



Réf : SIF/SD-1386-U/RN/CAN/N-201110

LOI DE FINANCES

2011

BUDGET LOGEMENT-VILLE

Analyses, commentaires, propositions de la CNL

Confédération Nationale du Logement

Association nationale agréée de consommateurs

8, rue Mériel - BP 119 - 93104 MONTREUIL CEDEX - Tél. 01 48 57 04 64 - Fax. 01 48 57 28 16 - E-mail. cni@lacni.com

Cette note peut paraître longue, mais ce qui est en préparation nécessite un examen précis.

Présentation générale du budget

1/ Chiffres sur le budget des familles

Cette année plus encore que les années précédentes, nous devons considérer ce budget Logement-Ville avec la plus haute importance car il se situe dans la continuité de l'aggravation des politiques publiques. Avec la mise en œuvre de la RGPP, c'est un nouveau désengagement de l'Etat.

Si le budget était adopté en l'état, les conséquences seraient catastrophiques pour la construction sociale, qui chuterait de 20 000 logements. Le budget social est détaillé ci-dessous :

Objectif de financement des LFI en nombre de logements hors ANRU

	2010 Logement	2010 Relance	2011	Variation 2011/2010 hors relance	Variation 2011
PLUS	58 000	7 500	55 500	- 2 500	- 10 000
PLAI	20 000	7 500	22 500	+ 2 500	- 5 000
PLS (Foncière incluse)	32 000	15 000	42 000	+ 10 000	- 5 000
TOTAL	110 000	30 000	120 000	+ 10 000	- 20 000

Ces premiers chiffres confirment la volonté du gouvernement de placer le logement dans l'ensemble des politiques publiques menées depuis 2007, c'est-à-dire des restrictions budgétaires encore plus importantes sur l'ensemble de la sphère sociale, avec des axes centraux :

- L'éducation nationale,
- L'emploi, le pouvoir d'achat, les retraites,
- La santé,
- La recherche,
- L'ensemble des services publics

2/ Faire payer toujours plus les familles

Les politiques menées dans notre pays, depuis la « crise » qui a bon dos, que l'on fait supporter à ceux qui n'en sont pas responsables, n'ont pour seul et unique objectif de réduire l'ensemble des conquêtes sociales, de remettre en cause de manière brutale tous les services publics indispensables aux usagers, à l'équilibre social et financier des territoires, et qui sont une véritable réponse aux besoins des familles.

Loin de redonner du pouvoir d'achat aux familles, le gouvernement et sa majorité continuent dans leurs objectifs : faire payer toujours plus les familles, élargissant ainsi les couches sociales touchées, accentuant les cadeaux fiscaux aux plus privilégiés. Une majeure partie de la politique fiscale a été orientée et accentuée vers la « rente » et la « spéculation ». Ces axes et orientations « ultra-libérales », dans la lignée des politiques menées depuis 2002 ont pour objectif d'accroître les inégalités.

Après la « crise », les secteurs bancaires et financiers ne se sont jamais aussi bien portés, en affichant des records de bénéfices, sur le dos de la collectivité nationale. Les entreprises du CAC 40 engendrent des records et des scandales avec les parachutes dorés des grands patrons et autres traders. Ce sont des milliards d'euros que la nation et les citoyens paient au détriment d'une politique sociale au service de l'intérêt général.

Aujourd'hui, plus que jamais, compte tenu de cette politique, de la « coupe réglée » sans précédent par le pouvoir, il est indispensable, incontournable que nous soyons encore plus à l'offensive, pour peser avec les habitants, faire infléchir les orientations afin que l'Etat réinvestisse financièrement l'ensemble des domaines sociaux.

3/ « Un budget logement en cohésion avec les politiques du président et de sa majorité »

Dans le domaine du logement, et plus spécifiquement du logement social, le budget 2011 est en complète cohésion avec l'ensemble de la politique menée dans tous les domaines par le Président de la République et sa majorité. Ce ne sont pas les « gesticulations » de changement de gouvernement, voire de Premier ministre, qui apporteront des réponses sociales, nécessaires et efficaces, aux réalités et difficultés des familles. Le budget Logement-Ville est axé autour de plusieurs thèmes pour lesquels sont « alloués » les moyens en fonction des « actions » à mener :

- Crédits budgétaires
- Développement et amélioration de l'offre de logement
- Ligne fongible
- Politique de la ville
- ANRU
- Projet PTZ +
- Contribution sur les revenus locatifs (ponction)

La note de présentation du bleu budgétaire Logement-Ville est très claire :

« Par rapport au montant 2010, les crédits inscrits dans le projet de Loi de finances pour 2011, à périmètre constant, sont minorés de 187 millions d'euros de crédits de paiement.

- Aides à la personne : - 84 M €
- Aides à la pierre : - 110 M € (hors fonds de mutualisation de 340 M €)
- Politique de la Ville : - 83 M €, soit 12 % du montant total du programme dont – 34 M € (soit 7%) du montant du programme hors exonérations des cotisations sociales
- Autorisation d'engagement, à périmètre constant par rapport à 2010, une minoration de – 113 M € »

Par les mesures financières en matière de production, de dépenses budgétaires et fiscales qui sont mises en œuvre, la mission « Ville et Logement » participe à l'objectif de réduction des crédits conformément aux orientations gouvernementales visant la réduction des dépenses de fonctionnement de 10 M sur 3 ans dont la moitié en 2011.

Principales réformes

Le budget de la mission prend en compte l'incidence de la RGPP et conduit à de nouvelles économies lors de l'élaboration du budget triennal 2011-2013.

- Abaissement du plafond de ressources pour l'accès au logement social de 10 %,
- Expérimentation d'un loyer progressif en fonction des revenus dans le parc HLM,
- Généralisation d'une convention globale dans le cadre des CUS et la mutualisation des ressources des organismes HLM pour instaurer une solidarité financière entre les organismes HLM,
- Rénovation d'Action Logement et de sa gouvernance afin de réorienter l'utilisation de ses crédits et de limiter le coût de gestion

Cette note mérite d'être divulguée, dans la mesure où, à elle seule, elle indique d'une part, les orientations gouvernementales, et confirme d'autre part, notre analyse de la loi Boutin, de ses effets au quotidien pour les familles et la nécessité d'accentuer notre activité et nos actions d'autre part.

Focus sur quatre axes du budget

1/ Crédits budgétaires :

Le programme de prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables recouvre uniquement les crédits en faveur de l'hébergement et du logement adapté. C'est le seul programme en hausses de 7,6 % passant de 1 079 € en 2011, bien entendu, à périmètre comparable.

Les associations qui oeuvrent dans ce domaine ont dénoncé ce budget. L'Etat, malgré les annonces du Secrétaire d'Etat, ne va pas augmenter les centres d'hébergement mais renvoyer aux collectivités locales la responsabilité de prendre en charge cette délicate et sensible question.

Aides à l'accès au logement - Aides à la personne

- Les crédits ouverts pour les aides à la personne en 2011 sont en baisse :
- 5 277 M € contre 5 363 M € de crédits en 2010 en contribution effective en 2009 5 : 495 M €
- L'économie estimée se porte à 240 M €
- L'augmentation du versement des entreprises assujetties (20 salariés et plus) au FNAL
- Le gain est estimé à 86 M €

En 2009, 6,3 millions de ménages percevaient une aide au logement. Avec les minima sociaux, elle est la plus redistributive, plus particulièrement l'APL. Cette mesure va toucher directement les ménages les plus modestes et plus particulièrement les familles monoparentales qui regroupent près de la moitié des bénéficiaires.

Il est à noter que, pour 2009, grâce à l'absence de revalorisation des allocations familiales et des prestations, la branche famille a réalisé une économie de 200 millions d'euros. A travers cette mesure, qui vient se rajouter à d'autres, ce sont les familles qui vont une fois de plus « payer » le déficit de cette branche.

Les ménages modestes, compte tenu de la situation économique et sociale, vont de nouveau faire les frais de cette mesure inique et vont voir leur pouvoir d'achat reculer et leur charge logement s'alourdir, au risque, à terme, de se trouver en impayé dès leur entrée dans le logement. Les bailleurs sociaux constatent déjà une forte augmentation des retards de paiement. Il y a tout lieu de penser que cela ne va qu'aggraver la situation.

2/ Développement et amélioration de l'offre de logements

■ La ligne fongible

Le nombre de logement à financer, hors ANRU, serait de - 20 000 logements, comme indiqué au début de la note. Le montant de cette ligne en Autorisation d'Engagement (AE) serait de 500 M € (contre 480 M €, hors plan de relance en 2010).

Baisse des subventions unitaires moyennes

- **PLUS** : 1 000 € à 800 €
- **PLAI** : 12 000 € à 10 760 €

Tout cela afin de gagner des marges de manœuvre, estimées à environ 30 M €, qui seraient allouées à la surcharge foncière.

Calibrage de l'enveloppe fongible du projet de loi de finances 2011

	LOGEMENTS	SUBVENTIONS BUDGETAIRES	TOTAL EN M €
PLUS	55 500	800	44,4
PLAI	22 500	10 760	242,1
PLS	42 000	0	0
REHABILITATION	0	0	0
DEMOLITION	1 360	2 500	3,4

A noter qu'en 2010 le calibrage de l'enveloppe était :

- PLUS : 5 800 logements (subvention 1 000 €)
- PLAI : 20 000 logements (subvention 12 000 €)
- PLS : 32 000 logements (subvention 0 €)
- Réhabilitation : 0 logement (subvention 0 €)
- Démolition : 0 logement (subvention 0 €)

Ce que nous avons dit dès juillet 2010 se confirme, à savoir, que la baisse des moyens pour le développement et l'amélioration de l'offre est de 4%. Mais en regardant de plus près, si l'on prend le Plan de relance, la baisse des AE sur la ligne pour le logement social est de 150 M €, **soit en fait 24 %**. Cette baisse devrait se poursuivre pour descendre à 450 M € en 2012 et 400 M € en 2013. Tout démontre que le nombre de logements **est optimisé** car il faut prendre en compte que les coûts fonciers et de construction ne diminuent pas.

Dans le même temps, cette programmation est « gonflée » par une augmentation très forte des PLS qui ne sont pas financés par l'Etat. **Ce budget a pour objectif de faire baisser la subvention unitaire pour les PLUS de - 20 % et pour les PLAI de - 10 %.** Alors que la demande est de plus en plus sociale, le budget et les programmations indiquées nous permettent de déduire que les besoins ne seront pas satisfaits.

Concernant les crédits de paiement (CP) :

Sur les 518 M € du programme, 450 M € sont pour la ligne fongible. A cela devrait s'ajouter 80 M €

■ **L'application de la contribution sur les revenus locatifs (CRL) :**

La contribution sur les CRL s'appliquera aux bailleurs sociaux dès 2011, sur les logements construits depuis plus de 15 ans. Le taux de la contribution est de 2,5 %, et est établi de manière définitive.

Cette ponction sur le logement social va être lourde de conséquences. En tirant des loyers HLM les moyens pour sa politique de construction et de rénovation urbaine, le gouvernement confirme son désengagement financier et poursuit la substitution de la solidarité nationale par une solidarité opposant les locataires modestes et les candidats au logement.

Cette ponction sur les organismes, par voie de conséquences, aura plusieurs effets. Soit les organismes entreprendront moins de travaux d'entretien et le patrimoine se dégradera ; soit ils feront peser cette ponction sur les locataires et sur les loyers. Dans tous les cas, **cette ponction de 340 M € que le gouvernement veut instaurer de manière définitive** va représenter en moyenne par locataire 8 € et par mois, cela va donc alourdir la quittance et priver les organismes de moyens financiers. Ces 340 M € correspondent aux fonds propres générés par les locataires. Sur 3 ans, on peut considérer la perte à 60 000 logements. Il est aussi à noter qu'un logement construit apporte environ 1,5 emploi à temps plein annuel. Ce prélèvement, de manière claire, aura un impact direct, important et négatif, au plan territorial. Le débat a lieu au Parlement sur cette importante question.

Nous devons être vigilants car il n'est sûr que celle-ci sera supprimée, et si elle l'était, elle le serait au détriment d'une taxation de même nature et de même ampleur. Il ne s'agira que d'une révision du mode de calcul de la ponction qui maintiendrait l'essentiel. Au lieu de rechercher ailleurs les moyens nécessaires, la nouvelle ponction serait remplacée par une taxation (pour 3 ans) de même ampleur sur les organismes et donc les locataires, mais celle-ci serait assise sur le « potentiel financier » et progressive (de 0 à 16 % de ce potentiel).

En fait, il s'agira d'une répartition (peut-être) différente de l'effort sur les organismes HLM, mais dont l'impact global sera le même.

Enfin, il faut prendre en compte que cette ponction de 340 M € et le désengagement financier de l'Etat pour la construction sociale représentent 50 % du bouclier fiscal versé pour l'année 2009.

3/ Politique de la ville

A périmètre égal, le montant des autorisations d'engagement (AE) dédié à ce programme est en baisse de 13 % par rapport à 2010, baisse qui se concentre essentiellement sur les actions de revitalisation économique à 618 M €.

- **Revitalisation économique et emploi :**

222 M € pour 2011, alors qu'en 2010 l'engagement était de 273 M €. La principale dépense concerne la compensation des exonérations de charges sociales pour les entreprises implantées dans les 100 zones urbaines en contrepartie d'embauches d'habitants des ZUS.

- **Rénovation Urbaine :**

Depuis 2009, l'ANRU est principalement financée par le 1 % Logement, devenue maintenant « Action Logement » et par une contribution de la CGLLS.

Pour 2011, le versement d'Action Logement sera de 770 M €, puis 830 M € en 2012. La CGLLS verse à l'ANRU une partie de la cotisation additionnelle des bailleurs sociaux, soit, pour 2009, 31 M €.

Enfin, l'ANRU devrait disposer pour 2011 de 260 M € sur les 340 M € de prélèvement sur les organismes.

Une fois de plus, le gouvernement va opérer un nouvel « hold-up » sur le 1 % Logement d'un montant de plus de 1 milliard d'euros qui financera pour moitié l'ANRU et l'ANAH.

Il est à craindre que le 1 % Logement, comme nous le rappelions, va à terme être en « cessation de paiement ». Ce « hold-up » est un manque considérable pour le financement du logement social afin de loger les salariés et permettre une véritable construction de logements sociaux à loyers abordables.

L'Etat confirme, par cette voie, son désengagement financier dans la construction sociale, comme dans l'ANRU et apporte des fonds supplémentaires au secteur privé.

4/ Projet PTZ +

Celui-ci sera distribué sans plafond de ressources. Les conditions de remboursements du PTZ + varient en fonction des ressources du ou des emprunteurs.

Le PTZ + est modulé suivant la performance énergétique du logement. La valeur du prêt à 0% serait augmentée de 5 % dans le cadre de la vente HLM.

Le PTZ + aura un coût fiscal annuel de 2,6 milliards d'euros et ses conditions d'attribution seront révisées tous les ans afin de ne pas dépasser ce montant.

Il est à rappeler que le coût annuel du PTZ actuel est de 1,2 milliards d'euros et le coût total des dispositifs qui remplace le PTZ + (PTZ, Plan foncier, Crédit d'impôt) est de l'ordre de 3,5 milliards d'euros.

Il est évident que ce projet de budget ne va qu'aggraver la situation de la construction sociale, les réponses aux besoins et favoriser la propriété privée.

Les propositions de la CNL

- **Redonner du pouvoir d'achat aux familles par :**
 - Le gel des loyers pour 2011,
 - L'annulation de la non rétroactivité des aides au logement,
 - La revalorisation de 25 % des aides personnelles,
 - La prise en charge dans le calcul des aides personnelles de la totalité de la quittance
 - *Revalorisation du forfait charges*
 - *Suppression du mois de carence*
 - *Attribution dès le premier mois et le premier euro ;*
- **Donner une priorité budgétaire au Logement et à la Ville afin de satisfaire socialement et économiquement les besoins, par un engagement de l'Etat à la hauteur de 2 % du PIB ;**
- **Rétablissement de la subvention PALULOS afin de permettre que celle-ci ne soit plus inférieure à la subvention moyenne de l'ANAH ;**
- **Fléchage clair et précis du budget de l'Etat pour le logement social ;**
- **Mise en œuvre des moyens financiers pour les banlieues, à la hauteur des enjeux et exigences des populations ;**
- **Construction de 180 000 logements sociaux chaque année ;**
- **Application de l'article 55 de la loi SRU et mise en œuvre de véritables pénalités ;**
- **Abrogation de la loi Boutin ;**
- **Mise en œuvre d'un véritable Service public du Logement et de l'Habitat décentralisé, permettant ainsi de donner la priorité politique au logement social et à son financement pérenne ;**
- **Sauvegarde et maintien du Livret A, et de son utilisation vers le logement social et non vers les secteurs financiers et spéculatifs.**