

N° 159

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2013

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2014, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME III

ÉGALITÉ DES TERRITOIRES, LOGEMENT ET VILLE

Par M. Ronan KERDRAON,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : Mme Annie David, présidente ; M. Yves Daudigny, rapporteur général ; M. Gilbert Barbier, Mmes Isabelle Debré, Catherine Deroche, Catherine Génisson, MM. Jean-Pierre Godefroy, Claude Jeannerot, Jacky Le Menn, Alain Milon, Jean-Marie Vanlerenberghe, vice-présidents ; Mmes Aline Archimbaud, Claire-Lise Champion, M. Jean-Noël Cardoux, Mme Chantal Jouanno, M. Marc Laménie, secrétaires ; Mme Jacqueline Alquier, M. Jean-Paul Amoudry, Mmes Françoise Boog, Natacha Bouchart, Marie-Thérèse Bruguière, Caroline Cayeux, M. Bernard Cazeau, Mmes Karine Claireaux, Laurence Cohen, Christiane Demontès, MM. Gérard Dériot, Jean Desessard, Mme Muguet Dini, Mme Anne Emery-Dumas, MM. Guy Fischer, Michel Fontaine, M. Bruno Gilles, Mmes Colette Giudicelli, Samia Ghali, 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, MM. Louis Pinton, Hervé Poher, 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.) : 1395, 1428 à 1435 et T.A. 239

Sénat : 155 et 156 (annexe n°12) (2013-2014)

S O M M A I R E

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	7
EXPOSÉ GÉNÉRAL	9
I. UN EFFORT SOUTENU EN FAVEUR DU DISPOSITIF D'ACCUEIL, D'HÉBERGEMENT ET D'ACCOMPAGNEMENT VERS L'INSERTION ET LE LOGEMENT	9
A. UN EFFORT MARQUÉ MAIS DES TENSIONS PERSISTANTES DANS LE SECTEUR DE L'HÉBERGEMENT	9
1. <i>Une évolution des crédits qui traduit l'impact du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale</i>	9
a) L'effort réalisé en faveur du programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables »	9
b) Une dynamique qui permet de renouer avec la sincérité budgétaire mais devra être renforcée dans les prochaines années	11
2. <i>Des tensions persistantes pour assurer l'hébergement des personnes sans domicile</i>	12
a) Un manque de places récurrent malgré l'augmentation de la capacité d'accueil du parc d'hébergement	12
b) Les enjeux d'une sortie de la gestion saisonnière du dispositif d'hébergement	14
B. LES CHANTIERS EN COURS CONCERNANT LE DISPOSITIF D'ACCUEIL, D'HÉBERGEMENT ET D'ACCOMPAGNEMENT VERS L'INSERTION ET LE LOGEMENT	16
1. <i>Le développement de l'observation sociale</i>	16
2. <i>Le processus de modernisation des structures de prise en charge</i>	18
II. DES EVOLUTIONS CONTRASTÉES CONCERNANT LE VOLET LOGEMENT DE LA MISSION	20
A. UNE HAUSSE DES CRÉDITS ALLOUÉS AUX AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT MALGRÉ UNE MESURE D'ÉCONOMIE BUDGÉTAIRE	20
1. <i>Une augmentation des crédits destinés au programme « Aide à l'accès au logement » liée à la dynamique des aides personnelles</i>	20
2. <i>La nécessité de revoir le dispositif des aides personnelles au logement</i>	21
a) Des prestations dont l'efficacité sociale mérite d'être renforcée	21
b) Les dispositions de l'article 64 du projet de loi de finances	23
B. L'ÉVOLUTION DES AIDES DESTINÉES À LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX	24
1. <i>Une diminution des crédits du programme « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » compensée par la mobilisation de ressources extrabudgétaires</i>	24
2. <i>La mise en œuvre perfectible du droit au logement opposable</i>	27

III. LA PERSPECTIVE D'UN RENOUVEAU EN MATIÈRE DE POLITIQUE DE LA VILLE	29
A. LA LÉGÈRE DIMINUTION DES CRÉDITS ALLOUÉS AU PROGRAMME « POLITIQUE DE LA VILLE »	29
1. <i>Le contexte particulier du lancement de la réforme de la politique de la ville</i>	29
2. <i>Une légère baisse des crédits qui permet malgré tout de préserver globalement les moyens d'action de l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances</i>	31
B. LES PRINCIPAUX OPÉRATEURS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	33
1. <i>L'Agence nationale de la cohésion sociale et de l'égalité des chances</i>	33
a) Les financements accordés dans le cadre des contrats urbains de cohésion sociale	33
b) Point sur la mise en œuvre des programmes nationaux.....	34
2. <i>L'agence nationale pour la rénovation urbaine</i>	35
a) L'enjeu du financement du premier programme national de rénovation urbaine.....	35
b) La perspective d'un nouveau programme de rénovation urbaine.....	37
EXAMEN EN COMMISSION	39
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS	47

Les observations de la commission

La commission des affaires sociales a procédé à l'examen des crédits de la mission « **Egalité des territoires, logement et ville** » lors de sa réunion du mercredi 27 novembre 2013. Dans un contexte de maîtrise de l'évolution des dépenses publiques, la commission salue l'augmentation de 1 % des crédits de paiement qui s'établiront à **8,072 milliards d'euros** en 2014.

Le programme « **Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables** » enregistrera une hausse de 9 % de ses dotations. 1,3 milliard d'euros viendront ainsi financer en 2014 les structures d'hébergement, la veille sociale et l'accompagnement des personnes les plus fragiles vers le logement. La commission se félicite de cet effort qui résulte de la mise en œuvre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté en début d'année 2013. Au regard de la sous-budgétisation récurrente qui caractérise ce programme depuis plusieurs années, elle demeure cependant préoccupée quant à son ampleur et attentive à ce qu'il soit poursuivi voire renforcé dans les années à venir.

Les crédits du programme « **Aide à l'accès au logement** » augmenteront de 3,5 % en 2014 pour être portés à 5 milliards d'euros. Cette évolution est liée à la dynamique de l'aide personnalisée au logement (APL) et de l'allocation de logement sociale (ALS) dont le coût pour l'Etat augmente de 174 millions d'euros, une fois tenu compte de la suspension de l'indexation de ces aides sur l'indice de référence des loyers, prévue à l'article 64 du projet de loi de finances. Sur ce point, la commission se satisfait du compromis trouvé à l'Assemblée nationale afin de limiter les risques que pourrait faire peser le gel sur les allocataires. Plutôt qu'une suspension de l'indexation sur l'ensemble de l'année, l'Assemblée nationale a en effet adopté un amendement visant à reporter celle-ci au 1^{er} octobre.

Fixés à 407 millions d'euros en 2014, les crédits de paiement alloués à l'action « **Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat** » connaîtront une baisse significative qui sera compensée par une contribution de la caisse de garantie du logement locatif social d'un montant de 173 millions d'euros, afin de garantir l'objectif de construction de 150 000 logements sociaux.

La diminution de 4,4 % des crédits du programme « **Politique de la ville** », qui s'établiront à 481,4 millions d'euros, permet malgré tout de préserver les moyens de l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances et d'assurer la montée en charge de l'expérimentation des emplois francs. Alors que le projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine prévoit le lancement d'un deuxième programme national de rénovation urbaine, la commission demeure attentive aux conditions de financement du premier.

Au regard de ces éléments, la commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Egalité des territoires, logement et ville » et des articles qui lui sont rattachés.

Mesdames, Messieurs,

Malgré les contraintes budgétaires qui pèsent sur l'évolution des dépenses de l'Etat, les crédits de paiement alloués à la mission « Egalité des territoires, logement et ville » progresseront de 1 % en 2014 pour s'établir à un peu plus de 8 milliards d'euros. Cet effort traduit la priorité qu'accorde le Gouvernement à la lutte contre l'exclusion, à l'accès au logement ainsi qu'au développement équilibré de nos territoires.

Le programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » enregistre une augmentation de ses crédits de 9 %. 1,3 milliard d'euros viendront financer en 2014 les structures d'hébergement, la veille sociale et l'accompagnement des personnes les plus fragiles vers le logement et contribueront à la mise en œuvre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté le 21 janvier 2013.

Compte tenu de la sous-budgétisation chronique qui caractérise ce programme depuis plusieurs années, votre rapporteur demeure malgré tout prudent et estime que l'effort devra être, a minima maintenu, si ce n'est renforcé dans le futur. En particulier, la sortie d'une gestion saisonnière du dispositif d'hébergement, objectif indispensable mais ambitieux compte tenu du dynamisme de la demande, nécessitera la mobilisation de moyens accrus.

Les crédits du programme « Aide à l'accès au logement » augmenteront de 3,5 % en 2014 pour être portés à 5 milliards d'euros. Cette évolution est liée à la dynamique des aides personnelles au logement, et ce, malgré la mesure de gel de l'aide personnalisée au logement et de l'allocation de logement sociale prévue à l'article 64 du projet de loi de finances. Cette mesure, dont votre rapporteur comprend la nécessité, demeure cependant ponctuelle au regard de son impact budgétaire tout en risquant de mettre en difficulté certains allocataires. De fait, elle pourrait être incomprise par les acteurs du secteur et conduira à faire oublier l'ensemble des réformes courageuses que le Gouvernement engage par ailleurs dans le domaine du logement.

Votre rapporteur se satisfait donc du compromis adopté à l'Assemblée nationale qui vise, plutôt qu'un gel pur et simple, à reporter l'indexation des aides personnelles sur l'indice de référence des loyers du 1^{er} janvier au 1^{er} octobre.

La baisse significative des crédits de paiement regroupés au sein du programme « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » sera compensée par un concours de la caisse de garantie du logement locatif social à hauteur de 173 millions d'euros afin de répondre à l'objectif de construction de 150 000 logements sociaux en 2014. Sur ce point, votre rapporteur est particulièrement attentif à ce que la programmation réponde le mieux possible aux besoins constatés sur le terrain, en particulier concernant les logements les plus accessibles financièrement.

Les crédits du programme « Politique de la ville » diminueront de 4,4 % en 2014 pour s'établir à 481,4 millions d'euros. Cette baisse sera entièrement supportée par la diminution de la compensation par l'Etat des exonérations de charges sociales en zones franches urbaines et en zones de revitalisation urbaine. En revanche, la montée en charge de l'expérimentation des emplois francs, lancée en 2013, sera assurée et les moyens alloués à l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) seront globalement préservés.

Votre rapporteur se félicite des évolutions contenues dans le projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, en cours d'examen au Parlement. La refonte de la géographie prioritaire, longtemps attendue, et l'affirmation du niveau intercommunal dans le cadre de contrats de ville uniques, devraient contribuer à renforcer l'efficacité de la politique de la ville. Le lancement d'un nouveau programme national de rénovation urbaine permettra de conforter les avancées permises par le premier. Votre rapporteur souhaite malgré tout qu'il puisse s'effectuer dans des conditions de financement davantage sécurisées.

I. UN EFFORT SOUTENU EN FAVEUR DU DISPOSITIF D'ACCUEIL, D'HÉBERGEMENT ET D'ACCOMPAGNEMENT VERS L'INSERTION ET LE LOGEMENT

A. UN EFFORT MARQUÉ MAIS DES TENSIONS PERSISTANTES DANS LE SECTEUR DE L'HÉBERGEMENT

1. Une évolution des crédits qui traduit l'impact du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale

a) *L'effort réalisé en faveur du programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables »*

En 2014, le programme « **Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables** » sera recentré sur ses missions d'hébergement et d'insertion. En effet, l'action « **Rapatriés** » est transférée vers le programme 169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » de la mission interministérielle « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation »¹.

Votre rapporteur se félicite de cette évolution, recommandée à plusieurs reprises par le Parlement et par la Cour des comptes, qui permet de donner **davantage de cohérence** au programme. Il espère qu'à l'avenir, les contours de celui-ci pourront se stabiliser afin de faciliter les comparaisons pluriannuelles.

En 2014, les crédits alloués au programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » seront portés à **1 313 millions d'euros**. Il s'agit d'une hausse de **9 %** par rapport à l'année 2013 à structure constante, c'est-à-dire une fois neutralisé l'impact du changement de périmètre mentionné précédemment.

Tableau n° 1 : Les crédits du programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » (177)

<i>(en millions d'euros)</i>	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2013	PLF 2014	%	LFI 2013	PLF 2014	%
Prévention de l'exclusion	59,1	55,1	- 6,9	59,1	55,1	- 6,9
Hébergement et logement adapté	1 131,3	1 242,3	9,8	1 131,3	1 242,3	9,8
Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale	14,6	15,9	8,9	14,6	15,9	8,9
Rapatriés	18,4			18,4		
Total du programme	1 223,4	1 313,3	7,3	1 223,4	1 313,3	7,3

Source : projet annuel de performance annexé au PLF 2014

¹ Cette action regroupe les crédits relatifs à la politique de réinstallation des Français ayant dû quitter des territoires précédemment placés sous souveraineté ou protectorat français.

Cette évolution résulte pour l'essentiel de la mise en œuvre des engagements pris dans le cadre du **plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale**. Adopté le 21 janvier 2013 à la suite de la conférence nationale de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale des 10 et 11 décembre 2012, ce plan définit, pour la durée du quinquennat, la feuille de route du Gouvernement en matière de solidarité et comporte un important volet relatif à l'hébergement et à l'accès au logement.

Une **mission de suivi et de territorialisation du plan** a été confiée à François Chérèque qui doit à la fois s'assurer de la bonne appropriation de celui-ci par les acteurs de terrain et évaluer l'impact des mesures engagées.

Les mesures du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale relatives au logement et à l'hébergement

- Produire 150 000 logements sociaux par an sur la durée du quinquennat et développer l'offre de logements accompagnés.
- Réguler les excès dans le parc privé.
- Développer un programme de rénovation énergétique de 500 000 logements par an sur la durée du quinquennat et de traitement des copropriétés dégradées.
- Mettre en œuvre une garantie universelle et solidaire des risques locatifs.
- Développer la prévention des expulsions.
- Réformer les modalités d'attribution des logements sociaux.
- Remédier à l'effectivité partielle du droit au logement opposable.
- Mettre fin à la gestion « au thermomètre » de l'hébergement d'urgence et prioriser l'accès au logement.
- Développer les passerelles vers le logement (accompagnement vers et dans le logement, intermédiation locative, résidences sociales...).
- Mettre en place une politique à l'égard des gens du voyage.
- Accompagner les personnes habitant des campements ou des squats.

Selon les indications fournies par la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), l'impact budgétaire du plan a été de **112,7 millions d'euros en 2013**. En particulier, un décret d'avance de 107 millions d'euros a été pris en septembre pour abonder les crédits votés en loi de finances initiale.

Pour l'année 2014, **110,7 millions d'euros** seront consacrés à la mise en œuvre du plan.

L'action « **Hébergement et logement adapté** » connaît une hausse de ses crédits de 9,8 %. 59,9 millions d'euros supplémentaires seront destinés aux structures d'hébergement d'urgence et d'insertion, 48,5 millions d'euros au renforcement des dispositifs d'intermédiation locative et de logement adapté et 2,8 millions d'euros à la veille sociale.

Les crédits regroupés au sein de l'action « **Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale** » augmentent quant à eux de 8,9 % pour s'établir à 15,9 millions d'euros. Cette hausse permettra notamment de poursuivre la mise en œuvre de l'appel à projets lancé en 2013 pour l'accès au logement et la prise en charge de personnes confrontées à des difficultés particulières¹.

L'action « **Prévention de l'exclusion** » doit en revanche faire face à une baisse de 6,9 % des crédits qui lui sont alloués. Cette diminution est entièrement supportée par les aides versées pour la prise en charge des frais de séjours en établissement des personnes handicapées ou âgées sans domicile fixe.

Ces prestations, dont le montant total s'élèvera en 2014 à 37,1 millions d'euros concernent certes un nombre limité de bénéficiaires. Il s'agit d'environ 1 600 personnes âgées et d'un peu moins de 500 personnes handicapées. Votre rapporteur s'interroge cependant sur l'opportunité d'avoir diminué leur montant : le gain budgétaire total est évalué à 2,4 millions d'euros tandis que la mesure risque d'être lourdement ressentie par les personnes concernées.

L'action « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » contribue également au financement par les caisses d'allocation familiales de l'aide au logement temporaire 2, versée aux organismes gestionnaires d'aides d'accueil des gens du voyage. Stabilisée en 2014 à 12,4 millions d'euros, cette aide devrait être révisée l'année prochaine dans le cadre d'une réforme plus globale des politiques menées à destination des gens du voyage.

D'ores et déjà, l'article 75 du présent projet de loi de finances, rattaché à la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », prévoit de subordonner le versement de cette aide à la signature d'une convention entre le gestionnaire de l'aire et l'Etat et de définir son montant en fonction du taux d'occupation effectif².

b) Une dynamique qui permet de renouer avec la sincérité budgétaire mais devra être renforcée dans les prochaines années

Votre rapporteur ne peut que se féliciter de l'effort consacré au programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables ». Celui-ci doit cependant s'analyser au regard de **l'insincérité chronique** qui caractérise habituellement le niveau des dotations qui lui sont allouées.

¹ Quatre publics cibles sont concernés : les femmes victimes de violences, les personnes sortant de prison, les jeunes en errance, les personnes souffrant de troubles psychiques.

² Cf. commentaire de l'article 75 dans l'avis « Solidarité, insertion et égalité des chances » d'Aline Archimbaud.

En effet, depuis plusieurs années, les crédits votés en loi de finances initiale, largement sous-évalués, doivent être systématiquement abondés en cours d'exercice budgétaire afin de répondre aux tensions croissantes qui s'exercent sur le parc d'hébergement. Plus grave, les dotations allouées pour une année N sont à chaque fois inférieures à celles effectivement consommées en N-1.

Tableau n° 2 : Crédits du programme 177 votés en loi de finances initiale et effectivement consommés 2009-2012

(en millions d'euros)	2009	2010	2011	2012
Crédits votés en LFI	1 119	1 102	1 204	1 206
Crédits consommés	1 295	1 285	1 261	1 301
Ecart crédits consommés / LFI	16 %	17 %	5 %	8 %

Source : rapports annuels de performance 2009 à 2012

L'année 2013 n'a pas fait exception à la règle, même si le décret d'avance publié en septembre vise également à assurer la mise en œuvre du plan de lutte contre la pauvreté.

Au regard de ces éléments, **votre rapporteur craint que l'effort consenti en 2014, bien que substantiel, ne s'avère une nouvelle fois trop limité**, non seulement pour répondre aux besoins d'hébergement mais également pour faire face aux charges nouvelles qu'engendre la mise en œuvre du plan de lutte contre la pauvreté. La dynamique engagée devra par conséquent être renforcée dans les prochaines années.

2. Des tensions persistantes pour assurer l'hébergement des personnes sans domicile

a) Un manque de places récurrent malgré l'augmentation de la capacité d'accueil du parc d'hébergement

Des efforts notables ont été réalisés au cours des dernières années pour augmenter la taille du parc d'hébergement et de logement adapté ainsi que pour améliorer la qualité de la prise en charge. Comme le soulignait l'Assemblée nationale en janvier 2012¹, les capacités d'accueil ont augmenté de plus de 60 % entre 2004 et 2010. A la fin de l'année 2012, **81 960 places** pouvaient être décomptées, réparties de la façon suivante :

- **39 142 places en centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)**, qui correspondent pour l'essentiel à des places d'hébergement d'insertion, dans une moindre mesure à des places d'hébergement d'urgence ou de stabilisation ;

¹ Rapport d'information n° 4 221 fait au nom du comité d'évaluation et de contrôle, « Pour un service public efficace de l'hébergement et de l'accès au logement des plus démunis », Mme Danièle Hoffman-Rispal et M. Arnaud Richard, janvier 2012.

- 16 193 places en hébergement d'urgence hors CHRS ;
- 4 150 places en hébergement de stabilisation hors CHRS ;
- 1 748 places en hébergement d'insertion hors CHRS ;
- 20 727 places en hôtel.

Non négligeable, l'augmentation de la taille du parc d'hébergement a cependant été inégalement répartie. En particulier, le nombre de places en pensions de famille, 11 527 en 2012, demeure inférieur à la cible initiale fixée à 15 000. En revanche, **le nombre quotidien de nuitées d'hôtel a plus que doublé sur la période 2004-2010.** Or ce mode de prise en charge rend très difficile la mise en place d'un accompagnement social adapté susceptible d'ouvrir la voie à l'élaboration de solutions de prise en charge de meilleure qualité et plus durables.

Les tensions qui continuent de s'exercer sur le dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion tendent à prouver que le rythme de créations de places est demeuré inférieur à celui de l'augmentation de la demande.

Selon le dernier baromètre publié par la fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (Fnars), celle-ci a augmenté de 31 % en un an dans les trente-sept départements étudiés¹.

En septembre 2013, 22 % des demandes d'hébergement formulées auprès du 115 ont obtenu une réponse positive. Ce pourcentage est de 39 % à Paris. Dans 83 % des cas, l'absence de solution était liée au manque de places.

Dans ces conditions, le principe de **l'accueil inconditionnel** des personnes demandant à bénéficier d'un hébergement d'urgence, énoncé à l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles², ne peut être respecté.

Tableau n° 3 : Demandes d'hébergement adressées au 115

Nombre de demandes d'hébergement	2012				2013			
	Septembre	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juillet	Septembre
	52 167	59 469	58 069	59 919	53 810	51 174	59 414	68 282
Part des demandes ayant donné lieu à un hébergement	30 %	45 %	49 %	44 %	33 %	31 %	24 %	22 %

Source : Baromètres du 115, juillet et septembre 2013.

¹ Ce baromètre est publié plusieurs fois par an à partir des données saisies dans 37 départements par les 115 via le logiciel ProGdis/SIAO. Le dernier porte sur le mois de septembre 2013. S'y ajoutent pour la première fois les données d'activité du 115 de Paris.

² Art. 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 ».

b) Les enjeux d'une sortie de la gestion saisonnière du dispositif d'hébergement

La **sortie d'une gestion saisonnière du dispositif d'hébergement** constitue l'un des engagements formalisés dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté. Concrètement, il s'agit d'éviter les remises à la rue à l'issue de la période hivernale grâce à des ouvertures de places pérennes et par conséquent d'assurer la continuité de la prise en charge¹.

Les efforts engagés en ce sens portent à la fois sur les créations de places et sur la mise en œuvre d'une démarche d'observation sociale destinée à assurer une meilleure adaptation de l'offre aux besoins.

Les crédits inscrits dans le présent projet de loi de finances intègrent la création ou la pérennisation de **5 000 places d'hébergement d'urgence** en 2013 :

- 500 places nouvelles dont le financement était déjà programmé dans le cadre du budget triennal 2013-2015 ;

- 4 500 places, dont 1 400 places d'hébergement d'urgence sous statut CHRS, dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

Au total, 321,9 millions d'euros seront consacrés en 2014 à l'hébergement d'urgence, en hausse de 17 % par rapport à la loi de finances pour 2013. 623 millions d'euros seront destinés aux CHRS, soit une progression de 2 %.

En parallèle, **1 000 places supplémentaires en pensions de famille** devraient voir le jour, la moitié dans le cadre du budget triennal, l'autre moitié en application du plan pluriannuel. Le budget consacré à ces structures sera de 80,4 millions d'euros, en augmentation de 7,8 %.

Votre rapporteur salue par ailleurs l'effort réalisé en faveur de **l'intermédiation locative**. Les crédits qui lui sont dédiés augmenteront de 87 % en 2014 pour s'établir à 70,1 millions d'euros, l'objectif étant d'assurer le financement de **6 500 logements**. Fondée sur l'intervention d'un tiers, le plus souvent associatif, chargé de sous-louer un logement à des conditions plus favorables que celles du marché, l'intermédiation locative constitue une alternative efficace à l'hébergement pour des personnes ou familles en grande difficulté.

Mettre fin à la gestion saisonnière de l'hébergement implique également de disposer d'une meilleure appréciation des besoins. A la fin de l'année 2012, l'ensemble des préfets ont reçu instruction de mettre en place des **plans territoriaux de sortie de l'hiver** qui ont guidé les créations de places mises en œuvre par la suite.

¹ Art. 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 situation. »

Ces plans ont été suivis, dans plusieurs départements pilotes¹, par la réalisation de **diagnostics territoriaux à 360°**. L'objectif de ces travaux est d'assurer une vision exhaustive des besoins et de l'offre sur les territoires, de l'accueil en urgence jusqu'à l'insertion dans le logement. Les diagnostics devraient être généralisés à l'ensemble des départements dans les prochains mois et serviront de base à l'élaboration des futurs **plans départementaux pour l'accès au logement et à l'hébergement des personnes défavorisées** (PDALHPD), dont le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur) prévoit la création².

Parallèlement, un appel à projets a été lancé en avril dernier pour expérimenter des **solutions innovantes de prise en charge auprès de quatre publics spécifiques** : les femmes victimes de violences, les personnes souffrant de troubles psychiques, les jeunes en errance et les personnes sortant de prison. La vingtaine de projets sélectionnés devrait être connue au mois de décembre prochain. Concernant les femmes victimes de violences, un tiers des places d'hébergement créées en 2013 devaient par ailleurs leur être réservées, conformément à l'engagement du Président de la République.

Votre rapporteur salue ces démarches qui devraient permettre, sur la base d'une connaissance accrue des besoins, de mieux adapter les prises en charge aux situations individuelles.

Il souligne cependant l'enjeu récurrent que constitue **la prise en charge des personnes en situation administrative précaire** auxquelles des solutions d'hébergement stable ou d'accès au logement peuvent difficilement être proposées.

En particulier, les **demandeurs d'asile** sont nombreux à s'adresser au 115, soit parce que le nombre de places en centres d'accueil de demandeurs d'asile (Cada) est insuffisant, soit parce que, déboutés de leur demande d'asile, ils sont contraints de se tourner vers le dispositif d'hébergement généraliste. Sans perdre de vue l'objectif du logement d'abord, il apparaît donc nécessaire d'engager une réflexion sur la prise en charge de ces publics. Les travaux qui ont été menés sur la réforme du droit d'asile pourront y contribuer³.

¹ Le Doubs, la Loire, la Somme et l'Oise. Puis la Loire-Atlantique, la Sarthe, la Vendée, la Mayenne, le Maine et Loire, le Gard, les Bouches-du-Rhône, la Gironde et la Haute-Garonne.

² Ces documents doivent résulter de la fusion des plans départementaux d'accueil, d'hébergement et d'insertion (PDAHI) et des plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD).

³ Valérie Létard, sénatrice du Nord, et Jean-Louis Touraine, député du Rhône, ont remis au ministre de l'intérieur un rapport sur la réforme du droit d'asile le 28 novembre. Le rapport recommande notamment de développer des solutions alternatives aux nuitées hôtelières permettant de garantir un accompagnement social de proximité aux demandeurs d'asile.

B. LES CHANTIERS EN COURS CONCERNANT LE DISPOSITIF D'ACCUEIL, D'HÉBERGEMENT ET D'ACCOMPAGNEMENT VERS L'INSERTION ET LE LOGEMENT

1. Le développement de l'observation sociale

Les crédits dédiés à la veille sociale doivent progresser de 3,26 % en 2014 pour s'établir à près de 89 millions d'euros. Au sein de cette enveloppe, une part substantielle est destinée au financement des **services intégrés de l'accueil et de l'orientation** (SIAO) dont le projet de loi Alur consacre les missions.

Les services intégrés de l'accueil et de l'orientation

En application de l'article L. 345-2 du code de l'action sociale et des familles, des services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SIAO) ont été créés par une circulaire du 8 avril 2010.

Placés sous l'autorité du préfet dans chaque département, ils ont pour missions : d'assurer la régulation des orientations vers les places d'hébergement d'urgence, de stabilisation et d'insertion ; de coordonner les acteurs locaux de l'accueil, de l'hébergement et du logement ; de garantir la continuité de la prise en charge des personnes en s'appuyant notamment sur la mise en place de référents personnels ; de participer à la constitution d'observatoires locaux afin d'analyser l'évolution des besoins de prise en charge.

Au 31 décembre 2012, on dénombrait 121 SIAO dans 94 départements. 63 % d'entre eux disposaient d'un opérateur unique, compétent à la fois en matière d'hébergement et d'insertion.

L'article 12 du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové consacre la place et les missions des SIAO dans le dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement :

- une convention devra être conclue systématiquement dans chaque département entre l'Etat et la personne morale chargée de gérer le SIAO. Elle définira les missions du service, les objectifs qui lui seront assignés, les modalités de suivi de l'activité, celles de la participation des personnes prises en charge à sa gouvernance, les financements accordés par l'Etat ainsi que, le cas échéant, ses modalités d'organisation spécifiques ;

- les missions des SIAO sont listées : recenser les places d'hébergement, les logements adaptés ; assurer la gestion du « 115 » ; veiller à la réalisation d'une évaluation sociale, médicale et psychique des personnes prises en charge, traiter équitablement leurs demandes, leur faire des propositions d'orientation adaptées à leurs besoins puis suivre leur parcours jusqu'à la stabilisation de leur situation ; contribuer à l'identification des personnes en demande d'un logement, si besoin avec un accompagnement social ; coordonner les acteurs du dispositif de veille sociale ; produire des données statistiques d'activité, de suivi et de pilotage ; participer à l'observation sociale ;

- les SIAO pourront eux-mêmes passer des conventions avec différents organismes, notamment les structures d'hébergement et de logement adapté, les bailleurs sociaux, les collectivités territoriales, les agences régionales de santé, les établissements de santé et médico-sociaux ;

- les structures d'hébergement et de logement adapté devront faire remonter aux SIAO les informations dont elles disposent sur le nombre de places disponibles et seront chargées de mettre en œuvre les propositions d'orientation du SIAO, sauf exceptions dûment motivées ;

- une instance de coordination régionale pourra être mise en place. Sa création est rendue obligatoire en Ile-de-France.

La mise en place de ces structures, qui constituent des plateformes départementales chargées d'assurer la régulation de l'offre d'hébergement et de logement adapté, a entraîné des changements importants dans le fonctionnement du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement : alors que les centres d'hébergement traitaient jusque-là directement des demandes qui leur étaient adressées, c'est aujourd'hui aux SIAO d'assurer la bonne allocation entre ces dernières et l'offre disponible sur le territoire départemental.

Cette mission ne peut être exercée efficacement qu'à la condition pour les SIAO de disposer **d'outils de pilotage et de suivi suffisamment fins** pour assurer de façon satisfaisante leur mission d'observation sociale.

Les crédits supplémentaires alloués en 2014 aux SIAO devraient notamment permettre de poursuivre le déploiement d'un **système d'information commun** à l'ensemble des services. Selon le projet annuel de performances, trois chantiers seraient menés en 2014 :

- achever la couverture fonctionnelle de l'outil informatique à disposition des SIAO insertion et des SIAO urgence ;

- lancer, à partir du deuxième trimestre 2014, le chantier de reprise de données à partir des applicatifs informatiques existants ;

- développer une base de données d'observation sociale (BDOS), alimentée par les applicatifs SIAO, afin de partager entre l'ensemble des partenaires des informations objectivées, disponibles en temps réel, sur les besoins sociaux des bénéficiaires et l'offre permettant d'y répondre.

Cet outil est indispensable pour assurer une connaissance exhaustive et partagée des besoins ainsi que de l'offre d'hébergement et de logement adapté. Il constitue par conséquent la base d'une meilleure adaptation du parc aux besoins effectivement constatés sur les territoires.

2. Le processus de modernisation des structures de prise en charge

Le renforcement des capacités d'accueil du dispositif d'hébergement s'accompagne d'une modernisation de celui-ci dans une optique de maîtrise des coûts.

Des travaux ont été lancés en 2009 pour élaborer un **référentiel national des prestations et des coûts**. Ses deux premiers volets, relatifs aux prestations, ont été publiés par voie de circulaire en 2010¹. Le premier volet définit dix-sept prestations types (par exemple mettre à l'abri, alimenter, écouter/soutenir, accompagner vers l'autonomie) ainsi que trois prestations supports (administrer/gérer/manager, coordonner/animer des réseaux sur les territoires, observer et participer à l'évolution des politiques publiques). Le second volet définit les modalités de délivrance de ces prestations ainsi que les règles juridiques applicables en la matière.

Une **étude nationale des coûts** (ENC), lancée en 2010, doit constituer le troisième volet de ce dispositif. Six groupes homogènes d'activités et de missions (GHAM) ont été identifiés et des formations ont été lancées afin de faciliter l'appropriation de ces nouveaux outils. Selon les données fournies par le projet annuel de performances annexé au projet de loi, le processus devrait se poursuivre en 2014 et s'accompagner de la mise en place d'un outil informatique destiné à analyser et exploiter les données recueillies dans le cadre de l'ENC.

Si les associations rencontrées par votre rapporteur saluent la démarche consistant à assurer une meilleure connaissance des coûts ainsi qu'une harmonisation des pratiques, elles soulignent également les limites inhérentes à l'ENC : fondée sur l'analyse de **dotations historiques** généralement sous-évaluées, elle prend insuffisamment en compte les enjeux relatifs à la **qualité des prestations fournies**. Dès lors, si l'ENC doit permettre de faciliter le dialogue de gestion entre l'Etat et les opérateurs, les conséquences à en tirer en termes d'évolution de la tarification des structures doivent être envisagées avec prudence.

La démarche de modernisation du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement s'accompagne par ailleurs d'une réflexion sur la mise en place d'un **statut juridique commun** à l'ensemble des structures concernées. En pratique, il s'agirait d'un alignement sur celui des CHRS.

¹ Circulaire n° DGCS/1A/2010/271 du 16 juillet 2010 relative au référentiel national des prestations du dispositif d'accueil, d'hébergement, d'insertion.

Appartenant à la catégorie des établissements et services sociaux et médico-sociaux¹, les CHRS sont financés par le biais d'une dotation globale de financement versée par douzième tous les mois. Les autres structures perçoivent en revanche une subvention annuelle.

Evoqué au moment de l'élaboration du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté, l'alignement sur le statut CHRS comporterait un coût certain pour le budget de l'Etat qui mérite d'être expertisé. L'article 12 *bis* du projet de loi Alur demande au Gouvernement de remettre au Parlement un rapport sur cette question avant le 31 décembre 2014, ce qui permettra certainement d'éclairer les débats.

¹ La liste des établissements et services sociaux et médico-sociaux est définie à l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles.

II. DES EVOLUTIONS CONTRASTÉES CONCERNANT LE VOLET LOGEMENT DE LA MISSION

A. UNE HAUSSE DES CRÉDITS ALLOUÉS AUX AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT MALGRÉ UNE MESURE D'ÉCONOMIE BUDGÉTAIRE

1. Une augmentation des crédits destinés au programme « Aide à l'accès au logement » liée à la dynamique des aides personnelles

En 2014, les crédits alloués au programme « Aide à l'accès au logement » augmentent de 3,5 % pour s'établir 5 066 millions d'euros.

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

(en millions d'euros)	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2013	PLF 2014	%	LFI 2013	PLF 2014	%
Aides personnelles	4 875,7	5 048,7	3,5	4 875,7	5 048,7	3,5
Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté	8,2	8,0	- 3,0	8,2	8,0	- 3,0
Garantie des risques locatifs	9,0	9,0	0,0	9,0	9,0	0,0
Total du programme	4 892,9	5 065,7	3,5	4 892,9	5 065,7	3,5

Source : projet annuel de performance annexé au PLF 2014

La hausse des dotations est entièrement portée par l'action « **Aides personnelles** » dont l'enveloppe augmente de 173 millions d'euros, et ce, malgré la mesure de gel prévue à l'article 64 du présent projet de loi de finances.

Cette évolution est liée à la fois à la situation économique et sociale dégradée du pays mais également à la diminution de la contribution d'Action logement au financement du Fonds national d'aide au logement (Fnal), actée à l'article 65 du présent projet de loi et compensée par l'Etat, la dotation allouée par celui-ci étant une dotation d'équilibre¹.

Les crédits destinés à la **garantie des risques locatifs (GRL)** se stabilisent à hauteur de 9 millions d'euros. La GRL permet à des bailleurs de souscrire un contrat d'assurance auprès d'organismes privés les garantissant contre le risque d'impayés de loyers, les dégradations locatives et les éventuels frais de contentieux. Le budget de l'Etat vient financer, conjointement avec Action logement, le risque de sur-sinistralité lié à la

¹ La loi de finances pour 2013 fixait initialement à 400 millions d'euros par an la contribution d'Action logement au Fnal pour les années 2013 à 2015. Un accord est cependant intervenu entre le Gouvernement et Action logement pour abaisser le niveau de cette contribution à 300 millions d'euros en 2014 et 150 millions d'euros en 2015. Les sommes non versées au Fnal seront allouées à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru).

couverture des locataires dont le taux d'effort est compris entre 28 % et 50 %, via le fonds de garantie universelle des risques locatifs (GURL). Lorsque le taux d'effort est inférieur à ce seuil, la souscription d'un contrat de GRL n'ouvre droit à aucune compensation pour l'assureur.

Créée en 2006 puis refondue en 2009, la GRL n'a pas connu la montée en puissance espérée au moment de son lancement : si l'association pour l'accès aux garanties locatives estimait à 1,2 million le nombre de contrats pouvant être souscrits à la fin de l'année 2012, seuls 223 000 étaient en cours à cette date. Afin de tenir compte de cet échec relatif, l'article 8 du projet de loi Alur crée une **garantie universelle du logement** (GUL) qui a vocation à devenir effective à l'issue d'une phase de préfiguration qui devrait s'étendre jusqu'en 2016.

Les sommes destinées à **l'information relative au logement et à l'accompagnement des publics en difficulté**, en baisse de 3 %, sont portées à 8 millions d'euros. Elles servent essentiellement au financement de l'agence nationale pour l'information sur le logement (Anil) et des agences départementales d'information sur le logement (Adil).

2. La nécessité de revoir le dispositif des aides personnelles au logement

a) Des prestations dont l'efficacité sociale mérite d'être renforcée

En 2012, plus de 6,4 millions de ménages ont bénéficié d'une aide personnelle au logement pour un montant total de 17 milliards d'euros.

Les aides personnelles au logement

Il existe trois types d'aides personnelles au logement :

- l'aide personnalisée au logement (APL), prévue à l'article L. 351-1 du code de la construction et de l'habitation ; elle est versée aux locataires de logements conventionnés ainsi qu'aux personnes devenant propriétaires d'un logement ayant fait l'objet d'une convention, quelles que soient leurs caractéristiques familiales ;

- l'allocation de logement familiale (ALF), qui relève de l'article L. 542-1 du code de la construction et de l'habitation ;

- l'allocation de logement sociale (ALS), prévue à l'article L. 831-1 du code de la sécurité sociale ; elle est attribuée, sous conditions de ressources, aux personnes qui ne remplissent pas les conditions pour bénéficier de l'ALF ou de l'APL.

L'ALF est entièrement financée par la branche famille de la sécurité sociale à travers le fonds national des prestations familiales (FNPF). L'APL et l'ALS sont financées par le fonds national d'aide au logement (Fnal) dont les ressources, définies à l'article L. 351-7 du code de la construction et de l'habitation, comprennent :

- le produit des contributions employeurs prévues à l'article L. 834-1 du code de la sécurité sociale ;

- pour le financement de l'APL, une contribution des régimes de prestations familiales ;

- une fraction de 0,53 % 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 ;

- pour les années 2013 à 2015, une contribution exceptionnelle d'Action logement ;

- une dotation d'équilibre allouée par l'Etat à partir du programme 109 « Aide à l'accès au logement » de la mission « Egalité des territoires, logement et ville ».

Les paramètres de calcul des aides personnelles au logement sont indexés sur l'évolution de l'indice de référence des loyers (IRL). Ils sont revalorisés au 1^{er} janvier de chaque année.

Ainsi que l'a souligné un rapport publié par l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) en mai 2012, les aides personnelles constituent la prestation sociale la plus importante en direction des ménages modestes, définis comme les ménages appartenant aux trois premiers déciles de revenus¹. S'agissant des bénéficiaires qui louent leur logement, soit 80 % de l'ensemble, plus de la moitié d'entre eux disposent de ressources inférieures au seuil de pauvreté. Le pourcentage est de 60 % pour les seuls allocataires sans enfants. Plus du quart des allocataires sont bénéficiaires des minima sociaux.

Les aides personnelles constituent un outil relativement efficace pour limiter le poids des dépenses de logement et ainsi favoriser le maintien dans celui-ci. Pour les locataires, le versement de l'aide permet de faire passer le taux d'effort médian de 35,8 % à 19,5 %. L'Igas souligne cependant que **la sous-actualisation du barème** au cours des dernières années, destinée à contenir le poids des aides personnelles par rapport au PIB, a progressivement conduit à déconnecter leur niveau de la réalité du marché du logement. Leur pouvoir de solvabilisation s'en est donc trouvé réduit.

¹ Igas, « Evaluation des aides personnelles au logement », mai 2012.

En outre, les modalités de gestion et de versement des aides contribuent à rendre leur évolution instable et par conséquent difficilement prévisible pour les locataires. L'Igas souligne également que, les aides étant versées sous condition de décence du logement et du paiement effectif du loyer, elles devraient pouvoir constituer un **levier dans la lutte contre l'habitat indigne et contre les expulsions locatives**. Or ce potentiel n'a jusqu'à présent pas été suffisamment exploité.

b) Les dispositions de l'article 64 du projet de loi de finances

Au regard de ces éléments, il apparaît nécessaire de s'interroger sur une révision globale du dispositif des aides personnelles au logement.

L'article 11 *bis* du projet de loi Alur demande au Gouvernement, avant la fin de l'année 2014, un rapport sur les modalités de calcul des aides personnelles au logement.

A l'initiative de l'Assemblée nationale, l'article 64 du présent projet de loi a été complété par une demande de rapport sur « *les réformes envisageables pour améliorer l'efficacité sociale des régimes de l'aide personnalisée au logement, de l'allocation de logement familiale et de l'allocation de logement sociale, à enveloppe budgétaire constante* ».

Votre rapporteur se félicite qu'une réflexion soit ainsi en voie de s'engager sur le sujet. Il est en revanche plus réservé concernant **la mesure centrale de cet article 64 qui consiste à geler les paramètres de révision de l'APL et de l'ALS en 2014**. Ceux-ci sont habituellement indexés au 1^{er} janvier de chaque année sur l'indice de référence des loyers (IRL)¹.

L'évaluation préalable de l'article justifie ce gel par la nécessité, dans un contexte de faible inflation (elle est évaluée à 1,3 % pour l'année 2014 tandis que l'hypothèse d'évolution de l'IRL est établie à 1,13 %), d'assurer la maîtrise des dépenses de l'Etat et de la branche famille de la sécurité sociale.

Les économies attendues de cette mesure devraient s'élever à 93,1 millions d'euros pour le budget de l'Etat et 36,3 millions d'euros pour celui de la sécurité sociale. Concernant l'ALF, l'économie attendue pour la branche famille est de 46 millions d'euros.

Au regard des **difficultés économiques et sociales auxquelles sont confrontés un nombre non négligeables de Français**, notamment pour assurer le paiement de leurs dépenses de logement, votre rapporteur s'est interrogé sur l'opportunité d'une telle mesure de gel. Les auditions qu'il a menées lui ont en outre montré **l'incompréhension** qu'elle risquait de soulever, non seulement chez les bénéficiaires ou bénéficiaires potentiels, mais également de la part de l'ensemble des intervenants du secteur, et ce alors même que le Gouvernement a engagé par ailleurs des réformes ambitieuses et courageuses dans le secteur du logement.

¹ Parallèlement, l'article 59 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 prévoit une mesure identique pour l'ALS.

Il est malgré tout conscient de l'effort de responsabilité que doivent supporter l'ensemble des missions du budget de l'Etat en 2014 pour assurer le redressement des finances publiques.

En outre, l'Assemblée nationale est parvenue à une **solution de compromis** en adoptant un amendement qui vise, plutôt qu'un gel de l'APL et de l'ALS en 2014, à retarder leur revalorisation. Celle-ci interviendrait au 1^{er} octobre et non au 1^{er} janvier. Les économies engendrées seraient ramenées à 74,1 millions d'euros pour l'Etat et 29,3 millions d'euros pour la sécurité sociale. Une mesure parallèle a été adoptée par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture du projet de loi de financement de la sécurité sociale concernant l'ALF.

Votre rapporteur estime cette avancée satisfaisante. Il souligne malgré tout que le dispositif adopté par l'Assemblée nationale conduit à **inscrire de façon pérenne dans la loi le principe d'une revalorisation des aides personnelles au 1^{er} octobre.** Une telle évolution, dans l'hypothèse où elle s'avérerait pertinente, mériterait d'être davantage expertisée.

B. L'ÉVOLUTION DES AIDES DESTINÉES À LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX

1. Une diminution des crédits du programme « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » compensée par la mobilisation de ressources extrabudgétaires

Les crédits alloués au programme « **Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat** » diminueront en 2014 de 7,5 % en autorisations d'engagement et de 27,6 % en crédits de paiement pour s'établir respectivement à 579,9 millions d'euros et 406,9 millions d'euros.

Les dotations inscrites à ce programme ne sont pas entièrement représentatives de l'effort réalisé en faveur de la construction ou de la rénovation de logements. Le poids des **dépenses fiscales** qui lui sont rattachées est en effet très important (plus de 12 milliards d'euros) de même que celui des **dépenses extérieures au périmètre de la mission**, qu'il s'agisse notamment d'Action logement ou de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (Anah)¹.

¹ Depuis 2013, l'Anah est financée par le produit de cession de quotas carbone, dans la limite d'un plafond de 590 millions d'euros par an ainsi que par une fraction du produit de la taxe sur les logements vacants, dans la limite d'un plafond de 21 millions d'euros. Elle dispose également de recettes issues des certificats d'économie d'énergie.

Tableau n° 4 : Les crédits du programme « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » (135)

(en millions d'euros)	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2013	PLF 2014	%	LFI 2013	PLF 2014	%
Construction locative et amélioration du parc	503,2	455,0	- 9,6	438,1	281,9	- 35,6
Soutien à l'accession à la propriété	4,3	4,1	- 4,7	4,3	4,1	- 4,7
Lutte contre l'habitat indigne	7,9	6,5	- 17,8	7,9	6,5	- 17,8
Réglementation, politique technique et qualité de la construction	46,7	51,3	9,9	46,7	51,3	9,9
Soutien	17,7	17,0	- 3,9	17,7	17,0	- 3,9
Urbanisme et aménagement	47,1	46,0	- 2,3	47,1	46,0	- 2,3
Grand Paris						
Total du programme	626,9	579,9	- 7,5	561,8	406,9	- 27,6

Source : projet annuel de performance annexé au PLF 2014

L'essentiel de la baisse des crédits de paiement alloués au programme est supporté par l'action « **Construction locative et amélioration du parc** ». **270 millions d'euros** seront destinés au versement de subventions pour les opérations de construction ou d'acquisition effectuées grâce aux prêts accordés à partir des fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations.

Ils seront cependant complétés par un concours de la **caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)** de 173 millions d'euros, permettant de rapprocher en 2014 le niveau des dotations de 450 millions d'euros. En outre, en application des engagements conclus avec l'État à la fin de l'année 2012, **Action logement** contribuera à hauteur de 950 millions d'euros à l'objectif de construction de logements sociaux.

Les objectifs de construction pour 2014, fixés à **150 000 logements sociaux**, demeurent identiques à ceux de l'année dernière. Le dispositif de mutualisation des fonds propres mis en place entre les organismes HLM, les aides des collectivités ainsi que les mesures fiscales prévues par le présent projet de loi de finances (application d'un taux réduit de TVA pour les opérations d'acquisition de terrains et de construction de logements sociaux) devraient contribuer à sa réalisation.

En 2014, les objectifs de soutien à la construction de logements sociaux se décomposent de la façon suivante :

- 231 millions d'euros seront destinés au financement de **33 000 prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI)** ;

- 20,7 millions d'euros contribueront à celui de **69 000 prêts locatifs à usage social (PLUS)** ;

- le financement de **48 000 prêts locatifs sociaux** (PLS) n'engendre pas de dépenses pour le budget de l'Etat.

L'attention de votre rapporteur a été attirée sur le **risque de déséquilibre entre ces différents objectifs**. En particulier, le nombre de PLAI programmés pourrait s'avérer insuffisant au regard des besoins constatés sur le terrain.

Votre rapporteur se félicite malgré tout de la création du **fonds national de développement de l'offre de logements locatifs très sociaux** (FNDOLLTS) par la loi du 18 janvier 2013¹. Alimenté à partir des majorations payées par les communes ne respectant pas la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain, le FNDOLLTS contribuera l'année prochaine à la construction de **2 000 logements** destinés aux ménages les plus modestes pour un montant de 8 millions d'euros.

L'article 64 du présent projet de loi prévoit en outre que soient prises en compte des charges particulières dans le calcul de l'APL pour les logements financés via le FNDOLLTS. Selon l'évaluation préalable des articles du projet de loi, cette mesure devrait se traduire en pratique par un doublement du forfait charges.

Fixés à 6,5 millions d'euros, les crédits de l'action « **Lutte contre l'habitat indigne** » viennent compléter les 502 millions d'euros qui seront dégagés par l'Anah en 2014.

Au sein de l'action « **Réglementation, politique technique et qualité de la construction** », 5 millions d'euros seront dédiés au financement des **observatoires locaux des loyers**. Consacrés par l'article 3 du projet de loi Alur, ces observatoires auront pour mission d'apporter les données nécessaires à la détermination du loyer médian dans les zones tendues où s'appliquera l'encadrement des loyers. Dix-neuf observatoires pilotes ont été créés en 2013. Leur nombre est appelé à augmenter en 2014 grâce au lancement d'un nouvel appel à projets.

La dotation globale restant fixe par rapport à 2013, la subvention moyenne attribuée à chaque observatoire diminuera en 2014. Au regard des missions que leur confie le projet de loi Alur, votre rapporteur estime paradoxale cette évolution.

¹ Loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.

2. La mise en œuvre perfectible du droit au logement opposable

Au sein de l'action « **Réglementation, politique technique et qualité de la construction** », 34,3 millions d'euros doivent être dédiés au financement des astreintes payées par l'État au titre des contentieux relatifs au droit au logement opposable (Dalo) soit une hausse de 17 % par rapport aux crédits inscrits en loi de finances pour 2013.

Ces montants, qui, compte tenu des délais entre le prononcé des décisions judiciaire et le paiement des astreintes, ne traduisent pas nécessairement l'ensemble des astreintes dues au titre d'une même année, connaissent depuis 2008 une augmentation constante et soutenue.

La procédure applicable à l'exercice du droit au logement opposable

La loi Dalo s'applique à six catégories de ménages dits prioritaires :

- les demandeurs de logements sociaux confrontés à des délais de réponse anormalement longs ;
- les personnes dépourvues de logement ;
- les personnes menacées d'expulsion sans relogement ;
- les personnes hébergées de façon continue dans une structure d'hébergement ou logées temporairement dans un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale ;
- les personnes logées dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant le caractère d'une habitation insalubre ou dangereuse ;
- les personnes ayant à leur charge un enfant ou une personne handicapée ou qui sont elles-mêmes handicapées et sont logées dans une habitation manifestement sur-occupée ou dans un logement indécent.

Placées dans l'une de ces situations, ces personnes peuvent saisir une commission départementale de médiation qui rend sa décision dans un délai de trois ou six mois.

Lorsque le demandeur a été reconnu prioritaire, le préfet a la charge de lui attribuer un logement. Le périmètre dans lequel ces personnes peuvent être relogées doit avoir été défini après concertation avec les maires des communes concernées et tenir compte d'objectifs de mixité sociale.

Si aucune offre de logement correspondant à sa situation n'a été faite dans un délai de trois ou six mois, le demandeur peut alors faire valoir sa demande auprès du tribunal administratif.

Une procédure similaire s'applique pour les personnes qui demandent un hébergement. Les délais sont dans ce cas réduits à six semaines.

Consacré par la loi du 5 mars 2007¹, le Dalo peine donc à devenir pleinement effectif. Selon le dernier rapport du comité de suivi, **251 937 recours logements avaient été déposés à la fin de l'année 2011**². Dans près de 40 % des cas, les commissions de médiation rendent une décision favorable tandis qu'elles concluent au rejet de la demande dans 60 % des cas.

Le projet annuel de performances annexé au présent projet de loi note une accélération du rythme des recours depuis 2012. Leur nombre augmenterait d'environ 6 % par an depuis cette date. **En moyenne, 7 077 recours ont été formés chaque mois au cours de l'année 2012**. Si l'on effectue une moyenne sur les cinq dernières années, le nombre de recours mensuels est de 6 264. Cette évolution contribuerait à expliquer la dégradation de l'indicateur relatif à la part des personnes reconnues prioritaires et ayant reçu une offre de logement adaptée à leurs besoins au cours d'une année civile.

Tableau n° 5 : Part des personnes auxquelles une offre de logement adaptée a été faite parmi les personnes reconnues prioritaires par les commissions Dalo au cours d'une année civile

2011	2012	2013 (prévision)	2013 (prévision actualisée)	2014 (prévision)	2015 (cible)
63,6 %	57,7 %	55,0 %	58,0 %	60,0 %	62,0 %

Source : projet annuel de performance annexé au PLF 2014

Cet indicateur global ne permet pas de disposer d'une appréciation fine des retards dans chaque département. Si les données sont difficiles à mobiliser sur ce point, il apparaît clairement que certains territoires rencontrent des difficultés plus prononcées que d'autres. Ainsi, en Ile-de-France, au 30 juin 2012, 27 534 ménages reconnus prioritaires depuis au moins six mois ne disposaient pas encore d'une solution de relogement.

Afin d'accélérer le rythme de relogement des ménages reconnus prioritaires au titre du Dalo, des marges de manœuvre existent pour assurer une meilleure mobilisation du contingent préfectoral, parfois insuffisamment identifié, ainsi que du contingent d'Action logement.

¹ Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

² Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable, « Droit au logement : rappel à la loi », 6^e rapport, novembre 2012.

III. LA PERSPECTIVE D'UN RENOUVEAU EN MATIÈRE DE POLITIQUE DE LA VILLE

A. LA LÉGÈRE DIMINUTION DES CRÉDITS ALLOUÉS AU PROGRAMME « POLITIQUE DE LA VILLE »

1. Le contexte particulier du lancement de la réforme de la politique de la ville

Les crédits alloués au programme « **Politique de la ville** » doivent être examinés au regard des importants changements qui sont en passe d'intervenir concernant cette politique. Si elles ne trouvent pas encore de traduction budgétaire pour l'année 2014, les réformes engagées devraient en revanche fortement impacter la construction du budget 2015.

Annoncée lors du conseil des ministres du 22 août 2012, la réforme de la politique de la ville a donné lieu, entre octobre 2012 et janvier 2013, à une concertation nationale baptisée « Quartiers, engageons le changement ». Sur la base de cette concertation, le comité interministériel des villes du 19 février 2013 a tracé les grandes lignes de cette refonte.

Engagements pris lors du comité interministériel des villes du 19 février 2013

Assurer une concertation plus étroite des habitats et des acteurs de proximité à l'élaboration de la politique de la ville, notamment dans le cadre de l'élaboration des futurs contrats de ville.

Mobiliser les politiques de droit commun de chacun des ministères au bénéfice des quartiers prioritaires en prenant appui sur les conventions signées entre le ministère délégué à la ville et chaque pôle ministériel et favoriser un meilleur fléchage des fonds européens structurels et d'investissements vers les quartiers.

Poursuivre la rénovation urbaine et améliorer le cadre de vie, notamment par la mise en place d'un nouveau programme national de renouvellement urbain et par le lancement d'un nouvel appel à projets « transports en commun en site propre ».

Concentrer les interventions publiques grâce à des contrats de ville de nouvelle génération, portés au niveau intercommunal, intégrant les enjeux de cohésion sociale et de renouvellement urbain, et impliquant tous les acteurs. Ces contrats de ville doivent s'inscrire dans une nouvelle géographie prioritaire afin de concentrer les moyens de la politique de la ville sur 1 000 quartiers prioritaires au lieu de 2 500 actuellement.

Lutter contre les stigmatisations et les discriminations dont souffrent les habitants des quartiers populaires grâce à un renforcement du pilotage interministériel et des leviers d'action dont dispose le Gouvernement dans ces domaines.

Présenté en conseil des ministres le 2 août dernier, le projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine vise à réformer le champ d'intervention et la gouvernance de la politique de la ville.

Ce texte vise en premier lieu à **redéfinir la géographie prioritaire** afin de davantage concentrer les moyens dans les zones qui en ont le plus besoin. Les nouveaux quartiers prioritaires de la politique de la ville devraient se substituer aux ZUS, aux ZRU ainsi qu'aux quartiers des contrats urbains de cohésion sociale (Cucs). Le critère de définition de ces zones sera le revenu par habitant, selon des modalités définies par voie réglementaire. Un millier de quartiers devraient ainsi se substituer aux 2 500 qui existent actuellement. Votre rapporteur se félicite de cette réforme longtemps attendue qui permettra de donner plus d'efficacité aux moyens alloués à la politique de la ville en limitant les phénomènes de saupoudrage.

Des contrats de ville uniques seraient définis à l'échelle intercommunale. Ces contrats ont vocation à reposer en premier lieu sur l'engagement des politiques de droit commun et à assurer une bonne articulation entre le volet social et le volet urbain de la politique de la ville. En pratique, les contrats de ville devront fixer les orientations et le cadre de référence dans lequel s'inscriront les conventions passées avec l'Anru pour la réalisation des projets de renouvellement urbain.

Les mécanismes de péréquation financière seront revus grâce à la création d'une **dotacion « politique de la ville »** dont les modalités de mise en œuvre devraient être proposées dans un rapport remis par le Gouvernement au Parlement avant le 1^{er} septembre 2014 et débattues au cours de la prochaine discussion budgétaire.

Des réformes de structure vont également être menées. Dans le cadre de la modernisation de l'action publique, le secrétariat général du comité interministériel des villes (SG-CIV) et l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) seront fusionnés en 2014. Ils constitueront le « pôle ville » d'un **commissariat général à l'égalité des territoires** (CGET) qui inclura également la délégation à l'aménagement des territoires et à l'attractivité régionale (Datar).

Placé auprès du Premier ministre, le commissariat sera mis à disposition de la ministre de l'égalité des territoires et du logement ainsi que du ministre délégué à la ville. Cette réforme, qui répond à un souci d'efficacité dans la gestion des deniers publics, devrait également contribuer à renforcer la capacité de pilotage de la politique de la ville au niveau national. Le CGET constituera par ailleurs l'interlocuteur privilégié des régions pour la préparation de la nouvelle génération de contrats de plan Etat-régions.

Un **observatoire national de la politique de la ville** (ONPV), regroupant l'observatoire national des zones urbaines sensibles (Onzus) et le comité d'évaluation et de suivi de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru), sera également créé.

2. Une légère baisse des crédits qui permet malgré tout de préserver globalement les moyens d'action de l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances

Dans l'attente de la mise en œuvre des futures réformes, le programme « **Politique de la ville** » connaîtra en 2014 une diminution de 4,4 % de ses crédits de paiement (481,4 millions d'euros) et de 2,2 % de ses autorisations d'engagement (492,7 millions d'euros).

Tableau n° 6 : Les crédits du programme « Politique de la ville » (147)

<i>(en millions d'euros)</i>	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2013	PLF 2014	%	LFI 2013	PLF 2014	%
Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville	332,0	332,4	0,1	332,0	332,4	0,1
Revitalisation économique et emploi	141,6	135,2	- 4,5	141,6	121,0	- 14,5
Stratégie, ressources et évaluation	28,0	25,0	- 10,5	25,9	25,1	- 3,1
Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie	2,1		- 100,0	4,3	2,9	- 31,7
Total du programme	503,6	492,7	- 2,2	503,7	481,4	- 4,4

Source : projet annuel de performance annexé au PLF 2014

La baisse des dotations repose quasi-intégralement sur la **compensation par l'Etat des exonérations de charges sociales** en zones franches urbaines (ZFU) et en zones de revitalisation urbaine (ZRU). Cette évolution, est liée à la modification du régime d'exonérations introduite par la loi de finances pour 2009. La refonte de la géographie prioritaire devrait être l'occasion de revoir le dispositif, au regard notamment des observations que doit formuler prochainement le Conseil économique, social et environnemental sur le bilan des ZFU.

Les économies dégagées sur ce poste de dépenses contribuent en partie à assurer la montée en charge de **l'expérimentation des emplois francs**, lancée en 2013 pour une durée de trois ans. 11,3 millions d'euros lui seront consacrés l'année prochaine. Ce dispositif consiste à allouer une aide forfaitaire de 5 000 euros aux entreprises qui embauchent un jeune de moins de trente ans résidant en zone urbaine sensible (ZUS) et confronté à des

difficultés particulières d'accès à l'emploi. Dix sites ont expérimenté le dispositif en 2013. L'objectif est de l'étendre à trente-trois sites en 2014 pour créer 5 000 emplois.

Les crédits alloués à l'Acisé, regroupés au sein de l'action « **Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville** » sont relativement préservés en 2014. Ils s'établiront à 332,4 millions d'euros en 2014. En particulier, le programme « Adulte-relais » les verra augmenter de 4,6 %, l'objectif étant d'assurer la création de 500 emplois supplémentaires.

Tableau n° 7 : Crédits de paiement alloués aux actions territorialisées de l'Acisé en 2014

<i>(en millions d'euros)</i>	Crédits de paiement 2014
Contrats urbains de cohésion sociale (Cucs) :	167,9
<i>Emploi et développement économique</i>	43,9
<i>Education et accès aux savoirs de base</i>	38,4
<i>Santé et accès aux soins</i>	14,5
<i>Prévention de la délinquance et justice</i>	0,0
<i>Habitat et cadre de vie</i>	4,0
<i>Gestion urbaine de proximité</i>	1,0
<i>Culture et expression artistique</i>	12,5
<i>Lien social, citoyenneté, participation à la vie publique</i>	33,6
<i>Accès aux droits et prévention des discriminations</i>	13,0
<i>Financement du volet "ingénierie" des Cucs</i>	7,0
Programme de réussite éducative	76,0
Programme Ville vie vacances	9,0
Programme Adultes-délais	79,5
Total	332,4

Source : projet annuel de performance annexé au PLF 2014

Depuis 2009, l'Anru ne perçoit plus aucune dotation en provenance du programme « Politique de la ville » pour assurer le financement du programme national de rénovation urbaine (PNRU). En revanche, 250 millions d'euros lui seront alloués par la mission « Ecologie, développement et mobilités durables » pour contribuer au financement du nouveau programme d'investissements d'avenir.

B. LES PRINCIPAUX OPÉRATEURS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

1. L'Agence nationale de la cohésion sociale et de l'égalité des chances

a) Les financements accordés dans le cadre des contrats urbains de cohésion sociale

167,9 millions d'euros seront dédiés en 2014 au financement d'actions menées dans le cadre des 497 **contrats urbains de cohésion sociale** (Cucs) qui couvrent près de **2 500 quartiers définis comme prioritaires**. Dans l'attente d'une révision de la géographie prioritaire, les Cucs ont été prolongés jusqu'à la fin de l'année 2014.

Les objectifs assignés à l'Acsé l'année prochaine en termes de répartition des crédits visent à assurer leur concentration sur les quartiers les plus prioritaires (Cucs de priorité 1, soit 44 % des quartiers) ainsi qu'à corriger les écarts de dotations entre départements.

A la suite du comité interministériel des villes du 18 février 2011, une expérimentation a été lancée afin de garantir une **meilleure mobilisation des crédits de droit commun** dans trente-trois quartiers couverts par des Cucs. Trois thématiques ont été identifiées : l'éducation ; l'emploi et le développement économique ; la sécurité et la prévention de la délinquance.

L'évaluation de l'expérimentation, en cours de réalisation, pourrait contribuer à éclairer la mise en œuvre des futurs contrats de ville. D'ores et déjà, l'existence d'un pilotage et d'un engagement affirmés de la part des services déconcentrés de l'Etat et des acteurs locaux concernés apparaît comme un élément indispensable à une bonne articulation entre politique de la ville et politiques de droit commun.

La signature en 2013 de **onze conventions interministérielle** pour la période 2013-2015 doit également contribuer à une mobilisation accrue du droit commun¹. Il s'agit, par exemple, de définir des engagements fermes et chiffrés en termes de renforcement du nombre de personnels enseignants ou de Pôle emploi dans les quartiers les plus en difficulté ou de développement des centres et maisons de santé dans les zones confrontées à un déficit de l'offre de soins.

¹ Ces conventions ont été signées entre le ministère délégué à la ville et : le ministère de l'éducation nationale et le ministère délégué à la réussite éducative ; le ministère de l'économie sociale et solidaire et de la consommation ; le ministère délégué chargé des transports, de la mer et de la pêche ; le ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social ; Pôle emploi ; le ministère des affaires sociales et de la santé ; le ministère de l'intérieur ; le ministère de la défense ; le ministère de la justice ; le ministère du droit des femmes ; le ministère des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative.

b) Point sur la mise en œuvre des programmes nationaux.

En dehors des actions menées dans le cadre des Cucs, l'Acisé assure également la gestion de trois programmes nationaux.

Le **programme « Adultes-relais »** bénéficie actuellement à 3 500 personnes. Il leur permet de s'insérer professionnellement en exerçant des missions de médiation sociale dans les quartiers de la politique de la ville. La hausse de 5,3 % des crédits qui seront alloués au programme l'année prochaine doit permettre la création de 500 postes supplémentaires.

2 329 employeurs participent au programme. 75 % d'entre eux sont des associations. Les autres sont pour l'essentiel des collectivités territoriales ou des établissements scolaires.

Le programme « Adulte-relais » est particulièrement bien articulé avec les autres actions menées dans le cadre de la politique de la ville. Ainsi, 55 % des adultes-relais interviennent en lien avec le programme de réussite éducative et 38 % participent aux actions menées dans le cadre du programme « Ville vie vacances ».

Plus des deux tiers des adultes-relais bénéficient d'un accompagnement professionnel lorsqu'ils sont en poste (formation qualifiante sur la médiation sociale, bilan de compétences, validation des acquis de l'expérience, formation diplômante). Cet accompagnement s'avère indispensable pour faire du programme un véritable tremplin vers une insertion professionnelle durable. Selon une enquête menée en 2011 sur les personnes étant sorties du dispositif en 2008 ou 2009, 58 % d'entre elles bénéficiaient d'un contrat à durée indéterminée, d'un contrat à durée déterminée ou suivaient une formation qualifiante et un tiers continuaient de travailler dans la structure qui les avait employés mais avec un statut différent.

Le **programme de réussite éducative** doit permettre d'assurer un accompagnement individualisé des élèves en situation de fragilité. L'objectif est de traiter l'ensemble des difficultés, scolaires ou autres, rencontrées par les enfants grâce à un suivi pluridisciplinaire et à la construction de parcours individualisés. Ce soutien peut notamment porter sur les troubles de santé auxquels sont confrontés les enfants (dyslexie ou problèmes d'orthophonie par exemple).

Au mois de juin 2013, 505 projets de réussite éducative étaient en cours. Sur les 128 271 enfants pris en charge à cette date, 62 % bénéficiaient d'un accompagnement individualisé. Désormais ouvert, à titre expérimental, aux jeunes de 16 à 18 ans, le programme connaît aujourd'hui une montée en charge qui implique le développement de solutions de co-financements. Au regard de l'impact très positif du programme sur les enfants accompagnés, votre rapporteur demeure cependant attentif à ce que l'effort budgétaire fourni par l'Etat puisse se maintenir dans les prochaines années.

Il estime en outre indispensable de **renforcer les liens qui peuvent être noués avec le ministère de l'éducation nationale** afin de donner toutes leurs chances aux élèves qui bénéficient de ce programme. Il sera à ce titre particulièrement attentif à la mise en œuvre de la convention triennale d'objectifs conclue entre le ministère de l'éducation nationale, le ministère délégué à la réussite éducative et le ministère délégué à la ville le 7 octobre dernier.

Le programme « **Ville vie vacances** » bénéficiera quant à lui de 9 millions d'euros en 2014. En 2012, 1 969 organismes ont organisé 3 700 actions au bénéfice de 355 000 jeunes. S'y ajoutent 235 000 jeunes accompagnés dans le cadre de l'opération « Passeurs d'image », qui permet notamment à des filles et garçons pris en charge par la protection judiciaire de la jeunesse de visionner, commenter et noter ensemble des œuvres cinématographiques pour l'attribution du prix « Des cinés, la vie ! ».

Un point d'attention concernant la mise en œuvre du programme concerne le nombre de jeunes filles qui y sont associées. En effet, moins de 39 % des bénéficiaires étaient des filles en 2012 et leur part diminue à mesure de l'avancée en âge. Il semble que la présence d'animateurs femmes constitue un élément déterminant dans leur participation aux activités menées dans le cadre du programme.

2. L'agence nationale pour la rénovation urbaine

a) L'enjeu du financement du premier programme national de rénovation urbaine

La mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine (PNRU) mobilise **45 milliards d'euros** d'investissement auxquels l'Anru contribue à hauteur de 11,7 milliards d'euros.

Au 30 juin 2013, 397 projets de rénovation urbaine portant sur 490 ZUS ou zones assimilées avaient fait l'objet de conventions signées. Les opérations menées portent sur près d'un million de logements et concernent 3,8 millions d'habitants.

Le programme est aujourd'hui en voie d'achèvement. 80 % des dépenses ont été engagées et plus de la moitié des opérations étaient terminées à la fin de l'année 2012.

Les enquêtes menées à l'issue des opérations de rénovation urbaine tendent à prouver l'impact positif de celles-ci sur l'image véhiculée par les quartiers ainsi que sur le ressenti des personnes qui y résident. Les plans stratégiques locaux, expérimentés depuis 2011, doivent permettre de maintenir ces dynamiques positives engagées afin de renforcer l'attractivité de ces quartiers.

Les modalités de financement du PNRU demeurent cependant fragiles. La contribution du Grand Paris s'éteindra en 2014¹. Le programme ne sera donc plus financé que par Action logement² et, de façon marginale, par la CGLLS. Au total, 930 millions d'euros seront mobilisés en 2014. Or les paiements s'établiront à plus d'un milliard d'euros.

Cette situation contraindra l'Anru à puiser dans ses réserves de trésorerie, dont le niveau devrait s'établir à 336 millions d'euros à la fin de l'année 2013, pour assurer le bouclage du financement. Sans l'apport de ressources supplémentaires, la situation devrait se reproduire dans les prochaines années.

Tableau n° 8 : Ressources et charges de l'agence nationale pour la rénovation urbaine - 2012-2020

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
RESSOURCES									
Etat / fonds de péréquation	70	0		200	200				
Décalages sur versements CGLLS	95	70							
Etat / Grand Paris	95	95							
Etat - collèges dégradés	5	4							
Action Logement	810	800	900	800	800	800	450	300	150
CGLLS	30	30	30	30	30	30	30	30	30
Caisse des dépôts	4	4							
CP PNRU	1 109	1 003	930	1 030	1 030	830	480	330	180
Total	1 109	1 003	930	1 030	1 030	830	480	330	180
PAIEMENTS									
PNRU	1 054	1 100	1 100	1 100	965	744	494	318	175
Collèges dégradés	2	5	5	5					
PNRQAD	1	12	18	22	23	22	19	14	10
Subventions	1 057	1 117	1 123	1 127	987	766	513	332	185
Autres besoins - produits financiers	16	22	22	22	19	16	14		
Total	1 072	1 139	1 145	1 149	1 006	782	527	332	185
Trésorerie	472	336	121	2	26	73	26	24	20

Source : Réponses au questionnaire budgétaire

¹ Il s'agit du produit de la taxe locale sur les locaux à usage de bureaux, locaux commerciaux et locaux de stockage, affectée à la société du Grand Paris.

² Le niveau de cette contribution a été fixé par le décret n° 2013-777 du 27 août 2013.

b) La perspective d'un nouveau programme de rénovation urbaine

Le projet de loi de programmation pour la ville et la rénovation urbaine prévoit le lancement d'un **deuxième PNRU** centré sur les nouveaux quartiers prioritaires. Les projets devraient être mis en œuvre à l'échelle intercommunale afin de permettre une réflexion stratégique sur les bassins de vie.

5 milliards d'euros seront alloués à l'Anru pour un investissement total évalué à 20 milliards d'euros. Votre rapporteur sera particulièrement attentif à ce que les modalités de financement du nouveau programme puissent être rapidement sécurisées sur l'ensemble de sa durée.

L'un des enjeux du nouveau PNRU est d'assurer une **articulation renforcée entre rénovation urbaine et interventions sociales**. Le relogement des personnes concernées par les opérations devrait en effet pouvoir être, de façon plus systématique, l'occasion de mettre en place un accompagnement social destiné à faciliter l'accès aux droits et l'insertion. Le rapport d'évaluation publié par l'Onzus en mars 2013 souligne les faiblesses du premier PNRU sur ce point. Il recommande notamment d'impliquer le plus tôt possible les conseils généraux dans le processus de relogement afin qu'ils puissent, sur leurs compétences de droit commun, accompagner les ménages les plus en difficulté.

*

* *

Réunie le mercredi 27 novembre 2013, la commission, suivant l'avis de son rapporteur, a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Egalité des territoires, logement et ville » et des articles 64, 65 et 66 rattachés.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le *mercredi 27 novembre 2013*, sous la *présidence de Mme Annie David, présidente*, la commission procède à l'*examen du rapport pour avis de M. Ronan Kerdraon, sur le projet de loi de finances pour 2014 (mission « Ville et logement » et les articles 64, 65 et 66 rattachés)*.

M. Ronan Kerdraon, rapporteur pour avis. - Composée de cinq programmes, la mission « Egalité des territoires, logement et ville » s'articule autour de trois grands volets que sont l'hébergement, le logement et la politique de la ville. Malgré les contraintes qui pèsent sur l'évolution des dépenses publiques, les crédits de paiement alloués à la mission progresseront de 1 % l'année prochaine pour s'établir à un peu plus de 8 milliards d'euros. Cet effort mérite d'être salué et traduit la priorité qu'accorde le Gouvernement à la lutte contre l'exclusion, à l'accès au logement ainsi qu'au développement équilibré de nos territoires. Des réformes ont été engagées, notamment dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté le 21 janvier dernier. Le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové ainsi que le projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine sont tous deux en cours d'examen au Parlement.

C'est le programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » qui enregistre la plus forte hausse de crédits puisque ceux-ci connaissent, à périmètre constant, une augmentation de 9 %. 1,3 milliard d'euros viendront financer en 2014 les structures d'hébergement, la veille sociale et l'accompagnement des personnes les plus fragiles vers le logement.

Cet effort était indispensable car le programme se caractérise depuis plusieurs années par la sous-évaluation des crédits qui lui sont alloués en loi de finances initiale. Une telle pratique est contestable car elle oblige systématiquement à des abondements en cours d'exercice budgétaire. Or la mise en œuvre du plan de lutte contre la pauvreté rend nécessaire la mobilisation de moyens accrus. Près de 113 millions d'euros lui ont été consacrés en 2013. Un montant sensiblement équivalent le sera à nouveau en 2014 et l'effort devrait se poursuivre dans les prochaines années. Pour autant, il conviendra d'être attentif à ce que la dynamique engagée soit maintenue sur toute la durée du plan.

L'augmentation des crédits tient compte des 5 000 places d'hébergement d'urgence créées ou pérennisées en 2013. L'enjeu est essentiel car, malgré les efforts réalisés au cours des dernières années pour renforcer et améliorer la qualité du parc d'hébergement, celui-ci demeure incapable de satisfaire une demande sans cesse croissante. Selon le dernier baromètre de la fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale, la Fnars, réalisé à partir d'observations menées dans 37 départements, celles-ci ont augmenté de 31 % en un an. Au mois de septembre dernier, 78 % des demandes n'ont pas pu être satisfaites, le plus souvent en raison du manque de places.

Pour développer et mieux répartir l'offre sur les territoires, le Gouvernement a demandé aux préfets, à l'automne dernier, de mettre en place des projets territoriaux de sortie de l'hiver. Ceux-ci ont été suivis en 2013, dans plusieurs départements pilotes, par des diagnostics territoriaux à 360° qui doivent être généralisés à l'ensemble des départements dans les prochains mois et serviront de base à l'élaboration des futurs plans départementaux pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées. Derrière ces démarches réside l'ambition de sortir d'une gestion du parc d'hébergement en fonction des variations saisonnières et de mieux adapter les prises en charge aux situations individuelles. Il est à ce titre essentiel, au-delà des solutions temporaires d'urgence, de porter une attention accrue au développement d'une offre de logements adaptés et de places d'hébergement suffisamment stables pour servir de tremplins vers l'accès à un logement autonome.

Près de 89 millions d'euros seront destinés à la veille sociale en 2014, ce qui correspond à une hausse de 3,3 % par rapport à 2013. Ces crédits serviront en particulier au financement des services intégrés d'accueil et d'orientation, les SIAO, dont le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové consacre les missions. Les moyens supplémentaires alloués à ces structures pivots du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement devraient notamment permettre d'assurer le déploiement d'un système d'information commun à l'ensemble des services. Cet outil s'avère en effet indispensable pour assurer une connaissance exhaustive et partagée des besoins ainsi que de l'offre d'hébergement et de logement adapté sur tout le territoire.

Enfin, un effort notable est effectué en faveur des dispositifs d'accompagnement dans le logement. Les crédits destinés à l'intermédiation locative augmentent de 87 % pour s'établir à 70,1 millions d'euros. L'objectif du Gouvernement, qui est d'assurer le financement de 6 500 logements en 2014, mérite d'être salué. Fondée sur l'intervention d'un tiers, le plus souvent associatif, chargé de sous-louer un logement à des conditions plus favorables que celles du marché, l'intermédiation locative constitue en effet une alternative efficace à l'hébergement pour des personnes ou familles en difficulté.

Concernant le soutien à la construction de logements sociaux, 270 millions d'euros seront destinés au versement de subventions pour les opérations de construction ou d'acquisition effectuées grâce aux prêts accordés à partir des fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations. Ce montant, en baisse par rapport à l'année précédente, sera cependant complété par une contribution de la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) d'un montant de 173 millions d'euros. En outre, en application des engagements conclus avec l'État à la fin de l'année 2012, Action logement contribuera à hauteur de 950 millions d'euros à l'objectif de construction de 150 000 logements sociaux. En complément des crédits du programme « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat », le fonds national de développement d'une offre de logements locatifs très sociaux, créé par la loi du 18 janvier 2013 et alimenté à partir des majorations payées par les communes ne respectant pas la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain, devrait financer la construction de 2 000 logements destinés aux ménages les plus modestes.

Les crédits du programme « Aide à l'accès au logement » augmenteront quant à eux de 3,5 % en 2014 pour être portés à 5 milliards d'euros. Cette évolution est liée à la dynamique des aides personnelles au logement qui résulte en grande partie de la dégradation de la situation économique et sociale de notre pays. Pour rappel, il existe trois types d'aides personnelles au logement : l'aide personnalisée au logement (APL), l'allocation de logement sociale (ALS) et l'allocation de logement familiale (ALF). Seules les deux premières, financées par le fonds national d'aide au logement (Fnal), bénéficient d'une contribution de l'État. La troisième est entièrement prise en charge par la branche famille de la sécurité sociale. En 2012, plus de 6,4 millions de ménages ont bénéficié des aides personnelles au logement pour un montant total de 17 milliards d'euros. Si le dispositif est perfectible, il est indéniable que ces aides jouent un rôle indispensable pour limiter le taux d'effort des ménages les plus fragiles.

L'article 64 du projet de loi de finances vise cependant à geler le barème de l'APL et de l'ALS en 2014, habituellement indexé sur l'indice de référence des loyers (IRL). Une mesure parallèle est prévue pour l'ALF dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale. L'économie attendue, pour le budget de l'Etat, s'élèverait à 93 millions d'euros l'année prochaine. Cette mesure, dont je comprends la nécessité, ne permet pas d'engager une réforme structurelle du financement des APL mais demeure ponctuelle au regard de son impact budgétaire. Dans le même temps, elle risque de mettre en difficulté certains bénéficiaires. De fait, elle est largement incomprise par les acteurs du secteur et conduit à faire oublier l'ensemble des réformes courageuses que le Gouvernement engage par ailleurs dans le domaine du logement.

Pour ces raisons, j'ai très longuement hésité à déposer un amendement visant à supprimer cette mesure de gel. Il m'a cependant semblé, compte tenu de l'effort de responsabilité que doivent supporter l'ensemble des missions du budget de l'Etat pour assurer le redressement de nos finances publiques, qu'il n'était pas opportun de vous proposer un tel amendement. J'ai été conforté dans mon choix par la position adoptée par l'Assemblée nationale. Cette dernière, consciente des risques que fait peser la mesure sur les bénéficiaires et de l'incompréhension qu'elle suscite, a en effet adopté un amendement visant, plutôt qu'un gel pur et simple, à reporter la revalorisation du 1^{er} janvier au 1^{er} octobre. L'économie pour l'État serait ramenée à 74 millions d'euros. Le rapporteur général nous l'a indiqué hier soir, un amendement identique a été adopté à l'Assemblée nationale en nouvelle lecture du PLFSS concernant l'ALF. Je pense qu'il s'agit là d'un compromis acceptable, dans l'attente d'une réforme plus globale des aides personnelles qui puisse, à coûts constants, améliorer leur efficacité sociale. Je me satisfais à ce titre que l'Assemblée nationale ait intégré à l'article 64 une demande de rapport sur ce point.

Le troisième grand axe de la mission concerne la politique de la ville. Les crédits du programme devraient diminuer de 4,4 % pour s'établir à 481,4 millions d'euros. Cette baisse est entièrement supportée par la diminution de la compensation par l'Etat des exonérations de charges sociales en zones franches urbaines et en zones de revitalisation urbaine qui passe à 87,5 millions d'euros. En revanche, 11,3 millions d'euros permettront d'assurer la montée en puissance de l'expérimentation des emplois francs lancée en 2013, qui vise, grâce au versement

d'une aide forfaitaire aux employeurs, à faciliter l'insertion professionnelle des jeunes de moins de trente ans résidant en zone urbaine sensible. L'objectif en 2014 est d'assurer la création de 5 000 emplois francs.

Les moyens d'action de l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé), principal opérateur du programme, seront quant à eux préservés en 2014. 168 millions d'euros seront destinés aux actions menées dans le cadre des contrats urbains de cohésion sociale, qui ont été prolongés jusqu'à la fin de l'année 2014. 164,5 millions d'euros permettront de financer les trois programmes nationaux dont l'agence assure le pilotage. Le programme « Adultes-relais » bénéficie actuellement à 3 500 personnes. Il leur permet de s'insérer professionnellement en exerçant des missions de médiation sociale dans les quartiers de la politique de la ville. 500 postes supplémentaires devraient être créés en 2014. Le programme de réussite éducative, qui vise à mettre en place un accompagnement individualisé des élèves en situation de fragilité, a concerné 128 271 enfants pour l'année scolaire 2012-2013. Enfin, le programme « Ville vie vacances » permet à environ 300 000 jeunes de participer à des activités de loisirs lors des vacances scolaires.

Plusieurs évolutions importantes interviendront en 2014 concernant le pilotage et la mise en œuvre de la politique de la ville, dont nous devrions trouver une traduction dans la construction du budget pour 2015. Dans le cadre de la modernisation de l'action publique, un commissariat général à l'égalité des territoires sera créé qui regroupera l'Acsé, le secrétariat général du comité interministériel des villes (SG-CIV) et la délégation à l'aménagement des territoires et à l'attractivité régionale (Datar). Comme je l'ai indiqué en introduction, un projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine est en cours d'examen à l'Assemblée nationale et sera très prochainement présenté au Sénat. Il vise en particulier à refondre la géographie prioritaire afin de concentrer les interventions sur un nombre plus restreint de quartiers dans le cadre de contrats de ville uniques qui seront définis au niveau intercommunal. Ce texte doit également consacrer le lancement d'un nouveau programme national de rénovation urbaine, PNRU, sur la période 2014-2024. 5 milliards d'euros seront alloués à l'agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) pour un objectif d'investissement global de 20 milliards d'euros. J'attire à ce titre votre attention sur la fragilité dans laquelle se trouve l'Anru pour achever le financement du premier PNRU. En effet, alors qu'elle devra faire face à des dépenses dont le montant est évalué à plus d'un milliard d'euros en 2014, les ressources qui lui seront affectées l'année prochaine ne s'élèveront qu'à 930 millions d'euros, l'obligeant par conséquent à puiser dans ses réserves de trésorerie. Il faut espérer que la mise en œuvre du deuxième PNRU puisse être fondée sur des modalités de financement davantage sécurisées.

Au regard de ces observations, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission et des articles qui lui sont rattachés.

M. Jean-Claude Leroy. – *Au nom du groupe socialiste, je souligne avec satisfaction la hausse globale du budget de la mission, proche de 100 millions d'euros à périmètre constant. Cette évolution traduit la volonté du Gouvernement de faire du logement, en particulier du logement social, une priorité. Les dotations*

supplémentaires bénéficient en particulier au programme 177, en application du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté qui prévoit notamment la création ou la pérennisation de 5 000 places d'hébergement d'urgence. Il convient de rappeler l'importance des structures permettant d'assurer le passage de l'hébergement vers le logement. De ce point de vue, les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), qui disposent d'environ 39 000 places, jouent un rôle important. Le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové prévoit par ailleurs d'ouvrir aux organismes HLM la possibilité d'exercer une mission d'hébergement. La lutte contre l'habitat indigne et les copropriétés dégradées font également partie des domaines dans lesquels l'effort sera poursuivi en 2014.

La baisse des aides à la pierre est largement compensée, notamment par la diminution du taux de TVA applicable à la rénovation et à la construction de logements sociaux et la mobilisation d'Action logement, ce qui permettra de disposer de moyens considérables pour financer la construction de logements sociaux.

Les crédits destinés à la politique de la ville sont quasiment stables, situation qui contraste avec la baisse de 50 % constatée au cours de la précédente législature. La sanctuarisation des moyens de l'Acse constitue une excellente nouvelle pour les 7 000 associations qui agissent quotidiennement auprès des habitants des quartiers prioritaires. Le rapprochement de cette dernière avec le SG-CIV, dans un souci de simplification, doit également être salué. En outre, 5 000 emplois francs seront financés en 2014. Les moyens de droit commun seront par ailleurs davantage mobilisés grâce au fléchage de postes d'enseignants en direction des quartiers les plus en difficulté, à la priorisation des emplois d'avenir et au renforcement des services publics.

Dans un contexte financier difficile, un équilibre a su être trouvé entre réaffirmation des priorités et maîtrise des dépenses concernant les budgets alloués au logement et à la ville. Notre groupe est donc favorable à l'adoption des crédits de cette mission.

M. Georges Labazée. – Une nouvelle génération de contrats de projets Etat-région (CPER) sera mise en œuvre pour la période 2014-2020. La transition énergétique et écologique, notamment dans le domaine du logement, figure parmi les orientations prioritaires. Il me semble que cet élément pourrait être utilement intégré dans le rapport.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Satisfaire l'objectif de construction de 150 000 logements sociaux est ambitieux. Vous avez d'ailleurs souligné que des ressources extrabudgétaires seront mobilisées pour y parvenir et compenser la baisse des crédits alloués par l'Etat. Je me souviens pourtant des critiques très fortes qui nous étaient adressées lors de la précédente législature lorsque nous procédions de la même façon ! Peut-être les bonnes recettes finissent-elles par dépasser les clivages politiques.

Je regrette par ailleurs la baisse des crédits alloués à la politique de la ville. Il est au contraire nécessaire de les augmenter à condition de parvenir à mesurer précisément leur efficacité. Je me réjouis à ce titre du projet de loi que nous examinerons prochainement. Il est en effet nécessaire de revoir le périmètre et les

modalités de la politique de la ville. L'Acse joue un rôle important en matière de cohésion sociale, notamment pour accompagner les opérations de rénovation urbaine. Je reste prudent quant à la création du CGET. Le pilotage des actions doit en effet demeurer suffisamment opérationnel. Or la Datar exerce plutôt des missions de prospective.

Je rappellerai enfin que le premier PNRU, lancé à l'initiative de Jean-Louis Borloo, a été un succès. Vous dites que son financement est fragile. C'est tout l'inverse : les crédits mobilisés par l'Anru ont exercé un effet levier notable, permettant d'assurer la mise en œuvre d'un programme d'investissement de près de 50 milliards d'euros. Je salue le lancement d'un nouveau PNRU en espérant que les financements nécessaires à sa mise en œuvre pourront être trouvés.

Mme Caroline Cayeux. – Il existe actuellement un flou concernant les zonages applicables en matière de logement social. Certaines communes en zone tendue voient leurs programmes d'investissements suspendus et la mise en œuvre des programmes locaux de l'habitat peut être fragilisée.

Le programme de réussite éducative me paraît bien timide. Nous savons en effet combien les diagnostics qui peuvent être réalisés dès l'école primaire jouent un rôle capital pour éviter le décrochage scolaire des enfants.

M. Dominique Watrin. – Le groupe communiste s'oppose à ce budget trop marqué par l'austérité. L'augmentation des crédits alloués à l'hébergement constitue en réalité une normalisation au regard de la sous-budgétisation antérieure. La baisse des aides à la pierre est particulièrement inquiétante dans un contexte où le niveau de subvention moyen par type de logement social est déjà très faible. La mesure de gel des aides personnelles au logement, bien qu'atténuée par l'Assemblée nationale, demeure malgré tout problématique. La politique de la ville est elle aussi touchée par la réduction des crédits qui lui sont destinés.

En tant qu'élu de la région Nord-Pas-de-Calais, je tiens en outre à souligner mon opposition aux principes qui vont guider la refonte de la géographie prioritaire et visent à davantage concentrer les crédits dans un nombre restreint de quartiers. Une telle approche ne permet pas de prendre en compte les spécificités d'une région comme la miennne, caractérisée par son habitat horizontal, héritage des cités minières et qui conduit à l'étalement des situations de misère. Or nous sommes confrontés au plus fort taux de chômage de France. 30 % des jeunes sont au chômage. Ce pourcentage atteint 50 % dans des communes entières. Il faut que nos particularités soient prises en compte dans le projet de loi.

M. Jean Desessard. – En tant que membre du conseil d'administration d'une structure d'hébergement, je peux témoigner des marges de manœuvre substantielles qui existent pour améliorer les modalités de financement et la gestion administrative de ces centres.

M. Jean-François Husson. – Je suis étonné de la baisse des moyens alloués à la politique de la ville. Il me paraît dangereux de s'engager dans cette voie alors même que le Gouvernement tend à favoriser l'augmentation du nombre d'habitants dans les villes.

Monsieur le rapporteur, vous indiquez dans votre intervention que le FNDOLLTS « devrait » contribuer au financement de 2 000 logements très sociaux. L'usage du conditionnel traduit-il une incertitude quant aux missions de cette structure ou aux moyens dont elle disposera ? Pourriez-vous par ailleurs m'éclairer sur le dispositif des emplois francs ? Cette nouvelle catégorie d'emplois, qui ne concerne pas seulement les jeunes mais des personnes pouvant avoir jusqu'à trente ans, ne me semble pas contribuer au choc de simplification souhaité par ailleurs.

M. René-Paul Savary. – Vous appelez de vos vœux le lancement d'une réflexion sur les aides personnelles au logement. Des pistes sont-elles évoquées pour les verser directement aux propriétaires ? La création du CGET ne risque-t-elle pas de conduire à une prédominance des villes sur les campagnes et par conséquent à une politique déséquilibrée sur les territoires ?

M. Yves Daudigny, rapporteur général. – Comment expliquer les situations où les aides personnelles sont supérieures aux loyers et obligent alors le propriétaire qui les perçoit directement à reverser une partie de l'aide au locataire ?

Mme Catherine Génisson. – Le PNRU a eu un impact très positif dans la région Nord-Pas-de-Calais qui s'est fortement engagée pour améliorer la qualité de son habitat et prendre en compte les spécificités des cités minières. Nous serons très vigilants à la mise en œuvre du deuxième PNRU. Je suis par ailleurs très attachée au fait de davantage concentrer les aides liées à la politique de la ville. Il faut mettre fin au saupoudrage.

Mme Annie David, présidente. – Mon inquiétude concernant le futur CGET rejoint celle de René-Paul Savary. La Datar exerce une mission pour le développement des territoires, notamment des zones de montagne. Ne risque-t-elle pas de voir son rôle dilué dans la nouvelle structure ? Il me semble important que tous les territoires puissent être équitablement pris en compte.

M. Ronan Kerdraon, rapporteur. – J'entends la suggestion de Georges Labazée concernant les CPER.

Je partage les interventions concernant le bilan positif du PNRU. Mon inquiétude porte moins sur l'effet de levier généré par le programme que sur les conditions dans lesquelles les dépenses engagées pourront effectivement être acquittées.

Le CGET comportera deux pôles bien identifiés dont un « pôle ville » regroupant l'Anru et le SG-CIV. Allier la prospective et l'action immédiate me semble au contraire intéressant pour avoir une action plus efficace sur les territoires.

Je partage les préoccupations exprimées quant à la définition des zonages en matière de logement social. Concernant le programme de réussite éducative, il me semble essentiel de renforcer les liens avec le monde enseignant et de façon générale avec le ministère de l'éducation nationale. Des passerelles existent mais demeurent un peu trop fragiles.

Des craintes ont été exprimées concernant le gel de l'indexation des aides au logement. J'ai moi aussi des interrogations mais me satisfais, pour le moment, du compromis trouvé à l'Assemblée nationale.

Les modalités de financement et de fonctionnement des structures d'hébergement constituent en effet un enjeu important.

L'expérimentation des emplois francs a été lancée en 2013 pour une durée de trois ans. Il s'agit d'allouer une aide forfaitaire de 5 000 euros aux employeurs de jeunes de moins de trente ans résidant en ZUS. L'objectif en 2014 est d'étendre l'expérimentation de dix à trente-trois sites pour y financer 5 000 emplois. La définition même des « jeunes » peut faire débat. La barre de trente ans me semble cependant adaptée.

Concernant le FNDOLLTS, je parlais bien d'un objectif de financement qui est assigné au fonds pour 2014. Sans doute aurait-il fallu dire « devra ».

La commission donne un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Egalité des territoires, logement et ville » et des articles 64, 65 et 66 rattachés.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS

- **Fondation Abbé Pierre**

Patrick Doutreligne, délégué général

- **Union sociale pour l'habitat (USH)**

Dominique Hoorens, directeur des études économiques et financières
Marianne Louis, chargée de mission auprès du président

- **Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)**

Virginie Magnant, cheffe de service des politiques d'appui, adjointe à la directrice générale
Sylvain Turgis, adjoint à la sous-directrice de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté
Aurore Collet, cheffe de bureau budgets et performance

- **Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (Uniopss)**

Jeanne Dietrich, conseillère technique emploi-logement, Pôle lutte contre les exclusions
Claude Chaudières, administrateur, animateur du groupe Prévention-Hébergement-Logement

- **Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé)**

Laurence Girard, directrice générale
Michel Villac, secrétaire général

- **Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (Fnars)**

Gilles Pierre, vice-président
Laura Charrier, chargée de mission

- **Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru)**

Pierre Sallenave, directeur général
Anne Peyricot, directrice des relations institutionnelles
Laurent Doré, directeur de l'animation et de l'appui aux acteurs de la rénovation urbaine