

N° 107

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2012, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par Mme Nicole BRICQ,

Sénatrice,

Rapporteuse générale.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 31

VILLE ET LOGEMENT

Rapporteur spécial : M. Jean GERMAIN

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

Voir les numéros :

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

Sénat : 106 (2011-2012)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
I. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
II. PRÉSENTATION DE LA MISSION	7
A. LES CHOIX BUDGÉTAIRES POUR 2012 SONT IRRÉALISTES	7
1. <i>Une programmation triennale en contradiction avec la persistance de sous-</i> <i>budgetisations</i>	7
2. <i>Une réduction très forte des marges d'action de la politique du logement</i>	8
B. LES FINANCEMENTS EXTRA BUDGÉTAIRES FRAGILISENT À TERME LA POLITIQUE DU LOGEMENT	9
1. <i>La contribution d'Action logement</i>	10
2. <i>Le prélèvement sur les organismes HLM</i>	14
C. LES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES À LA MISSION SONT COÛTEUSES ET MAL CIBLÉES	15
1. <i>Une dérive amplifiée depuis 2007</i>	15
2. <i>De mauvais choix</i>	16
III. PRÉSENTATION DES PROGRAMMES	19
A. LE PROGRAMME 177 « PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES »	19
1. <i>Des priorités redéfinies</i>	19
a) <i>Le choix du « logement d'abord »</i>	19
b) <i>Les conséquences sur le contrôle de la performance</i>	20
2. <i>Un cadrage triennal intenable</i>	20
3. <i>Les impasses budgétaires</i>	21
a) <i>L'aide alimentaire menacée</i>	21
b) <i>La pression des demandeurs d'asile sur l'hébergement d'urgence</i>	22
B. LE PROGRAMME 109 « AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT »	23
1. <i>L'augmentation des prestations d'aide au logement</i>	23
2. <i>La subvention d'équilibre de l'Etat</i>	24
3. <i>La progression du coût de la garantie des risques locatifs</i>	25
C. LE PROGRAMME 135 « DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT »	28
1. <i>La réduction drastique des crédits budgétaires d'aide à la pierre</i>	29
2. <i>Les fonds de concours, élément central de soutien du programme</i>	30
3. <i>Le bilan mitigé du fonds d'aide à la rénovation thermique (FART)</i>	31
D. LE PROGRAMME 147 « POLITIQUE DE LA VILLE ET GRAND PARIS »	32
1. <i>Le rattachement du Grand Paris</i>	32
2. <i>L'évolution des dotations</i>	33
3. <i>Les questions de l'avenir des zones franches urbaines, de la rénovation urbaine et</i> <i>des contrats urbains de cohésion sociale</i>	36

IV. EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	39
• <i>ARTICLE 64 (Art. 44 octies A, 1383 C bis, 1466 A du code général des impôts, art. 12, 12-1 et 13 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville) Prorogation et amélioration du dispositif d'exonérations fiscales et sociales accordées aux employeurs situés en zone franche urbaine (ZFU)</i>	39
• <i>ARTICLE 64 bis (Art. 101 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement) Obligation de dépôt de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC)</i>	45
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	47
EXAMEN EN COMMISSION	51

I. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Le projet de budget de la mission « Ville et logement » est toujours entaché d'**insincérité** et sous-estime notamment les dépenses de guichet liées à la crise économique.

2. L'application de la norme de **gel en valeur** des dépenses de l'Etat pèse essentiellement sur les **dépenses d'intervention**.

3. L'augmentation rapide et constante des **dépenses fiscales** depuis 2007 ne répond pas aux besoins de nos concitoyens et favorise la hausse des prix du foncier et du logement.

4. La **réduction des dépenses budgétaires** pour la rénovation urbaine et la construction de logements, programmée par la RGPP, s'effectue **au détriment des autres acteurs du logement** (entreprises à travers la participation à l'effort de construction et organismes bailleurs du logement social). En ponctionnant de manière excessive leurs moyens financiers, le Gouvernement a engagé une **politique à court terme** qui aboutira rapidement à l'assèchement de leurs capacités d'investissement.

Au **10 octobre 2011**, 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, **70 % des réponses** étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

L'intégralité des réponses a été fournie le 21 octobre pour trois des programmes de la mission : 109 « Aides à l'accès au logement », 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement » et 147 « Politique de la ville et Grand Paris ».

En revanche, **aucune réponse** n'a été fournie à votre rapporteur spécial **au titre du programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables »**.

L'incapacité du responsable de programme, directeur général de la cohésion sociale, à satisfaire aux exigences de la procédure de l'examen budgétaire est signe d'un **mauvais fonctionnement du service**. Elle illustre aussi l'**état inachevé de l'intégration**, pourtant très souhaitable, **de ce programme au sein de la mission** « Ville et logement ».

A cette même date, le « jaune budgétaire » évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements était disponible. Au 31 octobre 2011, le document de politique transversale « Ville », annexe au projet de loi de finances pour 2012 l'était également.

II. PRÉSENTATION DE LA MISSION

La mission « Ville et logement », qui représente 7 845 millions d'euros en autorisations d'engagement et 7 721 millions d'euros en crédits de paiement, est la **dixième plus importante mission du budget de l'Etat**, hors charge de la dette (3,2 % du total des AE).

Elle présente la **double particularité** d'être constituée exclusivement de dépenses de fonctionnement et surtout, à **99 %**, de **dépenses d'intervention** (crédits des titres 3 et 6) et de comporter un montant de **dépenses fiscales** rattachées **supérieur à celui des dépenses budgétaires**.

A. LES CHOIX BUDGÉTAIRES POUR 2012 SONT IRRÉALISTES

1. Une programmation triennale en contradiction avec la persistance de sous-budgétisations

Initiée par la loi de **programmation des finances publiques** pour les années 2009 à 2012¹, la réduction progressive des crédits de la mission « Ville et logement » a été confirmée par la loi n° 2010-1645 de programmation des finances publiques pour la période 2011 à 2014 du 28 décembre 2010.

Programmation triennale des crédits de la mission « Ville et logement »

(en milliards d'euros)

	LFI 2011 hors CAS Pensions	LPFP 2012 hors CAS Pensions	LPFP 2013 hors CAS Pensions
Plafond des autorisations d'engagement	7 672	7 633	7 606
Plafond des crédits de paiement	7 632	7 565	7 505

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

D'ores et déjà, cette programmation dont les objectifs avaient été revus à la hausse entre les deux lois de 2009 et 2010, ne sera pas respectée pour 2012.

Le projet de loi de finances fixe en effet le plafond des autorisations d'engagement à 7 845 millions d'euros et celui des crédits de paiements à 7 721 millions d'euros, soit des dépassements respectifs de 2,8 % et 2,1 % par rapport aux plafonds définis dans le cadre triennal.

¹.Loi n° 2009-135 du 9 février 2009.

Ces dépassements résultent de « **dérapages** » **prévisibles** concernant les **aides personnelles au logement** d'une part et les **dépenses d'hébergement** d'autre part ; ils sont la conséquence des difficultés sociales et économiques amplifiées depuis 2008 qui ne sont pas intégrées dans les prévisions budgétaires mais gérées *a posteriori* au cours de l'exécution des budgets.

Par rapport à la loi de finances initiale pour 2011, le projet de budget 2012 enregistre, hors fonds de concours, une **augmentation de 2,26 % en autorisations d'engagement** et **1,17 % en crédits de paiement, due exclusivement à la hausse des dépenses d'aides personnelles au logement.**

Evolution des crédits de la mission à structure constante (hors fonds de concours)

(en euros)

	AE			CP		
	LFI 2011	PLF 2012	Evolution	LFI 2011	PLF 2012	Evolution
Total Mission Ville et logement	7 671 789 519	7 844 860 068	+ 2,26 %	7 631 837 153	7 721 115 678	+ 1,17 %
Programme 177 - Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	1 204 166 797	1 204 166 797	0,00 %	1 204 166 797	1 204 166 797	0,00 %
Programme 109 - Aide à l'accès au logement	5 301 389 585	5 603 134 727	5,69 %	5 301 389 585	5 603 134 727	5,69 %
Programme 135 - Développement et amélioration de l'offre de logement	541 972 254	501 700 000	-7,43 %	501 965 982	365 413 500	-27,20 %
Programme 145 - Politique de la ville et Grand Paris	624 260 883	535 858 544	-14,16 %	624 314 789	548 400 654	-12,16 %

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

2. Une réduction très forte des marges d'action de la politique du logement

Votre rapporteur spécial constate que les marges d'action dans le domaine de la politique du logement sont doublement réduites :

- globalement, par l'application stricte de la norme d'évolution des dépenses de l'Etat, s'agissant d'une mission qu'il serait légitime de traiter prioritairement ;

- au sein de la mission, par le poids croissant des incontournables « dépenses de guichet » qui pèsent sur les autres interventions de l'Etat,

notamment en faveur de la construction de logements ou de la rénovation du parc, devenues des « variables d'ajustement ».

Cette tension est particulièrement sensible s'agissant d'une mission qui est essentiellement composée de dépenses d'intervention et pour laquelle il n'existe pas de marges d'économies qui ne touchent pas directement les ménages ou les entreprises.

Part des dépenses d'intervention dans les programmes de la mission

(en euros)

	Autorisations d'engagement sur le Titre 6 Dépenses d'intervention	En % du total des AE	Crédits de paiement sur le Titre 6 Dépenses d'intervention	En % du total des CP
Total Mission Ville et logement	7 767 500 357	99 %	7 643 753 857	99 %
Programme 177 - Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	1 203 566 987	100 %	1 203 566 987	100 %
Programme 109 - Aide à l'accès au logement	5 603 134 727	100 %	5 603 134 727	100 %
Programme 135 - Développement et amélioration de l'offre de logement	461 907 298	92,1 %	325 620 798	89,1 %
Programme 145 - Politique de la ville et Grand Paris	498 891 345	93,1 %	511 431 345	93,3 %

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

B. LES FINANCEMENTS EXTRA BUDGÉTAIRES FRAGILISENT À TERME LA POLITIQUE DU LOGEMENT

La réduction des moyens budgétaires en faveur du logement s'est accompagnée de l'institution de « prélèvements obligatoires » auxquels ont été soumis les différents acteurs de cette politique. Le Gouvernement vise par ce biais à récupérer les financements qu'il supprime par ailleurs, au risque de mettre en péril l'avenir de ses partenaires.

La **série des ponctions** a commencé avec la contribution de 500 millions d'euros imposée en 2006 aux sociétés anonymes de crédit

immobilier (SACI) ; elle a depuis pris davantage d'ampleur et son périmètre s'est élargi.

1. La contribution d'Action logement

La loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion (loi n° 2009-323 du 25 mars 2009) a attribué au Gouvernement la faculté **d'orienter les emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC)**, et de fixer par la voie réglementaire les enveloppes prélevées en vue de les substituer notamment au financement par le budget de l'Etat du programme de rénovation urbaine, des actions de l'Agence de l'amélioration de l'habitat (ANAH) et du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD).

Pour l'exercice 2011, les enveloppes définies à ce titre par le décret n° 2009-747 du 22 juin 2009 s'élevaient à un total de 1 345 millions d'euros, soit 3,9 milliards sur la période triennale.

A compter du 30 juin 2011, et conformément à la procédure définie par la loi du 25 mars 2009, le Gouvernement a engagé une nouvelle concertation avec les représentants des organisations syndicales et patronales membres de l'Union d'économie sociale du logement afin de définir le prochain cadre triennal des emplois pour la période 2012-2014.

Les grands équilibres arrêtés par le Gouvernement prévoient notamment que Action Logement continuera à contribuer au financement de l'ANAH et de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) à hauteur de 3,25 milliards d'euros sur la période.

Schéma triennal d'emplois 2012-2014

La loi du 25 mars 2009 prévoit qu'à compter du 30 juin 2011, le Gouvernement engage une nouvelle concertation avec les représentants des organisations syndicales et patronales membres de l'Union d'économie sociale du logement afin de définir le prochain cadre triennal des emplois pour la période 2012-2014.

Le secrétaire d'État chargé du logement a mené la concertation avec les partenaires sociaux.

Les grands équilibres des emplois de la PEEC arrêtés par le Gouvernement sur les années 2012 à 2014 se ventilent de la manière suivante :

- Prêts directs aux salariés à hauteur de 2,25 Md€. L'État partage l'ambition des partenaires sociaux de renforcer le lien entre les entreprises, les collecteurs de la PEEC et les salariés par des aides directes à l'accession à la propriété et aux travaux, en cohérence avec les outils d'intervention de l'Etat, notamment le PTZ+.

- Financement des HLM avec une enveloppe de 2,8 Md€. Les aides seront maintenues au niveau de 2011, en cohérence avec les objectifs de l'Etat en matière de construction de logements sociaux (115 000 financés chaque année depuis 2007, contre 40 000 en 2000).

- Financement de l'accord national interprofessionnel (ANI) sur l'accompagnement des jeunes dans leur accès au logement à hauteur de 420 M€, permettant de financer 45 000 logements et hébergements supplémentaires sur trois ans.

- Financement de l'Association foncière logement (AFL) pour 600 M€ sur trois ans dans le cadre d'un recentrage de ses interventions sur la rénovation urbaine.

- Financement de l'ANAH et de l'ANRU à hauteur de 3,25 Md€.

Prenant en compte les préoccupations des partenaires sociaux sur le schéma d'emploi de la PEEC, l'Etat a décidé de réduire la contribution d'Action Logement au financement des agences de 650 M€ par rapport au précédent triennal.

- Autres interventions (sécurisation, accompagnement de la mobilité etc.) pour 1,55 Md€.

Le cadrage financier arrêté permettra de garantir la pérennité financière d'Action Logement, de mettre en œuvre les priorités des partenaires sociaux, en particulier l'Accord National Interprofessionnel (ANI) pour le logement des jeunes, de développer une offre de logements locatifs économiquement accessibles et d'assurer le financement de la rénovation urbaine, de l'amélioration du parc privé et de la lutte contre l'habitat indigne.

Source : Rapport sur la programmation des emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction, annexe au projet de loi de finances pour 2012.

Toutefois, la réduction de la contribution d'Action Logement au financement des agences, de 650 millions d'euros par rapport au précédent triennal, ne saurait être considérée comme satisfaisante.

Elle ne prend pas en compte, en effet, le poids des autres affectations qui cofinancent des actions de l'Etat comme :

- la contribution demandée pour les agences nationales et départementales d'information sur le logement (ANIL et ADIL), précédemment financés exclusivement sur crédits budgétaires, et qui s'est élevée à 33 millions d'euros sur la même période ;

- la contribution au système de la Garantie des risques locatifs (GRL) pour un montant passé de 39 à 110 millions d'euros entre 2009 et 2011 (pour un total de 226 millions d'euros).

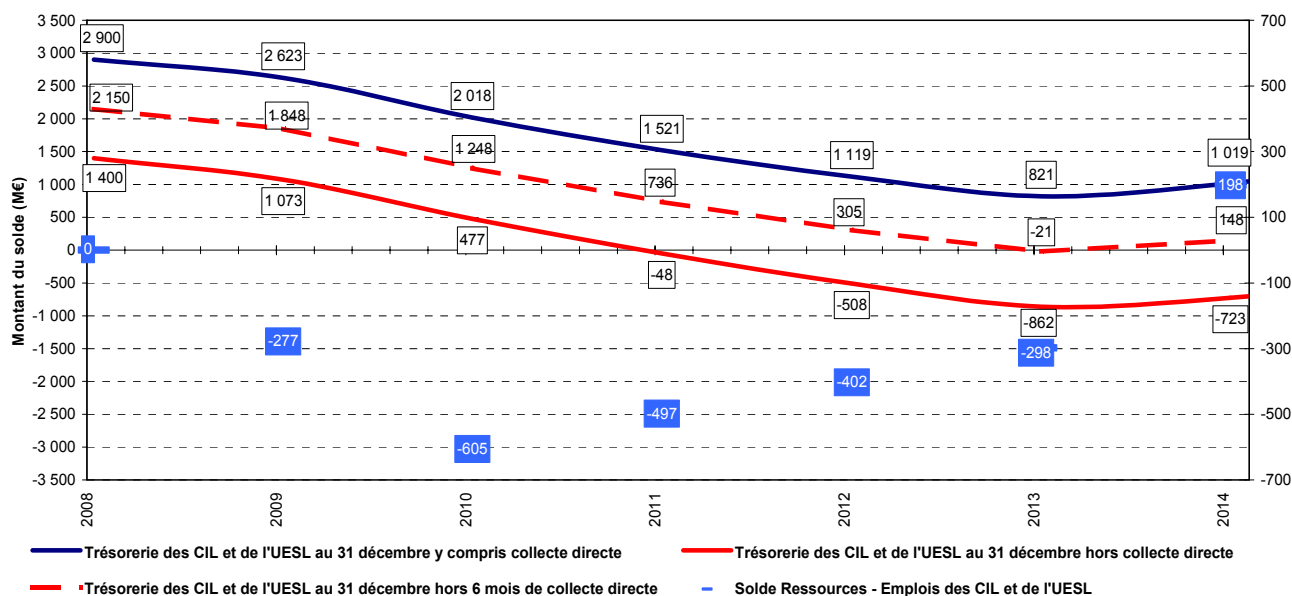
Les nouvelles règles définies depuis 2009 ont eu un impact certain sur la situation financière d'Action Logement dans la mesure où l'équilibre global des ressources et des emplois de la PEEC reposait pour une large part sur le retour des prêts à long terme¹ dont le volume a été sensiblement réduit par la réorientation des emplois.

Ainsi, selon les informations fournies à votre rapporteur spécial, les aides aux personnes physiques, y compris les aides à la mobilité professionnelle, devraient s'inscrire en baisse sur le triennal à 3,8 milliards d'euros d'engagements estimés, contre 5,6 milliards d'euros sur le triennal précédent.

Ce n'est qu'en 2014 que le solde emploi-ressources de la participation des employeurs à l'effort de construction devrait redevenir positif à hauteur de 200 millions d'euros, alors que le solde de trésorerie des collecteurs et de l'UESL hors 6 mois de collecte, considéré comme le minimum de trésorerie nécessaire pour le fonctionnement infra-annuel, devrait s'afficher à environ 150 millions d'euros.

¹ Les ressources des collecteurs sont essentiellement composées de la collecte (1,7 milliard d'euros en 2010) et des retours de prêts antérieurs (2 milliards pour les prêts long terme, 0,1 milliard pour les préfinancements).

Solde annuel de trésorerie et trésorerie cumulée des CIL et de l'UESL



Source : réponse au questionnaire budgétaire

Ces perspectives sont suffisamment inquiétantes pour la pérennité du système de la PEEC pour avoir conduit Action Logement à intenter en octobre 2011 une action en justice contre l'Etat devant le Tribunal administratif de Paris, fondée notamment sur l'argument selon lequel la PEEC n'est pas une contribution obligatoire et que les contraintes imposées sont incompatibles avec cette nature juridique *sui generis*.

En tout état de cause votre rapporteur spécial regrette que les obligations d'information du Parlement, mises à la charge du Gouvernement par la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion à l'initiative de la commission des finances du Sénat¹ n'aient pas été totalement respectées. Aux termes de l'article L. 313-3 du code de la construction et de l'habitation, en effet, une procédure de concertation précise aurait du être suivie qui implique que « le Parlement est saisi des **répartitions annuelles** lors du dépôt des projets de loi de finances » ce qui n'a pas été le cas.

¹ Voir l'avis de Philippe Dallier, au nom de la commission des finances, n° 11 (2008-2009).

Article L. 313-3 du code de la construction et de l'habitation

« A compter du 30 juin 2011, le Gouvernement engage, tous les trois ans, une concertation avec les représentants des organisations syndicales et patronales membres de l'Union d'économie sociale du logement, relative aux emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction.

« Pour chaque catégorie d'emplois, la nature des emplois correspondants et leurs règles d'utilisation sont fixées par décret en Conseil d'Etat, pris après concertation avec les représentants des organisations syndicales et patronales membres de l'Union d'économie sociale du logement. La répartition des ressources de la participation des employeurs à l'effort de construction entre chacune des catégories d'emplois mentionnées au présent article est fixée par un document de programmation établi pour une durée de trois ans par les ministres chargés du logement et du budget après concertation avec les représentants des organisations syndicales et patronales membres de l'Union d'économie sociale du logement. Ce document de programmation ainsi que les prévisions de crédits correspondantes sont transmis au Parlement lors du dépôt des projets de loi de programmation pluriannuelle des finances publiques. Les enveloppes minimales et maximales consacrées annuellement à chaque emploi ou catégorie d'emplois sont fixées pour une durée de trois ans par décret pris après concertation avec les représentants des organisations syndicales et patronales membres de l'Union d'économie sociale du logement. Le Parlement est saisi des répartitions annuelles lors du dépôt des projets de loi de finances. »

2. Le prélèvement sur les organismes HLM

La loi de finances pour 2011 (loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010) a créé une nouvelle ponction, ciblée sur les organismes HLM et venant se substituer à la taxation des « dodus-dormants » mise en place par la loi n° 2009-431 du 20 avril 2009 de finances rectificative pour 2009¹ et dont le rendement était jugé insuffisant².

Ainsi, l'article 210 de la loi soumet les organismes d'habitations à loyer modéré (HLM) et les sociétés d'économie mixte (SEM) à un prélèvement assis sur leur potentiel financier, dont le produit annuel est fixé à 175 millions d'euros, et à une majoration de la part variable de la cotisation additionnelle qu'ils versent à la Caisse de garantie du logement locatif social CGLLS, plafonnée à 70 millions d'euros pendant trois ans.

Ces deux ressources abondent un fonds géré par la CGLLS qui contribue au financement du programme de rénovation urbaine d'une part, et à celui du soutien apporté par l'Etat au développement et à l'amélioration du parc de logements locatifs sociaux.

C'est ainsi que pour un montant de 140 millions d'euros, le prélèvement HLM est reversé *a posteriori* au budget de l'Etat, par le biais de fonds de concours sur le programme 135 « Développement et amélioration de la construction de logements ».

¹ Après l'annulation par le Conseil constitutionnel de dispositions identiques votées dans le cadre de la loi de mobilisation pour le logement.

² Le fascicule « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances évalue son rendement à 10 millions d'euros en 2010.

Il ne s'agit toutefois pas de financer de nouveaux programmes de construction mais bien, dans la mesure où le versement est effectué exclusivement en crédits de paiement, de compenser le désengagement de l'Etat.

C. LES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES À LA MISSION SONT COÛTEUSES ET MAL CIBLÉES

1. Une dérive amplifiée depuis 2007

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

Elles s'élèvent à **plus de 14 milliards d'euros**, en progression de 3,6 % par rapport à 2011 et représentent désormais près du double des crédits budgétaires.

A titre de comparaison, en 2008, le montant de la dépense fiscale atteignait 10 769 millions d'euros pour un montant de crédits budgétaires de 7 691 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 7 176 millions d'euros de crédits de paiement.

Dépenses fiscales rattachées à la mission « Ville et logement »

(en millions d'euros)

	2010	2011	2012
<i>Programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables »</i>			
Impôts d'Etat	20	25	25
Impôts locaux, pris en charge par l'Etat	26	26	0
<i>Programme 109 « Aide à l'accès au logement »</i>			
Impôts d'Etat	51	51	50
Impôts locaux, pris en charge par l'Etat	25	27	29
<i>Programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement »</i>			
Impôts d'Etat	12 199	12 913	13 414
Impôts locaux, pris en charge par l'Etat	32	44	45
<i>Programme 147 « Politique de la ville et Grand Paris »</i>			
Impôts d'Etat	306	311	321
Impôts locaux, pris en charge par l'Etat	149	165	165
<i>Total</i>			
Impôts d'Etat	12 576	13 300	13 810
Impôts locaux, pris en charge par l'Etat	232	262	239

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

L'importance des dépenses fiscales doit cependant être mise en perspective et il convient de souligner :

- qu'un tiers du montant total des dépenses est constitué par **le 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 qui représente 5,2 milliards d'euros et dont l'objet est également le soutien à l'activité et la lutte contre le travail au noir ;

- que si la dépense fiscale au profit du secteur du logement est importante, selon les comptes du logement (édition 2011), la totalité des prélèvements fiscaux¹ relatifs au logement en 2009 s'élève à 55,3 milliards d'euros dont 31,5 milliards d'euros au profit de l'Etat et 23,8 milliards d'euros au profit des collectivités territoriales.

2. De mauvais choix

Plus encore que son volume, c'est l'orientation de la dépense fiscale de ces dernières années qui est contestable.

¹ Ces montants correspondent à la charge nette restant à charge, les exonérations, dégrèvements et avantages fiscaux accordés étant déduits du montant des rôles émis.

Les niches fiscales récemment créées n'ont pas répondu aux besoins de la crise du logement, elles ont été focalisées sur l'objectif très idéologique de la « France de propriétaires » et leur bénéfice s'est concentré sur les catégories les plus favorisées de la population compte tenu de l'absence de critères de revenu aussi bien dans le secteur de l'accession que dans celui de l'investissement locatif.

Les principales niches fiscales du logement depuis 2007

(en millions d'euros)

Texte	Mesure	Coût pour 2012
Loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat du 21 août 2007	Crédit d'impôt sur le revenu au titre de l'acquisition de l'habitation principale	1 825
Loi de finances pour 2008	Eco prêt à taux zéro	100
Loi de finances rectificative pour 2008	Réduction d'impôt pour les investissements locatifs « Scellier »	430
	Dispositif « Scellier intermédiaire »	220
	Régime de la location meublée non professionnelle, dispositif « Censi Bouvard »	80
Loi de finances pour 2011	Prêt à taux zéro renforcé PTZ+	1 380

Source : commission des finances

L'exemple du **prêt à taux zéro dit PTZ+** est emblématique d'une **dépense fiscale insuffisamment ciblée**. En voulant préserver l'universalité du nouveau produit créé par la loi de finances pour 2011, le Gouvernement a augmenté le coût fiscal au seul profit des catégories les plus aisées.

Comme le précise l'indicateur associé du programme 135 DAOL, le pourcentage des bénéficiaires du PTZ+ à revenus aisés (tranches 9-10) atteindra 55 % des bénéficiaires du nouveau PTZ alors que l'ancienne formule était concentrée à hauteur de 56 % sur la population des actuels bénéficiaires du PTZ + à revenus modestes (tranches 1-3).

III. PRÉSENTATION DES PROGRAMMES

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

Le programme 177 est placé sous la responsabilité du directeur général de la cohésion sociale du ministère de la santé mais exécuté sous l'autorité du ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement.

Il représente 1,204 milliard d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, soit 15 % du montant total de la mission « Ville et logement ».

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

1. Des priorités redéfinies

a) Le choix du « logement d'abord »

C'est en 2009 que le Secrétaire d'Etat au logement a défini la nouvelle politique de l'Etat visant une « refondation » du dispositif « accueil, hébergement, insertion », et affirmant le principe du « logement d'abord » qui fait de la fluidité de l'hébergement vers le logement la clé de l'efficacité de la politique en direction des personnes sans domicile.

Cette réorientation de la stratégie gouvernementale s'est traduite dans la construction du budget 2011 par une contraction des dépenses d'hébergement compensé par un accroissement sensible (+ 30 %) des crédits consacrés au logement adapté. Cette stratégie est confortée dans le projet de budget pour 2012.

Conséquences budgétaires du choix du « logement d'abord »

(en millions d'euros)

	Exécution 2010	LFI 2011	PLF 2012	Evolution 2012/2010
Hébergement d'urgence	285	248	244	- 14,4%
CHRS	629	625	613	- 2,5%
Sous-total	914	873	857	- 6,2%
Logement adapté (ALT ; Intermédiation locative ; AGLS ; Maisons-relais ; AVDL)	119	154	158	+ 32,8%

Source : réponses au questionnaire budgétaire

b) Les conséquences sur le contrôle de la performance

En conséquence de cette réorientation, les objectifs et indicateurs du programme ont été modifiés afin de mieux les cibler sur le traitement des demandes d'hébergement et de logement adapté sans pour autant négliger les autres types d'intervention : accès aux droits, insertion, gouvernance, lutte contre la prostitution...

Ainsi, l'indicateur relatif à l'orientation des personnes par le 115 a été modifié afin de prendre en compte la création des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) qui, à partir de l'automne 2010, constituent des « plateformes uniques » chargées de recueillir les demandes d'hébergement ou de logement adapté des personnes sans abri.

Votre rapporteur spécial note toutefois une certaine contradiction entre l'ambition de la cible retenue pour 2013 s'agissant de cet indicateur 1.2 « Proportion des personnes hébergées suite à une orientation par le SIAO », soit 80 % de personnes hébergées suite à une orientation par le SIAO, et les résultats d'une enquête ponctuelle réalisée le 20 juillet 2011 par l'Observatoire national des 115.

Selon cette enquête, qui portait sur 34 départements (hors Paris) :

- 1 701 nouvelles demandes d'hébergement ont été enregistrées le jour même ;
- 596 ont donné lieu à un hébergement, soit 35 % ;
- 1 105 ont été laissées sans solution, soit 65 %, la plupart des réponses négatives étant dues au manque de places (903).

Par ailleurs, un nouvel indicateur a été créé pour le PAP 2012 : « Suivi de la contractualisation entre les opérateurs locaux et l'Etat ». Il vise à mesurer la montée en charge de la contractualisation entre les opérateurs de l'accueil, l'hébergement et l'insertion et l'Etat, suite à la circulaire du 4 mars 2011.

2. Un cadrage triennal intenable

Le tableau suivant présente pour le programme 177 les objectifs fixés par la programmation triennale des finances publiques.

La mise en parallèle des restrictions de crédits budgétaires envisagées et des consommations effectives de l'exercice 2010 montre l'extrême difficulté voire l'impossibilité de respecter les plafonds de dépenses.

Plafonds 2011-2013 du programme 177 à structure courante

AE=CP en millions €	2010					PLAFOND 2012-2013					
	LFI	Reports	DA	LFR	Total	PLF 2011	n / n-1	2012	n / n-1	2013	n / n-1
Action 12 - Hébergement et logement adapté	988,3		90,8	53,0	1 132,1	1 079,2	- 52,9	1 055,8	- 23,4	1 035,8	- 20,0
Actions 11, 13 et 14 - Prévention de l'exclusion, aide alimentaire et conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale	91,1		19,2	10,0	120,3	91,4	- 28,6	78,0	- 13,4	48,4	- 29,6
Action 15 – Rapatriés	20,0		0,0	20,5	40,5	14,3	- 26,2	14,1	- 0,2	13,7	- 0,4

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Comme le souligne votre commission depuis plusieurs années, cet affichage va à l'encontre de « *l'évolution des dernières années, caractérisée par une augmentation rapide et continue des dépenses effectuées au titre du programme. Les résultats de l'exécution budgétaire, marquée par des abondements de crédits via des décrets d'avance ou en provenance de la mission « plan de relance », laissent à penser que les inscriptions budgétaires sont encore une fois marquées par un optimisme exagéré* »¹.

Il est en outre contre productif par rapport à l'effort de rebasage des dotations que s'efforcent de conduire les responsables du programme.

3. Les impasses budgétaires

Les sous-budgétisations du programme 177 touchent notamment les dépenses d'aide alimentaire et de l'hébergement d'urgence. Elles prennent cette année une acuité toute particulière.

a) L'aide alimentaire menacée

Le dispositif d'aide alimentaire qui comprend des crédits gérés par l'administration centrale et des crédits gérés par les services déconcentrés chargés de la cohésion sociale, a été abondé depuis 2006, par des crédits complémentaires en cours d'année, soit par décret d'avance soit en loi de finances rectificative.

Malgré l'évidence des besoins, en 2011, les crédits ouverts à ce titre en loi de finances initiale ont été inférieurs à la consommation de l'exercice 2010.

¹ Rapport général n° 111 (2010-2011) annexe 32 mission « Ville et logement » de Philippe Dallier, fait au nom de la commission des finances.

Evolution des crédits de l'aide alimentaire (programme 177)

(en euros)

AE = CP	Exécution 2009	Dont plan de relance	2010			2011		
			LFI	DA sept	Total	PLF	Amdt Sénat	LFI
Action 13 - Aide alimentaire	36 904 272	18 995 493	13 050 000	11 200 000	24 250 000	13 050 000	9 300 000	22 350 000
Nationale	29 515 288	18 995 493	11 050 000	11 200 000	22 250 000	11 050 000	9 300 000	20 350 000
Déconcentrée	7 388 984		2 000 000		2 000 000	2 000 000		2 000 000

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Dans le projet de budget pour 2012, les crédits de l'aide alimentaire s'établissent à 22 585 000 euros, soit une progression de 1,1 % qui sera sans aucun doute insuffisante, compte tenu de l'augmentation de la demande qui s'exprime dans une période de crise sociale sévère et du contexte très défavorable à la suite de la décision de réduire drastiquement le Programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD).

b) La pression des demandeurs d'asile sur l'hébergement d'urgence

Le projet de loi de finances prévoit, en ce qui concerne **l'hébergement d'urgence, une diminution des crédits qui passeraient de 248 millions à 244 millions d'euros.**

Ce choix ne semble pas raisonnable compte tenu de la réalité de la demande orientée vers les structures d'hébergement généralistes financées par le programme 177, et liée à l'insuffisance d'offre d'accueil dans les centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA).

Comme l'a souligné un récent rapport de la commission des finances¹, le principe de l'accueil inconditionnel conduit le programme 177 à prendre en charge dans les structures d'accueil et d'hébergement généralistes les **déboutés du droit d'asile** qui peuvent difficilement s'inscrire dans un parcours d'insertion vers le logement.

Au total, environ 20 % du public accueilli dans les centres d'hébergement d'urgence relève de la demande d'asile. La prise en charge de ce public représente un coût d'une cinquantaine de millions d'euros pour le dispositif d'hébergement généraliste.

Dans une moindre mesure, compte tenu, d'une part, du caractère obligatoire de certaines des dépenses financées par le programme 177 et, d'autre part, de la montée des besoins en lien avec les conséquences de la crise économique, les **actions de prévention** apparaissent comme les victimes des contraintes budgétaires. C'est notamment le cas des **Points d'accueil et d'écoute pour les jeunes (PAEJ).**

¹ Rapport d'information de la commission des finances par Pierre Bernard-Reymond et Philippe Dallier n° 584 (2010-2011) - juin 2011.

Pour un montant de crédits consommés de 9,9 millions d'euros en 2010, et une inscription de 7,4 millions en LFI 2011, le projet de loi de finances pour 2012 ne prévoit que 5 millions d'euros ce qui risque d'avoir pour conséquence un report de charge vers les collectivités territoriales qui financent aux deux tiers ces structures.

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

Le programme « Aide à l'accès au logement » regroupe les crédits constituant la contribution de l'Etat au financement des **aides à la personne**, ainsi que les crédits de soutien aux associations agissant dans le domaine du logement et ceux destinés au financement du système de garantie des risques locatifs.

Il représente 73 % du montant total des crédits de paiement de la mission « Ville et logement ».

S'il est exact que le responsable de programme ne dispose d'**aucune marge de manœuvre sur plus de 90 % des crédits du programme** compte tenu de leur caractère de dépense de guichet, votre rapporteur spécial condamne la **répétition des sous-budgétisations** reposant sur des hypothèses économiques irréalistes.

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

(en euros)

Action	AE	AE = CP	
	Exécution 2010	LFI 2011	PLF 2012
Aides personnelles	5 552 700 000	5 277 007 000	5 558 000 000
Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté	8 832 780	8 382 585	8 134 727
Garantie des risques locatifs (1)		16 000 000	37 000 000
Total	5 561 532 780	5 301 389 585	5 603 134 727

(1) L'action GRL était précédemment inscrite au programme 135 DAOL

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

1. L'augmentation des prestations d'aide au logement

Les charges du fonds national d'aides au logement (FNAL), qui finance deux des trois prestations d'aides personnelles au logement¹,

¹ Le FNAL finance depuis le 1^{er} janvier 2006, l'aide personnalisée au logement (APL) et l'allocation au logement sociale (ALS). L'allocation au logement familiale (ALF) est financée par le fonds national des prestations familiales, sans contribution du budget de l'Etat.

dépendent du niveau d'augmentation des dépenses de logement¹ et de la situation économique des ménages (évolution du revenu et du chômage).

Les effets de la crise économique et financière ont conduit à une forte augmentation des prestations versées et, en conséquence, des charges du FNAL.

Les charges du FNAL (budget prévisionnel)

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011	2012 (prévisions)
Prestations APL	6 463	6 770	6 748	7 103
Prestations ALS	4 639	4 843	4 914	5 069
Frais de gestion	222	232	233	243
Total	11 325	11 845	11 895	12 415

Source : projets annuels de performances annexés aux projets de lois de finances pour 2011 et 2012

2. La subvention d'équilibre de l'Etat

Le financement des prestations d'aides au logement est réparti entre l'Etat, les régimes de prestations familiales et les cotisations employeurs avec l'apport accessoire d'une fraction de 1,48 % de la taxe sur les tabacs prévu à l'article 575 du code général des impôts.

La contribution de l'Etat est constituée par la **subvention d'équilibre** qu'il verse au fonds. Elle est donc naturellement sensible aux évolutions de la situation économique qui augmente le montant des prestations versées et diminue les versements des employeurs.

Dans ces conditions, la programmation pluriannuelle des finances publiques semble exagérément optimiste.

Évolution triennale des crédits programme 109 « Aide à l'accès au logement »

(en millions d'euros, AE = CP)

2011	2012	2013
5,285	5,366	5,454

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

Il est donc fort probable que comme les années précédentes, la dotation initiale de loi de finances doit être complétée, en loi de finances rectificative ou par décret d'avances.

¹ Les loyers-plafonds et le forfait de charges sont indexés sur l'indice de référence des loyers (IRL) depuis la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement.

En 2009, la dotation initiale de 4 937 millions d'euros a été complétée par un apport de 558 millions d'euros en loi de finances rectificative.

Pour l'exercice 2010, la dotation de 5 361 millions d'euros a été abondée de 191 millions d'euros en loi de finances rectificative.

Pour l'exercice 2011, le Gouvernement a déjà annoncé un abondement des crédits d'aides au logement qui sera prélevé sur les 600 millions transférés sur la mission « Provisions » à l'occasion de l'examen de la troisième loi de finances rectificative pour 2011 en contrepartie des moindres dépenses du Fonds de compensation de la TVA (FCTVA).

Les ressources du FNAL (budget prévisionnel)

(en millions d'euros)

	2010	2011	PLF 2012
Contribution des régimes sociaux	3 876	3 847	4 029
Cotisations employeurs	2 468	2 619	2 667
Affectation d'une partie de la taxe sur les tabacs	140	152	161
Contribution de l'Etat	5 361	5 277	5 558
Total	11 845	11 895	12 415

Source : projets annuels de performances annexés aux projets de lois de finances

3. La progression du coût de la garantie des risques locatifs

La loi de finances pour 2011 a créé une **nouvelle action** : « **Garantie des risques locatifs** » regroupant les crédits budgétaires ouverts pour permettre le remboursement par l'Etat à Action Logement, chargé de la gestion du fonds GRL, des frais occasionnés par les publics dont la charge lui revient, dans le cadre du dispositif mis en place en décembre 2009¹. Initialement rattachée au programme 135 « DAOL » cette action a été dotée de 16 millions d'euros en AE = CP.

Le **projet de loi de finances pour 2012** modifie le rattachement de cette action, désormais insérée dans le programme 109 « Aides au logement », mais surtout propose de **porter ce montant à 37 millions d'euros**.

¹ Le dispositif GRL est co-financé par Action logement et l'Etat. Il est destiné à faciliter l'accès à un logement locatif d'un plus grand nombre de locataires. Il est basé sur la souscription facultative par les bailleurs d'un contrat d'assurance garantissant le risque d'impayés de loyers et les dégradations locatives auprès de l'un des assureurs adhérents au dispositif. Est éligible à la GRL tout locataire dont le taux d'effort (rapport entre le montant des ressources – qui incluent, le cas échéant, les aides personnelles au logement perçues par le locataire – et le montant du loyer et des charges et taxes locatives) est inférieur ou égal à 50 %, indépendamment de la nature de son contrat de travail et de la stabilité de son revenu.

Ces crédits sont nécessaires pour financer la part « Etat » due au fonds de garantie universelle des risques locatifs (fonds GURL) pour les publics relevant de l'Etat¹ et au titre des sinistres constatés en 2011.

Selon les informations fournies à votre rapporteur spécial, cette estimation repose sur les hypothèses suivantes :

« - une diffusion progressive de la GRL au sein du parc locatif privé : 270 000 logements en garantie en 2011, soit environ 4,7 % du parc locatif privé ;

- une part de public compensable « Action Logement / Etat » estimée à 90 % du parc couvert par la GRL ;

- une diffusion progressive des locataires éligibles « Action Logement / Etat » parmi les locataires couverts par un contrat GRL avec une répartition de ces locataires en 15 % de locataires éligibles « Etat » et 85 % de locataires éligibles « Action Logement » ;

- une fréquence de sinistres estimée à partir des caractéristiques des locataires : pour les locataires couverts par l'Etat, plus précaires, un taux de sinistralité de 20 % ; pour les locataires couverts par Action Logement, un taux de sinistralité de 8 % ;

- un montant de sinistre moyen de 5 500 € par logement ;

- un taux moyen de prime d'assurance hors taxe à 2,5 % du montant du loyer qui serait de 525 € par mois en moyenne ;

- un seuil de sinistralité « normale », défini par décret en Conseil d'Etat, de 55 %. »

A la part de l'Etat s'ajoute celle versée par Action logement, qui s'est élevée à 110 millions d'euros en 2011 et devrait se maintenir au même niveau en 2012.

¹ Pour l'exposé des règles de partage des financements entre l'Etat et Action logement, on renverra au rapport spécial « Ville et logement » sur le projet de loi de finances pour 2011 précité.

Le périmètre et le coût de la GRL

	2011	2012	2013
Nombre de logements couverts en GRL 2	270 000	400 000	530 000
Locataires éligibles Action Logement	206 000	238 000	315 000
Locataires éligibles Etat	36 000	42 000	55 000
Prévisions de compensations UESL	75 M€	84 M€	113 M€
Prévisions de compensations État	8-10 M€ ¹	37 M€	42 M€

1 Avant financement du fonds pour les publics Etat.

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Or pour un coût global élevé, **les performances de la GRL restent très modestes** et ne semblent pas meilleures que celles du dispositif antérieur.

Selon les informations apportées à votre rapporteur spécial, « *le dispositif de la GRL2 monte progressivement en puissance. À ce stade, trois entreprises d'assurances (DAS, CGI Assurances et la Mutuelle Alsace Lorraine) ont adhéré au nouveau dispositif. Le lancement de la GRL2 s'accompagne parallèlement de la transformation des contrats du premier dispositif GRL ou GRL1 en contrats GRL de la nouvelle génération.*

« A la fin 2010, 109 000 logements du parc privé étaient couverts dans le cadre de la GRL2. A cette date, 35 000 logements supplémentaires faisaient encore l'objet d'une couverture par le dispositif GRL1 ».

Cet échec relatif tient pour beaucoup à une commercialisation difficile de la GRL par les assureurs qui favorisent la vente de leurs propres produits. Une négociation avait été engagée par le ministère du logement pour améliorer cette situation. Elle n'a semble t-il pas encore abouti malgré les déclarations optimistes du ministre lors de l'examen de la loi de finances pour 2011.

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

Le programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement » est sous la responsabilité du directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature. Il regroupe les interventions de l'Etat en faveur de l'**aide à la pierre**, certaines dépenses de soutien et le financement du **droit au logement opposable (DALO)**.

Ce programme comprend cinq actions :

L'action 1 « Construction locative et amélioration du parc » regroupe les subventions pour le financement du logement locatif social et les aides à la réalisation d'aires d'accueil des gens du voyage.

L'action 2 « Soutien à l'accession à la propriété » comprend les commissions versées au titre des frais de gestion du dispositif de garantie de l'accession sociale à la propriété, de la gestion des prêts à 0 % et des éco prêts à taux zéro.

L'action 3 « Lutte contre l'habitat indigne » ne comporte comme en 2010 aucun crédit, le financement de l'ANAH reposant désormais sur des ressources extra-budgétaires.

L'action 4 « Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction » regroupe les financements destinés aux études liées à la qualité de la construction et aux frais de contentieux, consécutifs en particulier à la mise en œuvre du DALO.

L'action 5 « Soutien » regroupe des crédits d'études, de communication et autres crédits support résiduels ainsi que les crédits de fonctionnement liés à l'instruction des dossiers du DALO.

Comme il a été dit précédemment, la plupart des dépenses fiscales de la mission « Ville et logement » sont rattachées au programme 135 « DAOL ». Ces dépenses fiscales ne font l'objet, dans le projet de loi de finances pour 2012, que d'aménagements à la marge.

Ainsi, le projet de loi de finances 2012 propose :

- de recentrer l'avantage fiscal, prorogé jusqu'au 31 décembre 2015, en ramenant le taux de la réduction d'impôt à 14 % et en instaurant des plafonds de prix par mètre carré modulés par zone à compter de 2012 ; en revanche, la réduction complémentaire sous plafonds de loyers plus contraints et plafonds de ressources du locataire, dite « Scellier intermédiaire », est maintenue à 10 % (deux périodes de trois ans à 5 %), en raison de l'intérêt social de ce dispositif spécifique ;

- d'achever le « verdissement » du dispositif initié en loi de finances pour 2010, en réservant son bénéfice aux logements « BBC » dès 2012, ce qui permet de finaliser la transition vers la réglementation thermique 2012, qui

sera applicable à l'ensemble des demandes de permis de construire de logements déposées à compter du 1^{er} janvier 2013.

Ces aménagements font l'objet d'un examen dans le cadre des articles non rattachés de la seconde partie de la loi de finances.

1. La réduction drastique des crédits budgétaires d'aide à la pierre

Le tableau suivant détaille par action du programme les évolutions de crédits. Il montre la réduction rapide des crédits budgétaires destinés à la construction et à la rénovation des logements du parc social, particulièrement en crédits de paiement.

Evolution des crédits du programme 135 DAOL hors fonds de concours

(en euros)

Actions	AE			CP		
	LFI 2011	PLF 2012	Evolution	LFI 2011	PLF 2012	Evolution
1 Construction locative et amélioration du parc	508 572 254	458 900 000	- 9,8 %	468 565 982	322 613 500	- 31,1 %
2 Soutien à l'accession à la propriété	4 700 000	4 500 000	- 4 %	4 700 000	4 500 000	- 4 %
3 Lutte contre l'habitat indigne	0	0		0	0	
4 Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction	16 820 984	26 907 298	+ 60 %	16 820 984	26 907 298	+ 60 %
5 Soutien	11 879 016	11 392 702	- 4,1%	11 879 016	11 392 702	- 4,1 %
Total	541 972 254	501 700 000	- 7,4%	501 965 982	365 413 500	- 27,2 %

Source : projet annuel de performances « Ville et logement » annexé au projet de loi de finances 2012

Selon les réponses fournies par le Gouvernement, la dotation de 450 millions d'euros en AE, soit le montant total de l'action 1 à l'exclusion des dépenses en faveur des gens du voyage et de la subvention pour charges de service public versée à l'ANAH, doit permettre le financement de la production de 120 000 logements locatifs sociaux se décomposant en 22 500 prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI), 55 000 prêts locatifs à usage social (PLUS) et 42 500 prêts locatifs sociaux (PLS).

Programmation 2012 des aides à la pierre

(en nombre de logements et en millions d'euros)

	Nombre de logements	Subvention moyenne par logement (en €)	Coût total (en M€)
PLUS	55 000	600	33,0
PLAI	22 500	9 600	216,0
PLS	42 500		
Surcharge foncière			190,6
Sous-total offre nouvelle	120 000		439,6
Démolition	1 360	2 500	3,4
Actions d'accompagnement et numéro unique			7
Total			450

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

La seule hausse de crédits concerne l'action 4 « Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction ». Après une augmentation de 118 % entre 2010 et 2011, les crédits continuent de progresser à un rythme rapide en raison, d'une part, de l'application des mesures de la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable qui conduit à des condamnations pécuniaires de l'Etat au titre du recours contentieux (19,3 millions d'euros) et, d'autre part, d'un ambitieux programme d'études que le contexte budgétaire aurait pourtant dû conduire à modérer (7 millions d'euros).

2. Les fonds de concours, élément central de soutien du programme

Le montant total des fonds de concours attendus en 2012 en appui au programme est de 3,130 millions d'euros en autorisations d'engagement et de **143,130 millions d'euros en crédits de paiement**.

Ils confortent pour 3,130 millions d'euros l'action « Soutien » au titre d'études et d'opérations de communication financées par les professionnels du bâtiment.

La majeure partie, soit **140 millions d'euros** est toutefois affectée à l'action « Construction locative et amélioration du parc ». Elle correspond à la **fraction principale du prélèvement effectué sur le potentiel financier des organismes HLM** et sociétés d'économie mixte en application de l'art. L.423-14 du code de la construction et de l'habitation tel que modifié par l'article 210 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011. Le solde du produit de cette péréquation qui rapportera, en 2012,

245 millions d'euros, doit être versé à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (105 millions d'euros).

Cet apport est en forte augmentation par rapport à 2011. Les fonds de concours s'élevaient alors à 3,130 millions d'euros en AE = CP sur l'action « Soutien », à 10 millions d'euros en AE = CP sur l'action 03 « Lutte contre l'habitat indigne » et à 80 millions d'euros en CP sur l'action 01 « Construction locative et amélioration du parc ».

3. Le bilan mitigé du fonds d'aide à la rénovation thermique (FART)

Par une convention du 14 juillet 2010, l'Etat a confié à l'ANAH la gestion d'un fonds national d'aide à la rénovation thermique (FART) des logements privés. Les dépenses éligibles ainsi que les conditions d'attribution des aides sont précisées dans un arrêté du Premier ministre, en date du 6 septembre 2010. Ce fonds a pour objet d'aider les ménages propriétaires occupants à faibles revenus à mener à bien des travaux améliorant la performance énergétique de leur logement de 25 % minimum. Il est institué pour la période 2010-2017 et est doté par l'État de 500 millions d'euros, pour le traitement de 300 000 logements.

Sa mise en place se réalise dans le cadre de contrats locaux d'engagement contre la précarité énergétique qui associent, outre l'Etat et l'ANAH, les collectivités territoriales et d'autres partenaires pour la réalisation de repérage des situations à traiter, l'élaboration de diagnostic énergétique et financier, et le financement croisé des travaux.

En 2012, le fonds doit apporter au programme national une contribution de 69 millions d'euros, en complément des 104 millions de crédits d'aides propres affectés par l'agence. Ces financements sont complétés également par la mobilisation des collectivités territoriales : deux tiers des départements sont concernés ainsi que des EPCI et un certain nombre de régions. Des partenariats ont été par ailleurs conclus au plan national avec le réseau des sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif d'accession à la propriété (SACICAP), la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) et la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA).

Il est prévu, pour 2012, le traitement de 40 000 logements.

La **mise en place du FART** semble toutefois prendre un **certain retard** comme le montrent les modifications intervenues sur l'indicateur de performance « 3.3 : Taux de logements aidés par l'ANAH dans le cadre de la lutte contre la précarité énergétique ».

Cet indicateur avait fixé pour objectif 2011 un taux de logements aidés par l'ANAH dans le cadre de la lutte contre la précarité énergétique de 35 %. L'objectif a été ramené à 15 % pour tenir compte du non respect de l'hypothèse d'une signature de l'ensemble des contrats locaux d'engagement

contre la précarité énergétique, conditionnant l'aide complémentaire de solidarité écologique (FART), au premier trimestre 2011.

D. LE PROGRAMME 147 « POLITIQUE DE LA VILLE ET GRAND PARIS »

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

Il représente 535,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 548,4 millions d'euros en crédits de paiement, soit de fortes diminutions par rapport à la loi de finances initiale pour 2011, respectivement de 14,2 % et 12,2 %, dues pour l'essentiel à la baisse des compensations d'exonération de cotisations sociales dans les zones franches urbaines.

1. Le rattachement du Grand Paris

Le programme 147 comprend cinq actions

L'**action 1** « Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville » regroupe désormais, **exclusivement** et dans leur **intégralité, les crédits d'intervention à destination des quartiers** mobilisés au travers des Contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) et les dispositifs spécifiques.

L'**action 2** « Revitalisation économique et emploi » est consacrée exclusivement aux **compensations d'exonérations de charges en ZFU** et en zones de redynamisation urbaine (ZRU) et à la subvention pour charge de service public de l'Etablissement public d'insertion de la défense (EPIDe) pour **23,7 millions d'euros en AE = CP**.

L'**action 3** « Stratégie, ressources et évaluation » regroupe les crédits de fonctionnement, d'études et de soutien à destination des **organismes de la politique de la ville** et des **associations** « têtes de réseau » qui étaient antérieurement éclatées entre les différentes actions.

Le périmètre de l'**action 4** « Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie » s'est considérablement restreint depuis que le financement du PNRU est assuré en totalité par Action Logement. Il ne comprend plus que les crédits délégués à l'ANRU pour l'amélioration des collèges dégradés et des interventions ponctuelles de l'ACSé sur la gestion urbaine de proximité et les conventions de quartiers rénovés.

Une nouvelle **action 5** « Grand Paris »¹ a, enfin, été créée en raison du rattachement au programme en 2011 des crédits destinés à la **Société du**

¹ Précédemment rattachée à l'action 1 du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire ».

Grand Paris (SGP), établissement public de l'Etat à caractère industriel et commercial, auquel la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris a confié la mission principale de concevoir et d'élaborer le schéma d'ensemble et les projets d'infrastructures composant le réseau de transport public du Grand Paris et d'en assurer la réalisation. Cette action ne comprend toutefois qu'un montant de crédits limité, soit 1,5 million en AE = CP, correspondant à la participation du ministère de la ville au groupement d'intérêt public « Atelier international du Grand Paris ».

En effet, **la subvention pour charge de service public de la SGP a été supprimée**, une partie de ces crédits étant redéployés au profit des actions territorialisées de l'ACSé (à hauteur de 5,2 millions d'euros).

2. L'évolution des dotations

Les crédits du programme, constitués à **93 % de dépenses d'intervention**, sont en **baisse, respectivement de 14 % pour les autorisations d'engagement et 12 % pour les crédits de paiement**.

Evolution des crédits du programme 147

(en euros)

Actions	AE			CP		
	LFI 2011	PLF 2012	Evolution	LFI 2011	PLF 2012	Evolution
1. Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville	366 379 400	362 002 843	-1,2 %	365 879 400	361 802 843	-1,1 %
2. Revitalisation économique et emploi	222 159 500	144 828 502	-34,8 %	222 159 500	144 828 502	-34,8 %
3. Stratégie, ressources et évaluation	23 601 500	24 027 199	1,8 %	23 001 500	24 169 309	5,1 %
4. Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie	6 173 713	3 500 000	-43,3 %	7 327 619	16 100 000	119,7 %
5. « Grand Paris »	5 946 770	1 500 000	-74,8 %	5 946 770	1 500 000	-74,8 %
Total	624 260 883	535 858 544	-14,2 %	624 314 789	548 400 654	-12,2 %

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

Par rapport aux montants de la loi de finances initiale pour 2011, la diminution des crédits représente 88 millions d'euros en AE et 75,9 millions en CP.

Près de 63 % de cette réduction (47,5 millions d'euros) résulte de la baisse des compensations d'exonérations de charges sociales dans les zones franches urbaines en raison de la réforme opérée en 2010¹.

En revanche, les crédits destinés aux missions territorialisées de l'ACSé sont stabilisés et la priorité est mise sur les domaines de la prévention de la délinquance, l'éducation et l'emploi. En particulier, le dispositif Adultes relais est préservé et la dotation du programme « Réussite Educative » prévoit une augmentation de 4,2 %, soit 3,4 millions d'euros.

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

**Programme 147 « Politique de la ville et Grand Paris »
Répartition des crédits 2012 à structure constante 2011**

(en milliers d'euros)

	LFI 2011		Répartition 2012	
	AE	CP	AE	CP
Politique de la ville et Grand Paris	624 260 883	624 314 789	535 858 544	548 400 654
SG-CIV total	210 372 413	209 282 700	128 355 701	128 297 811
SG-CIV fonctionnement des services	2 300 000	2 300 000	2 267 199	2 269 309
SG-CIV mission d'intervention	9 872 413	9 282 700	4 760 000	4 900 000
SG-CIV ex FIV et GPV-ORU	500 000	0	200 000	0
SG-CIV exonérations ZFU / ZRU	197 700 000	197 700 000	121 128 502	121 128 502
EPIDE SCSP(*)	24 400 000	24 400 000	23 700 000	23 700 000
ACSE total	379 159 700	379 159 700	382 302 843	382 302 843
ACSE SCSP	11 300 000	11 300 000	11 000 000	11 000 000
ACSE mission d'animation	18 100 000	18 100 000	10 640 000	10 640 000
ACSE mission d'intervention territoriale (y compris crédits Outre-mer en 2012)	190 159 700	190 159 700	194 162 843	194 162 843
ACSE mission d'intervention nationale 1 : réussite éducative	83 000 000	83 000 000	85 000 000	85 000 000
ACSE mission d'intervention nationale 2 : adultes-relais	76 600 000	76 600 000	76 000 000	76 000 000
ACSE FIPD			5 500 000	5 500 000
ANRU SCSP	0	0	0	0
ANRU interventions (collèges dégradés)	4 382 000	5 525 619	0	12 600 000
SGP SCSP / AiGP	5 946 770	5 946 770	1 500 000	1 500 000

() subvention pour charge de service public*

Source : réponse au questionnaire budgétaire

3. Les questions de l'avenir des zones franches urbaines, de la rénovation urbaine et des contrats urbains de cohésion sociale

Trois questions majeures se posent à brève échéance sur l'avenir de la politique de la ville : celle de la permanence des zones franches urbaines est tranchée par le projet de loi de finances pour 2012, les autres qui concernent la rénovation urbaine et la contractualisation des actions de la politique de la ville au niveau local, restent ouvertes.

Sur le sujet de l'arrivée à **échéance du régime fiscal et social des zones franches (ZFU)** au 31 décembre 2011, le projet de loi de finances pour 2012 propose à la fois le maintien du dispositif des ZFU jusqu'au **31 décembre 2014** et le renforcement de la clause d'emploi local. Le dispositif figure à l'**article 64 du présent projet de loi de finances** et son examen est rattaché à la mission « Ville et logement ». Malgré les appréciations partagées sur l'efficacité réelle de ce dispositif fiscal, votre rapporteur spécial est favorable au dispositif proposé qui constitue un soutien indispensable à l'économie et à l'emploi dans les quartiers concernés.

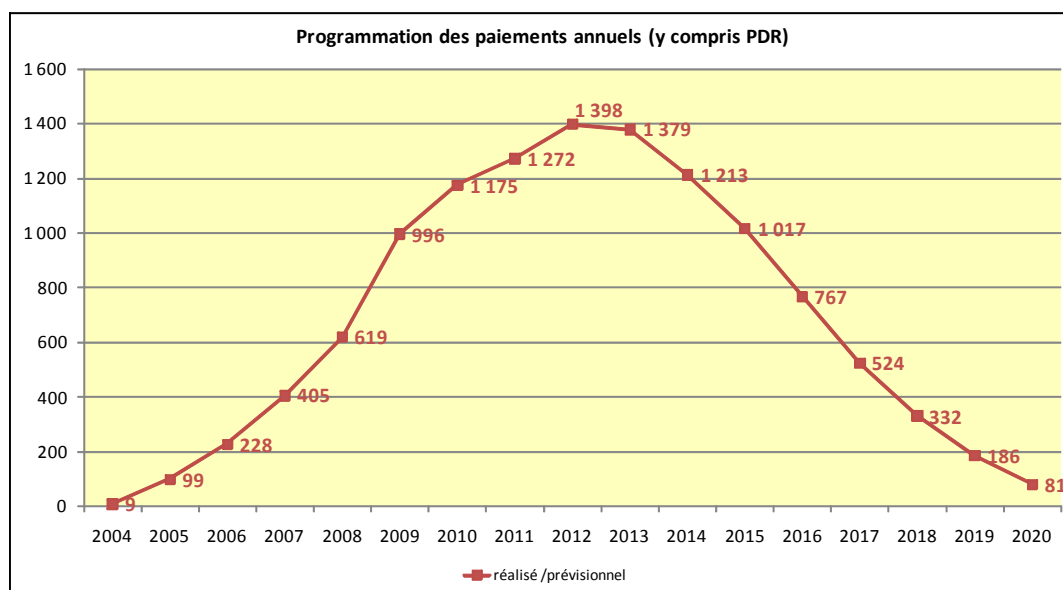
S'agissant du **programme national de rénovation urbaine**, la contribution financière de l'Etat a définitivement disparu avec le transfert de son financement à la charge d'Action logement.

Pour autant, lors du Comité Interministériel des Villes (CIV) qui s'est tenu le 18 février 2011, le Premier ministre a décidé de confier au Ministre de la ville une mission de réflexion sur les besoins, les modes d'intervention et les financements nécessaires en vue de formuler des propositions relatives à une **deuxième phase du PNRU**. Cette mission a été déléguée au conseil général de l'environnement et du développement durable, à l'inspection générale de l'administration, à l'inspection générale des finances et à l'inspection générale des affaires sociales.

Si une phase d'intervention complémentaire est souhaitée par de nombreux élus locaux pour achever la dynamique de rénovation, il n'en reste pas moins que **la réflexion sur son financement est encore à l'état d'ébauche alors que le passage de la bosse de financement du premier PNRU n'est pas encore achevé**. Selon les informations du rapport financier de l'ANRU, le niveau des paiements devrait rester supérieur au milliard d'euro jusqu'en 2015 avec un pic atteint en 2012 de l'ordre de 1,4 milliard d'euros.

Les charges de paiement de l'ANRU

(en millions d'euros)



Source : ANRU

En particulier les pistes pour un financement alternatif d'un éventuel PNRU2 restent floues. Le ministre de la ville a simplement adressé, le 11 octobre dernier, un appel à « *l'Etat, les partenaires nationaux financeurs de l'ANRU, les bailleurs sociaux, les communes : je compte sur votre inventivité, votre ingéniosité pour optimiser les ressources et trouver des solutions innovantes pour soulager les charges qui pèsent sur les finances publiques.* »

Enfin, la concentration des efforts sur les quartiers les plus difficiles est une condition de l'efficacité des actions de la politique de la ville. C'est le sens de la démarche engagée en 2008, notamment à la suite des recommandations formulées par la commission des finances, pour une **mise en cohérence de la géographie prioritaire** de cette politique.

Sa mise en œuvre se heurte cependant à la **coordination des calendriers d'achèvement des opérations de rénovation urbaine et de renégociation des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS)**.

La situation actuelle est donc celle d'une **cohabitation assez complexe** et qui devrait durer jusqu'aux élections municipales de 2014 entre :

- des CUCS qui devaient s'achever au 31 décembre 2011 et seront finalement prolongés jusqu'en 2014 ;
- la mise en place d'une expérimentation sur trente-trois sites d'avenants aux CUCS dans les domaines de la sécurité, de l'éducation et de l'emploi ;

- des conventions de quartiers rénovés qui seront signées dès 2012 dans les sites qui achèvent leurs projets de rénovation urbaine et devront aboutir à la conclusion de plans stratégiques locaux ;

- le cas particulier de la mise en cohérence des contrats de développement territorial conclus dans le cadre du Grand Paris avec les CUCS et les projets de rénovation urbaine.

IV. EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 64

(Art. 44 octies A, 1383 C bis, 1466 A du code général des impôts, art. 12, 12-1 et 13 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville)

Prorogation et amélioration du dispositif d'exonérations fiscales et sociales accordées aux employeurs situés en zone franche urbaine (ZFU)

Commentaire : le présent article vise à proroger jusqu'au 31 décembre 2014 le régime fiscal et social des zones franches urbaines en renforçant les conditions liées à l'emploi local.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE RÉGIME DES ZONES FRANCHES URBAINES

1. Trois générations successives

Les zones franches urbaines (ZFU) visent à favoriser l'installation d'entreprises par un dispositif d'exonération fiscales et sociales. La mise en place du dispositif est caractérisée par trois vagues successives : le 1^{er} janvier 1997, une première génération de 44 zones franches (dont 38 en métropole) a été créée ; le 1^{er} janvier 2004, 41 nouveaux quartiers bénéficiaient du dispositif ; enfin, 15 nouvelles ZFU dites de « troisième génération » (dont 14 en métropole) 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.

Les ZFU sont, aujourd'hui, au **nombre de 100** (dont 93 en métropole). Le périmètre de certaines zones franches de première et de seconde génération a été modifié par les décrets n° 2007-894 et 2007-895 du 15 mai 2007.

2. Des avantages fiscaux et sociaux

Les entreprises de moins de 50 salariés exerçant une activité économique de proximité, qui se créent ou s'implantent dans les zones franches urbaines, bénéficient d'un dispositif d'exonérations de charges sociales et fiscales.

Pour le **volet social**, l'entreprise bénéficie d'une **exonération des cotisations sociales patronales de sécurité sociale** (maternité, invalidité,

décès et vieillesse) lorsque la **rémunération** du salarié employé en CDI et CDD d'au moins douze mois est **inférieure ou égale à 1,4 SMIC**. Au-delà de ce seuil, le montant de l'exonération régresse jusqu'à s'annuler lorsque la rémunération atteint 2 SMIC. Les artisans, commerçants et chefs d'entreprise ayant la qualité de travailleur indépendant pour les activités existantes en ZFU bénéficient sous certaines conditions d'une exonération de cotisations sociales personnelles maladie-maternité. Ce régime d'exonérations sociales s'applique également aux associations, mais exclusivement pour les salariés qui résident dans la ZFU ou une ZUS de l'agglomération dans laquelle la ZFU est implantée et dans la limite de 15 salariés. A partir de la troisième embauche, il est par ailleurs fait obligation à ces entreprises d'embaucher ou d'employer au moins un tiers de leurs salariés parmi les habitants des ZUS. **A l'issue des cinq années d'exonération à taux plein**, l'entreprise choisit de bénéficier soit d'une **exonération ZFU dégressive pendant trois ou neuf ans** suivant la taille de l'entreprise, soit du dispositif d'allègement général des charges (dit « dispositif Fillon »). Pour les entreprises de plus de 5 salariés, l'exonération est dégressive sur trois ans (60 % la première année ; 40 % la seconde ; 20 % la troisième) ; pour les entreprises de moins de 5 salariés, la sortie s'effectue sur neuf ans (60 % les cinq premières années, 40 % les deux années suivantes ; et 20 % les deux dernières années).

En ce qui concerne le **volet fiscal**, l'entreprise bénéficie d'une **exonération de la contribution économique territoriale (CET)**¹, d'une exonération de la **taxe foncière** sur les propriétés bâties, d'une exonération des cotisations au fonds national d'aide au logement (**FNAL**) et de **versement transport** et d'une exonération d'**impôts sur les bénéfices** (impôt sur les sociétés, impôt sur le revenu). A l'issue des cinq années d'exonération à taux plein, les entreprises bénéficient d'une exonération partielle de l'impôt sur les bénéfices, à taux dégressif pendant neuf années supplémentaires (60 % pendant les cinq années suivantes, 40 % les sixième et septième années et 20 % les deux dernières années) ainsi que d'un abattement dégressif de la CET pendant trois à neuf ans (selon que l'entreprise emploie plus ou moins cinq salariés).

Les avantages fiscaux du régime ZFU sont comptabilisés au titre des aides soumises au plafond résultant du règlement (CE) n° 1998/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides *de minimis* (soit 200 000 euros d'aides publiques accordées pour une même entreprise sur une période de trois exercices fiscaux consécutifs).

B. UN BILAN ENCOURAGEANT

En application de la loi « Ville et rénovation urbaine » du 1^{er} août 2003, le rapport préparé par l'**Observatoire national des zones urbaines**

¹ Cette exonération a remplacé depuis le 1^{er} janvier 2010 celle de taxe professionnelle.

sensibles (ONZUS) rend compte annuellement de l'évolution des zones franches urbaines. Les données détaillées du rapport 2011 montrent que le dispositif des ZFU a favorisé la création et le développement des entreprises dans des quartiers d'habitat social, dont la revitalisation économique est essentielle pour la diversification de leurs fonctions, l'amélioration de la qualité de vie quotidienne de leurs habitants et leur accès à l'emploi. Les meilleurs résultats sont enregistrés dans les zones franches urbaines où la mise en œuvre du dispositif d'exonérations fiscales et sociales a été accompagnée, dès le départ et de manière constante, par une véritable politique coordonnée d'accueil et de soutien aux entreprises, s'appuyant sur des partenariats forts entre les communes concernées et leurs groupements, l'Etat et les acteurs du développement économique.

Le bilan des ZFU s'apprécie en termes d'activités et d'emploi.

1. Les résultats positifs des installations d'entreprises

Toutes ZFU confondues, on comptait, au 1^{er} janvier 2010, 61 568 établissements, dont 32 066 établissements dans les ZFU de 1^{ère} génération, 22 952 dans celles de 2^{ème} génération et 6 550 dans celles de 3^{ème} génération.

Les taux d'installation de nouveaux établissements sont supérieurs dans les ZFU comparativement aux unités urbaines de référence.

Taux d'installation¹ en ZFU et dans les unités urbaines

Années	ZFU 1ère génération		ZFU 2ème génération		ZFU 3ème génération	
	ZFU	Unité urbaine	ZFU	Unité urbaine	ZFU	Unité urbaine
2005	20,2	14,4	23,3	15,7		
2006	23,7	14,5	24,1	14,4	21,4	16,5
2007	23,4	16,1	26,9	16,0	28,0	16,0
2008	21,7	16,1	25,1	16,0	24,1	16,1
2009	24,2	22,0	30,3	21,7	27,2	21,8

Source : ONZUS 2010

Les créations représentent en moyenne, en 2010, 79,4 % des installations recensées, soit une part légèrement inférieure aux unités urbaines environnantes (81,1 %). Cette part des créations est en légère progression par rapport à 2009 (+ 0,8 point), mais c'est surtout entre 2008 et 2009, avec la

¹ Le taux d'installation correspond au nombre annuel d'installation d'établissements (transferts et créations) rapporté au nombre d'établissements présents au 1^{er} janvier de l'année courante.

mise en place du régime de l'auto-entrepreneur, que la progression a été la plus importante.

2. Pour les effectifs salariés : un atténuateur des effets de la crise

En 2009, le nombre d'emplois salariés a été de plus de 307 000 dans l'ensemble des ZFU, soit une baisse de 1,1 % par rapport à 2008, en prenant en compte le nouveau champ des ZFU étendu en 2007. Toutefois cette diminution n'est pas homogène. Les ZFU de 1^{ère} et 3^{ème} génération enregistrent ainsi des nettes baisses du nombre de leurs salariés (-2,7 % et -8,0 %) tandis que les ZFU de 2^{ème} génération bénéficient d'une hausse sensible (+3,1 %).

Compte tenu de l'impact de la crise économique durant l'année 2009, ces résultats peuvent être considérés comme satisfaisants et il fait peu de doute que le régime dérogatoire des ZFU a atténué les conséquences de la crise économique sur l'emploi dans les quartiers bénéficiaires.

Effectif de salariés dans les ZFU de 2006 à 2009

	2006	2007	2008		2009
	Sans prise en compte des extensions 2007		Avec prise en compte des extensions 2007*		
ZFU de 1 ^{ère} génération	154 319	160 126	158 590	167 082	162 531
Evolution (%)	-	3,8	-1,0	-	-2,7
ZFU de 2 ^{ème} génération	105 548	111 138	111 267	114 035	117 544
Evolution (%)	-	5,3	0,1	-	+ 3,1
ZFU de 3 ^{ème} génération	27 991	29 939	29 637	29 637	27 257
Evolution (%)	-	7,0	-1,0	-	-8,0
Ensemble des ZFU	287 858	301 203	299 494	310 754	307 332
Evolution (%)	-	4,6	- 0,6	-	- 1,1

(*) L'extension de certaines ZFU de 1^{ère} et 2^{ème} génération en 2007, déjà intégrées dans les fichiers Sirene, a été prise en compte dans les résultats produits par les fichiers 2008 et 2009 de l'emploi salarié (bases CLAP). Le champ retenu des salariés a donc été étendu sur ces deux dernières années provoquant ainsi une rupture de série avec les années précédentes.

Source : répertoire Clap, Insee Calculs : Onzus

C. UN COÛT MAÎTRISÉ

Le tableau suivant présente le coût pour l'Etat des dispositifs fiscaux et sociaux applicables dans les ZFU.

Coût du dispositif ZFU (en millions d'euros)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Exonération d'impôt sur les bénéfices	130	170	100	135	180	200	195
Exonération de l'imposition forfaitaire annuelle	5	-	5	5	5	3	1
Exonération de taxe professionnelle	75	65	65	61	74	60	57
Exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties	15	10	11	9	15	9	9
Exonération de cotisations sociales patronales	280	281	291	337	318	247	190
Total brut ZFU	505	526	472	547	592	519	452

Source : DGFIP (exonérations fiscales) ACOSS (exonérations sociales)

Il permet de constater que la diminution du coût du dispositif se poursuit depuis 2008. Celle-ci résulte surtout de la chute des montants liés aux exonérations de cotisations sociales patronales (- 57 millions d'euros) par rapport à 2009.

En 2011, la loi de finances initiale estimait à 249 millions d'euros le coût des exonérations fiscales et à 192,7 millions d'euros le montant des compensations des exonérations de charges sociales inscrites au programme 147 « Politique de la ville », soit un total de 441,7 millions d'euros.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le dispositif des ZFU devait prendre fin au 31 décembre 2011 en application de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville.

Dans un contexte où la situation économique et sociale des quartiers de la politique de la ville, et notamment la situation de l'emploi dans les zones franches urbaines (ZFU), se dégrade, un **groupe de travail** présidé par notre collègue député Eric Raoult a été mis en place en novembre 2010. Le **rapport remis au ministre de la ville le 13 juillet** proposait la prorogation, avec les mêmes clauses, du dispositif d'exonération pour une nouvelle période de trois ans sur les 100 ZFU existantes.

Le choix effectué par le Gouvernement et proposé dans le cadre du projet de loi de finances est légèrement différent. Le présent article vise ainsi à prolonger le dispositif jusqu'au 31 décembre 2014 mais également à **renforcer la clause d'embauche** et étendre son application au volet fiscal afin d'améliorer l'emploi dans ces quartiers. Désormais, pour bénéficier des exonérations sociales et de certaines exonérations fiscales (impôt sur les bénéfices), les entreprises devront employer au moins 50 % de salariés résidant en ZFU ou en ZUS (contre un tiers auparavant pour les exonérations sociales uniquement).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur spécial est favorable au principe d'une prolongation du dispositif des ZFU dont l'arrêt au 31 décembre 2011 risquerait d'amplifier les difficultés actuelles des quartiers.

Il prend acte également du renforcement des conditions posées pour le bénéfice des incitations fiscales et sociales et du coût modéré du prolongement de ce dispositif que le Gouvernement a estimé pour son double volet, social et fiscal.

Sachant que les entreprises implantées en ZFU représentent 300 000 emplois salariés globalement sur la période 2006-2008, en ce qui concerne le **volet social**, le coût de la prolongation est estimé à **11 millions d'euros en 2012**.

Cette estimation repose sur les hypothèses suivantes :

- un nombre de salariés embauchés de 9 500 par an dont il est fait l'hypothèse que 75 % bénéficieront de l'exonération ;
- un coût moyen de l'exonération de 3 100 € par an et par salarié ;
- une embauche des salariés régulière au cours de l'année.

Les entreprises devraient donc bénéficier ainsi en 2012 d'un allègement supplémentaire de charges sociales à la même hauteur.

Sur le **volet fiscal**, le coût de la prorogation n'aura d'effet qu'à partir de 2013. En effet, l'imposition 2012 des entreprises concernées se fondera sur l'assiette 2011. **Pour 2013**, le coût est estimé à **31 millions d'euros**, dont 25 millions au titre des exonérations d'impôts sur les bénéfices.

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

ARTICLE 64 bis
(Art. 101 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement)

Obligation de dépôt de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC)

Commentaire : le présent article vise à proroger jusqu'au 31 décembre 2014 l'obligation pour les collecteurs externes de déposer les 2/3 de leur collecte à des collecteurs associés de l'Union des Entreprises et des Salariés pour le Logement (UESL).

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a introduit le présent article, à l'initiative du Gouvernement et avec l'avis favorable de la commission des finances.

Il a pour objet de **proroger de trois années supplémentaires le dispositif** de l'article 101 de la loi « engagement national pour le logement » **qui prévoit que les 2/3 du montant des sommes collectées l'année précédente par les collecteurs non associés de l'UESL -c'est-à-dire essentiellement des organismes HLM et SEM-, seront reversés aux collecteurs associés de l'UESL.**

Il s'agit par là d'assurer la mobilisation coordonnée de l'ensemble des ressources de la participation des entreprises à l'effort de construction, en direction du concours unique, pour toutes les opérations de construction neuve ou d'acquisition amélioration PLUS et PLAI hors champ d'intervention de l'ANRU, mis en place par la convention conclue entre l'Etat et l'UESL.

Votre commission des finances avait déjà prorogé cette mesure, de deux ans, en loi de finances pour 2010.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur spécial est favorable au dispositif voté par l'Assemblée nationale.

Il souligne toutefois que cette approbation n'entraîne pas celle du principe et des conditions du prélèvement effectué sur les fonds d'Action logement dans le cadre des plans triennaux qui lui sont imposés.

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

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS

A. MODIFICATION A TITRE RECONDUCTIBLE

En **première délibération**, à l'initiative du Gouvernement et avec l'avis favorable de la commission des finances, l'Assemblée nationale a **minoré de 22 millions d'euros** (en autorisations d'engagement et crédits de paiement) les crédits de la mission « Ville et logement ».

Cette baisse a été répartie :

- pour 15 millions d'euros sur le programme 109 « Aide à l'accès au logement », au titre d'une révision à la baisse du besoin de dotation du fonds de garantie universelle des risques locatifs (GURL) pour 2012 ;

- et pour 7 millions d'euros sur le programme 147 « Politique de la ville et Grand Paris » au titre de la réduction, d'une part, des dépenses de fonctionnement du secrétariat général du comité interministériel des villes (600 000 euros) et, d'autre part, des crédits d'intervention de l'ACSé (6,4 millions d'euros).

En **seconde délibération**, à l'initiative du Gouvernement et avec l'avis favorable de la commission des finances, l'Assemblée nationale a **minoré de 88 millions d'euros** (en autorisations d'engagement et crédits de paiement) les crédits de la mission « Ville et logement » sur le programme « Aides à l'accès au logement » en conséquence de l'adoption, dans le cadre de la première délibération de la seconde partie du présent projet de loi, de l'amendement n° II-784 qui limite à 1 % la revalorisation des barèmes des aides au logement soit, un niveau inférieur à celui qui aurait été fixé en application du dispositif traditionnel de revalorisation (indexation sur l'évolution de l'indice de référence des loyers).

L'Assemblée nationale a également **minoré** les crédits de la mission de **17 622 756 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement** au titre des mesures d'économies supplémentaires annoncées par le Premier ministre le 7 novembre 2011 dans le cadre du plan de retour à l'équilibre des finances publiques. Cette diminution résulte de :

- la minoration de 10 000 000 € en autorisations d'engagement et en crédits de paiement du programme « Aide à l'accès au logement » au titre de la garantie des risques locatifs (GRL) ;

- la minoration de 5 590 834 € en autorisations d'engagement et en crédits de paiement du programme « Développement et amélioration de l'offre de logement » se répartissant entre :

* une minoration de 590 834 € correspondant à des économies sur les dépenses de communication et frais de représentation du programme ;

* une diminution de 5 000 000 € au titre des astreintes liées au dispositif du droit au logement opposable ;

- la minoration de 2 031 922 € en autorisations d'engagement et en crédits de paiement du programme « Politique de la ville et Grand Paris » se répartissant entre :

* une minoration de 31 922 € correspondant à des économies sur les dépenses de communication et frais de représentation du programme ;

* une baisse de 2 000 000 € au titre des crédits gérés par le secrétariat général du comité interministériel des villes (SG CIV, 1 million d'euros) et du dispositif « adultes-relais » coordonné par l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé, 1 million d'euros).

B. MODIFICATION A TITRE NON RECONDUCTIBLE

En deuxième délibération, l'Assemblée nationale a **majoré de 2 292 770 euros** (en autorisations d'engagement et crédits de paiement) les crédits de la présente mission, à titre non reconductible et conformément au souhait exprimé par sa commission des finances.

Ces crédits seront imputés de la façon suivante :

- 1 231 300 € sur le programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », action 11 « Prévention de l'exclusion » ;

- 43 250 € sur le programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », action 12 « Hébergement et logement adapté » ;

- 299 200 € sur le programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », action 13 « Aide alimentaire » ;

- 5 000 € sur le programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », action 14 « Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale » ;

- 30 000 € sur le programme « Aide à l'accès au logement », action 01 « Aides personnelles » ;

- 43 000 € sur le programme « Aide à l'accès au logement », action 02 « Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté » ;

- 2 700 € sur le programme « Développement et amélioration de l'offre de logement », action 01 « Construction locative et amélioration du parc » ;

- 1 500 € sur le programme « Développement et amélioration de l'offre de logement », action 02 « Soutien à l'accession à la propriété » ;

- 3 000 € sur le programme « Développement et amélioration de l'offre de logement », action 04 « Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction » ;

- 19 720 € sur le programme « Développement et amélioration de l'offre de logement », action 05 « Soutien » ;

- 577 100 € sur le programme « Politique de la ville et Grand Paris », action 01 « Actions territorialisées et Dispositifs spécifiques de la politique de la ville » ;

- 21 000 € sur le programme « Politique de la ville et Grand Paris », action 02 « Revitalisation économique et emploi » ;

- 16 000 € sur le programme « Politique de la ville et Grand Paris », action 04 « Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie ».

II. MODIFICATIONS APPORTÉES AUX ARTICLES RATTACHÉS

En **première délibération**, l'Assemblée nationale a modifié, à l'initiative de notre collègue député François Pupponi et contre l'avis du Gouvernement, l'**article 64** relatif aux ZFU pour étendre la prolongation du dispositif d'exonération jusqu'en 2016.

Elle a introduit un nouvel **article 64 bis** pour proroger de trois années supplémentaires le dispositif de l'article 101 de la loi « engagement national pour le logement » qui prévoit que les 2/3 du montant des sommes collectées l'année précédente par les collecteurs non associés de l'UESL -c'est-à-dire essentiellement des organismes HLM et SEM-, seront reversés aux collecteurs associés de l'UESL.

En **seconde délibération**, l'Assemblée nationale est revenue au texte initial du projet de loi de finances à l'article 64.

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

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 8 novembre 2011, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Jean Germain, rapporteur spécial, sur la mission « Ville et logement » et l'article 64 du projet de loi de finances pour 2012.

M. Jean Germain, rapporteur spécial. – Les crédits de la mission « Ville et logement » s'élèvent, dans le projet de budget pour 2012, à 7 845 millions d'euros en autorisations d'engagement et 7 721 millions d'euros en crédits de paiement

La mission présente trois particularités :

- elle est constituée à 99 %, de dépenses d'intervention ;
- pour 72 % de leur montant total, les crédits de la mission sont destinés à une dépense de guichet, celle des aides personnelles au logement, auxquelles l'Etat contribue à travers la subvention d'équilibre versée au Fonds national d'aide au logement (FNAL) et dont il doit suivre mécaniquement la progression ;
- elle comporte, enfin, un montant de dépenses fiscales rattachées qui s'élèvent à plus de 14 milliards d'euros et représentent désormais près du double des crédits budgétaires.

Il découle de ces caractéristiques que la mission est particulièrement sensible à l'application de la règle du zéro-valeur. Les conséquences sont immédiatement répercutées sur des dépenses d'intervention, c'est-à-dire sur l'action de l'Etat sur le terrain, à destination des ménages, des entreprises ou des collectivités.

En outre, la marge de manœuvre du Parlement est extrêmement limitée dans l'examen des crédits de cette mission puisqu'il ne pourrait agir, en théorie, que sur 28 % de son montant total, c'est-à-dire sur le solde de la mission hors dépenses d'aides au logement.

Si l'on examine la globalité de la mission budgétaire, deux constatations peuvent être faites, qui étaient d'ailleurs formulées antérieurement par mon prédécesseur notre collègue Philippe Dallier.

La réduction progressive des crédits de la mission « Ville et logement » prévue par la loi de programmation des finances publiques pour la période 2011 à 2014 ne pourra pas être respectée en raison des difficultés sociales et économiques amplifiées par la crise depuis 2008. Les hypothèses sur lesquelles est bâti le projet de budget sont très contestables voire irréalistes et, comme les années précédentes, il y aura des « dérapages » sur les aides personnelles au logement d'une part et les dépenses d'hébergement pour lesquelles l'effort de rebasage des dotations est beaucoup trop limité.

Le budget de la mission illustre aussi la débudgétisation progressive de la politique du logement. D'abord par un transfert vers les dépenses fiscales qui sont par nature beaucoup moins maîtrisables et surtout qui ne profitent pas aux mêmes catégories de la population. Mais également par un report de la charge de financement des politiques publiques sur les autres acteurs du logement, entreprises, bailleurs sociaux et collectivités territoriales. Le Gouvernement a ainsi mis en place des « prélèvements forcés » pour compenser la suppression des financements. La loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009, a décidé un prélèvement triennal sur la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC). C'est désormais l'Etat qui fixe par la voie réglementaire les enveloppes prélevées en vue de les substituer notamment au financement par le budget de l'Etat du programme de rénovation urbaine, des actions de l'Agence de l'amélioration de l'habitat (ANAH) et du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD). Au total, sur la période triennale 2009-2011, ce sont 3,9 milliards d'euros qui auront été prélevés sur les moyens d'Action Logement. Le prochain cadre triennal des emplois pour la période 2012-2014 a déjà été défini par le Gouvernement. Nous n'en connaissons pas le détail par année, mais seulement les grands équilibres. Ils prévoient qu'Action Logement continuera à contribuer au financement de l'ANAH et de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) à hauteur de 3,25 milliards d'euros sur la période.

Dans ces conditions, et alors que la PEEC n'est pas, comme l'a rappelé le conseil des prélèvements obligatoires en 2009, un prélèvement obligatoire en raison de la nature privée des organismes gestionnaires, Action Logement a intenté en octobre 2011 une action en justice contre l'Etat devant le Tribunal administratif de Paris.

Le second prélèvement forcé a été institué par la loi de finances pour 2011 sous la double forme d'un prélèvement assis sur le potentiel financier des organismes d'HLM et des sociétés d'économie mixte, dont le produit annuel est fixé à 175 millions d'euros, et d'une majoration de la part variable de la cotisation additionnelle qu'ils versent à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), plafonnée à 70 millions d'euros pendant trois ans.

Ces deux ressources abondent un fonds qui contribue au financement du programme de rénovation urbaine et, par le biais d'un reversement au budget de l'Etat par voie de fonds de concours, au développement et à l'amélioration du parc de logements locatifs sociaux.

C'est ainsi que par le biais de ce montage compliqué, le prélèvement HLM sera reversé pour un montant de 140 millions d'euros en 2012 au budget de l'Etat, non pas pour financer de nouveaux programmes de construction mais bien, dans la mesure où le versement est effectué exclusivement en crédits de paiement, pour compenser le désengagement de l'Etat.

J'en viens maintenant rapidement aux points principaux des quatre programmes de la mission dont trois concernent la politique du logement et le

dernier la politique de la ville, à laquelle est rattachée désormais une action « Grand Paris ».

Le programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » représente 1,204 milliard d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, soit 15 % du montant total de la mission « Ville et logement ».

Il y a à mon avis encore trop d'impasses budgétaires sur ce programme sur lequel le Gouvernement s'obstine à programmer des réductions de crédits à l'échéance de 2013, alors que depuis des années les dotations initiales sont abondées en cours d'année par décrets d'avance ou lois de finances rectificatives.

Les sous-budgétisations touchent notamment les dépenses d'aide alimentaire et de l'hébergement d'urgence. Elles prennent cette année une acuité toute particulière.

Pour l'aide alimentaire, malgré l'évidence des besoins en 2011, les crédits ouverts à ce titre en loi de finances initiale ont été inférieurs à la consommation de l'exercice 2010.

Dans le projet de budget pour 2012, les crédits de l'aide alimentaire s'établissent à 22,8 millions d'euros, soit une progression de 1,1 % qui sera sans aucun doute insuffisante, compte tenu de l'augmentation de la demande et du contexte très défavorable à la suite de la réduction drastique du Programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD).

En ce qui concerne l'hébergement d'urgence, le projet de loi de finances prévoit une diminution des crédits qui passeraient de 248 millions à 244 millions d'euros.

Ce choix me semble très contestable compte tenu de la demande orientée vers les structures d'hébergement généralistes, qui est liée à l'insuffisance d'offre d'accueil dans les centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA), ce qu'avait souligné le récent rapport de notre commission des finances fait par Pierre Bernard-Reymond et Philippe Dallier.

Le programme 109 « Aide à l'accès au logement » finance les aides à la personne, les crédits de soutien aux associations dans le domaine du logement et assure le financement du système de garantie des risques locatifs. Il représente 73 % du montant total des crédits de paiement de la mission ; là encore, la prévision de dépenses de l'Etat au titre de la subvention d'équilibre du FNAL me semble exagérément optimiste. Elle serait de 5,558 milliards d'euros contre 5,277 milliards en 2011, mais l'on sait que le Gouvernement a déjà annoncé pour 2011 un abondement des crédits d'aides au logement qui sera prélevé sur les 600 millions transférés sur la mission « Provisions » à l'occasion de l'examen de la troisième loi de finances rectificative pour 2011, en contrepartie des moindres dépenses du FCTVA.

Le programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement » regroupe les interventions de l'Etat en faveur de l'aide à la pierre. Comme celles-ci se sont déplacées vers des dépenses fiscales et que l'Etat s'est très largement désengagé de cette politique, l'importance de ce programme s'est réduit d'autant.

Ainsi par rapport à la loi de finances initiale pour 2011, les crédits de l'action 01 « Construction locative et amélioration du parc » diminuent de 9,8 % en autorisations d'engagement et de 31,1 % en crédits de paiement après une baisse de 17 % en loi de finances initiale pour 2011.

Malgré tout, selon les réponses fournies par le Gouvernement, la dotation de 450 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit le montant total de l'action 01, à l'exclusion des dépenses en faveur des gens du voyage et de la subvention pour charges de service public versée à l'ANAH, doit permettre le financement de la production de 120 000 logements locatifs sociaux se décomposant en 22 500 prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI), 55 000 prêts locatifs à usage social (PLUS) et 42 500 prêts locatifs sociaux (PLS).

Mais ces objectifs qui ne portent que sur le financement, et non la production réelle, sont maintenus au prix d'une réduction permanente des subventions moyennes par logement. Pour un PLUS, la subvention moyenne de l'Etat est ainsi de 600 euros.

J'en termine par le programme 147 « Politique de la ville et Grand Paris » qui représente 535,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 548,4 millions d'euros en crédits de paiement. Ce programme enregistre des diminutions de crédits par rapport à la loi de finances initiale pour 2011, respectivement de 14,2 % et 12,2 %, dues pour l'essentiel à la baisse des compensations d'exonération de cotisations sociales dans les zones franches urbaines, qui est la conséquence du plafonnement du niveau de salaire ouvrant droit à exonération.

Il n'y a pas d'évolution très significative sur ce programme. En particulier les crédits destinés à l'agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) restent stables. Quant au rattachement du Grand Paris, il est budgétairement symbolique. En effet, l'action Grand Paris du programme ne comprend que 1,5 million en autorisations d'engagement et crédits de paiement, correspondant à la participation du ministère de la ville au groupement d'intérêt public « Atelier international du Grand Paris ».

L'Assemblée nationale a examiné le budget de la mission en commission élargie le jeudi 3 novembre. Elle a adopté un amendement du Gouvernement visant à réduire de 22 millions d'euros les crédits de la mission au titre du plan d'économie supplémentaire d'un milliard d'euros annoncé le 24 août.

Ces réductions de crédits portent pour 15 millions sur le programme « Aide à l'accès au logement » en raison d'une révision à la baisse du besoin

de dotation du fonds de garantie universelle des risques locatifs (GURL) pour 2012, ce qui n'est pas contestable, et pour 7 millions d'euros sur le programme « Politique de la ville et Grand Paris », à raison de 600 000 euros sur des dépenses de fonctionnement et de 6,4 millions d'euros sur les crédits d'intervention de l'ACSé, cette dernière mesure étant beaucoup plus problématique.

En tout état de cause, ces modifications ne sont pas de nature à modifier la position que je vous propose d'adopter sur cette mission et qui est le rejet des crédits. Je crois vous avoir en effet montré que ce budget n'était pas sincère compte tenu de ses sous-budgétisations répétées, qu'il n'était pas crédible à long terme puisqu'il poursuivait dans la voie d'un désengagement de l'Etat qui reporte les risques sur les partenaires de la politique du logement. Enfin, et plus généralement, ce budget n'est pas à la hauteur de la crise du logement que connaît notre pays et n'ayant pas les moyens comme rapporteur spécial de l'améliorer comme il devrait l'être, je ne peux que vous en proposer le rejet.

M. Philippe Marini, président. – Voulez-vous nous présenter l'article rattaché à la mission ?

M. Jean Germain, rapporteur spécial. – L'article 64 porte sur les zones franches urbaines (ZFU) dont il propose de proroger, jusqu'au 31 décembre 2014, le régime fiscal et social en renforçant les conditions liées à l'emploi local.

Je vous rappelle que la mise en place du dispositif des ZFU s'est faite en trois vagues successives en 1997, 2004 et 2006. Elles sont actuellement au nombre de 100, dont 93 en métropole.

Dans les ZFU, les entreprises de moins de 50 salariés bénéficient d'un dispositif d'exonérations de charges sociales et fiscales pendant cinq années suivies d'une « sortie en sifflet ». Le dispositif des ZFU devait prendre fin au 31 décembre 2011 mais dans un contexte où la situation économique et sociale des quartiers, et notamment la situation de l'emploi dans les zones se dégrade, un groupe de travail présidé par notre collègue député Eric Raoult a remis un rapport au ministre de la ville le 13 juillet qui proposait la prorogation, avec les mêmes clauses, du dispositif d'exonération pour une nouvelle période de trois ans sur les 100 ZFU existantes

La proposition du Gouvernement qui figure à l'article 64 est légèrement différente. Il souhaite prolonger le dispositif jusqu'au 31 décembre 2014 mais également renforcer la clause d'embauche. Désormais, pour bénéficier des exonérations sociales et de certaines exonérations fiscales, les entreprises devront employer au moins 50 % de salariés résidant en ZFU ou en ZUS, contre un tiers auparavant.

Pour le volet social, le coût de la prolongation est estimé à 11 millions d'euros en 2012. Sur le volet fiscal, le coût de la prorogation n'aura d'effet qu'à partir de 2013. Il est estimé à 31 millions d'euros. Ces

montants sont à rapprocher du coût total des ZFU pour 2011, soit 249 millions d'euros pour les exonérations fiscales et 192 millions d'euros pour les compensations des exonérations de charges sociales inscrites au programme 147, soit un total de 441 millions d'euros.

Personnellement, même si parfois l'efficacité des ZFU a suscité certaines interrogations, et en m'appuyant sur les constatations du rapport annuel de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS), je considère que le dispositif des ZFU a eu un effet positif sur la création et le développement des entreprises et surtout, que ce régime dérogatoire a atténué les conséquences de la crise économique sur l'emploi dans les quartiers. Il suffit de prendre la mesure des taux de chômage, particulièrement chez les jeunes, dans les ZFU pour comprendre que la suppression de ce dispositif ne serait pas opportune dans le contexte de crise que nous connaissons. Je vous propose donc l'adoption de cet article sans modification

M. Francis Delattre. – La situation de l'Île-de-France est particulière. Le problème est essentiellement foncier. On a supprimé en 1981 l'opérateur foncier que nous avons, l'Agence Foncière et Technique de la Région Parisienne. Depuis, personne n'est en mesure de résoudre nos difficultés. En ce qui concerne le Grand Paris, je veux souligner la double peine dont est victime mon département, le Val d'Oise. Nous sommes ignorés par le projet de nouveau réseau de métro automatique et, de plus, le pôle de recherche et d'enseignement supérieur de Cergy-Pontoise est menacé par la priorité accordée au plateau de Saclay. Pourtant nous paierons les nouvelles taxes qui financent le Grand Paris. C'est un dispositif inique pour la grande couronne.

M. Pierre Jarlier. – Deux sujets me préoccupent. Le ciblage des aides à la pierre pour le logement locatif social d'abord. Dans les secteurs non tendus, du monde rural, nous avons de plus en plus de problèmes de financement qui sont liés à la diminution des aides de l'Etat, concentrées sur les secteurs tendus. C'est lié aussi aux nouvelles orientations des aides de l'ANAH qui privilégient les propriétaires occupants au détriment des propriétaires bailleurs. Je comprends cette réorientation et il y a de bonnes choses, comme le programme « habiter mieux », mais les moyens sont très faibles.

Ma seconde préoccupation porte sur les modalités de calcul du prélèvement sur les offices HLM. Elles s'appuient sur le critère de potentiel financier mais il faudrait prendre en compte également la capacité d'autofinancement. J'avais d'ailleurs déposé un amendement en ce sens sur le projet de loi de finances pour 2011. Les conséquences sont parfois graves pour les offices, même dans les zones pauvres où les besoins en logement social sont importants, comme le Pas-de-Calais, dont l'office départemental doit verser une pénalité de 6 millions d'euros !

M. François Fortassin. – Volontairement, je serai hors sujet. Je constate qu'il y a beaucoup de logements inoccupés en France. Pourquoi ne

pas régler le prix du loyer sur le prix de la pierre et les revenus des ménages ?
Et surtaxer ces logements inoccupés ?

Mme Michèle André. – Je note que la direction générale de la cohésion sociale n'a renvoyé aucune réponse au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial. Cette situation renvoie-t-elle aux difficultés que nous constatons au niveau local quant à l'organisation des actions de cohésion sociale, bouleversée par les réformes administratives ?

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – Je regrette que le rapporteur spécial nous propose un vote de rejet et je n'ai pas la même lecture sévère que lui du projet de budget. J'observe, notamment, qu'il prévoit des hausses de crédits par rapport au budget 2011, par exemple pour les aides au logement. Et je veux aussi souligner des réussites de la politique conduite en matière de logement, comme l'abaissement de 10 % du plafond de ressources pour l'accès au logement social ou l'expérimentation des loyers progressifs.

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – Je suis tentée de répondre à M. Delattre sur le Grand Paris... En ce qui concerne le budget du logement, comme le rapporteur spécial l'a souligné, la dépense repose désormais sur d'autres acteurs que l'Etat. En 2011, on nous a dit qu'il fallait ponctionner les HLM, les « dodus-dormants ». Même si nous avons un peu limité la « casse », avec Philippe Dallier, il y a bien des effets pervers. Et il fallait aussi financer la bosse de l'ANRU en bricolant le financement du Grand Paris... Cela montre surtout que l'Etat n'est pas à la hauteur de sa mission. Certes, il y a une augmentation de la production de logement, mais cela ne suffit pas à satisfaire la demande.

Combien de fois a-t-on dit que l'argent n'était pas dépensé à bon escient, comme avec le « Scellier » et aujourd'hui le Premier ministre annonce que cette niche prendra fin, comme cela était prévu initialement, fin 2012 !

M. Philippe Marini, président. – Nous pourrions nous réjouir de cette approbation réciproque concernant la suppression du Scellier !

M. Jean-Paul Emorine. – Il faut rester modeste. La demande augmente en grande partie du fait de l'évolution sociologique de notre société. Je rappelle qu'en 2000, il n'y a eu que 38 000 logements sociaux construits contre plus de 120 000 aujourd'hui. Il faut noter aussi qu'en région parisienne, il y a des couples qui occupent des logements sociaux alors qu'ils ne devraient plus en bénéficier. Sur le Scellier, je me réjouis de sa suppression.

M. Jean Germain, rapporteur spécial. – Je me suis peut-être exprimé imprudemment mais ma position n'est pas idéologique, elle est pragmatique. Mes observations ne sont d'ailleurs pas éloignées de celles que formulait Philippe Dallier dans ses rapports que j'ai lus. Chaque année on présente un budget en augmentation optique, mais en loi de finances rectificative, on rajoute des crédits très importants, ce n'est donc pas un projet de budget sincère. Sur le nombre de logements construits, il est parfaitement exact que depuis 2004, il a augmenté. Mais la question est de savoir si cela

permet de résoudre la crise et la réponse est négative. A croissance démographique égale, il faut aujourd'hui construire plus, en raison de phénomènes comme la décohabitation, l'éclatement familial ou le vieillissement. Il faut aussi différencier en fonction des besoins des territoires et des types de logements, PLAI, PLUS ou PLS pour les revenus intermédiaires.

Ce qui est aussi contestable, c'est la débudgétisation de la politique du logement qui reporte la charge sur d'autres. Comme l'a dit la rapporteure générale, on ponctionne Action logement, à travers les deux programmes triennaux successifs, on ponctionne les organismes d'HLM mais aussi les collectivités territoriales. Sans leur soutien, aujourd'hui, il n'existerait pas de politique du logement.

En ce qui concerne les logements inoccupés, il existe la taxe sur les logements vacants que les collectivités peuvent instituer et moduler. Je signale toutefois que beaucoup de ces logements posent des problèmes d'habitabilité.

Sur la question des crédits d'aide à la pierre dans les secteurs non tendus, j'entends bien les inquiétudes exprimées. La raréfaction des crédits conduit au recentrage. C'est aujourd'hui l'administration centrale qui s'en charge, ce ne sont plus les préfets. Cette méthode est sans doute plus efficace mais sans nuance. De fait, l'avenir des aides à la pierre dans le monde rural est un vrai sujet qui implique aussi une réflexion sur les règles d'urbanisme très contraignantes surtout en l'absence de plan local d'urbanisme.

Pour le prélèvement sur les organismes HLM, il faudra absolument faire un bilan et revoir éventuellement le critère du potentiel financier.

Le taux de 0 % de réponses reçues sur le questionnaire concernant le programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » est la conséquence d'un dysfonctionnement administratif que nous devons souligner et qui ne doit pas se reproduire. Je m'interroge aussi sur la logique d'une réforme de l'administration des aides à la pierre qui demande beaucoup au niveau local de proximité mais qui fait remonter le pouvoir de décision au niveau régional.

Sur la Région Ile-de-France et le Grand Paris, il existe actuellement un établissement public foncier régional mais je constate que son efficacité ne fait pas l'unanimité. J'ai en tout cas la conviction qu'il faut tenir compte de la spécificité de la région Ile-de-France.

M. Francis Delattre. – Je le répète, le problème foncier est crucial en Ile de France et on faisait mieux avec les villes nouvelles qu'aujourd'hui.

M. Philippe Marini, président. – Peut être pourriez-vous, monsieur le rapporteur spécial, dans le cadre de vos travaux de contrôle, examiner les conséquences négatives de la ponction effectuée sur la PEEC sur l'allocation en fonds propres des opérations de construction de logements intermédiaires ?

M. Jean Germain, rapporteur spécial. – Volontiers !

M. Albéric de Montgolfier. – Ne prendriez vous pas en compte les nouvelles annonces du Gouvernement dans votre appréciation du projet de budget du logement ?

M. Jean Germain, rapporteur spécial. – Ce serait une anticipation et la mission n'inclut que des crédits budgétaires.

M. Roger Karoutchi. – Serait-il possible d'actualiser le rapport « Pommellet » de 2005 sur le foncier disponible en Ile-de-France ?

M. Jean Germain, rapporteur spécial. – Cela demanderait un énorme travail et la coopération de nombreux organismes. Il me semble que cette actualisation doit être demandée aux administrations centrales.

A l'issue de ces débats, la commission décide de proposer au Sénat le rejet des crédits de la mission « Ville et logement » et, à l'unanimité, l'adoption sans modification de l'article 64 du projet de loi de finances pour 2012.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 17 novembre 2011, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, a confirmé sa décision de proposer au Sénat le rejet des crédits de la mission « Ville et logement » ainsi que l'adoption, sans modification, de l'article 64. Elle a également décidé de proposer au Sénat l'adoption sans modification de l'article 64 bis.