

N° 151

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2013, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME III

ÉGALITÉ DES TERRITOIRES, LOGEMENT ET VILLE

Par M. Luc CARVOUNAS,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : Mme Annie David, présidente ; M. Gilbert Barbier, Mmes Isabelle Debré, Catherine Génisson, MM. Jean-Pierre Godefroy, Claude Jeannerot, Jacky Le Menn, Jean-Louis Lorrain, Alain Milon, Jean-Marie Vanlerenberghe, vice-présidents ; Mmes Aline Archimbaud, Claire-Lise Campion, Catherine Deroche, Chantal Jouanno, M. Marc Laménie, secrétaires ; M. Yves Daudigny, rapporteur général ; Mme Jacqueline Alquier, M. Jean-Paul Amoudry, Mmes Natacha Bouchart, Marie-Thérèse Bruguière, MM. Jean-Noël Cardoux, Luc Carvounas, Mme Caroline Cayeux, M. Bernard Cazeau, Mmes Karine Claireaux, Laurence Cohen, Christiane Demontès, MM. Gérard Dériot, Jean Desessard, Mmes Muguette Dini, Odette Duriez, MM. Guy Fischer, Michel Fontaine, Mme Samia Ghali, M. Bruno Gilles, Mmes Colette Giudicelli, Christiane Hummel, M. Jean-François Husson, Mme Christiane Kammermann, MM. Ronan Kerdraon, Georges Labazée, Jean-Claude Leroy, Gérard Longuet, Hervé Marseille, Mmes Michelle Meunier, Isabelle Pasquet, M. Louis Pinton, Mmes Gisèle Printz, Catherine Procaccia, MM. Henri de Raincourt, Gérard Roche, René-Paul Savary, Mme Patricia Schillinger, MM. René Teulade, François Vendasi, Michel Vergoz, Dominique Watrin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 235, 251 à 258 et T.A. 38

Sénat : 147 et 148 (annexe n°12) (2012-2013)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION « ÉGALITE DES TERRITOIRES, LOGEMENT ET VILLE »	7
A. ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES CRÉDITS DE LA MISSION	7
1. <i>Les modifications apportées à la maquette budgétaire</i>	7
2. <i>L'évolution des crédits pour 2013 et les perspectives pluriannuelles</i>	8
B. LES CRÉDITS ALLOUÉS AUX CINQ PROGRAMMES DE LA MISSION	11
1. <i>Le programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables »</i>	11
2. <i>Le programme 109 « Aide à l'accès au logement »</i>	14
3. <i>Le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat »</i>	15
4. <i>Le programme 147 « Politique de la ville »</i>	16
5. <i>Le programme 337 « Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville »</i>	18
II. L'ENJEU D'UNE RÉFORME EN PROFONDEUR DE LA POLITIQUE DU « LOGEMENT D'ABORD »	20
A. UNE POLITIQUE POUR LE MOMENT INADAPTÉE A LA HAUSSE CONSTANTE DES BESOINS	20
1. <i>L'évolution des besoins d'hébergement et d'accompagnement vers le logement</i>	20
2. <i>Les limites de la politique de refondation lancée en 2009</i>	22
B. LES PREMIÈRES PISTES POUR UNE AMÉLIORATION DU SYSTÈME D'HÉBERGEMENT	23
1. <i>Rompre avec une gestion saisonnière de l'accueil en hébergement d'urgence</i>	23
2. <i>Renforcer le rôle des services intégrés d'accueil et d'orientation</i>	24
C. LA NÉCESSITÉ DE DÉVELOPPER UNE OFFRE DE LOGEMENTS TRÈS SOCIAUX À DESTINATION DES MÉNAGES LES PLUS FRAGILES	25
1. <i>Les premiers pas engagés par le Gouvernement</i>	25
2. <i>Adapter le modèle de financement du logement social</i>	26
III. VERS UNE REFONDATION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	28
A. LA RÉFORME DU ZONAGE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	28
1. <i>Les limites du zonage actuel</i>	28
2. <i>Les pistes d'évolution</i>	30
B. LES MODALITÉS DE PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	31

C. L'ACHÈVEMENT DU PROGRAMME NATIONAL DE RÉNOVATION URBAINE ET L'OPPORTUNITÉ D'UN SECOND PROGRAMME.....	32
1. <i>L'état d'avancement du Programme national de rénovation urbaine</i>	32
2. <i>Assurer une amélioration durable de la situation des quartiers concernés avant d'envisager le lancement d'un second programme</i>	33
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS.....	35
• <i>Article 64 ter (art. L. 300-2 du code de la construction et de l'habitation) Champ d'action du fonds national d'accompagnement vers et dans le logement</i>	35
• <i>Article 64 quater (art. 1407 bis du code général des impôts) Taxation des logements vacants</i>	36
TRAVAUX DE LA COMMISSION	37
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	45

Mesdames, Messieurs,

La maquette budgétaire rénovée de la mission « Egalité des territoires, logement et ville » traduit la volonté du Gouvernement d'une mise en œuvre cohérente de l'ensemble des politiques du logement, de l'urbanisme, de la ville ou de l'insertion au service du développement équilibré des territoires.

Les crédits de paiement alloués à la mission s'établiront en 2013 à près de 8 milliards d'euros, soit une baisse de 5,6 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2012. Cette évolution négative, essentiellement portée par le programme 109 « Aide à l'accès au logement » doit être fortement nuancée dans la mesure où elle est compensée par la mobilisation de crédits extérieurs au périmètre de la mission.

Dès 2013, l'Agence nationale de l'habitat bénéficiera d'un financement annuel de 590 millions d'euros issu de la vente de quotas carbone. Cette ressource contribuera au respect de l'engagement présidentiel de rénovation thermique d'un million de logements par an.

En application de la lettre d'engagement signée avec l'Etat le 12 novembre dernier, Action logement mobilisera les ressources nécessaires à la participation à l'effort de construction annuelle de 150 000 logements sociaux tout en contribuant à l'achèvement du programme national de rénovation urbaine, le PNRU, ainsi qu'au financement du fonds national d'aide au logement. Ce dernier bénéficiera par ailleurs d'une fraction du produit du prélèvement de solidarité sur les revenus du patrimoine et les produits de placement créé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013.

Sur les 504,7 millions d'euros consacrés en 2013 au programme « Politique de la ville », 333 millions viendront financer les actions menées par l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, l'Acse.

Si ce montant devrait globalement lui permettre de poursuivre ses interventions au service des populations des quartiers de la politique de la ville, votre rapporteur est attentif à l'évolution des crédits alloués au Programme de réussite éducative, en baisse d'un million d'euros par rapport à 2012. Ce programme a pourtant prouvé son efficacité et les besoins de soutien des élèves et de leurs familles sont loin de diminuer.

Si les crédits alloués au programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » augmentent de 1,2 % pour s'établir à 1 221 millions d'euros, cette hausse ne sera pas suffisante pour les porter au niveau des dépenses qui devraient être finalement exécutées en 2012.

Au sein du programme, votre rapporteur tient cependant à souligner l'effort non négligeable réalisé à destination de l'hébergement d'urgence, qui devrait permettre la création ou la pérennisation de mille places en 2013.

Face à des besoins en augmentation constante, il est aujourd'hui nécessaire de repenser en profondeur la politique du « logement d'abord » pour que celle-ci contribue à la mise en place de véritables parcours d'insertion capables d'apporter des solutions de logement durable aux populations les plus fragiles.

I. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION « ÉGALITE DES TERRITOIRES, LOGEMENT ET VILLE »

A. ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES CRÉDITS DE LA MISSION

1. Les modifications apportées à la maquette budgétaire

Plusieurs changements de maquette budgétaire sont intervenus dans la construction du projet de loi de finances (PLF) pour 2013 qui correspondent à la création d'un ministère de l'égalité des territoires et du logement dont le périmètre doit permettre une meilleure articulation entre les politiques de l'aménagement, de l'urbanisme, du logement, de la ville, de l'hébergement et de l'insertion, au service du développement équilibré des territoires.

En premier lieu, le programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logements » devient le programme « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat ». Aux crédits d'aide à la pierre viennent désormais s'ajouter, dans le PLF pour 2013, **des crédits relatifs à l'urbanisme et à l'aménagement** auparavant inclus dans la mission « Ecologie, développement et aménagement durables ».

Par ailleurs, **un programme support** n° 337 « Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la politique de la ville » est créé. Il regroupe l'essentiel des dépenses de personnel du ministère du logement.

L'action « **Grand Paris** » n'est plus rattachée au programme 147 mais au programme 135. Ce changement est en partie formel dans la mesure où cette action ne regroupe aucun crédit budgétaire mais est financée par des taxes dédiées.

L'action « **Aide alimentaire** », jusqu'à présent rattachée au programme 177, est transférée vers le programme 304 « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales » de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ». Cette action représentait 22,6 millions d'euros dans le PLF 2012 et votre rapporteur s'était inquiété l'année dernière de la pérennité d'un dispositif partiellement remis en cause au niveau européen, souci qui demeure aujourd'hui encore d'actualité.

Enfin, d'autres crédits ont été sortis du champ du programme 177. Il s'agit des points d'accueil et d'écoute jeunes (PAEJ), transférés vers le programme 106 « Actions en faveur des familles vulnérables », et du dispositif finançant la qualification en travail social transféré vers le programme 304 « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentation sociale ».

L'ensemble des changements intervenus sur le programme 177 devrait contribuer à lui donner davantage de cohérence en le centrant sur ses missions premières que sont l'hébergement et l'aide à l'accès au logement.

Cependant, comme l'année dernière, votre rapporteur s'interroge sur la pertinence du rattachement à ce programme d'une action « **Rapatriés** ». Elle augmente de 30 % en 2013 pour s'établir à 18,4 millions d'euros. Cette hausse s'explique par le poids de l'allocation de reconnaissance versée aux Harkis et à leurs conjoints survivants, mise en place par la loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés.

2. L'évolution des crédits pour 2013 et les perspectives pluriannuelles

Les crédits de paiement de la mission, fixés à **7 998 millions d'euros** pour **2013**, enregistrent une diminution de **5,6 %** par rapport aux crédits ouverts en 2012. Cette baisse est de **6,2 %** pour les autorisations d'engagement qui s'établissent à **8 063 millions d'euros**.

En **2014 et 2015**, les crédits de paiement alloués à la mission devraient connaître une **quasi-stabilisation**, l'évolution envisagée par la programmation triennale étant de - 0,6 % entre 2013 et 2015.

**Les crédits de paiement alloués à la mission
« Egalité des territoires, logement et ville » en 2012 et 2013**

(en euros)

	Loi de finances initiale pour 2012	Projet de loi de finances pour 2013	Variation 2013/2012
Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables (177)	1 206 253 547	1 220 867 275	1,2%
Prévention de l'exclusion	58 316 300	57 075 000	-2,1%
Hébergement et logement adapté	1 095 668 250	1 131 212 775	3,2%
Aide alimentaire (transféré vers la mission Solidarité)	22 884 200	-	-
Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale	15 284 797	14 179 500	-7,2%
Rapatriés	14 100 000	18 400 000	30,5%
Aide à l'accès au logement (109)	5 490 207 727	4 892 699 897	-10,9%
Aides personnelles	5 470 030 000	4 875 699 897	-10,9%
Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté	8 177 727	8 000 000	-2,2%
Garantie des risques locatifs	12 000 000	9 000 000	- 25,0 %
Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat (135)	420 892 624	563 688 717	33,9 %
Construction locative et amélioration du parc	322 616 200	439 891 000	36,4 %
Soutien à l'accession à la propriété	4 501 500	4 300 000	- 4,5 %
Lutte contre l'habitat indigne	-	7 900 000	-
Réglementation, politique technique et qualité de la construction	27 310 298	46 676 000	70,9 %
Soutien	18 501 583	17 721 717	- 4,2 %
Urbanisme et aménagement (nouveau)	47 963 043	47 200 000	- 1,6 %
Grand Paris (transféré depuis le programme 147)	-	-	-
Politique de la ville (147)	539 982 832	504 685 298	- 6,5 %
Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville	354 979 943	333 012 427	- 6,2 %
Revitalisation économique et emploi	144 849 502	141 553 671	- 2,3 %
Stratégie, ressources et évaluation	22 537 387	25 919 200	15,0 %
Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie	16 116 000	4 200 000	- 73,9 %
Grand Paris (transféré vers le programme 135)	1 500 000	-	-
Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville (nouveau)	811 893 580	816 130 016	0,5 %
Personnels œuvrant pour les politiques de l'urbanisme, de l'aménagement, du logement et de l'habitat	702 645 010	701 605 071	- 0,1 %
Personnels œuvrant au soutien du programme Conduite et pilotage de l'égalité des territoires, du logement et de la ville	109 248 570	114 524 945	4,8 %
TOTAL MISSION	8 469 230 310	7 998 071 203	- 5,6 %

Source : projet annuel de performance annexé au PLF 2013

La diminution des crédits alloués à la mission en 2013 doit être nuancée dans la mesure où **elle est compensée par la mobilisation de dotations extra-budgétaires.**

En premier lieu, l'article 30 du projet de loi de finances prévoit que **590 millions d'euros issus de la vente de quotas carbone** seront affectés de façon pérenne chaque année à **l'Agence nationale de l'habitat (Anah)**, auparavant financée par Action logement.

Ce nouveau mode de financement devrait contribuer au respect de l'engagement pris le 14 septembre dernier par le Président de la République, au moment de l'ouverture de la conférence environnementale, de **mettre aux normes thermiques un million de logements par an.**

En second lieu, **la lettre d'engagement mutuel signée entre l'Etat et Action logement le 12 novembre dernier** doit permettre la mobilisation de ressources renforcées au bénéfice de la politique nationale du logement.

Par cette lettre, Action logement s'engage à participer à **l'objectif de construction annuelle de 150 000 logements sociaux** à hauteur de **1,5 milliard d'euros par an au minimum**, sur les **trois prochaines années**, soit 950 millions d'euros d'équivalent subvention chaque année.

Par ailleurs, **1,2 milliard d'euros par an** seront mobilisés sur la période 2013-2015 pour venir **accompagner les politiques nationales.** Au moins **800 millions d'euros** seront dédiés au financement du **Programme national de rénovation urbaine (PNRU)** et **400 millions d'euros** au maximum au **fonds national d'aide au logement (Fnal)**. Cette dotation au Fnal sera complétée par une fraction du **prélèvement de solidarité sur les revenus du patrimoine et les produits de placement** créé à l'article 3 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013.

La participation d'Action logement aux politiques nationales a vocation à se réduire progressivement à partir de 2016 de façon à garantir la soutenabilité de son modèle financier et sa capacité à rembourser les emprunts contractés pour accompagner l'action de l'Etat.

200 millions d'euros seront accordés chaque année sous forme de prêts à l'**association foncière logement (AFL)**

Pour atteindre ces objectifs, Action logement bénéficiera d'un emprunt d'un milliard d'euros par an sur trois ans effectué sur les ressources des fonds d'épargne gérés par la Caisse des dépôts et consignations. Il s'engagera également dans une démarche de valorisation de ses actifs non prioritaires afin de dégager des ressources nouvelles d'investissement.

Action logement

Née en 1953, la participation des employeurs à l'effort de construction (Peec) visait à l'origine à ce que les entreprises contribuent pour 1 % de leur masse salariale au financement de la construction de logements destinés à leurs salariés. Les emplois des fonds collectés par le « 1 % logement » se sont cependant progressivement diversifiés, notamment vers la participation aux opérations de rénovation urbaine menées par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru).

Depuis 1997, l'Union d'économie sociale du logement (UESL), gérée par les partenaires sociaux mais dans laquelle l'Etat dispose de commissaires du Gouvernement, régule l'activité des collecteurs, les comités interprofessionnels du logement (CIL), et gère au niveau national une partie des fonds.

La loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion a profondément réformé le « 1 % logement », renommé « Action logement » par délibération du 22 juillet 2009 des partenaires sociaux lors du conseil d'administration de l'UESL.

Outre les changements intervenus en termes de gouvernance, il est désormais prévu que les catégories d'emploi des ressources issues de la Peec et leurs montants ne soient plus définies par le biais d'accords-cadres entre l'UESL et l'Etat mais de façon unilatérale par ce dernier pour une durée de trois ans, après concertation avec les partenaires sociaux. Deux cadrages budgétaires ont été définis pour les périodes 2009-2011 puis 2012-2014.

La lettre d'engagement mutuel signée le 12 novembre 2012 entre l'Etat et Action logement prévoit cependant le retour, à partir de 2013, à un mode contractuel de gestion de l'emploi des fonds issus de la Peec en même temps qu'une simplification du dispositif législatif encadrant Action logement et qu'un renforcement de l'autorité de l'UESL sur les CIL.

B. LES CRÉDITS ALLOUÉS AUX CINQ PROGRAMMES DE LA MISSION

1. Le programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables »

Les crédits du programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » augmentent de 1,2 % à structure courante, c'est-à-dire après transfert de crédits, par rapport à la loi de finances initiale pour 2012.

**Les crédits du programme « Prévention de l'exclusion
et insertion des personnes vulnérables » (177)**

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2012	PLF 2013	%	LFI 2012	PLF 2013	%
Prévention de l'exclusion	58,3	57,1	- 2,1 %	58,3	57,1	- 2,1 %
Hébergement et logement adapté	1 095,7	1 131,2	3,2 %	1 095,7	1 131,2	3,2 %
Aide alimentaire	22,9	-	-	22,9		
Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale	15,3	14,2	- 7,2 %	15,3	14,2	- 7,2 %
Rapatriés	14,1	18,4	30,5 %	14,1	18,4	30,5 %
Total du programme	1 206,3	1 220,9	1,2 %	1 206,3	1 220,9	1,2 %

Source : projet annuel de performance annexé au PLF 2013

La hausse prévue **ne permet cependant pas de porter les crédits au niveau des dépenses qui devraient être exécutées en 2012**, estimées à 1 245 millions d'euros par la Direction générale de la cohésion sociale. Cette situation est regrettable et il est à craindre qu'il ne faille, comme les années précédentes, abonder le programme en cours d'exercice budgétaire.

Pour ce qui est de l'année 2012, les crédits du programme 177 ont été abondés à deux reprises.

Un décret d'avance de 75 millions a été publié en novembre 2011, prévoyant d'affecter, au sein de cette enveloppe globale, 35 millions d'euros à l'exercice 2012.

Le 20 septembre dernier, le Premier ministre s'est engagé à débloquer une enveloppe de 50 millions d'euros, dont 40 millions destinés à la veille sociale et à l'hébergement et 10 millions à la prise en charge des demandeurs d'asile.

Dans son rapport d'évaluation publié en novembre 2011 sur la politique publique de l'hébergement des personnes sans domicile¹, la Cour des comptes a insisté sur la **sous-budgétisation récurrente des crédits du programme 177**.

Le tableau ci-dessous montre ainsi, d'une part que ceux-ci ont dû être systématiquement abondés en cours d'exercice entre 2007 et 2010, d'autre part que les crédits des lois de finances initiales n'ont jamais été au niveau des sommes effectivement dépensées l'année précédente.

¹ Cour des comptes, rapport d'évaluation : la politique publique d'hébergement des personnes sans domicile, novembre 2011.

Evolution des crédits du programme 177 entre 2007 et 2011

(en millions d'euros)

	2007	2008	2009	2010	2011
Loi de finances initiale	1 056,53	994,55	1 118,78	1 101,74	1 204,17
Crédits ouverts	1 487,14	1 622,52	1 299,71	1 298,22	-
<i>Ecart crédits ouverts/LFI</i>	41%	63%	16%	18%	-
Crédits consommés	1 476,53	1 619,51	1 295,23	1 285,15	-

Source : Cour des comptes

Les crédits alloués à l'action « **Hébergement et logement adapté** », qui concentre l'essentiel des moyens du programme, augmenteront de **3,2 %** en 2013 pour s'établir à 1 131 millions d'euros.

Pour les seuls dispositifs d'hébergement d'urgence, la hausse est de **12,7 %**. Cet effort significatif devrait permettre la **pérennisation d'une partie des places ouvertes dans le cadre du dispositif hivernal 2011-2012 et la création de 500 places nouvelles en 2013**. Au total, 1 000 places d'hébergement d'urgence devraient être pérennisées ou créées en 2013, un **objectif de 5 000 places supplémentaires sur la durée du quinquennat** ayant été annoncé.

Les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) connaissent en revanche une **légère baisse des crédits** qui leur sont affectés. Cette évolution est cohérente avec les efforts effectués en matière de diminution du coût des places et l'ajustement à la baisse de leur nombre.

Par rapport aux crédits ouverts en 2012, **les moyens dédiés à la veille sociale sont quasiment stables**. Cela peut susciter des craintes quant à la façon dont pourront être réalisés les chantiers annoncés dans le projet annuel de performances, qu'il s'agisse du déploiement d'un système informatique unique dans les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), qui constitue une recommandation de l'Inspection générale des affaires sociales (Igas)¹, de la mise en place d'une base de données d'observation sociale, du développement des SIAO-insertion ou du financement de services d'accueil de jour pour les femmes victimes de violences.

Les moyens destinés au logement adapté doivent permettre de renforcer l'intermédiation locative et d'augmenter l'offre de places en pensions de famille. L'objectif est de créer **10 000 places de logement adapté sur la durée du quinquennat**.

¹ Igas, bilan de la mise en œuvre des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), février 2012.

Crédits de paiement alloués à l'action « Hébergement et logement adapté »

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale (LFI) pour 2012	Crédits ouverts en 2012	PLF 2013	Evolution PLF 2013/LFI 2012	Evolution PLF 2013/Crédits ouverts 2012
Veille sociale	80,00	85,43	85,89	7,36 %	0,54 %
Hébergement d'urgence	244,00	265,27	275,00	12,70 %	3,67 %
Centres d'hébergement et de réinsertion sociale	613,00	612,83	610,00	- 0,49 %	- 0,46 %
Logement adapté	158,63	159,47	160,32	1,07 %	0,53 %
Total action	1 095,63	1 123,00	1 131,21	5,16 %	0,73 %

Source : DGCS

2. Le programme 109 « Aide à l'accès au logement »

Les crédits alloués au programme « Aide à l'accès au logement » diminuent de près de 11 %. Ainsi que cela a été mentionné précédemment, cette baisse est compensée par la mobilisation de ressources extérieures au périmètre de la mission (participation exceptionnelle d'Action logement et fraction du prélèvement de solidarité sur les revenus du patrimoine et les produits de placement).

Les crédits du programme « Aide à l'accès au logement » (109)

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2012	PLF 2013	%	LFI 2012	PLF 2013	%
Aides personnelles	5 470,0	4 875,7	- 10,9 %	5 470,0	4 875,7	- 10,9 %
Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté	8,2	8,0	- 2,4 %	8,2	8,0	- 2,4 %
Garantie des risques locatifs	12,0	9,0	- 25,0 %	12,0	9,0	- 25,0 %
Total du programme	5 490,2	4 892,7	- 10,9 %	5 490,2	4 892,7	- 10,9 %

Source : projet annuel de performance annexé au PLF 2013

L'action « Aides personnelles » correspond à la contribution de l'Etat au financement du Fnal. Aux termes de l'article L. 351-6 du code de la construction et de l'habitation, le Fnal assure le financement de l'aide personnalisée au logement (APL), de la prime de déménagement, de l'allocation de logement à caractère social (ALS), des dépenses de gestion qui se rapportent à ces trois prestations et des dépenses du Conseil national de l'habitat.

3. Le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat »

Les crédits de paiement alloués au programme « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » augmentent de 33,9 % en 2013.

Les crédits du programme « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » (135)

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2012	PLF 2013	%	LFI 2012	PLF 2013	%
Construction locative et amélioration du parc	458,9	505,0	10,0 %	322,6	439,9	36,4 %
Soutien à l'accession à la propriété	4,5	4,3	- 4,4 %	4,5	4,3	- 4,4 %
Lutte contre l'habitat indigne	-	7,9	-	-	7,9	-
Réglementation, politique technique et qualité de la construction (libellé modifié)	27,3	46,7	71,1 %	27,3	46,7	71,1 %
Soutien	18,5	17,7	- 4,3 %	18,5	17,7	- 4,3 %
Urbanisme et aménagement	48,9	47,2	- 3,5 %	48,0	47,2	- 1,7 %
Grand Paris (nouveau)	-	-	-	-	-	-
Total du programme	558,1	628,8	12,7 %	420,9	563,7	33,9 %

Source : projet annuel de performance annexé au PLF 2013

La hausse des moyens de la mission est essentiellement due à l'action « Construction locative et amélioration du parc » qui regroupe l'ensemble des aides à la pierre. L'objectif du Gouvernement d'assurer le **financement de 150 000 logements sociaux par an** s'accompagne d'une volonté de **concentrer davantage les aides sur l'offre destinée aux ménages les plus modestes** grâce à un effort particulier sur les prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI).

**Décomposition de l'objectif de construction de logements sociaux
(en autorisations d'engagement)**

	Nombre de logements	Subvention moyenne par logement (en euros)	Coût total (en millions d'euros)
Prêts locatifs à usage social (PLUS)	69 000	400	28
Prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI)	33 000	7 500	248
Prêts locatifs sociaux (PLS)	48 000		
Surcharge foncière			215
Sous-total offre nouvelle	150 000		490
Démolition	1 200	2 500	3
Actions d'accompagnement			7
Total			500

Source : projet annuel de performance annexé au PLF 2013

La forte hausse des crédits destinés à l'action « Réglementation, politique technique et qualité de la construction » est, pour une part non négligeable, portée par la **montée en charge des crédits prévus au titre du contentieux relatif au droit au logement opposable** (le Dalo). 29,3 millions d'euros seront mis en réserve en 2013, soit 10 millions de plus que ce qui était prévu dans la loi de finances pour 2012.

4. Le programme 147 « Politique de la ville »

Le programme 147 enregistre une baisse de ses crédits de paiement de 6,5 %. Ils s'établiront en 2013 à 504,7 millions d'euros.

Cette évolution négative est en partie compensée pour 20 millions d'euros par la prise en charge par le fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) d'actions de prévention sociale jusque-là financées par l'Acsé.

Les crédits du programme « Politique de la ville » (147)

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2012	PLF 2013	%	LFI 2012	PLF 2013	%
Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville	355,2	333,0	- 6,3 %	355,0	333,0	- 6,2 %
Revitalisation économique et emploi	144,8	141,6	- 2,2 %	144,8	141,6	- 2,2 %
Stratégie, ressources et évaluation	22,4	28,0	25,0 %	22,5	25,9	15,1 %
Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie	3,5	2,0	- 42,9 %	16,1	4,2	- 73,9 %
Grand Paris	1,5	-	-	1,5	-	-
Total du programme	527,4	504,6	- 4,3 %	539,9	504,7	- 6,5 %

Source : projet annuel de performance annexé au PLF 2013

L'action « Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville » regroupe **l'ensemble des dispositifs gérés par l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé)**, que ce soit dans le cadre des contrats urbains de cohésion sociale (Cucs) ou des autres dispositifs que sont le Programme de réussite éducative, le Programme adultes-relais et le Programme ville-vie-vacances.

Si ces deux derniers voient leurs crédits se stabiliser, **les moyens destinés au Programme de réussite éducative diminuent d'un million d'euros**. Créé par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, ce dispositif doit permettre la définition d'« actions d'accompagnement au profit des élèves du premier et du second degré et de leurs familles dans les domaines éducatif, périscolaire, culturel, social et sanitaire »¹.

Au cours de l'année scolaire 2011-2012, **515 projets de réussite éducative** ont été financés par l'Acsé au bénéfice de **115 000 enfants**, plus de 60 % d'entre eux ayant été accompagnés dans le cadre d'un parcours individualisé. Alors que le programme a su prouver son efficacité et que les besoins de soutien des élèves et de leurs familles sont loin de diminuer, votre rapporteur regrette cette diminution des crédits. Celle-ci lui apparaît d'autant plus préoccupante que l'Acsé a été chargée d'expérimenter l'extension du dispositif aux jeunes de seize à dix-huit ans.

¹ Article 128 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

Interventions de l'Acse pour 2013

(en millions d'euros)

	Crédits de paiement 2013
Contrats urbains de cohésion sociale (Cucs) :	169,0
<i>Emploi et développement économique</i>	43,5
<i>Education et accès aux savoirs de base</i>	41,0
<i>Santé et accès aux soins</i>	14,5
<i>Prévention de la délinquance et justice</i>	-
<i>Habitat et cadre de vie</i>	4,0
<i>Culture et expression artistique</i>	12,3
<i>Lien social, citoyenneté, participation à la vie publique</i>	31,7
<i>Accès aux droits et prévention des discriminations</i>	12,5
<i>Financement du volet "ingénierie" des Cucs</i>	7,5
Programme de réussite éducative	81
Programme Ville-vie-vacances	9,0
Programme Adultes-relais	76,0
Total	333,0

L'action « Revitalisation économique et emploi » regroupe essentiellement les crédits destinés à la compensation auprès des régimes de sécurité sociale des exonérations de charges sociales dans les zones franches urbaines (ZFU) et les zones de redynamisation urbaine (ZRU).

Alors que le dispositif devait arriver à échéance le 31 décembre 2011, il a été prorogé par la loi de finances pour 2012 jusqu'à la fin de l'année 2014. Il existe actuellement 100 ZFU rassemblant plus de 62 000 établissements pour un total de 307 000 emplois salariés.

Une nouvelle ligne budgétaire d'un montant de 2,5 millions d'euros est créée pour l'année 2013. Elle sera dédiée au financement de **l'expérimentation des emplois francs**, dispositif qui doit permettre de faire bénéficier d'exonérations de cotisations sociales les employeurs embauchant de jeunes actifs résidant en zone urbaine sensible (ZUS).

5. Le programme 337 « Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville »

Fruit de la nouvelle structuration de la mission pour l'année 2013, le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville » regroupe les dépenses de personnel du ministère de l'égalité des territoires et du logement.

N'y sont cependant pas incluses celles du secrétariat général du comité interministériel des villes (SG-CIV) et des délégués du préfet à la politique de la ville, qui demeurent rattachées au programme 217 de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables ».

S'il est inclus dans la mission « Egalité des territoires, logement et ville », le programme 337 relèvera en gestion du programme 217. L'objectif est d'assurer un pilotage et une gestion coordonnés des moyens humains affectés aux ministères de l'écologie et du logement.

Les crédits du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville » (337)

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2012	PLF 2013	%	LFI 2012	PLF 2013	%
Personnels œuvrant pour les politiques de l'urbanisme, de l'aménagement, du logement et de l'habitat	-	701,6	-	-	701,6	-
Personnels œuvrant au soutien du programme Conduite et pilotage de l'égalité des territoires, du logement et de la ville	-	114,5	-	-	114,5	-
Total du programme	-	816,1	-	-	816,1	-

Source : projet annuel de performance annexé au PLF 2013

II. L'ENJEU D'UNE RÉFORME EN PROFONDEUR DE LA POLITIQUE DU « LOGEMENT D'ABORD »

A. UNE POLITIQUE POUR LE MOMENT INADAPTÉE A LA HAUSSE CONSTANTE DES BESOINS

1. L'évolution des besoins d'hébergement et d'accompagnement vers le logement

Selon les données fournies par le projet annuel de performances pour 2013, le parc d'hébergement comptait au 31 décembre 2011 **75 347 places**, soit 39 346 places en centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), 19 766 places en centres d'hébergement d'urgence, de stabilisation et d'insertion et 16 235 places en hôtel.

Au cours de l'hiver 2011-2012, 9 446 places supplémentaires ont été mobilisées chaque soir.

A ces places s'ajoutent 10 269 places en maisons-relais ou pensions de famille.

Evolution du nombre de places d'hébergement et de logement adapté sur la période 2004-2010

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Maisons relais/Pensions de famille	1 899	2 262	3 192	4 619	6 172	7 909	9 212
Centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)	30 332	30 603	31 185	37 220	38 298	39 442	39 540
Places d'hôtel	6 953	8 626	9 393	9 802	10 647	13 025	15 016
Centres d'hébergement d'urgence (CHU) et places de stabilisation, hors CHRS	11 919	12 212	13 138	14 565	16 556	17 535	18 919
Places de résidences hôtelières à vocation sociale à disposition de l'Etat	-	-	-	-	-	118	203
Total places d'hébergement	51 103	53 703	56 908	66 206	71 673	78 029	82 890

Source : Cour des comptes

La Cour des comptes estime à **150 000 le nombre de personnes sans domicile à la fin des années 2000**¹. Malgré l'augmentation du nombre de places au cours des dernières années, l'offre d'hébergement et de logement adapté reste donc clairement sous-dimensionnée.

Tout aussi inquiétant, elle se caractérise par un **recours croissant aux nuitées d'hôtel**, système pourtant régulièrement dénoncé en ce qu'il est à la fois inadapté à la mise en place d'un dispositif d'accompagnement et d'insertion des personnes et particulièrement coûteux pour l'Etat.

Le rapport annuel du 115 pour l'année 2011 souligne les faiblesses du dispositif actuel d'hébergement : *« plus que jamais le dispositif d'hébergement d'urgence se révèle sous tension et dans l'incapacité de répondre à ses missions, témoin de la crise sociale actuelle et de ses répercussions directes sur les plus démunis »*.

Selon ce rapport, **les demandes d'hébergement effectuées auprès du 115 ont augmenté de 17,5 % en 2011**, celles venant de familles connaissant une hausse particulièrement soutenue de 54 %. Les familles représentent 30 % du nombre total de demandeurs tandis que les personnes isolées, en particulier les hommes seuls, demeurent la catégorie la plus nombreuse puisqu'elles concentrent près de la moitié des demandes.

Une solution d'hébergement n'a pu être proposée aux demandeurs que dans moins de la moitié des cas, le plus souvent en raison de l'absence de places suffisantes.

Le manque de places disponibles conduit les structures d'accueil à sélectionner les publics hébergés et à ne proposer que des solutions ponctuelles. En 2011, 52 % des personnes hébergées avaient effectué plusieurs demandes au cours de l'année, 5,7 en moyenne. Ce chiffre est de 7,4 pour les seules familles. Dans ces conditions, les principes d'inconditionnalité et de continuité de l'accueil, pourtant inscrits dans la loi, ne sont pas respectés.

Les principes d'inconditionnalité et de continuité de l'hébergement d'urgence

Article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles : *« toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence [...] »*.

Article L. 345-2-3 du code de l'action sociale et des familles : *« toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y bénéficier d'un accompagnement personnalisé et y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée. Cette orientation est effectuée vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation »*.

¹ Cour des comptes, rapport d'évaluation : la politique publique d'hébergement des personnes sans domicile, novembre 2011.

Pour plusieurs catégories de personnes hébergées, doit être également pris en compte l'enjeu d'une meilleure articulation entre les différentes structures d'accueil.

Ainsi, **les demandeurs d'asile**, déboutés ou confrontés à l'insuffisance de places dans les centres d'accueil de demandeurs d'asile (Cada), ne peuvent être hébergés par ces structures et sont donc accueillis dans les dispositifs d'hébergement de droit commun.

Le rapport de l'Assemblée nationale sur la politique d'hébergement d'urgence¹ souligne que l'afflux de **mineurs étrangers isolés** dans certains territoires, notamment dans la région Ile-de-France, pris en charge par les conseils généraux au titre de l'aide sociale à l'enfance (Ase), a des conséquences sur la politique d'hébergement dans la mesure où, arrivés à l'âge adulte, certains jeunes sont amenés à recourir à des solutions d'hébergement d'urgence.

Si le phénomène est difficile à quantifier, se pose la question de la capacité des conseils généraux à travailler avec les structures associatives en charge de l'hébergement pour assurer la continuité de la prise en charge de ces jeunes ainsi que du travail d'intégration mené avec eux. Le rôle des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) apparaît à ce titre essentiel pour assurer la coordination entre les différents acteurs.

2. Les limites de la politique de refondation lancée en 2009

Lancée en 2009, la politique de refondation du système français d'hébergement se fonde sur le concept de « **logement d'abord** ». Né aux Etats-Unis avec l'expérimentation d'un dispositif « *Pathways to the housing* » destiné aux personnes souffrant de troubles psychiques et d'addictions, le « logement d'abord » a fortement inspiré certaines politiques publiques en Europe ainsi que les travaux menés par la conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme.

Reposant sur la conviction que le logement constitue la condition première de la réussite du parcours d'insertion, les politiques du « logement d'abord » tendent à privilégier le développement d'une offre de logement durable ainsi que de dispositifs d'accompagnement social vers et dans le logement, au détriment des solutions temporaires d'hébergement.

Si les mesures mises en œuvre par le précédent gouvernement ont eu certains aspects positifs, notamment en termes d'humanisation des structures d'hébergement, force est de constater qu'elles sont loin d'avoir atteint leurs objectifs pour ce qui est de la mise en place de dispositifs de logement adapté

¹ *Rapport d'information de Danièle Hoffman-Rispal et Arnaud Richard, au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, sur l'évaluation de la politique de l'hébergement d'urgence, janvier 2012.*

destinés à remplacer des places d'hébergement temporaire. En particulier, la refondation s'était fixé en 2009 un objectif de création de 15 000 places de pensions de famille/maisons relais d'ici la fin de l'année 2011. Or à cette date, le nombre de places ouvertes était inférieur à 11 000.

Dans le même temps, les solutions d'hébergement d'urgence n'ont pas augmenté au même rythme que les besoins. Or, ainsi que le souligne la fondation Abbé Pierre dans son rapport sur le mal-logement¹, la mise en place d'une véritable politique du « logement d'abord » ne peut se faire en niant les besoins spécifiques d'hébergement.

B. LES PREMIÈRES PISTES POUR UNE AMÉLIORATION DU SYSTÈME D'HÉBERGEMENT

1. Rompre avec une gestion saisonnière de l'accueil en hébergement d'urgence

Si les campagnes hivernales apportent des solutions nécessaires pour faire face à un afflux ponctuel, la Cour des comptes en a souligné les limites : *« la campagne hivernale n'est plus un dispositif de crise permettant de mettre à l'abri une population de marginaux qui retournent à la rue dès que les températures sont plus clémentes. Elle est devenue un palliatif pour combler partiellement (26 DDCS sur 37 font état de refus d'hébergement en dépit du plan hivernal) pendant quelques mois, une pénurie de places dans les structures d'hébergement, entraînant à la fin de l'hiver des remises à la rue forcées, contraires au droit à l'hébergement opposable qu'accorde la loi du 5 mars 2007 »*².

Dans son rapport annuel pour 2011, le 115 dénonce à son tour la gestion en « *stop and go* » des ouvertures de places qui conduit à une forte variabilité des taux d'attribution selon les saisons.

Le Gouvernement a clairement affiché sa volonté de rompre avec une gestion saisonnière de l'accueil en hébergement d'urgence. Dans cette perspective, les services déconcentrés ont été invités par le Premier ministre à établir de façon concertée des projets territoriaux de sortie de l'hiver prochain.

¹ Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés, « *L'état du mal-logement en France, 17^e rapport annuel* », 2012.

² Cour des comptes, rapport d'évaluation : *la politique publique d'hébergement des personnes sans domicile*, novembre 2011.

2. Renforcer le rôle des services intégrés d'accueil et d'orientation

La loi n° 2009-323 du 25 mars 2003 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, dite loi « Molle », prévoit la création dans chaque département d'un **dispositif unique d'accueil et d'orientation des personnes sans abri ou en situation de détresse**.

Mis en place par une circulaire du 8 avril 2010 du secrétaire d'Etat chargé du logement, les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) ont pour mission de constituer des plateformes départementales uniques chargées d'assurer la fluidité entre l'urgence, l'insertion et le logement et d'apporter ainsi une réponse adaptée aux demandes de prise en charge des personnes.

Les services intégrés d'accueil et d'orientation

Les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) ont pour objet la mise en réseau, dans chaque département, du dispositif d'accueil, d'hébergement, d'insertion et d'accès au logement des personnes sans abri, risquant de l'être ou mal logées. Les rôles qui leur sont assignés par une circulaire du secrétaire d'Etat chargé du logement du 8 avril 2010 sont les suivants :

- les SIAO assurent la régulation des orientations : disposant d'une vision exhaustive du parc d'hébergement d'urgence, de stabilisation, d'insertion et de tout ou partie du parc de logement de transition, ils reçoivent toutes les demandes de prise en charge et orientent les personnes vers la solution la plus adaptée à leur situation ;
- les SIAO veillent à la continuité de la prise en charge des personnes tout au long des parcours ;
- les SIAO coordonnent les acteurs locaux de l'hébergement et du logement ;
- les SIAO contribuent à la mise en place d'observatoires locaux, de manière à pouvoir ajuster au fil du temps l'offre aux besoins.

Source : Cour des comptes

Des évaluations menées sur la mise en place des SIAO¹ ainsi que des témoignages que votre rapporteur a pu recueillir au cours de ses auditions, plusieurs limites au fonctionnement de ces structures ressortent clairement.

En premier lieu, alors que l'objectif était de disposer de services uniques à l'échelle des départements, **plusieurs SIAO se sont souvent développés à l'échelle infradépartementale sans réelle coordination**. L'Igas recommande ainsi d'organiser la convergence vers un opérateur unique doté, le cas échéant, d'antennes territoriales.

¹ Notamment le rapport de l'Igas de février 2012 sur le bilan de la mise en œuvre des SIAO.

En outre, alors qu'un même SIAO a vocation à traiter à la fois les **questions d'urgence et d'insertion**, il apparaît en pratique que le volet urgence est bien plus développé. Le PLF pour 2013 tire les leçons de cette situation puisqu'il prévoit un effort budgétaire accru à destination des SIAO-insertion.

Ressort également des analyses effectuées le constat d'un **manque de coordination entre les structures amenées à intervenir auprès des SIAO**. En particulier les conseils généraux, les bailleurs sociaux et les agences régionales de santé semblent avoir été insuffisamment associés à la mise en place des dispositifs. Or c'est bien une mobilisation de l'ensemble des acteurs dans les territoires qui doit permettre une action structurée et coordonnée pour assurer le parcours d'insertion de la personne.

La circulaire du 8 avril 2010 prévoit normalement que soit engagée une concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales dans le cadre de la mise en œuvre des SIAO. Cependant, ainsi que le souligne le rapport de l'Assemblée nationale sur la politique de l'hébergement d'urgence, cette disposition est diversement appliquée selon les départements ou n'a pas de retombées concrètes mesurables. Seul un tiers des conseils généraux interrogés par les rapporteurs de la mission aurait jugé la démarche de coopération engagée par l'Etat satisfaisante. Certains craindraient d'être davantage associés à la mise en place des SIAO, y voyant les prémisses d'un transfert de compétences auquel ils ne souhaitent pas participer.

Un élément lié au statut des SIAO peut également expliquer les difficultés de coopération entre les acteurs. Les services ont en effet la possibilité d'opter entre les différentes formes juridiques que sont l'association, le groupement de coopération sociale ou médico-sociale (GCSMS) ou le groupement d'intérêt public (GIP). Dans les faits, la plupart des structures ont choisi la forme associative, qui n'est sans doute pas la plus adaptée pour assurer un travail coordonné entre des partenaires très différents.

C. LA NÉCESSITÉ DE DÉVELOPPER UNE OFFRE DE LOGEMENTS TRÈS SOCIAUX À DESTINATION DES MÉNAGES LES PLUS FRAGILES

1. Les premiers pas engagés par le Gouvernement

Dans le rapport précité, la Cour des comptes fait le constat que *« l'accès au logement des personnes sans domicile ou en situation d'hébergement provisoire est une question qui ne saurait être déconnectée de l'accès au logement et du maintien dans celui-ci pour l'ensemble des ménages qui vivent en France »*. La politique de l'hébergement est donc indissociable de la mise en place d'outils adaptés d'aide à l'accès et au maintien dans le logement ainsi que du développement d'une offre suffisante à destination des publics les plus en difficulté.

Selon les données fournies par la fondation Abbé Pierre, **3,6 millions des personnes sont aujourd'hui non ou très mal logées en France**. Si l'on prend en compte l'ensemble des personnes confrontées à une situation de fragilité de logement, ce chiffre doit être porté à 10 millions.

La Cour des comptes évalue **entre 300 000 et 350 000 le nombre de logements construits chaque année en France**. Cela représente 1 % du parc existant alors même que le nombre de ménages en France s'accroît de 1,5 % par an. Particulièrement criant en ce qui concerne le logement social, le déficit de construction s'ajoute à la faible rotation du parc locatif social, conduisant à une rationalisation de l'offre de logements dans ce secteur.

Selon une étude récente de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)¹, le système actuel de financement et d'attribution des logements sociaux ne permet qu'une répartition imparfaite de l'offre à destination des territoires et des ménages qui en ont le plus besoin.

Pour répondre à cet enjeu, le Gouvernement s'est engagé dans une politique du logement ambitieuse.

A court terme, le décret n° 2012-894 du 20 juillet 2012 doit permettre d'encadrer l'évolution des loyers dans les zones géographiques où existent des tensions anormales du marché locatif.

Le relèvement progressif du plafond du livret A, l'utilisation des fonds d'Action logement ainsi que le projet de loi relatif à la mobilisation du foncier public et au renforcement des obligations de production de logement social devraient contribuer à la réalisation de l'objectif de production de 500 000 logements dont 150 000 logements sociaux par an.

2. Adapter le modèle de financement du logement social

Au cours de ses auditions, votre rapporteur a été alerté sur le **caractère particulièrement ambitieux de l'objectif de construction annuelle de 150 000 logements sociaux** dans un contexte où les coûts de construction augmentent à un rythme bien plus soutenu que le produit des loyers.

Il impliquera en premier lieu **une mobilisation accrue des fonds propres des organismes de logement social**. Si la suppression du prélèvement qui pesait sur le potentiel financier des organismes HLM devrait être effective en 2013 et leur permettre de dégager de nouvelles marges de manœuvre, il conviendra de trouver les moyens d'une mutualisation adaptée de ces fonds au service de l'accomplissement des objectifs de construction fixés par le Gouvernement.

¹ Hervé Boulhol, « Améliorer le fonctionnement du marché du logement français », Editions OCDE, 2011.

Une réflexion sur le taux de TVA applicable aux opérations de logement social ainsi que sur le taux des prêts accordés par la Caisse des dépôts et consignations pourrait également être engagée.

Enfin, la **pérennité financière d'Action logement** et sa capacité à rembourser l'emprunt d'un milliard d'euros par an sur trois ans effectué auprès de la Caisse des dépôts et consignations en application de la lettre d'engagement du 12 novembre dernier, doivent être garantis.

III. VERS UNE REFONDATION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

La feuille de route définie par le Gouvernement le 22 août dernier pour les habitants des quartiers doit permettre en particulier :

- la réforme des zonages de la politique de la ville ;
- la mise en place d'une nouvelle génération de contrat unique et global destiné à succéder aux contrats urbains de cohésion sociale (Cucs) et aux contrats de renouvellement urbain (CRU) ;
- l'achèvement et l'évaluation du Programme national de rénovation urbaine (PNRU) ;
- la signature de conventions entre le ministère de la ville et les autres ministères concernés pour définir le cadre dans lequel ceux-ci seront amenés à se mobiliser.

Une **concertation relative à la réforme de la politique de la ville a été lancée le 11 octobre**. Elle est organisée autour de trois groupes de travail portant respectivement sur la géographie prioritaire, la contractualisation et la gouvernance de la politique de la ville et sur les projets de territoire et les priorités d'intervention thématique.

Cette concertation doit déboucher sur une réunion du comité interministériel des villes début 2013 qui permettra de définir les grandes lignes des réformes à engager.

A. LA RÉFORME DU ZONAGE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

1. Les limites du zonage actuel

A plusieurs reprises au cours des auditions, votre rapporteur a été alerté sur la **complexité et la rigidité du dispositif de zonage actuellement en vigueur**.

Ce constat est confirmé par l'analyse effectuée par la Cour des comptes en juillet 2012 qui souligne l'enchevêtrement croissant des zones d'intervention prioritaire.

Les 751 zones urbaines sensibles (ZUS) comprennent elles-mêmes 416 zones de redynamisation urbaine (ZRU) qui incluent à leur tour 100 zones franches urbaines (ZFU). Les quartiers ciblés par les Cucs ne recoupent que partiellement ce zonage dans la mesure où 70 % d'entre eux ne sont pas classés en ZUS. Si l'essentiel des quartiers dans lesquels a été mis en œuvre le PNRU, et qui ont servi de cadre au déploiement de la dynamique Espoir banlieues, sont situés en ZUS, cette nouvelle forme de zonage n'a pas contribué à renforcer la clarté de la géographie prioritaire.

De plus, la définition par décret des zones d'intervention prioritaire contribue à rigidifier le dispositif et à empêcher une évolution adaptée de l'allocation des moyens en fonction des besoins effectivement constatés sur les territoires.

A la complexité du zonage s'ajoute **la dispersion des financements alloués par l'Acsé à la politique de la ville**. Selon les données fournies par l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (Onzus) dans son rapport annuel 2012, les crédits d'intervention de l'Acsé se sont répartis de la façon suivante en 2011 :

- près de 80 % dans des Cucs comprenant majoritairement des quartiers de priorité 1 ;

- environ 15 % dans des Cucs composés à majorité de quartiers de priorité 2 ;

- 5 % dans des Cucs regroupant majoritairement des quartiers de priorité 3.

L'Onzus note cependant que le système d'information de l'Acsé ne permet pas d'apprécier de façon suffisamment fine l'affectation des crédits, ce qui peut contribuer à gommer en partie la réalité des besoins sur les territoires.

Selon la Cour des comptes, la répartition actuelle ne permettrait pas de concentrer les moyens dans les territoires où cela est le plus nécessaire et comporterait en outre un risque de substitution des crédits de la politique de la ville à ceux du droit commun.

Instituée en 1991 dans un but de péréquation¹, la **dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale** (DSU) est de plus en plus liée à la mise en œuvre de la politique de la ville, sans que son impact sur les territoires concernés puisse être aisément mesuré. Le montant de la DSU était de 1 371 millions d'euros en 2012. Depuis la loi de finances pour 2009, elle est complétée, dans les communes les plus en difficulté, par la dotation de développement urbain (DDU) dont les critères d'attribution sont directement liés à la politique de la ville².

Afin de rendre plus lisible le dispositif, la Cour des comptes recommande de découpler l'objectif de péréquation financière de celui lié à la politique de la ville, ce qui devrait conduire à distinguer clairement deux dotations, l'une libre d'emploi affectée aux communes les plus en difficulté, l'autre dédiée aux communes classées en politique de la ville.

¹ L'article L. 2334-15 du code général des collectivités territoriales dispose que la DSU doit « contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines confrontées à une insuffisance de ressources et supportant des charges élevées ».

² Sont éligibles à la DDU : les communes déjà éligibles à la DSU, dont au moins 20 % de la population réside en zone sensible, et qui sont éligibles au programme national de rénovation urbaine. Ces trois critères sont cumulatifs.

Règles d'éligibilité et de répartition de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale

Créée par la loi n° 91-429 du 13 mai 1991 instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France, la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) a vu ses règles d'éligibilité et de calcul fortement évoluer au cours des années. Elle est aujourd'hui attribuée à deux catégories de communes, selon un classement effectué chaque année à partir d'un indice synthétique destiné à apprécier les écarts de ressources et de charges socio-urbaines :

- aux trois premiers quarts des communes de 10 000 habitants et plus ;
- au premier dixième des communes regroupant entre 5 000 et 9 999 habitants ;

Les indicateurs utilisés pour le calcul de l'indice sont le potentiel financier des communes, le nombre de logements sociaux, le nombre de bénéficiaires des prestations logement et le revenu fiscal moyen des ménages.

La loi de finances pour 2009, modifiée par les lois de finances pour 2010 et 2011, a mis en place un mode de répartition de la DSU à trois étages :

- les communes éligibles et déjà éligibles l'année précédente perçoivent une dotation égale au montant de l'année précédente ;
- cette dotation est majorée de l'inflation pour les communes classées dans la première moitié des communes de 10 000 habitants et plus éligibles à la DSU, en fonction de l'indice synthétique ;
- une DSU cible est attribuée aux 250 premières communes de 10 000 habitants et plus et aux 30 premières communes de 5 000 à 9 999 habitants.

Pour les seules communes nouvellement éligibles, c'est le mode de calcul défini par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 qui s'applique pour déterminer le montant de la dotation attribuée.

Source : Onzus

2. Les pistes d'évolution

La réforme du zonage de la politique de la ville devrait permettre de **simplifier et de concentrer les interventions publiques sur les territoires qui en ont le plus besoin.**

Cela ne peut se faire qu'à la condition que soient renforcés dans le même temps les **crédits de droit commun** dans les zones les moins prioritaires. Des auditions menées par votre rapporteur, il ressort clairement que l'option contractuelle, sous certaines conditions destinées à garantir une répartition équitable des moyens sur les territoires, présenterait bien des avantages par rapport à la définition stricte de zonages par voie réglementaire.

Cette réforme doit également être associée à la mise en place d'un **contrat unique** associant les projets de rénovation urbaine, les actions de cohésion sociale et les moyens de droit commun mis en œuvre par l'Etat et les collectivités territoriales. Aux yeux de votre rapporteur, le cadre

intercommunal apparaît le plus adapté à la mise en œuvre de cette nouvelle génération de contrat.

A l'issue du CIV du 18 février 2011, une expérimentation relative à la mobilisation des moyens de droit commun a été lancée sur trente-trois Cucs. Les conclusions qui pourront en être tirées contribueront à éclairer le processus de réforme.

B. LES MODALITÉS DE PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Créé en 1984, le **comité interministériel des villes (CIV)** ne s'est réuni qu'à quatre reprises depuis 2001.

Le **secrétariat général du comité interministériel des villes (SG-CIV)**, chargé de préparer les réunions du CIV, a succédé en 2009 à la délégation interministérielle à la ville. S'il a vocation à se recentrer sur des actions de pilotage de la politique de la ville pour laisser la gestion des actions mises en œuvre par des opérateurs dédiés, la répartition des tâches et des compétences entre le SG-CIV et les agences dont il assure la tutelle apparaît encore perfectible.

Extrait du décret n° 2009-539 du 14 mai 2009 relatif aux instances en charge de la politique de la ville

« Article 7 : Il est créé, auprès du Premier ministre, un secrétariat général du comité interministériel des villes.

Il est dirigé par un secrétaire général nommé par décret.

Le secrétaire général prépare les travaux et délibérations du comité interministériel, auquel il assiste et dont il assure le secrétariat permanent.

Le secrétariat général contribue à la conception, à l'élaboration et à la mise en œuvre interministérielles de la politique de la ville.

Il assiste le ministre chargé de la politique de la ville dans l'exercice de ses attributions de tutelle des établissements publics.

Dans le cadre des orientations définies par le comité interministériel, il assure l'évaluation de la politique de la ville. A ce titre, il exerce la fonction de secrétariat permanent de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles.

Article 8 : Le secrétariat général est rattaché pour sa gestion au ministère chargé de la politique de la ville.

*Article 9 : Le secrétaire général réunit, en tant que de besoin, les directeurs d'administration centrale concernés par la politique de la ville, notamment ceux placés sous l'autorité des ministres mentionnés à l'article 6 *, ou les dirigeants d'organismes publics intéressés. »*

* Ministre et le cas échéant secrétaire d'Etat chargés de la politique de la ville ; ministres chargés de l'éducation nationale, de l'économie, de l'environnement, de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du logement, de la justice, de la défense, de l'intérieur, des collectivités territoriales, de l'immigration, de l'intégration, du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle, de la fonction publique, de la culture, de l'outre-mer, des affaires sociales, de la famille, de la santé, du budget, du commerce et de l'artisanat, de la jeunesse et des sports.

Dans son rapport sur la politique de la ville, la Cour des comptes souligne le retard avec lequel ont été conclus les contrats pluriannuels d'objectifs et de performance entre le SG-CIV et l'Anru et l'Acsé. Elle signale également qu'à la date de publication du rapport, aucune lettre de mission n'avait été adressée au directeur général de l'Anru. Il apparaît en outre que les contrats d'objectifs et de performance ne constituent pas à proprement parler de véritables outils permettant d'assurer le pilotage et le soutien des actions menées par ces agences.

Dans ce cadre, il apparaît nécessaire de renforcer le rôle de pilotage du SG-CIV.

Si le rapprochement de l'Anru et de l'Acsé doit être poursuivi, notamment dans le cadre des actions communes menées au moment de la sortie des contrats de rénovation urbaine (CRU), votre rapporteur n'estime pas souhaitable une fusion des deux agences, compte tenu des missions très différentes assignées à ces deux opérateurs. C'est en revanche au niveau de la mise en œuvre des politiques sur les territoires qu'il est essentiel de trouver les moyens d'une coordination accrue entre les acteurs.

C. L'ACHÈVEMENT DU PROGRAMME NATIONAL DE RÉNOVATION URBAINE ET L'OPPORTUNITÉ D'UN SECOND PROGRAMME

1. L'état d'avancement du Programme national de rénovation urbaine

Au 30 juin 2012, **396 projets de rénovation urbaine** ont été lancés au profit de **3,8 millions d'habitants** pour un montant d'investissement total proche de **45 milliards d'euros**. La participation de l'Anru s'établit à 11,6 milliards d'euros.

Ces projets sont en majorité centrés sur le logement social, ainsi que le montre le tableau suivant issu du rapport 2012 de l'Onzus.

**Programme national de rénovation urbaine 2004-2013 au 31 décembre 2011
par famille d'opérations**

(en millions d'euros)

	Nombre de logements	Montant du programme	Part dans le montant des travaux programmés	Subventions Annu	Part dans les subventions
Interventions sur le logement social		29 235,8	65,8	7 115,4	61,5
Démolition	140 339	3 418,6	7,7	2 745,7	23,7
Reconstitution de l'offre	135 736	18 346,5	41,3	2 377,7	20,5
Réhabilitation	323 958	5 280,7	11,9	1 128,5	9,7
Résidentialisation	352 709	1 913,8	4,3	755,2	6,5
Amélioration de la qualité de service		276,2	0,6	108,3	0,9
Interventions sur le logement privé		2 120,1	4,8	460,4	4,0
Requalification		540,5	1,2	167,5	1,4
Habitat privé		1 579,6	3,6	292,9	2,5
Espaces publics et diversification fonctionnelle		11 914,2	26,8	3 544,2	30,6
Changement d'usage		57,4	0,1	11,2	0,1
Aménagement		6 781,4	15,3	2 101,3	18,1
Equipement		4 309,0	9,7	1 276,0	11,0
Espaces commerciaux		766,4	1,7	155,7	1,3
Ingénierie		1 131,9	2,5	459,1	4,0
Total PNRU		44 402,1	100	11 579,1	100

Source : Onzus

Au 31 décembre 2011, 71 % des opérations prévues étaient engagés ou achevés.

Comme souligné précédemment, 800 millions d'euros au minimum devraient être dédiés par Action logement chaque année au cours des trois prochaines années pour contribuer à l'achèvement du Programme national de rénovation urbaine (PNRU).

2. Assurer une amélioration durable de la situation des quartiers concernés avant d'envisager le lancement d'un second programme

Si le bilan du PNRU est globalement positif et contribue le plus souvent à changer durablement l'image des quartiers concernés et la qualité de vie pour leurs habitants, votre rapporteur estime prématuré de poser les bases d'un second programme sans avoir mené à son terme le premier.

Or les délais de mise en œuvre des contrats de rénovation urbaine (CRU) sur le terrain impliquent bien souvent d'abonder les projets en cours de réalisation.

En outre, la sortie des CRU nécessite la mobilisation de moyens adaptés ainsi qu'une action conjointe de l'Acse et de l'Anru pour que les quartiers voient leur situation s'améliorer de façon pérenne.

Les **plans stratégiques locaux** qui sont expérimentés sur dix sites tests depuis 2011 doivent contribuer à l'atteinte de cet objectif. Mis en œuvre sous la responsabilité du préfet, ils permettent de formaliser sur le long terme des orientations visant à insérer durablement les quartiers concernés dans une dynamique positive, notamment concernant la mise en œuvre des actions de gestion urbaine de proximité ou de la charte nationale d'insertion de l'Anru.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

Article 64 ter

(art. L. 300-2 du code de la construction et de l'habitation)

Champ d'action du fonds national d'accompagnement vers et dans le logement

Objet : Cet article, inséré par l'Assemblée nationale, a pour objet d'étendre le champ d'action du fonds national d'accompagnement vers et dans le logement.

I - Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale

- Le fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL) a été créé par la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative. Il a pour objet de financer des actions d'accompagnement personnalisé des personnes reconnues prioritaires au titre du droit au logement opposable (Dalo) et auxquelles un logement doit être attribué d'urgence ainsi que des actions de gestion locative pour les logements destinés à ces personnes.

Le fonds est financé par le produit des astreintes auxquelles l'Etat est condamné dans le cadre de la mise en œuvre du droit au logement opposable et qui étaient jusque-là versées aux fonds d'aménagement urbain.

Sa gestion est assurée par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS).

- A l'initiative du groupe écologiste, l'Assemblée nationale a adopté un amendement portant article additionnel visant à étendre le champ d'action du FNAVDL.

Au-delà des personnes reconnues prioritaires au titre du Dalo, pourraient bénéficier des actions du fonds, les personnes ou familles mentionnées au II de l'article L. 301-1 du code de la construction et de l'habitation, c'est-à-dire « *toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir* ».

L'amendement vise en outre à préciser que le FNAVDL finance également les dépenses de gestion qui se rapportent aux actions qu'il met en œuvre.

II - La position de la commission

Votre rapporteur se félicite d'une mesure qui devrait contribuer à rendre plus lisibles et cohérentes les actions menées par le FNAVDL au profit des personnes éprouvant des difficultés à accéder ou à se maintenir dans un logement.

La commission vous demande de donner un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Article 64 quater
(art. 1407 bis du code général des impôts)
Taxation des logements vacants

Objet : Cet article, inséré par l'Assemblée nationale, vise à réduire le délai au-delà duquel les logements vacants situés dans des communes non assujetties à la taxe annuelle sur les logements vacants peuvent être soumis à la taxe d'habitation.

I - Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale

L'article 1407 *bis* du code général des impôts dispose que, dans les communes non assujetties à la taxe annuelle sur les logements vacants, les logements vacants depuis plus de cinq années au 1^{er} janvier de l'année d'imposition peuvent être assujettis à la taxe d'habitation, pour la part communale et celle revenant aux établissements publics de coopération intercommunale sans fiscalité propre. La vacance est appréciée dans les mêmes conditions que celles applicables pour la taxe annuelle sur les logements vacants.

A l'initiative de la commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté un amendement portant article additionnel dont l'objet est de faire passer de cinq à deux ans le délai prévu à l'article 1407 *bis*.

II - La position de la commission

Dans un contexte de tensions sur l'offre de logements, votre rapporteur salue une mesure qui devrait contribuer à rendre plus efficace la lutte contre les logements vacants.

La commission vous demande de donner un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le mardi 27 novembre 2012, sous la présidence de Mme Annie David, présidente, la commission procède à l'examen du rapport pour avis de M. Luc Carvounas, sur le projet de loi de finances pour 2013 (mission « Ville et logement » et les articles 64 ter et 64 quater rattachés).

M. Luc Carvounas, rapporteur pour avis. - La maquette budgétaire a évolué depuis l'année dernière avec la création d'un ministère de l'égalité des territoires et du logement dont le périmètre doit permettre de mieux articuler les politiques de l'aménagement, de l'urbanisme, du logement, de la ville, de l'hébergement et de l'insertion, au service du développement équilibré de nos territoires.

Certains crédits d'urbanisme auparavant inclus dans la mission « Ecologie, développement et aménagement durables », sont désormais rattachés au programme 135, jusqu'ici dédié aux seules aides à la pierre. L'action « Aide alimentaire » a été transférée à la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ». Le programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » sera ainsi recentré sur l'hébergement et l'aide à l'accès au logement. Enfin, un programme support « Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la politique de la ville » regroupera les dépenses de personnel du ministère du logement.

Les crédits de la mission diminuent de 5,6 % pour s'établir à près de 8 milliards d'euros. La programmation triennale prévoit une quasi-stabilisation pour 2014 et 2015. Cette évolution est toutefois compensée par la mobilisation de ressources extérieures aux crédits de la mission.

Ainsi, à partir de 2013, l'Agence nationale de l'habitat (Anah) se verra affecter 590 millions d'euros par an de recettes issues de la vente de quotas carbone. Ce nouveau mode de financement pérenne contribuera à la rénovation thermique d'un million de logements par an, conformément à l'engagement du Président de la République lors de la conférence environnementale.

Action logement mobilisera 1,5 milliard d'euros par an sur les trois prochaines années pour participer à la construction de 150 000 logements sociaux par an et contribuera au financement du Programme national de rénovation urbaine (PNRU) à hauteur de 800 millions d'euros par an et du fonds national d'aide au logement pour 400 millions. Ce dernier bénéficiera

en outre, pour 619 millions, d'une fraction du prélèvement de solidarité sur les revenus du patrimoine et les produits de placement créé par l'article 3 du PLFSS pour 2013. Il faut faire évoluer le modèle de financement des logements sociaux. Si la suppression du prélèvement sur le potentiel financier des organismes HLM leur rendra certaines marges de manœuvre, il faudra mutualiser ces fonds au service des objectifs ambitieux de construction fixés par le Gouvernement.

La dotation allouée au programme « Politique de la ville » diminue légèrement pour s'établir à 504,7 millions. Mais 20 millions d'euros de dépenses auparavant incluses dans le programme seront désormais prises en charge par le fonds interministériel de prévention de la délinquance dans une autre section du budget.

Le programme « Politique de la ville » compense à hauteur de 116 millions les exonérations de charges sociales dans les zones franches urbaines (ZFU) et les zones de redynamisation urbaine (ZRU). A cette somme s'ajouteront, en 2013, 2,5 millions dédiés à l'expérimentation des emplois francs, c'est-à-dire à une exonération de cotisations sociales pour les employeurs embauchant de jeunes actifs résidant en zone urbaine sensible.

Ce programme finance également, pour 333 millions d'euros, les actions menées par l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) dans le cadre des contrats urbains de cohésion sociale (Cucs), du programme adultes-relais ou encore du programme de réussite éducative. Ce dernier voit ses crédits baisser de 1 million alors qu'il a prouvé son efficacité et que les besoins des élèves et de leurs familles sont loin de diminuer. Au cours de l'année scolaire 2011-2012, 515 projets de réussite éducative ont été financés par l'Acsé ; plus de 60 % des 115 000 enfants concernés ont bénéficié d'un parcours individualisé.

Le Gouvernement a lancé le 11 octobre dernier une grande consultation sur la réforme de la politique de la ville. Trois groupes de travail ont été mis en place dont les conclusions devraient être examinées au cours d'une réunion du comité interministériel des villes prévue début 2013. La question de la géographie prioritaire est centrale. Il faudra dépasser les rigidités du zonage et l'empilement des dispositifs pour concentrer les moyens dans les zones prioritaires, renforcer le droit commun et assouplir le dispositif tout en renforçant l'équité territoriale.

Le secrétariat général du comité interministériel des villes assure aujourd'hui la tutelle des différents opérateurs, à commencer par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) et l'Acsé. Or, selon la Cour des comptes, ce pilotage gagnerait à être repensé afin d'assurer une meilleure articulation entre les différentes agences. Sans aller jusqu'à fusionner deux opérateurs dont les missions sont très différentes, il faut une meilleure coordination des actions menées sur les territoires.

Y aura-t-il un second Programme national de rénovation urbaine (PNRU) ? Au 30 juin 2012, 396 projets de rénovation urbaine étaient engagés au profit de 3,8 millions d'habitants et pour un total de 45 milliards d'euros.

Il serait prématuré de lancer un second programme sans avoir mené le premier à son terme. Or, étant donné les délais de mise en œuvre des contrats de rénovation urbaine (CRU), il faut d'abord abonder les projets en cours ; la sortie des CRU nécessite la mobilisation de moyens financiers adaptés ainsi qu'une action conjointe de l'Acse et de l'Anru. Faisons d'abord porter l'effort sur ces deux points.

Les crédits du programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » s'élèvent à 1 221 millions pour 2013, en hausse de 1,2 % par rapport à la loi de finances initiale de 2012. Cette augmentation ne permet toutefois pas de porter les crédits au niveau des dépenses qui devraient être effectivement constatées en 2012 et sont estimées à 1 245 millions. Comme les années précédentes, il faudra sans doute abonder le programme en cours d'exercice.

En hausse de 12,7 %, les crédits de l'hébergement d'urgence financeront la création ou la pérennisation de 1 000 places en 2013. Les demandes ne cessent de croître : 17,5 % de progression pour la seule année 2011. Une sur deux seulement est satisfaite, faute de places le plus souvent. En outre, l'hébergement est trop rarement la porte d'entrée pour un accompagnement durable et adapté vers le logement. Le Gouvernement prévoit de créer 5 000 places d'hébergement d'urgence et 10 000 places de logement adapté sur la durée du quinquennat. Des moyens financiers sont indispensables. Surtout, il faudra repenser en profondeur la politique du « logement d'abord » initiée par le précédent gouvernement. Le groupe de travail dédié aux questions de logement et d'hébergement, qui a été constitué pour préparer la Conférence nationale de lutte contre la pauvreté, tracera des pistes sur toutes ces questions.

Les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), créés en 2010, ont vocation à constituer, au niveau départemental, des plateformes uniques pour répondre aux besoins de prise en charge des personnes mais également pour mieux coordonner les acteurs de l'hébergement et du logement. Il faudra toutefois mieux associer l'ensemble des partenaires, à commencer par les conseils généraux et les bailleurs sociaux.

Deux articles rattachés à la mission ont été insérés à l'Assemblée nationale. A l'initiative du groupe écologiste, l'article 64 ter prévoit que le fonds national d'accompagnement vers et dans le logement, jusqu'ici réservé aux personnes prioritaires au titre du droit au logement opposable (Dalo), pourra orienter ses actions vers les personnes ou familles éprouvant des difficultés particulières pour accéder à un logement ou s'y maintenir. L'accompagnement des personnes en difficulté en sera plus lisible et cohérent.

Par ailleurs, à l'initiative de sa commission des finances, l'Assemblée nationale a décidé, dans les communes non soumises à la taxe sur les logements vacants, un assujettissement à la taxe d'habitation pour les logements vacants depuis deux ans et non plus cinq ans comme aujourd'hui : c'est l'article 64 quater.

Je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Egalité des territoires, logement et ville » ainsi qu'aux deux articles qui lui sont rattachés.

M. Jean-Noël Cardoux. - *En matière de logement d'urgence, l'objectif est de créer 5 000 places en cinq ans - soit dix par an et par département. C'est beaucoup. Je veux évoquer le difficile problème des « mineurs-majeurs » étrangers qui, depuis un an et demi, arrivent en grand nombre dans nos départements. Claude Bartolone, alors président du conseil général de Seine Saint-Denis, s'étant ému du problème, le précédent gouvernement avait réparti ces étrangers dans les différents départements proches de la région parisienne, dont le Loiret. Des filières organisent l'arrivée, depuis l'Afrique, de ces jeunes qui, partis le matin d'Angola, frappent le lendemain à la porte de l'unité territoriale de solidarité (UTS) d'Orléans pour demander un logement en prétendant être mineurs. Or, dans neuf cas sur dix, il s'agit de majeurs, qui relèvent donc de la compétence de l'Etat. Ce dernier manquant de places d'hébergement, il les laisse aux conseils généraux, et ces majeurs occupent des places destinées à des mineurs. Dans le Loiret, le budget consacré à cet hébergement est passé en trois ans de 1,5 million d'euros à 7,5 millions. Les présidents de conseils généraux doivent lancer un cri d'alarme !*

M. René-Paul Savary. - *La Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (Fnars) estime que le concept du « logement d'abord », qui fonctionne dans d'autres pays, ne doit pas être brutalement abandonné. Nous manquons de recul. Il est souhaitable de proposer une solution de logement plutôt que d'hébergement, quand on sait le nombre impressionnant de nuitées d'hôtel prises en charge et surtout leur coût !*

Oui, il faut territorialiser le dispositif, mieux articuler les compétences de l'Etat et des départements. A l'Etat l'accompagnement vers le logement, au conseil général l'accompagnement dans le logement. Ne pourrait-on traiter globalement l'accompagnement social délivré à la famille, coordonner les différents comités en mettant la personne au sein du dispositif ? Il y aurait sans doute des économies d'échelle à la clé : les travailleurs sociaux perdraient moins de temps, les dépenses pourraient être rationalisées. C'est une piste à suivre, qui aurait pu figurer dans le rapport.

M. Jean Desessard. - *Merci pour ce rapport très précis. Je salue la volonté et les efforts du Gouvernement en matière de politique du logement. Mais seront-ils ciblés ? Les 590 millions par an qui seront consacrés à la rénovation thermique d'un million de logements iront-ils prioritairement vers les plus démunis, qui sont les premiers à souffrir d'une mauvaise isolation ? Rien n'est moins sûr. Les 1,5 milliard d'euros qui doivent financer la construction de 150 000 logements sociaux par an seront-ils ciblés sur les zones tendues ? Là encore, j'en doute : on ne finance pas un logement à Paris avec 10 000 euros.*

Mme Isabelle Debré. - Les 5 000 places d'hébergement d'urgence et les 10 000 places de logement adapté comprennent-elles les places d'urgence pour les victimes de maltraitance ?

Mme Samia Ghali. - En matière de droit au logement opposable, l'action des conseils généraux et des préfectures mériterait d'être mieux coordonnée. Souvent, les personnes éligibles au Dalo ont été expulsées pour impayés. Une femme avec de jeunes enfants qui perd son mari, se retrouve sans ressources et tombe en dépression, peut se retrouver ainsi mise à la porte pour cause d'impayés : il faut alors reloger la famille. Quelle perte d'énergie, quel parcours du combattant... et je ne parle pas des effets psychologiques sur les enfants !

Ne pourrait-on, également, contraindre les bailleurs sociaux à attribuer les logements en fonction de la composition familiale ? Parfois, un couple de retraités occupe un T5, et une famille avec quatre enfants un T3 : les bailleurs n'organisent pas les mutations nécessaires.

A propos de l'Anru, on gagnerait du temps en confiant la maîtrise d'ouvrage des projets aux grands projets de ville, puisque ce sont eux qui bénéficient de fonds de la part des conseils généraux, régionaux, des comités d'agglomérations, des villes...

La sécurité est en effet une vraie préoccupation. Mais l'éducation est primordiale : il faut mettre les moyens nécessaires, pour éviter le décrochage. Dans certains quartiers de Marseille, plus de 20 % des jeunes sortent du système scolaire sans diplôme ni qualification !

Mme Christiane Demontès. - Les crédits de la politique de la ville n'ont pas vocation à se substituer au droit commun : en matière de réussite éducative, que chacun assume ses responsabilités ! En matière d'éducation, c'est le ministère de l'éducation nationale qui est aux commandes. Tout au plus les crédits de la politique de la ville peuvent ils aider à mettre en place des expérimentations, ou des dispositifs complémentaires, mais cela ne doit en aucun cas se faire de manière pérenne.

De plus en plus, les acteurs de l'hébergement d'urgence prennent conscience qu'il n'y a rien de pire que les places d'hôtel : on ne peut faire aucun travail avec des personnes qui sont mises à la porte le matin, qu'il faut reloger le soir... Et cela coûte très cher : plusieurs millions d'euros. Nous devons progresser dans la mise en œuvre de solutions pérennes, en mutualisant les expériences, car la situation actuelle est inacceptable.

Faut-il, pour mieux conjuguer rénovation urbaine et développement social, regrouper l'Anru et l'Acsé ? Une chose est sûre, elles doivent travailler ensemble. La première a apporté des améliorations au cadre de vie sans régler les difficultés sociales. Et la crise a encore davantage précarisé les habitants des quartiers concernés par les Cucs. Un effort supplémentaire est donc nécessaire pour que s'imbriquent mieux rénovation urbaine et cohésion sociale. A cet égard, le contrat urbain unique me semble aller dans

la bonne direction, puisqu'il oblige les parties prenantes à se parler et à travailler ensemble.

M. Hervé Marseille. - *A quoi sert le 1 % logement ? Les organismes qui le collectent s'en voient prélever quasiment la moitié par l'Etat pour l'Anru, et le reste est employé non pas à des subventions mais à des prêts, dont l'intérêt ne me semble pas démontré, et à des contingents et autres droits d'attribution dont la complexité rebute les maires. Une vraie réflexion s'impose sur ce sujet.*

On parle beaucoup de la création de logements, très peu de l'entretien des bâtiments. Ce qu'on appelait autrefois la « qualité de service » a presque disparu des préoccupations des bailleurs, qui n'y consacrent plus de ressources. Il est vrai qu'ils n'en ont plus guère : leurs recettes sont plafonnées et leurs charges augmentent sous l'effet de la hausse de la TVA ou de l'application des nouvelles normes issues du Grenelle de l'environnement, isolation thermique, accessibilité, équipement des parkings pour accueillir les voitures électriques, etc.

Le Dalo est le moteur de nouvelles attributions, donc de la construction de nouveaux logements. Mais le vrai problème est la maîtrise globale des attributions : comment préserver la mixité lorsque tant de catégories sont prioritaires, Dalo, contingents du 1 %, bénéficiaires des logements passerelles, etc. ? La demande de logements sociaux s'accroît avec l'augmentation du nombre des séparations familiales, un ménage sur deux en Ile-de-France. Mais les collectivités ont de plus en plus de difficultés à construire et, à l'arrivée, elles n'ont plus aucune attribution !

M. Marc Laménie. - *Je constate une baisse de 5,6 % des crédits de cette politique, qui atteignent presque 8 milliards d'euros. D'où provient la baisse de 10 % des aides personnelles, qui en constituent plus de la moitié ?*

L'Anru, qui met en œuvre la politique de la ville dans les grandes comme dans les petites communes, gère quelques programmes importants. Beaucoup d'argent public est injecté pour améliorer les quartiers et la vie de leurs habitants - c'est aussi de l'argent qui soutient le secteur du bâtiment et des travaux publics. Où apparaît-il dans le budget ? S'agit-il des 504 millions indiqués ?

M. Gilbert Barbier. - *J'aurai du mal à voter ce rapport, qui nous présente une baisse de 500 millions d'euros des crédits de la politique du logement et de la ville, quand nous savons que la situation est périlleuse et qu'il y a urgence. Le rapporteur a minimisé habilement la diminution de ces crédits, mais je ne suis pas sûr qu'elle soit compensée par des augmentations dans d'autres secteurs. Une baisse de 5,6 % est considérable et suscite des inquiétudes sur l'avenir des programmes, d'autant qu'une hiérarchie semble en train de s'installer entre les villes, dont certaines deviennent plus prioritaires que d'autres : j'ai peur que beaucoup de villes moyennes souffrent de cette insuffisance de crédit. Les besoins, sur notre territoire, sont énormes, et cela aurait justifié que cette politique soit maintenue à un certain niveau.*

M. Georges Labazée. - Vous faites état de 2,5 millions d'euros dédiés à l'expérimentation des emplois francs. On sait qu'ils sont destinés aux zones urbaines sensibles. Les emplois d'avenir viendront-ils s'y ajouter ? Il semble que ce soit le cas : peut être cela pourrait-il être précisé dans le rapport.

M. Luc Carvounas, rapporteur pour avis. - Je vous confirme que les emplois francs et les emplois d'avenir sont bien distincts les uns des autres.

M. René-Paul Savary. - Le rapprochement que vous évoquiez entre l'Anru et l'Acse bute sur la différence entre leurs périmètres respectifs d'intervention : certaines actions sociales sont menées en dehors des quartiers où agit l'Anru. Mais il faut bien réfléchir à ce sujet, dans l'acte trois de la décentralisation, car il s'agit du cœur de cette politique. Comment faire mieux à périmètre financier réduit, puisque la dépense publique, c'est indispensable, doit diminuer ?

M. Luc Carvounas, rapporteur pour avis. - De nombreux départements qui n'étaient auparavant pas concernés par le phénomène sont désormais confrontés à une demande d'hébergement d'urgence en croissance exponentielle. Comment les épauler ? Etudions comment les dispositifs existants peuvent être améliorés. Le plus important me semble être le réseau et la synergie. Il y a d'ailleurs une vraie demande de mutualisation des expériences. Pour la mise en œuvre du « logement d'abord », le rôle des SIAO est fondamental.

Le Président de la République a déclaré lors de la conférence environnementale qu'il fallait cibler les logements les plus anciens et les plus mal isolés. Je ne peux guère vous apporter plus de précisions.

Les structures d'hébergement financées par la mission ne sont pas spécifiquement destinées aux femmes battues : il s'agit d'un dispositif d'ordre général, dont elles peuvent profiter.

Sur le Dalo, je ne peux que confirmer la nécessité d'accroître notre vigilance et de travailler en réseau.

Le cas de retraités vivant dans de grands appartements du parc locatif a été évoqué. Les bailleurs font des propositions, sur la base du volontariat, pour que ces occupants acceptent de changer de logement. Mais en dehors des projets de renouvellement urbain, dans le cadre duquel cela se fait automatiquement, il n'existe aucun moyen coercitif.

Je suis d'accord avec ce que dit Mme Demontès sur l'éducation nationale. J'ai simplement essayé d'apporter un éclairage particulier sur les projets de réussite éducative (PRE) : dans les quartiers sensibles, l'accompagnement individuel s'est révélé efficace, mais il n'entre pas dans les missions de l'éducation nationale.

Le débat sur l'Anru et l'Acse est aujourd'hui tranché : elles doivent travailler en plus étroite concertation mais chacune a son périmètre d'action et il n'est plus question d'une fusion.

Le financement consacré au PNRU est de 800 millions par an. Il n'est pas retracé dans les crédits de la mission mais sera assuré par Action logement. La baisse des aides personnelles, que vous signalez comme significative, sera compensée par la mobilisation de ressources extérieures.

Les emplois francs et les emplois d'avenir ne concernent pas les mêmes catégories de jeunes et ne sont donc pas substituables les uns aux autres.

Suivant le rapporteur pour avis, la commission donne un avis favorable à l'adoption sans modification des crédits de la mission « Egalité des territoires, logement et ville » et des articles 64 ter et 64 quater rattachés.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Mardi 20 novembre 2012

- **M. Eric Briat**, secrétaire général adjoint du secrétariat général du Comité interministériel des villes, **Mme Marine Courtois**, responsable du service de l'administration et des finances
- **M. Rémi Frentz**, directeur général de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, **Mme Sylvie Durand-Trombetta**, directrice générale adjointe par intérim

Mercredi 21 novembre 2012

- **M. Thierry Bert**, délégué général de l'Union sociale pour l'habitat, **Mme Dominique Dujols**, directrice des relations institutionnelles et du partenariat, **M. Dominique Hoorens**, directeur des études économiques et financières
- **M. Pierre Sallenave**, directeur général de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, **Mmes Catherine Lacaze**, directrice financière, et **Anne Peyricot**, directrice des relations institutionnelles
- **Mmes Sabine Fourcade**, directrice générale de la cohésion sociale, et **Aurore Collet**, cheffe de bureau budgets et performance de la sous-direction des affaires financières et de la modernisation

Jeudi 22 novembre 2012

- **M. Gilles Pierre**, vice-président de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale, **Mme Marion Lignac**, chargée de mission analyse juridique