



Projet de loi de finances pour 2010

Observations de l'Uniopss sur la mission « Ville et Logement »

Mission « Ville et Logement »

Le projet de budget du Ministère du Logement et de la Ville s'inscrit pour la 2^{ème} année consécutive dans un cadre pluriannuel couvrant la période 2009-2011.

Les crédits affectés au logement et à la lutte contre l'exclusion s'élèveront à 7,08 Milliards d'Euros, contre 6,64 pour 2009, avec la répartition suivante : 6 Milliards d'Euros pour la politique du logement, et 1,1 Milliards d'Euros pour la prévention de l'exclusion et l'insertion des personnes vulnérables.

Par rapport aux montants prévus pour 2010 dès le PLF 2009, hors plan de relance et hors charges de personnel, les crédits de paiement sont majorés de 483 Millions d'Euros, principalement pour financer l'augmentation des dépenses liée à la dégradation de la conjoncture économique.

Ainsi, les APL sont augmentées de 423 Millions d'Euros, la politique de la ville de 30 Millions d'Euros et l'hébergement d'urgence et d'insertion de 30 Millions d'Euros.

I. Programme 177 : Prévention de l'exclusion et Insertion des personnes vulnérables.

Les crédits de paiement pour l'ensemble du programme baissent de 1,7%. (ils passent de 1,118 Milliards d'€ à 1,099). Si les crédits en faveur de l'hébergement, qui constituent l'essentiel de la dépense, sont en très légère augmentation, les crédits des autres actions sont en baisse sensible.

Action n°1 - Prévention de l'exclusion

Les crédits de cette action sont en très forte baisse, de près d'un quart (-23%). (ils passent de 64,8 Millions d'Euros à 50).

Il s'agit essentiellement des crédits affectés aux conventions avec les acteurs locaux pour la lutte contre la pauvreté. Cette baisse est regrettable. Elle risque d'être préjudiciable à l'action sociale locale, notamment des associations qui, depuis plusieurs années, voient se réduire leurs financements publics, et donc leur marge d'action, alors que les besoins sociaux augmentent, tout particulièrement dans cette période de crise.

Les autres crédits concernent :

- les allocations versées aux personnes âgées et handicapées sans domicile fixe
- les PAEJ : points d'accueil et d'écoute jeunes
- les actions pour les jeunes les plus en difficulté, les plus éloignés de l'emploi

Sur ce point, la baisse des crédits est particulièrement dommageable. En effet, l'action du Gouvernement est presque entièrement tournée vers les jeunes capables d'accéder à un emploi ou une formation (cf. par exemple le RSA jeunes). Mais très peu de mesures sont prises, à ce jour, notamment dans le plan pour l'avenir de la jeunesse annoncé récemment par le Président de la République, pour les jeunes les plus en difficulté, éloignés de l'emploi.

- les actions en faveur des gens du voyage et de la lutte contre l'illettrisme. Il s'agit là encore de choses importantes. Les gens du voyage sont trop souvent les grands oubliés de nos

Projet de loi de finances pour 2010

politiques sociales, notamment locales ; le sort qui leur est fait est indigne de notre pays. Quant à l'illettrisme, il est un véritable fléau national puisqu'il touche environ 3 millions de personnes, dont plus de la moitié de salariés.

Pour toutes ces raisons, l'Uniopss regrette vivement cette forte baisse des crédits de prévention de l'exclusion.

Action n°2 - Actions en faveur des plus vulnérables

Les crédits dédiés à cette action qui concerneront le financement des structures d'accueil et d'hébergement devraient atteindre au total 990 Millions d'Euros.

Les crédits dédiés à la veille sociale (équipes mobiles, accueils de jour, services d'accueil et d'orientation, équipes d'écouterants) sont de 51 Millions d'Euros. Ils étaient en 2009 de 43 Millions d'Euros.

Ils sont donc en augmentation d'un peu plus de 18% et les crédits de 2009 étaient déjà en augmentation par rapport à ceux de 2008.

L'Uniopss ne peut que s'en féliciter. Ceci étant, comme le PLF l'indique, cette augmentation est à relativiser, puisqu'elle recouvre pour une grande partie (6 Millions d'Euros) le financement de la mise en place du GOCHU (Groupement Opérationnel de Coordination de l'Hébergement d'urgence). Ce groupement a pour but la mise en place d'un système d'information partagé du 115 pour une mutualisation de la gestion de l'offre.

Les crédits dédiés à l'hébergement d'urgence sont de 214 Millions d'Euros. Ils étaient en 2009 de 234 Millions d'Euros, contre 149 Millions d'Euros en 2008.

Ils sont donc en baisse d'un peu plus de 8 % après une forte augmentation en 2009.

Ces crédits permettront de financer :

- 12 142 places d'hébergement d'urgence (autant qu'en 2009)
- 4281 places de stabilisation hors CHRIS (autant qu'en 2009)
- 4780 places hivernales (moins qu'en 2009, où 5 349 places avaient été financées).
- 5 431 nuits d'hôtel (moitié moins qu'en 2009, où 11 555 places avaient été financées).

Il est à noter que 56 places de résidences hôtelières à vocation sociale avaient été financées en 2009, et que le financement de celles ci n'est pas prévu explicitement en 2010.

En explication de ces chiffres, il est précisé que le renforcement du dispositif d'intermédiation locative permettra la limitation du recours aux nuitées d'hôtel.

L'Uniopss reconnaît pleinement l'utilité du dispositif d'intermédiation locative. Cependant des difficultés importantes de mise en place de ce dispositif ont été soulignées par les acteurs du secteur en septembre 2009. De faibles assurances ont été reçues par les associations depuis concernant le financement pérenne de ce dispositif. Dès lors, l'Union s'interroge sur la capacité du dispositif, dès cette année, à compenser le plus faible recours aux nuits d'hôtel tout en continuant à considérer l'intermédiation comme une bien meilleure réponse que les nuits d'hôtel.

Les crédits des centres d'hébergement et de réinsertion sociale sont prévus à hauteur de 615 Millions d'Euros. Ils étaient prévus à hauteur de 576 Millions d'Euros dans le PLF 2009. **Ils sont**

Projet de loi de finances pour 2010

donc en augmentation d'un peu moins de 7%. Ils permettront de financer les 39 447 places devant exister fin 2009, dont 800 créées en 2009 dans le cadre du plan de relance.

Le coût moyen à la place pour 2010 devrait donc rester dans le même ordre de grandeur qu'en 2009, sachant qu'en 2009, la base budgétaire avait déjà été diminuée par rapport à 2008. Ceci ne manquera donc pas d'avoir des conséquences négatives en terme de qualité de la prise en charge. (nb : 615 Millions euros/ 39 447 places : 15 590 euros contre 15 195 euros en métropole en 2009, mais 16 695 euros outre mer pour 2009).

Le référentiel des coûts et des prestations devrait aboutir fin 2009. Il est cependant important pour les associations que ce référentiel ne soit pas produit dans la précipitation, mais permette bien de faire un état des lieux fiable et équitable.

Les crédits consacrés à l'ALT et à l'intermédiation locative seront de 50 Millions d'Euros avec 41 Millions d'Euros pour l'ALT (comme en 2009) et 9 Millions d'Euros (contre 2,5 Millions d'Euros en 2009) pour l'intermédiation locative.

L'Uniopss ne peut que se féliciter de l'augmentation des crédits dédiés à l'intermédiation locative, mais regretter que ceux de l'ALT n'augmentent pas.

En effet, les associations font valoir que les crédits ALT n'ont pas été revalorisés depuis de nombreuses années, une augmentation de ces crédits serait donc plus que nécessaire.

De même, concernant l'intermédiation locative, les associations seront très attentives à ce que le différentiel de loyer entre un loyer social et le prix du marché soit bien couvert, et que l'ensemble des charges de fonctionnement pour les opérateurs soit également couvert, comme prévu par le texte du PLF mais qui soulève encore des inquiétudes chez les acteurs. De plus, les associations soulignent que le dispositif d'intermédiation locative n'a d'intérêt que si une garantie de relogement est prévue à l'issue de la période transitoire de l'intermédiation. Faute de quoi, les personnes retourneront à la rue. Les associations demandent donc le relogement obligatoire des personnes à l'issue de l'intermédiation.

L'aide alimentaire et les secours d'urgence représenteront 14 Millions d'Euros (contre 15 Millions prévus dans le PLF 2009).

L'Union s'inquiète de ce que le budget dédié à l'aide alimentaire (12 Millions d'Euros) soit en baisse pour 2009 alors que le Secours Catholique, les Restaurants du Cœur, et d'autres associations distribuant une aide alimentaire annoncent des demandes en très forte hausse dans ce contexte de crise économique traversé par le pays. Cette diminution des crédits est expliquée dans le PLF 2010 par les 20 Millions d'Euros de crédits accordés en 2009 dans le cadre du plan de relance pour l'aide à la gestion et l'informatisation des associations gestionnaires. L'Union n'en demeure pas moins inquiète sur la capacité qu'auront, dans ces conditions, les associations à faire face à la demande.

Le montant consacré aux secours d'urgence pour l'action sociale en faveur des personnes prostituées ou en situation de risque reste stable à 2 Millions d'Euros.

Les dispositifs développant des modes de logement adaptés seront dotés de 60 Millions d'Euros dont 50 Millions pour les maisons relais et les pensions de famille et 10 Millions d'Euros pour l'aide à la gestion locative sociale (AGLS).

Projet de loi de finances pour 2010

Le passage du financement des maisons relais à 16 Euros par jour, amorcé dans le PLF 2009 et confirmé dans le PLF 2010, est à souligner comme un élément très positif demandé par les associations.

L'objectif affiché pour 2011 est d'avoir 15 000 places disponibles, et seules 6 249 places étaient ouvertes fin 2008 alors que l'objectif, tel que fixé dans le PLF 2009, était de 12 000 places financées fin 2009. L'Uniopss continue donc, comme dans le cadre du PLF 2009, à souhaiter que l'Etat accélère le rythme des créations effectives de maisons relais.

L'aide à la gestion locative sera de 10 Millions d'Euros (soit le double de ce qui était prévu dans le PLF 2009 pour lequel 5 Millions d'Euros étaient prévus).

Comme l'AGLS ne finance pas que les résidences sociales, mais aussi l'intermédiation locative, la sous location et les AIVS, la hausse de ces crédits de l'AGLS paraît à l'Uniopss insuffisante, et l'Uniopss demande une hausse de ces crédits.

Les crédits dédiés à l'ASI (Appui Social Individualisé) sont ici supprimés (ils représentaient un peu plus de 9 Millions d'Euros en 2009), tel que prévu dans le PLF 2009, pour l'année 2010. Mais le PLF 2009 annonçait la suppression du dispositif ASI en 2010 en cohérence avec la mise en place de mesures d'accompagnement global et personnalisé des personnes en difficultés sociales et professionnelles, suite aux travaux du Grenelle de l'insertion et à la généralisation du RSA. Un travail avec les partenaires était annoncé pour assurer la continuité des actions et la transition. Or, dès janvier 2009, des DDASS ont annoncé la fin des mesures ASI sans que des mesures transitoires n'aient été précisées. Or l'accompagnement social est indispensable pour la réussite des parcours d'insertion. Depuis leur courrier de décembre 2008 et des démarches infructueuses auprès du Haut Commissariat aux Solidarités Actives, l'Uniopss et ses adhérents continuent à manquer de visibilité sur les actions concrètes de remplacement des mesures ASI et souhaiteraient vivement être éclairées à ce sujet. .

Action n°3 - Conduite et animation de la politique de lutte contre l'exclusion

Les crédits de cette action baissent de 7% (ils passent de 26,6 Millions d'Euros à 24,7). Cela apparaît très dommageable alors que l'on bâtit les directions de la cohésion sociale. La Nation a besoin d'un Etat social fort, d'une administration sociale plus solide que ce que sont devenues les DDASS au fil des années budgétaires.

Ces crédits financent :

- le soutien aux têtes de réseau : la baisse des financements publics atteint de plein fouet les têtes de réseaux associatives.. Notre Union ne peut que le déplorer. La Nation a besoin d'un Etat social fort mais aussi d'associations fortes, tout particulièrement dans le domaine de la solidarité, de la cohésion sociale.
- l'animation, l'évaluation, l'élaboration d'outils de gouvernance de la politique de lutte contre l'exclusion : c'est tout le rôle de la future Direction Générale de la cohésion sociale
- la formation des travailleurs sociaux.

Cette baisse des crédits ne peut qu'être préjudiciable à la qualité de l'action sociale, ce que l'Uniopss déplore.

Projet de loi de finances pour 2010

II. Programme 109 : Aide à l'accès au logement

Ce programme bénéficie d'une dotation de 5,37 Milliards d'Euros, en forte augmentation par rapport au budget 2009 (4,945 Milliards d'Euros).

Action n°1 - Aides personnelles au logement.

Il est précisé que les APL sont en augmentation de 423 Millions d'Euros pour 2010, mais cette augmentation est liée au nombre de bénéficiaires plus importants de l'APL en période de crise, et non à une revalorisation de l'APL.

L'Uniopss continue à défendre une demande portée tant en 2007 que 2008 et 2009, rendue encore plus nécessaire dans le cadre du PLF 2010 avec un contexte de crise. **Le mois de carence dans le versement de l'APL doit être supprimé.** Il est incompréhensible que l'APL ne soit pas versée au moment où les personnes ayant le moins de ressources ont le plus besoin d'aide puisqu'elles doivent faire face aux dépenses les plus importantes (déménagement, emménagement, cautions...).

L'Uniopss défend également la revalorisation de l'APL. En effet, celle-ci n'a pas été réévaluée depuis de nombreuses années. Elle demande donc une augmentation de 12 % de l'APL, rendue encore plus nécessaire dans un contexte où la crise fragilise les ménages et où les charges continuent à augmenter sans être suffisamment prises en compte par l'intermédiaire du forfait charges.

Action n°2 – Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté

Le contenu de ce programme a évolué pour englober désormais également l'information relative au logement et non plus seulement l'accompagnement des publics en difficulté.

Les crédits de cette action sont en légère hausse depuis l'année précédente, passant de 8,3 Millions d'Euros à 8,7 Millions d'Euros.

Une partie des crédits ici dédiés sont consacrés aux associations qui œuvrent pour l'insertion des personnes par le logement, et l'Uniopss se félicite de voir qu'ils sont en augmentation.

Il est indiqué que l'Etat apporte son soutien chaque année à environ 30 fédérations ou associations qui concourent à la mise en œuvre des politiques du logement. (pour info).

III. Programme 135 : Développement et amélioration de l'offre

Ce programme recoupe les moyens consacrés au développement et à l'amélioration du parc locatif social et privé.

Ce programme est doté cette année de 633 Millions d'Euros, contre 614 Millions effectivement votés en 2009.

Ils sont donc en augmentation d'un peu plus de 3 % par rapport aux crédits votés pour l'année précédente.

Projet de loi de finances pour 2010

Il faut noter que ces crédits sont en énorme baisse depuis 2008. En 2009 en effet, les crédits dédiés au logement social, qui constituent une partie importante du programme, étaient déjà en baisse de 30% par rapport à 2008.

L'Uniopss déplore vivement cette baisse d'ampleur par rapport à 2008 qui va à l'encontre du souhait de faire de l'hébergement et du logement un chantier national prioritaire, particulièrement regrettable dans un contexte de mise en œuvre de la loi DALO.

Action n°1 - Construction locative et amélioration du parc.

Cette action regroupe les crédits que l'Etat consacre à l'ANAH, au développement et à l'amélioration du parc locatif social et à l'accueil des gens du voyage.

Parc locatif social

Pour le parc locatif social, 564 Millions Euros sont prévus en crédits de paiement. Ils restent donc constants par rapport aux crédits prévus dans le PLF 2009, mais sont en augmentation par rapport aux crédits effectivement votés pour 2009. Mais il faut noter qu'ils étaient déjà, dans le PLF 2009, en baisse de 30 % par rapport à 2008.

L'Union ne peut que très vivement regretter qu'un effort conséquent ne soit pas porté sur la production de logements sociaux en cette période avec pourtant plus de 1 200 000 personnes en attente d'un logement locatif social.

En 2010, la production de 110 000 logements locatifs sociaux nouveaux devrait être financée (hors plan de relance de l'économie) se décomposant en 58 000 PLUS (Prêts Locatifs à Usage social), 20 000 PLAI (Prêts locatifs aidés d'intégration), et 28 600 PLS (Prêts Locatifs sociaux) hors Association Foncière Logement. Il ne faut pas oublier non plus que la production de 30 000 logements sociaux de type PLS supplémentaires a été programmée dans le cadre du plan de relance en 2009. Ce sont donc 140 000 logements sociaux au final qui doivent être programmés pour l'année.

Il est indiqué que plus de 2 ou 3 pièces, et plus de logements pour familles nombreuses seront prévus.

En 2009, un objectif de 120 000 logements sociaux était prévu, contre les 142 000 prévus par la loi DALO pour l'année 2009, à son article 21. Les 140 000 logements sociaux programmés pour 2010 s'inscrivent donc en relative cohérence avec la tendance de 2009 et la loi DALO.

L'Uniopss, et le collectif des associations unies, avaient demandé une prolongation du plan de cohésion sociale au delà de 2009, au moins jusque 2012, pour assurer notamment l'effectivité du DALO par le biais d'un maintien d'une forte programmation annuelle de logements sociaux. Cette demande reste toujours d'actualité.

Il faut cependant souligner, pour s'en féliciter, que la répartition, entre les différentes catégories de logements, correspond davantage cette année aux demandes des associations. En effet, elles défendent la production plus importante de T2 et de grands logements, comme la

Projet de loi de finances pour 2010

direction semble ici en être prise. Elles défendent également une part plus importante de PLUS et de PLAI dans les logements locatifs sociaux construits, ce qui est ici le cas. Mais il faut noter que la moindre programmation de PLS pour cette année (28 000 environ contre 42 000 programmés pour 2009), ne s'accompagne pas d'une augmentation du nombre de PLUS et PLAI prévus, dont le nombre reste équivalent à celui prévu pour l'année 2009 : 20 000 PLAI et 58 000 PLUS. Et les 30 000 logements sociaux supplémentaires du plan de relance sont de type PLS.

Les PLS restent donc importants par rapport aux autres catégories de logements, seuls accessibles aux personnes les plus modestes, c'est à dire les PLAI et PLUS.

L'Union continue donc à demander à ce qu'à l'avenir, l'accent soit mis davantage sur les PLAI et PLUS.

Il est beaucoup insisté dans ce PLF sur le ciblage de la production de logements locatifs sociaux souhaité sur les zones les plus tendues du territoire. Si l'Union comprend parfaitement cette volonté de mettre le plus de moyens là où ils sont le plus nécessaires, elle insiste cependant sur la nécessité de ne pas porter atteinte à la mixité sociale en concentrant tous les logements sociaux sur des zones particulières.

Accueil des gens du voyage.

L'Union manque de visibilité sur l'articulation entre les crédits affectés au paiement d'opérations engagées ultérieurement, auquel il est fait référence, et les crédits nouveaux, ce qui lui empêche de se prononcer.

Action n°2 - Soutien à l'accession à la propriété

C'est essentiellement par le biais de mesures fiscales que l'accession sociale à la propriété sera favorisée, notamment par le biais du prêt à taux 0%. L'Union manque de visibilité sur cette action.

Action n°3 - Amélioration du parc privé

Lutte contre l'habitat indigne.

Cette action est transférée à l'ANAH et ne figure donc plus au PLF 2010 à la rubrique habituelle mais dans la rubrique de fin de chapitre « Opérateurs ».

L'ANAH semble disposer d'un objectif de lutte contre l'habitat indigne porté à 23 000 logements pour 2010, contre 15 000 pour 2009. Il faut noter que le collectif des associations unies demandait en 2008 le traitement de 600 000 logements indignes d'ici 2012. Le compte continue donc à être loin d'y être. **L'Union demande en conséquence un effort supplémentaire en la matière.**

Il est à noter cependant que le programme national de requalification des quartiers anciens dégradés devrait mobiliser 300 Millions d'Euros et contribuer lui aussi à la lutte contre l'habitat indigne, même si c'est de manière plus indirecte.

De même a été transférée à l' ANAH l' humanisation des centres d'hébergement prévue dans le cadre du plan de relance 2009 et le montant des transferts pour 2010 est prévu à hauteur de 30 Millions d'Euros . Il est précisé que 20 Millions d'Euros viendront s'y ajouter dans le cadre du

Projet de loi de finances pour 2010

Plan de relance. L'Uniopss soutient cette politique d'humanisation des centres, attendue depuis longtemps par les acteurs, mais souligne également les difficultés auxquelles elle se heurte : difficultés à faire financer le relogement des personnes accueillies pendant les travaux, et difficultés à faire financer également pour le moment l'ingénierie permettant d'élaborer les projets d'humanisation.

Action n°4 - Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction.

Il est indiqué à cet endroit que la mise en œuvre du droit au logement opposable peut être source de frais de contentieux et qu'elle est donc ici programmée.

L'Union ne peut que regretter que les crédits du programme 135, dédiés au développement et à l'amélioration de l'offre de logement, soient utilisés pour payer les frais de contentieux DALO, donc les astreintes. Les astreintes ne jouent en effet dans ce cas plus leur rôle dissuasif, si elles viennent en moins des dépenses réalisées par l'Etat pour la construction de logements sociaux, au lieu de venir en plus des dépenses normalement réalisées. (voir p 113).

En outre, l'Union regrette que la loi MOLLE du 25 mars 2009, à son article 76, fixe un montant maximum de l'astreinte, en proportion du loyer moyen type ou du coût moyen type de l'hébergement en fonction de la nature de la demande faite. Ceci signifie donc que le juge n'est plus libre de fixer le montant de l'astreinte librement, ce qui affaiblit encore le pouvoir dissuasif de l'astreinte. L'Union demande donc que cet article soit abrogé.

Action n°5 - Soutien.

Il est à noter avec satisfaction dans ce programme la budgétisation de la création d'un observatoire de l'habitat indigne dans chaque département, prévue dans de nombreuses lois mais non encore en place à ce jour. Cette création répond à une demande associative portée depuis de nombreuses années.

Il est à noter également que des crédits sont prévus pour la réalisation d'enquêtes sociales pour éclairer les décisions des commissions de médiation, ce dont l'Union ne peut que se réjouir, mais elle va plus loin en demandant que ces enquêtes soient réalisées de manière obligatoire.