

N° 3805

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2011.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2012** (n° 3775),

PAR M. GILLES CARREZ,

Rapporteur Général, Député.

**ANNEXE N° 47**

**VILLE ET LOGEMENT**

**LOGEMENT**

Rapporteur spécial : M. François SCELLIER, Député

... / ...

### **PREMIÈRE PARTIE : LE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT ET DE LA PRÉVENTION DE L'EXCLUSION**

#### **I.- UN BUDGET POUR 2012 EN PROGRESSION SOUS L'EFFET DE LA CRISE**

En 2012, le budget consacré par l'État au logement et à la prévention de l'exclusion s'établirait à **7 309 millions d'euros en autorisations d'engagement et 7 173 millions en crédits de paiement, progressant respectivement de 3,7 % (+ 261,5 millions) et 2,4 % (+ 165,2 millions)** par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2011.

Cette évolution serait essentiellement induite par la hausse des dépenses dites de « guichet » ou liées à des besoins sociaux immédiats que la crise actuelle a aggravés :

– les prévisions en matière d'aides personnelles au logement [action 1 du programme 109] s'alourdiraient de près de 281 millions d'euros (+ 5,3 %), représentant **107 % de la croissance du budget global du logement** ;

– le renforcement de la dotation (+ 21 millions et une hausse de 131,3 %) allouée au cofinancement de la garantie des risques locatifs [action 3 du même programme] serait la deuxième cause de progression ;

– viendrait ensuite la hausse des crédits utilisés pour régler les astreintes dues par l'État au titre du DALO <sup>(3)</sup> (+ 9,3 millions sur le programme 135 *Développement et amélioration de l'offre de logement*) ;

– enfin, un certain rebasage des crédits consacrés à l'action 2 *Hébergement et logement adapté* du programme 177 *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* (+ 8,5 millions).

#### LES CRÉDITS DU LOGEMENT EN 2011 ET 2012 (en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2011	PLF 2012	2012/2011 (en %)	LFI 2011	PLF 2012	2012/2011 (en %)
<b>Aide à l'accès au logement</b>	<b>5 301,39</b>	<b>5 603,13</b>	<b>+ 5,7</b>	<b>5 301,39</b>	<b>5 603,13</b>	<b>+ 5,7</b>
Aides personnelles	5 277	5 558	+ 5,3	5 277	5 558	+ 5,3
Information relative au logement et accompagnement des publics en difficultés	8,38	8,13	- 3	8,38	8,13	- 3
Garantie des risques locatifs	16	37	+ 131,3	16	37	+ 131,3
<b>Développement et amélioration de l'offre de logement</b>	<b>541,97</b>	<b>501,7</b>	<b>- 7,4</b>	<b>501,97</b>	<b>365,41</b>	<b>- 27,2</b>
Construction locative et amélioration du parc	508,57	458,9	- 9,8	468,57	322,61	- 31,1
Soutien à l'accession à la propriété	4,7	4,5	- 4,3	4,7	4,5	- 4,3
Lutte contre l'habitat indigne	-	-	-	-	-	-
Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction	16,82	26,91	+ 60	16,82	26,91	+ 60
Soutien	11,88	11,39	- 4,1	11,88	11,39	- 4,1
<b>Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables</b>	<b>1 204,17</b>	<b>1 204,17</b>	<b>=</b>	<b>1 204,17</b>	<b>1 204,17</b>	<b>=</b>
Prévention de l'exclusion	64,28	57,08	- 11,2	64,28	57,08	- 11,2
Hébergement et logement adapté	1 087,15	1 095,63	+ 0,8	1 087,15	1 095,63	+ 0,8
Aide alimentaire	22,49	22,59	+ 0,4	22,49	22,59	+ 0,4
Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale	15,95	14,78	- 7,3	15,95	14,78	- 7,3
Rapatriés	14,30	14,10	- 1,4	14,3	14,10	- 1,4
<b>Total</b>	<b>7 047,53</b>	<b>7 309</b>	<b>+ 3,7</b>	<b>7 007,52</b>	<b>7 172,72</b>	<b>+ 2,4</b>

**Les autres actions des trois programmes tendraient plutôt à diminuer**, dans certains cas de manière conséquente :

– les moyens mobilisés pour la conduite et l’animation des politiques de l’hébergement et de l’inclusion sociale [action 14 du programme 177] baisseraient de 1,2 million ;

– ceux de la lutte contre l’exclusion [action 11 du même programme] se réduiraient de 11,2 % en perdant 7,2 millions en autorisations d’engagement et crédits de paiement ;

– mais **les actions qui supporteraient l’essentiel des efforts de rigueur budgétaire seraient les aides à la pierre** [action 1 *Construction locative et amélioration du parc* du programme 135]. Les subventions proprement dites diminueraient de 50 millions en autorisations d’engagement et de 226,3 millions en crédits de paiement.

● Ces économies, complétées par quelques autres, permettraient de réduire les crédits du programme 135 *Développement et amélioration de l’offre de logement* à 501,7 millions d’euros d’autorisations d’engagement (de – 7,4 %, soit - 40,3 millions par rapport à 2011) et à 365,4 millions s’agissant des crédits de paiement (en baisse de 27,2 %, soit – 136,6 millions). En dépit du renchérissement des astreintes DALO.

Les dépenses correspondantes sont analysées pour l’essentiel dans la IVème partie de ce rapport. Les dispositifs relatifs aux astreintes DALO et au développement des aires d’accueil pour les gens du voyage sont abordés respectivement dans les parties II et III.

Plus de 13,4 milliards d’euros de dépenses fiscales relèveraient de la mise en œuvre de ces objectifs (voir *infra*).

● Principal poste budgétaire de la politique du logement, le programme 109 *Aide à l’accès au logement* regroupe l’ensemble des aides personnelles accordées directement ou indirectement aux ménages. Il devrait être doté en 2012 de 5,6 milliards d’euros en autorisations d’engagement comme en crédits de paiement, dont 5,56 milliards d’euros (99,2 % du total) correspondant à la contribution de l’État au financement des aides personnelles au logement. Ses crédits progresseraient de 5,7 % (+ 301,7 millions) par rapport aux prévisions pour 2011 et représenteraient 115 % de l’augmentation du budget de l’État consacré au logement.

Le programme est également associé à 79 millions de dépenses fiscales.

● Enfin, le programme 177 *Prévention de l’exclusion et insertion des personnes vulnérables* devrait être doté de 1,2 milliard d’euros en autorisations d’engagement et crédits de paiement, soit une stabilisation de ses crédits dans leur globalité.

Parmi ceux-ci, 1 096 millions d’euros permettront de financer des structures d’accueil, d’hébergement et de logement adapté pour les personnes sans abri. À nouveau augmentée (de 0,8 %, soit + 8,5 millions) après un important rebasage en 2011, l’action 11 concentrera 91 % des crédits du programme.

En revanche, si l’action 13 *Aide alimentaire* est un peu renforcée (+ 0,4 % ou 92 000 euros), les autres actions du programme, particulièrement la lutte contre l’exclusion, verront baisser leurs dotations.

- Les frais de personnel des agents de la mission *Ville et Logement* ne sont plus comptabilisés dans ses budgets depuis 2010. Ils sont inscrits au programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer*. Ceux induits par le programme 177 figurent, pour leur part, dans le programme *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales*.

**L'action Soutien** du programme 135 correspond seulement aux frais de fonctionnement de l'administration en charge des deux programmes 109 et 135 (dépenses d'études – 3,4 millions –, de communication – 3,6 millions avec des fonds de concours –, de formation, d'informatique et recours à des prestataires externes pour l'instruction des dossiers présentés aux commissions de médiation DALO). Le budget de cette action devrait poursuivre sa baisse, contribuant à l'effort gouvernemental de réduction des dépenses publiques. Il s'établirait à 11,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, **en diminution de 4,1 %**

... / ...

## **DEUXIÈME PARTIE : LES AIDES AU LOGEMENT**

### **II.– LE SOUTIEN AUX ASSOCIATIONS**

Poursuivant l'effort de réduction des dépenses de l'État, le projet de loi de finances pour 2012 prévoit, pour l'action *Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté* du programme 109, une **nouvelle baisse de 3 % des dotations globales, les portant à 8,1 millions d'euros** (– 0,3 million).

#### **A.– LES ASSOCIATIONS POUR L'INFORMATION SUR LE LOGEMENT : DES CRÉATIONS QUI SE POURSUIVENT ; DES ÉCONOMIES SUR LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT**

L'association nationale pour l'information sur le logement (ANIL) et les associations départementales pour l'information sur le logement (ADIL) ont pour mission de fournir aux usagers tous les éléments juridiques, économiques et financiers leur permettant d'améliorer leur recherche de meilleures conditions de logement.

L'ANIL anime et coordonne le réseau des ADIL en favorisant la création de nouvelles structures dans les départements qui n'en sont pas pourvus, en leur apportant un soutien technique et en réalisant des outils documentaires et informatiques destinés à leur information. Elle participe au pôle national de lutte contre l'habitat indigne.

La mission principale des ADIL consiste en l'organisation de consultations (environ un million) sur place ou par téléphone afin de fournir une information personnalisée, complète, gratuite et neutre sur les aspects juridiques, financiers et fiscaux du logement. Elles peuvent intervenir dans l'ensemble des dispositifs d'aide au logement des familles et des personnes démunies (plans départementaux d'action en faveur du logement des personnes défavorisées par exemple). Elles peuvent également apporter leur expertise juridique, économique et financière aux

commissions de médiation chargées de l'instruction des demandes dans le cadre du dispositif du droit au logement opposable. Enfin, elles participent à la mise en place d'observatoires départementaux sur le logement et contribuent aux démarches locales de lutte contre l'habitat indigne.

La dotation annuelle que l'État verse à l'ANIL est forfaitaire. La subvention que perçoit chaque ADIL comprend une somme forfaitaire, complétée par une aide dont le montant est déterminé sur la base de critères sociaux et démographiques liés aux départements d'implantation. À compter de 2012, un pourcentage significatif de la part variable sera lié à la performance de chaque structure départementale. À noter que le taux de satisfaction moyen des usagers reste à l'excellent niveau de 97 %.

En 2012, la dotation serait **réduite à 6,98 millions d'euros** (au lieu des 7,2 millions votés pour 2011, soit – 2,6 %), tout en programmant la **création de 2 nouvelles structures** pour atteindre un réseau de 79 associations. Dans ce cadre, il est prévu d'allouer une subvention forfaitaire à l'ANIL de 482 000 euros, au même niveau que 2011. L'**effort d'économie sur les dépenses de fonctionnement** porterait, cette année, sur les ADIL pour lesquelles est envisagée une subvention moyenne d'environ 78 500 euros par structure (au lieu de 84 000 en 2011).

À ce financement par l'État s'ajoutent les subventions de l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL), de la Caisse de garantie du logement locatif social, des caisses d'allocations familiales, des organismes HLM ainsi que des collectivités territoriales (communes et départements). Ces dernières représentent un peu moins de 40 % des ressources des ADIL. Le budget global moyen d'une ADIL s'établit à 460 000, hors actions spécifiques, ou à 525 000 euros si on intègre ces dernières et les autres produits de gestion courante.

Dans un souci de simplification, et pour profiter des synergies entre les deux organismes, **le Rapporteur spécial réitère son souhait que soit recherchée une harmonisation des statuts qui permettrait de rapprocher le réseau ANIL-ADIL de celui des PACT** <sup>(11)</sup>, pour aboutir sinon à leur fusion tout au moins à la coordination de leur action.

## B.– LES ASSOCIATIONS ACCOMPAGNANT LES PUBLICS EN DIFFICULTÉ

L'État apporte, chaque année, son soutien financier à une trentaine de fédérations ou associations qui concourent à la mise en œuvre des politiques du logement. Pour l'essentiel, il s'agit d'organismes pour l'insertion par le logement des personnes défavorisées, pour l'aide au logement des personnes handicapées ou participant à la défense des droits des locataires.

Le montant global de la dotation s'élèverait à 1,46 million d'euros en 2012 – contre 1,4 million d'euros en 2011.