégie, ressources et évaluation	44.508.000	43.030.000	58.140.000	35,12 %

Source : projet annuel de performances ; annexe au projet de loi de finances pour 2009

Les crédits de l'action « **Prévention et développement social** » permettent le financement des dispositifs et des programmes d'actions relevant de la citoyenneté et prévention de la délinquance d'une part et du développement social d'autre part. Ils sont gérés pour l'essentiel par l'Acse (pour 94 % des crédits) et participent au **financement des associations** qui interviennent dans les quartiers. Le **maintien à un haut niveau de ces crédits** et l'amélioration des procédures de délégation et d'engagement, conduite par l'Acse et qui a eu pour effet le déblocage rapide des crédits en début d'année, doit permettre à ces associations de bénéficier de la visibilité nécessaire à leur action.

S'agissant des « **contrats urbains de cohésion sociale** » (CUCS), conclus pour une durée de trois ans renouvelable (2007-2009), les **interrogations** exprimées en 2008 par votre rapporteur spécial demeurent d'actualité.

Elles portaient sur le **nombre élevé** de ces contrats qui ont pris le relais des précédents contrats de ville. Le nombre total de CUCS signés s'élève en effet à 497 contre 247 contrats de ville, mais surtout ils concernent désormais 2.493 quartiers prioritaires qui étaient environ 1.500, dont 751 ZUS, dans les contrats de ville établis pour la période 2000-2006.

Dans la mesure où les dotations de la politique de la ville n'ont pas progressé en proportion du nombre de quartiers, le risque s'est accru d'un **saupoudrage des subventions** et d'une dilution de l'efficacité des actions menées.

Dans ce contexte, les engagements pris par le gouvernement de mettre en œuvre une plus grande **sélectivité territoriale de l'action de l'Etat**, en application des préconisations du conseil de modernisation des politiques publiques, feront l'objet d'une grande attention de votre commission des finances, notamment lors de la **révision programmée de la géographie prioritaire de la politique de la ville** et du bilan des CUCS, préalable à leur renouvellement.

L'action « **Revitalisation économique et emploi** » est constituée à 80 % des dotations de **compensation des exonérations de charges sociales** en zones franches urbaines (ZFU) et en zones de redynamisation urbaine (ZRU). Le montant de la dépense pour 2009 est estimé à 250 millions d'euros dont 239 millions d'euros au titre des ZFU et 11 millions d'euros au titre des ZRU. La diminution des crédits inscrits pour 2009 tient compte de l'impact du **recentrage du dispositif** proposé par l'article 82 du projet de loi de finances, dont l'examen est rattaché à la mission « Ville et logement ». Cet article tend à plafonner le niveau de salaire ouvrant droit à exonération de cotisations sociales dans les ZFU à 1,4 SMIC, à prévoir une exonération dégressive jusqu'à un seuil de 2,4 SMIC en 200 et 2 SMIC en 2011 et à supprimer le système de sortie progressive du dispositif. L'économie attendue de ce recentrage est estimée à 100 millions d'euros.

L'action « **Stratégie, ressources et évaluation** » finance le fonctionnement des services centraux et des services déconcentrés de la politique de la ville ainsi que les volets « ingénierie » des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) et les actions d'animation de la politique de la ville. Elle enregistre une forte progression de ses crédits qui résulte de **l'augmentation de la subvention pour charge de service public versée à l'Acsé**. Celle-ci passe en effet de 8,93 millions d'euros en 2008 à 21,55 millions d'euros pour 2009 en raison d'un transfert depuis le programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française » de la mission « Immigration, asile et intégration ».

Les principales observations de votre rapporteur spécial sur le programme 147 « Politique de la ville »

- L'Etat se **désengage du programme national de rénovation urbaine** et transfère son financement, à hauteur de 320 millions d'euros sur le seul 1 % Logement ;
- les conditions définies en octobre 2008, à l'issue de la négociation entre l'Etat et le 1 % Logement, **n'assurent pas le respect des conventions de l'ANRU au-delà de l'exercice 2010** ;
- le plan « Espoir banlieues » ne se traduit pas en termes budgétaires dans le programme 147, mais par un volontarisme accru pour la mobilisation des crédits de droit commun des différents départements ministériels ;
- la réforme de la gouvernance de la politique de la ville a progressé, illustrée notamment par le recentrage de la délégation à la ville sur ses priorités d'animation et de coordination ;
- l'exercice 2009 doit donner lieu à la première révision du zonage de la politique de la ville, en application de l'article 140 de la loi de finances pour 2008.

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

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

1. Une place prédominante en termes de crédits dans l'ensemble de la mission

Les crédits du programme représentent 65 % de l'ensemble des crédits de la mission « Ville et logement », soit **4,945 milliards d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Ils sont en diminution de 1 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2008 et sont constitués exclusivement de dépenses d'intervention.

Deux **dépenses fiscales** représentant un montant stable de 36 millions d'euros sont rattachées au programme : l'exonération d'impôt sur le revenu de l'allocation logement et de l'aide personnalisée au logement et le crédit d'impôt lié à la prime d'assurance contre les impayés de loyers.

Le programme « Aide à l'accès au logement » comprend deux actions, l'une consacrée aux aides personnelles et l'autre aux subventions pour les associations agissant dans le domaine du logement.

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

(en euros)

Action	CP 2008	CP 2009	En % du programme	Evolution 2009/2008
Aides personnelles	4.985.900.000	4.937.000.000	99,8 %	- 0,98 %
Accompagnement des publics en difficulté	8.042.500	8.300.000	0,02 %	+ 3,20 %

Source : projet annuel de performances ; annexe au projet de loi de finances pour 2009

a) La progression des subventions aux associations

Les crédits de l'action « Accompagnement des publics en difficulté » comprennent la dotation à l'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL) et aux 75 agences départementales (ADIL) et des crédits de subvention à destination d'autres associations¹.

¹ Associations d'aide à l'insertion par le logement, d'aide au logement des handicapés et associations de défense des droits des locataires.

Le montant total des dotations à l'ANIL et aux ADIL progresse de 6,047 millions d'euros en exécution 2007 à 6,820 millions d'euros pour 2009 soit une hausse de 12,8 % en deux ans. Cette augmentation est liée à celle du nombre des ADIL passé dans le même temps de 71 en 2007 à 75 en 2008 et qui doit être porté à 78 en 2009¹.

Votre rapporteur spécial note par ailleurs que la subvention au GIP HIS (groupement d'intérêt public « habitat et interventions sociales »)² a été reportée sur le programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logements ».

b) Le pari risqué d'une diminution de la subvention d'équilibre versée au FNAL

Les crédits de l'action « Aides personnelles » correspondent, pour leur totalité, soit **4.937 millions d'euros**, à la **contribution de l'Etat au fonds national d'aide au logement (FNAL)**.

Cette dotation est en diminution de 49,8 millions d'euros par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2008.

Les ressources et les charges du FNAL

(en millions d'euros)

	2008	2009	Evolution
Ressources			
Contribution des régimes sociaux	3.654	3.722	1,9 %
Cotisations employeurs	2.425,1	2.527	4,2 %
Affectation d'une partie de la taxe sur les tabacs	140	140	0 %
Contribution de l'Etat	4.985,9	4.937	- 1 %
Total	11.205	11.325	1,1 %
Charges			
Prestations APL	6.410	6.463	0,8 %
Prestations ALS	4.575	4.639	1,4 %
Frais de gestion	220	222	0,9 %
Total	11.205	11.325	1,1 %

Source : projet annuel de performances ; annexe au projet de loi de finances pour 2009

Les dotations budgétaires de l'Etat au FNAL sont calculées à partir des prévisions faites sur l'évolution des dépenses d'aides personnelles au logement, sur les recettes des cotisations employeurs et sur l'affectation le cas échéant de recettes exceptionnelles. Elles reposent en conséquence sur des hypothèses d'évolution du revenu et du chômage.

¹ La subvention moyenne versée à chaque ADIL est de 80.000 euros.

² La subvention versée au GIP HIS s'est élevée en 2008 à 1,5 million d'euros. Elle devrait être maintenue au même montant pour l'exercice 2009.

Or les **hypothèses qui fondent les estimations des besoins en crédits budgétaires de l'Etat au titre de la subvention d'équilibre du FNAL** pour l'exercice 2009 comme pour les exercices 2010 et 2011, paraissent **très optimistes** compte tenu des perspectives économiques et de l'impact prévisionnel de la crise financière.

Ces hypothèses économiques ont notamment retenu une diminution du nombre de chômeurs de 100.000 en 2009, une évolution des revenus des bénéficiaires des aides personnelles au logement sur la base de la tendance relevée en 2007 par rapport à 2006 et une augmentation des recettes provenant des cotisations et des contributions des employeurs de 4 %, soit un surplus de cotisations de 102 millions d'euros pour le FNAL.

Estimation de la subvention d'équilibre de l'Etat au FNAL

(en millions d'euros)

LFI 2008	4.986
PLF 2009	4.937 (- 0,1 %)
PLF 2010	4.961 (+ 0,5 %)
PLF 2011	4.989 (+ 0,6 %)

Source : ministère du logement

Les **dépenses du FNAL** devraient plutôt continuer d'enregistrer une nette **augmentation** du fait de la dégradation annoncée de la situation des ménages et des entreprises, de l'évolution tendancielle des prestations liée à l'indexation annuelle des barèmes sur l'évolution de l'indice de référence des loyers, et de l'effet de mesures nouvelles comme la revalorisation du forfait de charges dans les DOM.

Au vu des informations transmises à votre rapporteur spécial, la **sous-dotation** de l'action « Aides personnelles », compte tenu de l'évolution des variables économiques, pourrait être de l'ordre de **150 millions d'euros sur l'exercice 2009**. Cette sous-budgétisation, non prévisible au moment de l'élaboration du projet de budget, est d'autant plus regrettable qu'existe une dette de l'Etat envers le FNAL, de l'ordre de 127 millions d'euros, constituée depuis 2007 et qu'il sera donc impossible de résorber sur les exercices 2008 et 2009.

En outre, la subvention de l'Etat a été réduite, comme dans le budget 2008, grâce à une **augmentation sensible du « terme constant »** représentant la participation minimale des bénéficiaires à la dépense de logement. Celui-ci était passé de 30 à 31 euros en 2008, ce qui représentait une « économie » de 33 millions d'euros. Interrogé sur son évolution prévisible en 2009, le ministère du logement a précisé à votre rapporteur spécial que l'augmentation envisagée serait de 2 euros, soit une contribution complémentaire estimée de 68 millions d'euros à la charge des bénéficiaires des aides au logement.

Tout en admettant la nécessité d'une progression du « reste à payer » par les locataires, votre rapporteur spécial souligne cependant que cette hausse atteint 10 % en deux ans.

Il considère sur ce point, qu'**il serait pour l'avenir préférable, plutôt que de procéder à des augmentations ponctuelles, d'achever le processus d'indexation** des différents éléments concourant au calcul des aides au logement en incluant dans cette indexation la participation minimale des bénéficiaires à la dépense de logement. C'est d'ailleurs cette logique de l'indexation globale qui conduit le gouvernement à indexer en 2009 le plancher de ressources des étudiants éligibles aux aides personnelles sur l'indice de référence des loyers (IRL), pour un bénéfice attendu de 45 millions d'euros.

Comme l'année précédente, votre commission des finances vous propose donc, en ce sens, un **amendement** portant article additionnel après l'article 82.

2. Une logique de guichet

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

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

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

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

Les résultats de l'indicateur relatif aux expulsions sont les plus positifs. Ils témoignent de l'effort consenti pour la mise en place d'une véritable politique de **prévention des expulsions**, associant l'ensemble des

acteurs concernés et fondée notamment sur la généralisation des commissions départementales de prévention des expulsions¹.

Il n'en est pas de même de l'indicateur des **taux d'effort des ménages**, dont les **résultats sont peu encourageants et illustrent la baisse de l'effet solvabilisateur des aides personnelles**. Selon le projet annuel de performances, les évolutions attendues pour 2008 varient selon les catégories de bénéficiaires et prévoient un maintien du taux d'effort des bénéficiaires des minima sociaux, une légère baisse du taux d'effort net des salariés et une légère hausse du taux d'effort des étudiants.

Les principales observations de votre rapporteur spécial sur le programme 109

- Les dépenses du FNAL devraient poursuivre leur progression, sans doute amplifiée par les effets de la crise économique ;
- L'Etat réduit pourtant sa contribution à l'équilibre du fonds et prend le risque d'une sous-budgétisation ;
- les dépenses « incompressibles » des aides personnelles au logement représentent plus de 65 % des crédits de la mission « Ville et logement ».

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

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

1. La baisse des crédits budgétaires et l'augmentation de la dépense fiscale

Le programme 135 représente **797,7 millions d'euros en autorisations d'engagement** et 804,6 millions d'euros en crédits de paiement. Ces crédits sont respectivement en **diminution de 47,8 %** et de 29,1 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2008.

Il bénéficie de l'apport de fonds de concours pour 130.000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

42 dépenses fiscales, dont 2 sur impôts locaux et prises en charge par l'Etat, sont rattachées à titre principal au programme pour un montant évalué à **10,998 milliards d'euros** en 2009, en **augmentation de 16 %** par rapport au chiffre des mêmes dépenses pour 2008.

¹ Créées par la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

Leur progression globale résulte quasi exclusivement de l'augmentation de la dépense liée au **crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunts** pour l'acquisition d'une résidence principale, institué par la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat. Le montant de la dépense, chiffré à 230 millions d'euros pour 2008, s'établit à 1,170 milliard d'euros pour 2009.

**Principales dépenses fiscales estimées du programme
« Développement et amélioration de l'offre de logement »**
(en millions d'euros)

	2007	2008	2009
Dépenses fiscales en faveur de l'accession à la propriété			
• Exonération des intérêts et primes versés dans le cadre de l'épargne logement	800	700	700
• Crédit d'impôt au titre d'une avance remboursable ne portant pas intérêt (PTZ)	300	500	700
• Crédit d'impôt au titre des intérêts d'emprunt		230	1.170
Dépenses fiscales en faveur des bailleurs			
• Déduction dégressive sur les revenus des logements neufs loués à usage d'habitation principale (sous conditions de loyer et de ressources du locataire à compter du 01/01/1999) pour les investissements réalisés jusqu'au 3 avril 2003 : Dispositif BESSON	70	70	70
• Déduction dégressive sur les revenus des logements loués à usage d'habitation principale pour les investissements réalisés à compter du 3 avril 2003 : dispositif ROBIEN	220	300	350
• Déduction spécifique sur les revenus des logements neufs à usage d'habitation principale (sous conditions de loyer et de ressources du locataire) : dispositif BORLOO populaire	1	10	20
• Déduction spécifique sur les revenus des logements anciens donnés en location dans le cadre d'une convention ANAH : dispositif BORLOO ancien	3	10	25
Dépenses fiscales en faveur des organismes de logement social			
• Exonération des organismes d'HLM et des offices publics d'aménagement et de construction (OPAC)	650	650	650
• Taux de 5,5 % pour les livraisons à soi-même d'opérations de construction de logements sociaux à usage locatif ou destinés à la location-accession ; pour les livraisons à soi-même de travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien de logements sociaux à usage locatif ; pour la vente de logements sociaux neufs à usage locatif ou destinés à la location-accession, les apports des immeubles sociaux neufs aux sociétés civiles immobilières d'accession progressive à la propriété	750	780	800
Dépenses fiscales en faveur des propriétaires occupants et de soutien au secteur du bâtiment			
• Taux de 5,5 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur des logements achevés depuis plus de deux ans	4.800	5.100	5.400
• Déduction des dépenses de grosses réparations et d'amélioration	800	800	800

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

Le programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement » comprend six actions : « Construction locative et amélioration du parc », « Soutien à l'accession à la propriété », « Lutte contre l'habitat indigne », « Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction », « Soutien » et une nouvelle action « Délégués du préfet dans les quartiers ».

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

L'action 2 « Soutien à l'accession à la propriété » comprend les dispositifs visant à solvabiliser les ménages dans leur projet d'accession à la propriété. Le financement par l'Etat du prêt à 0 % étant assuré depuis le 1^{er} février 2005, non plus au moyen d'une subvention versée sur crédits budgétaires, mais grâce à un crédit d'impôt sur les sociétés accordé aux établissements prêteurs, cette action ne comporte plus que des moyens résiduels.

L'action 3 « lutte contre l'habitat indigne » sur laquelle aucun crédit n'est inscrit, est **appelée à disparaître**. L'ANAH devrait en effet se voir chargée de l'intégralité du financement de la lutte contre l'habitat indigne, mais sur des ressources extra-budgétaires, fournies par le 1 % Logement et le produit de la taxe sur les logements vacants.

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

L'action 5 « Soutien » regroupe d'une part les moyens liés aux emplois (équivalents temps plein travaillés ou ETPT) qui, tant en administration centrale qu'au niveau local, contribuent à la mise en œuvre des politiques regroupées au sein de la mission « Ville et logement » ainsi que les masses salariales correspondantes et, d'autre part, les crédits d'études, de communication et autres crédits supports propres à la seule politique du logement.

Cette action comprend également les **crédits de fonctionnement pour la mise en œuvre du droit au logement opposable (Dalo)** en vue du financement de l'externalisation de certaines prestations liées à l'instruction des dossiers présentés aux commissions de médiation. Votre rapporteur spécial note que le montant des crédits a été reconduit à l'identique, soit 4,12 millions d'euros, par rapport au projet de loi de finances pour 2008, ce qui ne permettra

sans doute pas s'améliorer la gestion des dossiers dans les départements où les recours sont les plus nombreux¹.

Il constate aussi qu'**aucune dotation n'a été inscrite au titre des condamnations** auxquelles l'Etat est exposé en 2009 du fait de l'entrée en vigueur du **recours contentieux pour non respect du droit au logement opposable**.

Les crédits liés au contentieux de l'habitat sont inscrits à l'action 4 « Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction » du programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement ».

Or bien que le projet annuel de performances ajoute les contentieux générés par la mise en œuvre du Dalo à la liste des contentieux envisagés, il n'en tire aucune conséquence pour 2009 sur le montant de la dotation inscrite qui reste fixée, comme en 2008, à 700.000 euros.

Afin de souligner la nécessité de prendre en considération ce risque, dans un souci de sincérité des comptes, votre commission des finances vous propose un **amendement** portant article additionnel après l'article 82 qui précise que **l'Etat provisionne ce risque contentieux lorsqu'il élabore le compte général** qui est **annexé au projet de loi de règlement** des comptes et rapport de gestion.

L'action 6 « Délégués du préfet dans les quartiers » concrétise une proposition de votre rapporteur spécial formulée à l'issue du contrôle budgétaire² qu'il avait effectué en 2006 sur les délégués de l'Etat dans les quartiers et reprise par le plan « Espoir banlieues ». Ces délégués du préfet sont des fonctionnaires de l'Etat choisis pour animer la politique de la ville et les réseaux de services publics locaux dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Ils seront désignés dans 350 quartiers prioritaires identifiés.

2. Un financement transféré en partie au 1 % Logement

Comme pour la rénovation urbaine, le programme 135 fait l'objet d'une **substitution entre les moyens budgétaires et les ressources extra-budgétaires, fournies par le 1 % Logement** ou résultant de mécanismes péréquateurs entre organismes HLM ou reposant sur une contribution demandée aux locataires du parc social.

Ce **transfert est particulièrement sensible pour l'ANAH** qui voit disparaître ses crédits budgétaires qui s'élevaient, s'agissant des seules dépenses d'intervention, à 500 millions d'euros en autorisations d'engagement

¹ Sur le sujet du droit au logement opposable, voir les travaux réalisés par votre rapporteur spécial au nom de la commission des finances : communication en commission le 26 juin 2008 et rapport d'information n° 92 (2008-2009) sur la mise en œuvre du droit au logement opposable.

² Rapport d'information n° 320 (2006-2007) précité.

pour 2008. Mis à part une subvention de fonctionnement de 6 millions d'euros, l'Etat ne financera plus l'agence qui devra s'appuyer sur le produit de la taxe sur les logements vacants (TLV) estimé pour 2008 à 18 millions d'euros¹ et sur la participation du 1 % Logement à hauteur de 480 millions d'euros par an.

Au total, **les ressources de l'ANAH seront donc plus que préservées par rapport à celles de 2008** et permettront la réalisation d'un programme ambitieux. Toutefois, votre rapporteur spécial note que le transfert du financement à la charge de l'ANAH de la rénovation des structures d'hébergement a été intégré dans le projet de loi de finances pour 2009, à hauteur de 15 millions d'euros en autorisations d'engagement et 6 millions d'euros en crédits de paiement, alors que cette compétence n'entraîne pas dans le périmètre de l'agence et que le Sénat a rejeté sur ce point la proposition qui figurait dans le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

Evolution des ressources de l'ANAH

(en millions d'euros)

		PLF 2008		PLF 2009	
		AE	CP	AE	CP
Amélioration du parc privé	titre 3	5,86	5,86	6,00	6,00
	titre 6	500,00	370,00	0,00	0,00
	TLV	18,00	18,00	18,00	18,00
	trésorerie	0,00	18,00	0,00	0,00
	SOUS-TOTAL	523,86	411,86		
Lutte habitat indigne	Titre 3 & 6	25,00	25,00	0,00	0,00
Hébergement	Titre 6	15,00	6,00	0,00	0,00
Contribution du 1%		0,00	0,00	589,30	480,00
TOTAL		563,86	442,86	613,30	504,00

Source : ministère du logement et de la ville

S'agissant du **financement du logement social** par la « ligne fongible », l'inscription d'une dotation de 550 millions d'euros doit permettre, en 2009, la production de **120.000 logements sociaux** (dont 58.000 PLUS et 20.000 PLAI) à mettre en regard du financement de 94.829 logements en 2007 et de la programmation de 116.000 logements en 2008.

Le logement social est en outre appelé à se tourner vers de **nouvelles sources de financement** qui pourraient être constituées par :

- le produit des ventes de logements HLM ;
- le produit de la nouvelle taxe sur les organismes HLM ;
- le produit des surloyers.

¹ Contre 20 millions d'euros en 2007.

Selon les informations fournies par le ministère du logement, ces financements complémentaires ou alternatifs devraient représenter des montants non négligeables dès l'exercice 2009.

Les **produits de la vente HLM** pourraient représenter 550 millions d'euros au total, soit 275 millions d'euros de plus qu'actuellement sur la base de 10.000 logements vendus (l'objectif restant la mise en vente de 40.000 logements).

Le **dispositif de péréquation pour les organismes de logement social**, dans les conditions initiales du projet de loi de mobilisation pour le logement, devrait permettre, suivant le taux retenu, de produire une ressource estimée entre 60 et 100 millions d'euros.

La diminution de 10,3 % des **plafonds de ressources** prévue dans le même projet de loi, combinée aux nouveaux barèmes des montants de surloyers prévus par le décret du 21 août 2008, pourrait entraîner des recettes pour les bailleurs sociaux évaluées entre 374 et 390 millions d'euros.

Enfin, la **progression des autorisations d'engagement sur années antérieures non couvertes par des crédits de paiements** reste préoccupante.

Au 31 décembre 2007, le montant total de ces autorisations d'engagement était estimé à 2,961 milliards d'euros. Il est évalué à 3,014 milliards d'euros au 31 décembre 2009 par le projet annuel de performances.

Même si, comme le relève justement le responsable de programme, cette somme correspond aux restes à payer sur engagements et ne doit pas être confondue avec la notion beaucoup plus restrictive de dette¹, il n'en reste pas moins que son augmentation est particulièrement problématique dans un contexte de désengagement budgétaire.

Le projet de budget de la mission « Ville et logement » se limite sur ce point à l'annonce pour 2009 d'une annulation pour régularisation à hauteur d'environ 329 millions d'euros correspondant aux engagements de l'ANAH antérieurs au 1^{er} janvier 2009, qui sera reportée à la charge du 1 % Logement.

Les principales observations de votre rapporteur spécial sur le programme 135

- Le programme est marqué par un désengagement de l'Etat dans le soutien à la construction du logement social et la rénovation du parc privé ;
- le 1 % Logement est sollicité à hauteur de 480 millions d'euros pour assurer le financement de l'ANAH ;
- les dépenses fiscales progressent de manière importante sur des investissements qui ne sont pas soumis à des plafonds de ressources des bénéficiaires.

¹ La dette exigée stricto sensu s'élevait à 130 millions d'euros au 31 décembre 2007 soit 24 % du montant de la « ligne fongible ».

EXAMEN DE L'ARTICLE 82 RATTACHÉ : MODIFICATION DU RÉGIME DES EXONÉRATIONS DE COTISATIONS SOCIALES EN FAVEUR DES ZONES FRANCHES URBAINES (ZFU)

Commentaire : le présent article a pour objet de plafonner le niveau de salaire ouvrant droit à exonération de cotisations sociales dans les ZFU.

I. LE DROIT APPLICABLE

Les zones franches urbaines (ZFU) sont, aujourd'hui, au nombre de 100 :

- les 44 ZFU ouvertes depuis le 1^{er} janvier 1997 par le pacte de relance pour la ville dites « ZFU de première génération », ont été prorogées jusqu'au 31 décembre 2011 inclus par la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances ;

- les 41 ZFU ouvertes depuis le 1^{er} janvier 2004 par la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003, dites « ZFU de deuxième génération », ont également fait l'objet d'une prolongation jusqu'au 31 décembre 2011 inclus par la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances. Le périmètre de certaines zones franches de première et de seconde génération a été modifié par les décrets n°s 2007-894 et 2007-895 du 15 mai 2007 ;

- 15 nouvelles ZFU, dites de « troisième génération », ont été créées à compter du 1^{er} août 2006 par la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances.

Le régime d'exonérations fiscales et sociales associé à ce dispositif varie en fonction de la date d'installation en ZFU de l'entreprise bénéficiaire et de ses effectifs.

S'agissant du régime d'exonération de cotisations sociales, il est fixé par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville.

Pour les **cotisations sociales patronales de sécurité sociale**, les cotisations au fonds national d'aide au logement et le versement transport, le régime d'exonération est le suivant :

- sont concernées les **entreprises employant au plus 50 salariés** au 1^{er} janvier 1997 (ZFU 1997), au 1^{er} janvier 2004 (ZFU 2004), au 1^{er} août 2006 (ZFU 2006) ou à la date de leur création ou de leur implantation avant le 1^{er} janvier 2012 (ZFU 1997, 2004 et 2006) ;

- l'exonération s'applique aux **salariés en CDI ou CDD** (dans la limite de 50 emplois exonérés et **sur la fraction de rémunération inférieure à 140 % du SMIC**) présents à la date de création ou d'implantation de l'entreprise en ZFU, transférés en ZFU avant le 1^{er} janvier 2012 (ZFU 1997, 2004 et 2006).ou embauchés dans les cinq ans qui suivent la création ou l'implantation de l'entreprise dans la zone ;

- elle est applicable pendant une **période de cinq années** à l'issue de laquelle une « **sortie en sifflet** » en **trois ans**¹ permet de réduire progressivement le bénéfice de l'exonération à 60 % puis 40 % et 20 %.

Le coût total des exonérations de cotisations sociales en ZFU s'est élevé à 336 millions d'euros en 2007 et à **349 millions d'euros en 2008**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose dans le but de « *recentrer les exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires* » une **profonde modification du dispositif** qui avait été confirmé par la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances.

Le paragraphe I plafonne le niveau de salaire ouvrant droit à exonération totale de cotisations sociales (hors cotisations accidents du travail-maladies professionnelles) dans les ZFU à **1,4 fois le SMIC**. **Au-delà de ce seuil, le montant de l'exonération est dégressif, jusqu'à s'annuler lorsque la rémunération est égale à un seuil de sortie** (2,4 SMIC en 2009 ; 2,2 SMIC en 2010 ; 2 SMIC en 2011).

Le paragraphe II a pour objet de **clarifier l'échéance des ZFU créées en 2004**. Il précise que, dans ces ZFU de deuxième génération, les exonérations sont ouvertes pour les établissements qui se créent ou s'implantent ou créent un établissement avant le 31 décembre 2011.

Le paragraphe III supprime le mécanisme de la « sortie en sifflet » en trois ans ou neuf ans.

Le paragraphe IV supprime une référence aux entreprises qui s'établissent ou créent un établissement dans les ZFU de la première génération, sans modifier les droits à exonération correspondants. Il tend à rectifier une référence erronée aux ZFU de première génération dans une disposition qui ne concerne que les ZFU de troisième génération.

Les paragraphes V et VI procèdent à des coordinations. Ils appliquent les modifications prévues au présent article :

- aux **associations** implantées en ZFU, dont le régime est défini par l'article 12-1 de la loi du 31 mars 2006 ;

¹ La sortie est étalée sur neuf ans pour les entreprises de moins de 5 salariés.

- et au régime des cotisations sociales personnelles applicable aux personnes exerçant une **activité non salariée non agricole** installées dans une ZFU (article 14 de la loi du 31 mars 2006).

L'exposé des motifs du présent article justifie ainsi ces modifications : *« Cette mesure - comparable à la modification des exonérations en faveur des zones de redynamisation urbaine et zones de revitalisation rurale votée en loi de finances pour 2008 - concentre l'intervention publique sur les salaires les moins élevés et favorise ainsi le recrutement de salariés initialement moins qualifiés, pour lesquels une aide à l'embauche peut constituer une incitation réelle à la création d'emploi.*

« L'article met également fin aux mécanismes complexes de sortie progressive du dispositif, dont le bénéficiaire à taux plein reste de cinq années. A l'issue de cette période, les emplois relèvent du dispositif d'allègements généraux de cotisations sociales, concentrés sur les bas salaires. »

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances prend acte que cette mesure a essentiellement pour objet de provoquer, selon les estimations du gouvernement, une **économie de 100 millions d'euros** (dont 70 millions d'euros au titre du plafonnement des exonérations et 30 millions d'euros au titre de la suppression de la sortie progressive) **abaissant** le coût des exonérations de charges sociales en ZFU à 239 millions d'euros en 2009.

Si l'on ne peut être que favorable à la recherche d'économies par la suppression de dispositifs inefficaces et coûteux, il demeure que les exonérations de charges sociales dans les ZFU ont eu, et continuent d'avoir, un effet jugé positif sur l'emploi dans des zones particulièrement défavorisées et qui seront certainement touchées durement par la crise économique.

Il paraît donc particulièrement inapproprié de faire porter sur ces quartiers et dans les circonstances actuelles le poids de restrictions budgétaires qui viendront s'ajouter aux contraintes liées à la réduction de certaines compensations d'exonérations fiscales dans les ZFU, prévues par le présent projet de loi de finances.

En conséquence, elle vous propose un **amendement de suppression** de cet article.

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

**AMENDEMENTS PRÉSENTÉS
PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES :
ARTICLES ADDITIONNELS APRÈS L'ARTICLE 82**



PROJET DE LOI DE FINANCES

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION VILLE ET LOGEMENT

N°

1

A M E N D E M E N T

présenté par M. Philippe Dallier
au nom de la commission des finances

ARTICLE 82

Supprimer cet article.

OBJET

La limitation de l'exonération de charges sociales sur les salaires dans les zones franches urbaines et la suppression du mécanisme de sortie progressive du dispositif d'exonération auraient des conséquences très négatives sur les quartiers concernés dans un contexte particulièrement difficile et préjudiciable à l'emploi.

Si l'on ne peut être que favorable à la recherche d'économies par la suppression de dispositifs inefficaces et coûteux, il demeure que les exonérations de charges sociales dans les ZFU ont eu, et continuent d'avoir, un effet jugé positif sur l'emploi dans des zones particulièrement défavorisées et qui seront certainement touchées durement par la crise économique.



PROJET DE LOI DE FINANCES
ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION VILLE ET LOGEMENT

N°	2
----	---

A M E N D E M E N T

présenté par M. Philippe Dallier
au nom de la commission des finances

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 82

Après l'article 82, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. Le dernier alinéa de l'article L. 351-3 du code de la construction et de l'habitation est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« - le terme constant de la participation personnelle du ménage. »

II. Le dernier alinéa de l'article L. 542-5 du code de la sécurité sociale est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« - le terme constant de la participation personnelle du ménage. »

III. Le dernier deuxième alinéa de l'article L. 831-4 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« - le terme constant de la participation personnelle du ménage. »

IV. Les dispositions I à III s'appliquent à compter du 1^{er} janvier 2010.

V. La perte de ressources résultant pour l'Etat des dispositions des I à IV est compensée par une augmentation à due concurrence des droits visés aux articles 575 et 575A du code général des impôts.

OBJET

Le montant mensuel de l'aide personnalisée au logement est égal à la différence entre la dépense de logement éligible et une participation personnelle du ménage.

La dépense de logement éligible comprend le loyer principal retenu dans la limite d'un plafond, ainsi qu'un montant forfaitaire au titre des charges. Le plafond de loyer est fixé en fonction de la zone géographique et, sauf dans le cas où le logement occupé est une chambre, de la composition familiale.

Depuis l'intervention de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 sur le droit au logement opposable, un mécanisme d'indexation automatique a été mis en place

Sont indexés sur l'évolution de l'indice de référence des loyers les paramètres suivants :

- les plafonds de loyers ;
- les plafonds des charges de remboursement de contrats de prêts dont la signature est postérieure à la date de révision du barème ;
- le montant forfaitaire des charges ;
- les équivalences de loyer et de charges locatives.

Toutefois ne figure pas dans cette liste le terme constant de la participation personnelle du ménage.

Cette participation minimale du barème des aides personnelles au logement, applicable au secteur locatif a été introduite en 1997 lors de l'unification des barèmes en locatif. Elle est actuellement égale à la plus élevée des deux valeurs suivantes : 8,5% de la dépense de logement plafonnée (loyer + charges) ou 31 euros (terme constant).

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009, il est prévu de porter le terme constant à 33 euros.

Dans un contexte d'indexation des paramètres représentatifs de la dépense de logement, comme les loyers-plafonds et les forfaits de charges sur l'IRL, il n'est pas illogique d'augmenter également la valeur du terme constant de la participation minimale afin de rétablir un équilibre entre les bénéficiaires.

Il serait toutefois préférable d'unifier pour l'avenir l'ensemble des règles d'indexation sur tous les éléments de calcul de l'aide au logement. C'est l'objet du présent amendement.



PROJET DE LOI DE FINANCES

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION VILLE ET LOGEMENT

N°

3

A M E N D E M E N T

présenté par M. Philippe Dallier
au nom de la commission des finances

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 82

Après l'article 82, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

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

OBJET

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

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

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATIONS ADOPTÉES EN PREMIÈRE DÉLIBÉRATION

A. AMENDEMENT DE PRÉCISION À L'ARTICLE 82

En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de notre collègue député François Goulard, rapporteur spécial de la commission des finances et avec l'avis favorable du gouvernement, un **amendement de précision à l'article 82** relatif à la modification du régime des exonérations de cotisations sociales en faveur des zones franches urbaines (ZFU).

B. ADOPTION D'UN NOUVEL ARTICLE 83

Elle a également adopté, à l'initiative de notre collègue député François Scellier, rapporteur spécial de la commission des finances, un **article 83 demandant un rapport** au Parlement sur le financement du programme national de rénovation urbaine et de l'ANAH par le 1 % Logement, sous la forme d'une annexe au projet de loi de finances.

Votre commission partage le souci de donner au Parlement les informations nécessaires sur le financement du programme de rénovation urbaine et de l'ANAH, qui ne sera plus assuré sur crédits budgétaires mais par le 1 % Logement, à compter de la loi de finances pour 2009.

Elle observe cependant que l'**article 83** adopté par l'Assemblée nationale fait « double emploi » avec les dispositions votées par le Sénat, à l'initiative de votre commission des finances, en première lecture du projet de loi de mobilisation pour le logement et notamment avec l'article 3 de ce projet de loi qui réforme les règles définissant les emplois du 1 % Logement.

Elle vous propose donc de **supprimer cet article**.

II. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a **majoré de 1.548.000 euros** les crédits de la présente mission, à titre non reconductible. Cet abondement bénéficie :

- au programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » pour 990.500 euros ;
- au programme 147 « Politique de la ville » pour 374.500 euros ;

- au programme 109 « Aides à l'accès au logement » pour 72.500 euros ;

- au programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement » pour 110.500 euros.

III. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

En seconde délibération, à l'initiative du gouvernement, l'Assemblée nationale a **majoré de 130.000 euros** les crédits du programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables »

Elle a **minoré de 9.282.683 euros** les crédits de la présente mission afin de permettre le financement des mesures annoncées par le Président de la République en faveur de l'emploi.

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

- 5.145.604 euros sur le programme 147 « Politique de la ville » ;

- et 4.137.079 euros sur le programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement ».

**AMENDEMENT PRÉSENTÉ
PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES
SUR L'ARTICLE 83 (NOUVEAU) RATTACHÉ**



PROJET DE LOI DE FINANCES

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION VILLE ET LOGEMENT

N°	FINC.4
----	--------

(n° 999)

A M E N D E M E N T

présenté par

M. Philippe Dallier
au nom de la commission des finances

ARTICLE 83 (nouveau)

Supprimer cet article.

OBJET

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale, vise à donner au Parlement les informations nécessaires sur le financement du programme de rénovation urbaine et de l'ANAH, qui ne sera plus assuré sur crédits budgétaires mais par le 1 % logement à compter de la loi de finances pour 2009.

Il fait cependant double emploi avec les dispositions votées par le Sénat, à l'initiative de la commission des finances, en première lecture du projet de loi de mobilisation pour le logement et notamment sur l'article 3 de ce projet de loi qui réforme les règles définissant les emplois du 1 % Logement.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 12 novembre 2008, sous la présence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport spécial de M. Philippe Dallier, rapporteur spécial, sur la mission « Ville et logement » et l'article 82 rattaché.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial, a indiqué que la mission se caractérisait par une modification importante de son périmètre et de son architecture ainsi que par une forte diminution de ses crédits budgétaires.

S'agissant de la structure de la mission, il a noté le rattachement du programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », la fusion dans un nouveau programme « Politique de la ville » de deux anciens programmes et la création d'une action supplémentaire au sein du programme « Développement et amélioration de l'offre de logement ».

Concernant la création de 350 délégués des préfets, prévue par le plan « Espoir banlieues », il s'est félicité de la reconnaissance du rôle joué par les délégués de l'Etat dans les quartiers qui ont inspiré le dispositif, tout en soulignant que le contrôle budgétaire qu'il avait mené en 2006 sur cette question ne l'avait pas toutefois conduit à recommander la professionnalisation de ces fonctions.

Il a évoqué ensuite la très forte débudgétisation des dépenses d'intervention prévue par le projet de budget 2009, impliquant la quasi-disparition des crédits de la rénovation urbaine et de la lutte contre l'habitat indigne, ainsi que la baisse des dotations contribuant au logement locatif social.

Il a souligné que ces diminutions étaient compensées par le recours à des ressources extra-budgétaires, en provenance principalement du 1 % Logement, et que le Gouvernement comptait également dégager des moyens supplémentaires pour les bailleurs sociaux par la mise en place de mécanismes de « mutualisation » entre bailleurs, par le produit des ventes de logements sociaux et les surloyers.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial, a observé que les dépenses fiscales liées à la mission, représentaient plus de 11 milliards d'euros, en progression de 15,7 % par rapport à 2008. La hausse de ces dépenses résulte quasi exclusivement de celle du crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunts pour l'acquisition d'une résidence principale.

Présentant ensuite les quatre programmes de la mission, il a constaté :

- que le programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », qui faisait régulièrement l'objet de sous-dotations au cours des exercices antérieurs, bénéficie d'une remise à niveau de ses crédits, notamment pour les aides spécifiques en direction des personnes âgées ou

handicapées sans domicile fixe et la dotation pour l'aide alimentaire et le secours d'urgence ;

- que le nouveau programme « Politique de la ville » ne comporte plus de crédits à destination du programme national de rénovation urbaine dont le financement est reporté sur le 1 % Logement, ce qui ne remettra pas en cause la réalisation des projets ANRU pour 2009, compte tenu des excédents de trésorerie de l'agence, mais menacera la soutenabilité de ces projets à compter de 2011. Le projet de budget prévoit aussi une annulation pour régularisation d'1,5 milliard d'euros d'autorisations d'engagement antérieures, ce qui se justifie comptablement, mais apparaîtra comme un signal négatif adressé aux collectivités territoriales qui sont engagées dans des projets lourds de restructuration de quartiers ;

- que la subvention de l'Etat au Fonds national d'aide au logement (FNAL) qui constitue la quasi-totalité du programme « Aide à l'accès au logement » est diminuée de 1 % sur la base d'hypothèses économiques qui ne sont plus d'actualité. Le montant de la sous-dotation peut être estimé à 150 millions d'euros. La subvention de l'Etat a été déterminée, en outre, en tenant compte d'une augmentation sensible, de 30 à 33 euros, du « terme constant » représentant la participation minimale des bénéficiaires à la dépense de logement ;

- que dans le cadre du programme « Développement et amélioration de l'offre de logement », les moyens de l'ANAH seraient préservés en 2009 malgré la débudgétisation, de même que le financement du logement social permettant la production de 120.000 logements sociaux. Les bailleurs sociaux seront, toutefois, appelés à se tourner vers de nouvelles sources de financement dès 2009, comme le produit des ventes de logements sociaux estimé à 275 millions d'euros pour 10.000 logements, le produit des surloyers combiné à la diminution des plafonds de ressources qui pourrait dépasser 300 millions d'euros et, enfin, le produit de la nouvelle taxe sur les organismes HLM prévue par le projet de loi de mobilisation pour le logement en cours d'examen.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial, a enfin présenté deux observations relatives à la mise en œuvre du droit au logement opposable (Dalo) soulignant que les crédits destinés au financement de l'externalisation de certaines prestations liées à l'instruction des dossiers présentés aux commissions de médiation étaient simplement reconduits à l'identique par rapport à 2008, et qu'aucune dotation n'avait été inscrite au titre des condamnations auxquelles l'Etat est exposé en 2009 du fait de l'entrée en vigueur du recours contentieux pour non-respect du droit au logement opposable.

Un débat s'est ensuite engagé.

M. Jean Arthuis, président, s'est interrogé sur le « surfinancement » de certaines opérations par l'Agence nationale de l'habitat et s'est étonné du poids des dépenses fiscales rattachées à la mission.

M. Jean-Jacques Jégou a exprimé des doutes quant au réalisme de l'objectif fixé en matière de ventes de logements HLM.

M. Yann Gaillard a souhaité connaître l'opinion du rapporteur spécial sur la question de la réforme de l'article 55 de la loi SRU et l'intégration des logements en accession sociale à la propriété dans le calcul du taux de logements sociaux.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial, a apporté les précisions suivantes :

- le montant des dépenses fiscales rattachées à la mission « Ville et logement » comprend, pour moitié, le coût du taux réduit de TVA sur les travaux d'amélioration des habitations principales ;

- le niveau actuel des ventes de logements HLM s'établit à 4.000 par an. Les sociétés anonymes d'HLM sont plus favorables que les offices d'HLM à l'augmentation des ventes qui resteront très complexes à réaliser ;

- le Sénat a repoussé globalement la modification de l'article 55 de la loi SRU à l'occasion de l'examen du projet de loi de mobilisation pour le logement, ce qui n'a pas permis d'étudier les conditions complémentaires qui auraient pu lui être associées, comme le respect par la commune ou l'EPCI de leurs objectifs triennaux de construction ou l'obligation de ne prendre en compte que les logements acquis par des anciens locataires du parc social.

M. Jean Arthuis, président, ayant ensuite évoqué la réforme des critères de la dotation de solidarité urbaine proposée par le projet de loi de finances pour 2009, **M. Philippe Dallier, rapporteur spécial**, a observé que le critère des bénéficiaires des aides au logement présentait, par rapport au critère du nombre de logements sociaux, l'intérêt de comptabiliser également les occupants du « parc social de fait ».

Puis la commission a procédé à l'examen de l'article 82 rattaché qui plafonne le niveau de salaire ouvrant droit à exonération de cotisations sociales dans les ZFU et supprime le mécanisme de « sortie en sifflet » du régime d'exonération.

Elle a adopté un amendement de suppression de l'article 82, eu égard aux conséquences néfastes de ces modifications sur les entreprises et l'emploi dans des quartiers difficiles particulièrement vulnérables dans un contexte de crise économique.

Elle a ensuite adopté deux amendements portant articles additionnels après l'article 82, afin :

- d'indexer le montant de la participation personnelle des ménages, bénéficiaires des aides au logement, sur l'indice de référence des loyers pour des augmentations trop brutales ;

- de prévoir que l'Etat fait bien figurer la provision pour risque contentieux lié au droit au logement opposable dans le compte général qui est

annexé au projet de loi de règlement, en vue de répondre au souci de sincérité des comptes prévu par la LOLF et désormais inscrit dans la Constitution.

A l'issue de ces débats, la commission a adopté les crédits de la mission « Ville et logement » sans modification. Elle a supprimé l'article 82 rattaché et a adopté deux amendements portant articles additionnels après l'article 82.

Réunie le **jeudi 20 novembre 2008**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a **confirmé son vote favorable à l'adoption sans modification des crédits de la mission « Ville et logement »**, tels qu'amendés par l'Assemblée nationale et complétés par **deux amendements portant articles additionnels après l'article 82** relatifs, respectivement, au calcul du montant des aides personnelles au logement et à l'inscription dans le compte général de l'Etat de la provision pour risque contentieux lié au droit au logement opposable. Elle a **confirmé la suppression de l'article 82** tendant à modifier le régime des exonérations de cotisations sociales en faveur des zones franches urbaines (ZFU). Enfin, **elle a adopté un amendement de suppression de l'article 83 (nouveau)** portant demande de rapport au Parlement sur le financement du programme national de rénovation urbaine et de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) par le 1 % Logement.