

N° 91

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2007

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2008, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 34

VILLE ET LOGEMENT

Rapporteur spécial : M. Philippe DALLIER

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Mme Marie-France Beaufils, M. Roger Besse, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Christian Gaudin, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 189, 276 à 281 et T.A. 49

Sénat : 90 (2007-2008)

SOMMAIRE

Pages

I. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
A. UNE MISSION TRÈS ENCADRÉE PAR DEUX LOIS DE PROGRAMMATION RÉÉVALUÉES PAR LA LOI SUR LE DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE.....	7
B. UNE MISSION QUI S'APPUIE AUTANT SUR LES MOYENS BUDGÉTAIRES QUE SUR LA DÉPENSE FISCALE.....	9
II. PRÉSENTATION DES PROGRAMMES	13
A. LE PROGRAMME 202 « RÉNOVATION URBAINE ».....	13
1. <i>La baisse des crédits de l'ANRU est rendue possible par l'allongement prévisible de la réalisation du PNRU</i>	14
2. <i>La performance du programme budgétaire a été recentrée sur le cœur de l'activité de l'ANRU</i>	19
B. LE PROGRAMME 147 « ÉQUITÉ SOCIALE ET TERRITORIALE ET SOUTIEN ».....	23
1. <i>Le projet de budget pour 2008 illustre une gestion perfectible</i>	23
2. <i>La performance assez médiocre du programme</i>	28
C. LE PROGRAMME 109 « AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT ».....	31
1. <i>Des crédits dont l'efficacité sociale a été renforcée par l'indexation</i>	31
2. <i>La performance du programme a été améliorée en suivant les recommandations des audits de modernisation</i>	34
D. LE PROGRAMME 135 « DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT ».....	37
1. <i>Le programme « Développement et amélioration de l'offre de logement » concentre l'effort de l'Etat</i>	37
2. <i>Le rééquilibrage de l'aide de l'Etat entre locataires et accédants à la propriété</i>	42
3. <i>Les conséquences budgétaires du droit au logement opposable et les perspectives du « Grenelle de l'environnement »</i>	44
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	47
• <i>ARTICLE 60</i> Harmonisation des taux de cotisations employeurs au Fonds national d'aide au logement (FNAL).....	47
• <i>ARTICLE 61 (nouveau)</i> Réalisation des aires d'accueil destinées aux gens du voyage.....	49
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES	55
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	61
EXAMEN EN COMMISSION	63

I. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le projet de budget pour 2008 de la mission « Ville et logement » s'est efforcé d'intégrer les **objectifs** de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le **droit au logement opposable**. Ces engagements **s'ajoutent aux priorités** qui résultent **des deux lois de programmation** qui encadrent le secteur du logement et de la rénovation urbaine : la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003 et la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005.

L'échelonnement de la réalisation du programme national de rénovation urbaine (PNRU) **éloigne la perspective de la « bosse de l'ANRU »** au-delà de l'année 2008.

La gestion du volet social de la politique de la ville n'a pas encore trouvé son équilibre après la création de l'**agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé)**. Une **clarification des périmètres de compétence avec la délégation interministérielle à la ville (DIV)** est le préalable à l'amélioration de la performance du programme « Equité sociale et territoriale et soutien ».

A l'intérieur d'une enveloppe globale maîtrisée, **les aides au logement ont gagné en efficacité dans leur objectif de stabilisation des taux d'effort nets**, grâce à la généralisation de l'indexation. La question de leur recentrage sur les personnes les plus défavorisées ne doit pas être écartée pour autant.

L'essentiel de l'**effort budgétaire** pour 2008 est consenti au profit du programme « Développement et amélioration de l'offre de logement » en vue de réaliser les **objectifs ambitieux de construction** annoncés par le gouvernement : 500.000 nouveaux logements par an dont 120.000 logements sociaux.

Par les **mesures fiscales**, et notamment la création d'un **crédit d'impôt sur le revenu accordé au titre des intérêts des prêts** contractés pour l'acquisition ou la construction de l'habitation principale, un **rééquilibrage des interventions de l'Etat s'opère entre le logement locatif et l'accession à la propriété**.

Les modifications de crédits adoptées en **seconde délibération** par l'Assemblée nationale ont **amputé de plus de 10 millions d'euros les moyens de la politique de la ville**, rassemblés dans le programme « Equité sociale et territoriale et soutien ». Ces crédits avaient pourtant fait l'objet d'un effort particulier maintenu depuis les évènements de l'automne 2005. Alors que gouvernement entend présenter un « plan Marshall des banlieues » au début de l'année 2008, ces restrictions budgétaires auxquelles s'ajoute la **moindre augmentation de la dotation de solidarité urbaine**, limitée à 90 millions d'euros au lieu de 120 millions d'euros en 2008, constituent un signe négatif qui sera perçu comme un recul de la politique de l'Etat en faveur des quartiers les plus en difficultés.

Au 10 octobre 2007, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, **86,59 % seulement des réponses** étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

A. UNE MISSION TRÈS ENCADRÉE PAR DEUX LOIS DE PROGRAMMATION RÉÉVALUÉES PAR LA LOI SUR LE DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE

La mission « Ville et logement » compte **quatre programmes** dont deux portent sur la politique de la ville et deux portent sur la politique du logement :

- le programme « Rénovation urbaine » (programme 202) représente 3,2 % des crédits de paiement de la mission ;

- le programme « Equité sociale et territoriale et soutien » (programme 147) représente 11,1 % des crédits de paiement ;

- le programme « Aide à l'accès au logement » (programme 109) représente 69,6 % des crédits de paiement ;

- et le programme « Développement et amélioration de l'offre de logement » (programme 135) 16,1 % des crédits de paiement de la mission. Il rassemble les crédits liés aux actions de soutien pour l'ensemble de la mission et centralise, à ce titre, l'ensemble des crédits de personnel du titre 2.

Les priorités retenues et les choix budgétaires sont étroitement encadrés par les deux lois de programmation, qui encadrent le secteur du logement et de la rénovation urbaine depuis 2003.

Depuis leur adoption, les deux lois de programmation ont été plusieurs fois modifiées. Elles **ont encore évolué au cours de l'année écoulée, aussi bien dans leurs objectifs physiques** de construction et de réhabilitation de logements sociaux que **dans les engagements budgétaires** qui leur sont associés.

➤ **Le programme national de rénovation urbaine (PNRU)** est issu de la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. Sa mise en œuvre est prévue jusqu'en 2013.

Ses objectifs en termes de réalisation physique de logements comprennent la mise à disposition de 250.000 logements locatifs sociaux, la réhabilitation de 400.000 logements locatifs sociaux et la démolition de 250.000 logements locatifs sociaux.

Le PNRU a fait l'objet d'une **nouvelle réévaluation** par la loi instituant le droit au logement opposable du 5 mars 2007. L'engagement de l'Etat a été porté, alors, de 5 milliards d'euros à **6 milliards d'euros** sur l'ensemble de la période. Par convention, le « 1 % » logement au travers de l'UESL s'est également engagé à apporter une contribution globale du même montant.

Selon les informations fournies à votre rapporteur spécial, la répartition de l'augmentation de la contribution de l'Etat sur la durée du programme serait la suivante :

**Répartition des effets du relèvement de la dotation de l'ANRU
de 5 à 6 milliards d'euros**

(en millions d'euros)

2007	2008	2009	2010	2011	2012
0	+ 23	+ 57	+ 104	+ 171	+ 261

Source : ministère du logement et de la ville

➤ **Le plan de cohésion sociale**, établi par la loi n° 2005-32 du **18 janvier 2005** de programmation pour la cohésion sociale, prévoit la réalisation de 500.000 logements locatifs dans le secteur social sur cinq ans, le conventionnement de 200.000 logements à loyers maîtrisés et la remise sur le marché de 100.000 logements vacants.

Ces objectifs ont été modifiés par la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le **droit au logement opposable** et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale dite « DALO », en vue, notamment, de **développer l'offre d'hébergement et de logements**. Sont ainsi prévus :

- **l'augmentation du nombre de logements sociaux à construire** sur la période 2005-2009 qui passe de 500.000 à 591.000, afin de rééquilibrer l'offre au profit des logements « très sociaux » ;

- **l'identification du nombre de PLA-I** (prêts locatifs aidés d'insertion) au sein des objectifs globaux, leur nombre devant s'établir à 20.000 dès 2007 ;

- l'augmentation des **capacités d'hébergement** figurant dans la loi de cohésion sociale : il s'agit notamment de transformer 10.500 places d'hébergement d'urgence en places d'hébergement de stabilisation ou places de centres d'hébergement et de réinsertion sociale ;

- le renforcement des obligations fixées aux communes et groupements intercommunaux en matière de création de places d'hébergement d'urgence ;

- l'extension de l'obligation de 20 % de logements sociaux à 285 nouvelles communes.

Les **crédits programmés** par la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale ont été **réévalués en conséquence** et portés au total, pour les années 2005 à 2009, de 2,7 milliards d'euros à **3,2 milliards d'euros** en autorisations d'engagement.

Programmation budgétaire du plan de cohésion sociale revue par la loi « DALO »

(en millions d'euros valeur 2004)

	2005	2006	2007		2008		2009		Total	
			Avant	Après	Avant	Après	Avant	Après	Avant	Après
Autorisations d'engagement	442	482	482	687	482	798	482	798	2.730	3.207
Crédits de paiement	465	594	610	631	610	703	482	670	2.761	3.063

Source : loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005, loi n° 2007-290 du 5 mars 2007

Au-delà de ces lois de programmation, **l'engagement** du ministre du logement et de la ville **en faveur de la construction de logements** a été rappelé à l'occasion des « réunions de chantier » organisées à Lyon du 17 au 28 septembre 2007. Traduction des engagements du Président de la République affirmés durant la campagne électorale, le « **chantier national pour le logement** » prévoit notamment :

- « *la construction de 500.000 logements nouveaux par an dont 120.000 logements sociaux ;*

- *la mise en vente de 40.000 logements HLM auprès des locataires afin de promouvoir une France de propriétaires ;*

- *de fluidifier la chaîne du logement de l'hébergement d'urgence à l'accession à la propriété ;*

- *de mettre en application le droit au logement opposable (DALO) ».*

Il a donné lieu à la conclusion de plus d'une quinzaine de conventions entre l'Etat et les différents partenaires intervenant dans le secteur du logement.

B. UNE MISSION QUI S'APPUIE AUTANT SUR LES MOYENS BUDGÉTAIRES QUE SUR LA DÉPENSE FISCALE

La mission « Ville et logement » représente :

- **3.145 emplois autorisés en équivalent temps plein travaillé (ETPT) contre 3.088 en 2007.**

Le plafond d'emploi est augmenté de 100 équivalents temps plein pour tenir compte de l'application de la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable. Selon le projet annuel de performances, « *ces effectifs supplémentaires viennent compléter ceux dégagés par redéploiements internes pour mettre en œuvre la loi, notamment connaissance et analyse de la*

*demande des publics concernés, activité des **commissions de médiation**¹ et mise en oeuvre de leurs décisions ».*

Tous les emplois, participant aux quatre programmes de la mission, sont comptabilisés sur le programme « Développement et amélioration de l'offre de logement ».

- **2.785** (contre 2.716 en 2007) participent à la mise en oeuvre des programmes « logement », 260 au titre de la direction générale de l'urbanisme de l'habitat et de la construction (DGHUC) et de la mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS) et 2.525 dans les directions régionales et départementales de l'équipement ;

- **360** (contre 378 en 2007) participent à la mise en oeuvre des programmes « ville » dont les 81 emplois équivalent temps pleins de la délégation interministérielle à la ville (DIV).

Il convient toutefois d'ajouter à ces emplois, **les emplois des quatre principaux opérateurs** agissant dans le cadre de la mission : l'agence nationale de l'habitat (ANAH), l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) et **l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé)**.

Tableau des emplois des opérateurs de la mission « Ville et logement »

Opérateur	Emplois 2007	Emplois 2008
ANAH	123	138
ANRU	65,5	75
CGLLS	29	29
ACSE	311 ⁽¹⁾	311

(1) Non compris 12 emplois par transfert de la DIV.

Source : projet annuel de performances « Ville et logement » ; annexe au projet de loi de finances pour 2008

¹ *Les commissions de médiation, instituées par l'article 7 de la loi DALO, doivent être mises en place au 1^{er} janvier 2008 dans tous les départements. Elles peuvent être saisies par toute personne qui, satisfaisant aux conditions réglementaires d'accès à un logement locatif social, n'a reçu aucune proposition adaptée en réponse à sa demande de logement dans le délai défini après concertation par arrêté du préfet de département. Les commissions de médiation désignent les demandeurs qu'elles reconnaissent prioritaires et auxquels un logement doit être attribué en urgence.*

- Plus de **10 milliards d'euros de dépenses fiscales, en progression de 10,6 % par rapport à 2007¹**.

Les dépenses fiscales sont pour leur quasi-totalité rattachées au programme « Développement et amélioration de l'offre de logement ».

Poids des dépenses fiscales rattachées par programme de la mission

(en millions d'euros)

Programme	Evaluation 2007 (révisée)	Evaluation 2008	Evolution 2008/2007	Dépenses fiscales/crédits budgétaires du programme(CP)
Rénovation urbaine	100	150	+ 50,0 %	65,22 %
Equité sociale et territoriale et soutien	211	210	- 0,5 %	26,44 %
Aide à l'accès au logement	35	35	0,0 %	0,70 %
Développement et amélioration de l'offre de logement (1)	9.394	10.374	+ 10,4 %	895,72 %
Total	9.740	10.769	+ 10,6 %	150,06 %

(1) Hors DOM et crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie.

Source : projet annuel de performances « Ville et logement » ; annexe au projet de loi de finances pour 2008

- En termes de crédits budgétaires² :

- 7.691 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 7.176 millions **d'euros de crédits de paiement**.

Ces crédits seront complétés par un montant très limité de **fonds de concours**, pour un total envisagé de 150.000 euros, provenant de contributions de collectivités territoriales aux études locales sur le logement.

¹ La dépense liée au crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt, institué par la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat n° 2007-1223 du 21 août 2007, n'est prise en compte qu'à hauteur de 220 millions d'euros en 2008 par le projet annuel de performances. Il convient d'ajouter le coût du doublement du taux du crédit d'impôt la première année proposé par l'article 7 du présent projet de loi de finances pour 2008 et estimé à 220 millions d'euros. La dépense totale est évaluée, en année pleine, à 4.570 millions d'euros.

² Avant les modifications introduites en seconde délibération à l'Assemblée nationale.

Les crédits de la mission « Ville et logement » sont en hausse respectivement de 5,27 % en autorisations d'engagement et de 0,25 % en crédits de paiement par rapport à la loi de finances initiale pour 2007.

Evolution des crédits, détaillée par action de la mission

(en euros)

	AE 2007	AE 2008	Variation	CP 2007	CP 2008	Variation
Programme "Rénovation urbaine"						
Logements participant à la rénovation urbaine	397.576.610	385.000.000	- 3,17 %	353.576.610	200.000.000	- 43,44 %
Aménagement des quartiers participant à la rénovation urbaine	15.000			30.015.000	30.000.000	- 0,05 %
Programme "Equité sociale et territoriale et soutien"						
Prévention et développement social	348.581.385	341.800.000	- 1,95 %	378.981.385	369.000.000	- 2,63 %
Revitalisation économique et emploi	359.130.000	375.400.000	+ 4,53 %	366.730.000	382.200.000	+ 4,22 %
Stratégie, ressources et évaluation	43.508.000	43.030.000	- 1,10 %	44.508.000	43.030.000	- 3,32 %
Programme "Aide à l'accès au logement"						
Aides personnelles	4.933.010.000	4.985.900.000	+ 1,07 %	4.933.010.000	4.985.900.000	+ 1,07 %
Accompagnement des publics en difficulté	8.025.500	8.000.000	- 0,32 %	8.025.500	8.000.000	- 0,32 %
Programme "Développement et amélioration de l'offre de logement"						
Construction locative et amélioration du parc	1.004.987.108	1.343.860.000	+ 33,72 %	827.764.949	951.860.000	+ 14,99 %
Soutien à l'accèsion à la propriété	7.657.700	6.450.000	- 15,77 %	14.603.845	6.200.000	- 57,55 %
Lutte contre l'habitat indigne	25.857.170	25.000.000	- 3,32 %	22.849.554	25.000.000	+ 9,41 %
Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction	7.359.348	8.200.000	+ 11,42 %	7.351.595	7.200.000	- 2,06 %
Soutien	157.626.816	168.910.000	+ 7,16 %	157.618.199	167.910.000	+ 6,53 %
Total	7.293.334.637	7.691.550.000	+ 5,46 %	7.145.034.637	7.176.300.000	+ 0,44 %

Source : projet annuel de performances « Ville et logement » ; annexe au projet de loi de finances pour 2008

*
* *

II. PRÉSENTATION DES PROGRAMMES

A. LE PROGRAMME 202 « RÉNOVATION URBAINE »

Le programme « Rénovation urbaine », dont le délégué interministériel à la ville et au développement social urbain est le responsable, sert de cadre à la **mise en œuvre des opérations de rénovation dans les quartiers sensibles** dont les principes ont été fixés par la **loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003**.

Il représente 385 millions d'euros en autorisations d'engagement et 230 millions d'euros en crédits de paiement.

Ces crédits, constitués exclusivement de dépenses d'intervention sont **en baisse respectivement de 3,71 % pour les autorisations d'engagement et de 40,04 % pour les crédits de paiement.**

Une **dépense fiscale** est rattachée au programme, il s'agit de **l'application du taux de TVA de 5,5 % aux logements en accession sociale à la propriété dans les quartiers en rénovation urbaine**, prévue par l'article 28 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

Les évaluations de cette dépense fiscale ont été **revues à la baisse** à la suite d'un changement de méthode de chiffrage qui a divisé par deux l'estimation initiale. La dépense est désormais évaluée à 150 millions d'euros pour 2008.

Le programme « Rénovation urbaine » comporte deux actions.

La seconde action du programme, intitulée « 04. Grands projets de ville - opérations de renouvellement urbain », regroupe les crédits de paiement nécessaires à la couverture d'une partie des engagements au titre des **opérations de GPV-ORU lancées entre les années 1997 et 2003**.

Les crédits inscrits permettent de poursuivre la **trop lente résorption de la dette de l'Etat** au titre de ces opérations.

Le **montant des engagements antérieurs non soldés** au 31 décembre 2006 est **estimé à 96,6 millions d'euros**. Les crédits de paiement mobilisés en 2007 pour couvrir ces engagements se sont élevés à 36,9 millions d'euros. La dotation 2008 de 30 millions d'euros en crédits de paiement permettra par conséquent de couvrir 50 % des engagements non soldés au 31 décembre 2007. **29,6 millions d'euros resteront à mobiliser en 2009 pour solder ces engagements.**

Votre rapporteur spécial souhaite qu'une attention toute particulière soit portée à la résorption définitive de ces dettes de l'Etat. Il s'étonne qu'une plus large part des crédits de paiement non consommés

sur l'exercice 2007 sur l'action « programme national de rénovation urbaine » n'ait pas été utilisée à la résorption de cette dette.

La première action permet la mise en œuvre par l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) du **programme national de rénovation urbaine**.

L'ANRU est financée par l'affectation de la dotation de l'Etat au programme national de rénovation urbaine, qui a été portée à un montant total de 6 milliards d'euros en 2007. Ces crédits sont complétés par les contributions de l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL) pour un montant au moins égal à celles de l'Etat, par celles des organismes HLM, versées par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), et par celles de la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Au total, l'agence doit bénéficier de moyens financiers à hauteur de 12,019 milliards d'euros.

**Crédits de paiement demandés et évolution pour les actions du programme
« Rénovation urbaine »**

(en euros)

Action	CP 2006 (LFI)	CP 2006 (consommation)	CP 2007 (LFI)	CP 2008 (PLF)
Programme national de rénovation urbaine	133.000.000	127.902.007	353.576.610	200.000.000
Grands projets de ville - opérations de renouvellement urbain	100.044.500	88.985.454	30.015.000	30.000.000

Source : projet annuel de performances « Ville et logement » ; annexe au projet de loi de finances 2008

1. La baisse des crédits de l'ANRU est rendue possible par l'allongement prévisible de la réalisation du PNRU

a) La baisse des crédits de paiement

Comme les années précédentes, **les inscriptions en autorisations d'engagement permettent le respect strict de la loi de programmation** dont l'article 7 prévoit qu'aucune dotation annuelle durant la période d'application du PNRU ne peut être inférieure à 465 millions d'euros.

Votre rapporteur spécial constate cependant que **l'inscription de crédit pour 2008 n'inclut pas, dans sa totalité, l'augmentation de 23 millions d'euros des autorisations d'engagement qui doit permettre, selon l'échéancier qui lui a été fourni par le ministère du logement et de la ville, de concrétiser la hausse de 5 à 6 milliards d'euros de la contribution de l'Etat au PNRU**. Le « surplus » des autorisations d'engagement par

rapport au plancher défini par la loi de programmation n'est en effet que de 20 millions d'euros.

Le respect de la loi de programmation (en autorisations d'engagement)

(en euros)

	Crédits budgétaires	Ressources extra-budgétaires	Total des AE versés par l'Etat	Total des AE versés par les partenaires de l'Etat (5)
2004	465.000.000		465.000.000	491.000.000
2005	413.300.000	50.000.000 (1)	463.300.000	486.000.000
2006	365.000.000	100.000.000 (1)	465.000.000	498.000.000
2007	397.576.610	100.000.000 (2)	497.576.610	617.000.000
2008	385.000.000	100.000.000 (3)	485.000.000	503.000.000 (4)
Total	2.025.876.610	350.000.000	2.375.876.610	2.595.000.000

(1) en provenance du FRU (fonds de rénovation urbaine) de la Caisse des dépôts et consignations.

(2) en provenance des SACICAP (sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accès à la propriété).

(3) en provenance de la Caisse des dépôts et consignations.

(4) prévisions.

(5) UESL, CGLLS et Caisse des dépôts et consignations.

Source : projet annuel de performances « Ville et logement » ; annexe au projet de loi de finances 2008

En ce qui concerne les **crédits de paiement**, l'évolution des crédits est irrégulière mais largement dépendante du rythme de réalisation des projets des collectivités territoriales.

Comme le souligne le rapport annuel de performances : « *les crédits de paiement reçus permettent à l'ANRU d'assurer les paiements directs des maîtres d'ouvrage, versés au fur et à mesure des réalisations effectives, et de couvrir les dépenses de fonctionnement de l'établissement. Les besoins de trésorerie de l'ANRU sont donc déterminés essentiellement par le rythme de réalisation effective des opérations. Si certaines opérations prennent le relais de grands projets de ville (GPV) et d'opérations de rénovation urbaine (ORU), antérieures à la loi de programmation et déjà très abouties, la plupart des opérations nouvellement engagées connaissent des délais de réalisation encore importants en raison de leur complexité. Le taux de paiement sur DAS (décision attributive de subvention) mesuré sur les réalisations 2006 culmine à 25% (après correction des paiements en instance d'instruction) ».*

Ce taux a été estimé à 33 % pour l'établissement des demandes de crédits 2008, compte tenu des mesures de simplification administrative introduites par le nouveau règlement financier de l'ANRU, ce scénario

conduisant à un **besoin de crédits de paiement en 2008 évalué à 300 millions d'euros.**

Ce montant sera atteint pour 2008 grâce à la combinaison de 200 millions d'euros de crédits budgétaires et d'une **ressource extra-budgétaire** de 100 millions d'euros, annoncée comme étant en provenance de la Caisse des dépôts et consignations.

A cet égard, votre rapporteur spécial observe que la contribution de la Caisse des dépôts et consignations au PNRU, en dehors de la mobilisation de prêts spécifiques sur fonds d'épargne a été fixée par une convention signée avec l'Etat le 24 mai 2004. Au titre de la mobilisation de ses fonds propres, la Caisse des dépôts et consignations accorde ainsi 4 millions d'euros par an à l'ANRU auxquels on peut ajouter des crédits d'ingénierie pour les projets urbains pour un montant moyen de 20 millions d'euros par an.

Le caractère exceptionnel et positif de la contribution de la caisse des dépôts et consignations au programme de rénovation urbaine, prévue pour 2008 par le projet annuel de performances, doit donc être souligné.

Le versement des crédits de paiement à l'ANRU

(en euros)

	Crédits budgétaires	Ressources extra-budgétaires	Total des CP versés par l'Etat	Total des CP versés par les partenaires de l'Etat (5)
2004	0	50.000.000 (1)	50.000.000	139.000.000
2005	35.000.000	100.000.000 (1)	135.000.000	144.000.000
2006	172.000.000	100.000.000 (2)	272.000.000	218.000.000
2007	353.000.000	100.000.000 (3)	453.000.000	332.000.000
2008	200.000.000	100.000.000 (3)	300.000.000	486.000.000 (4)
Total	760.000.000	450.000.000	1.210.000.000	1.319.000.000

(1) en provenance du FRU (fonds de rénovation urbaine) de la Caisse des dépôts et consignations.

(2) en provenance des SACICAP (sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accèsion à la propriété)

(3) en provenance de la Caisse des dépôts et consignations.

(4) prévisions.

5) UESL, CGLLS et Caisse des dépôts et consignations.

Source : projet annuel de performances « Ville et logement » ; annexe au projet de loi de finances 2008

Selon les informations données à votre rapporteur spécial par le président et le directeur général de l'ANRU, les programmes approuvés par le conseil d'administration de l'ANRU, ou son comité d'engagement, enregistrent en moyenne un **retard de 2 ans** lors de leur démarrage. Ce retard est dû à de multiples causes parmi lesquelles figurent notamment le caractère « volontariste » de certains projets, le manque de compétences disponibles en matière de gestion de projet, la lenteur des procédures d'urbanisme et les

délais de relogement des habitants et l'augmentation du nombre des appels d'offres infructueux.

b) La « bosse » de l'ANRU repoussée à 2009

Le retard du démarrage des opérations et celui des paiements a un double effet.

En premier lieu une **forte progression de l'écart entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiements**, qui devra être comblé progressivement à compter de 2009.

Autorisations d'engagement sur années antérieures non couvertes par des paiements

(en euros)

Au 31/12/2005	Au 31/12/2006	Prévision au 31/12/2008	Evolution 2008/2005
984.681.763	1.132.938.336	1.294.842.543	+ 31,5 %

Source : projet annuel de performances « Ville et logement » ; annexe au projet de loi de finances 2008

En 2008, les paiements pourront être effectués par l'ANRU sur la **trésorerie relativement abondante** dont elle dispose et grâce aux **dotations versées par les partenaires**, au premier rang desquels l'UESL. La faiblesse du montant des crédits de paiement versés par l'Etat n'aura donc **pas d'effet négatif sur la réalisation du programme**.

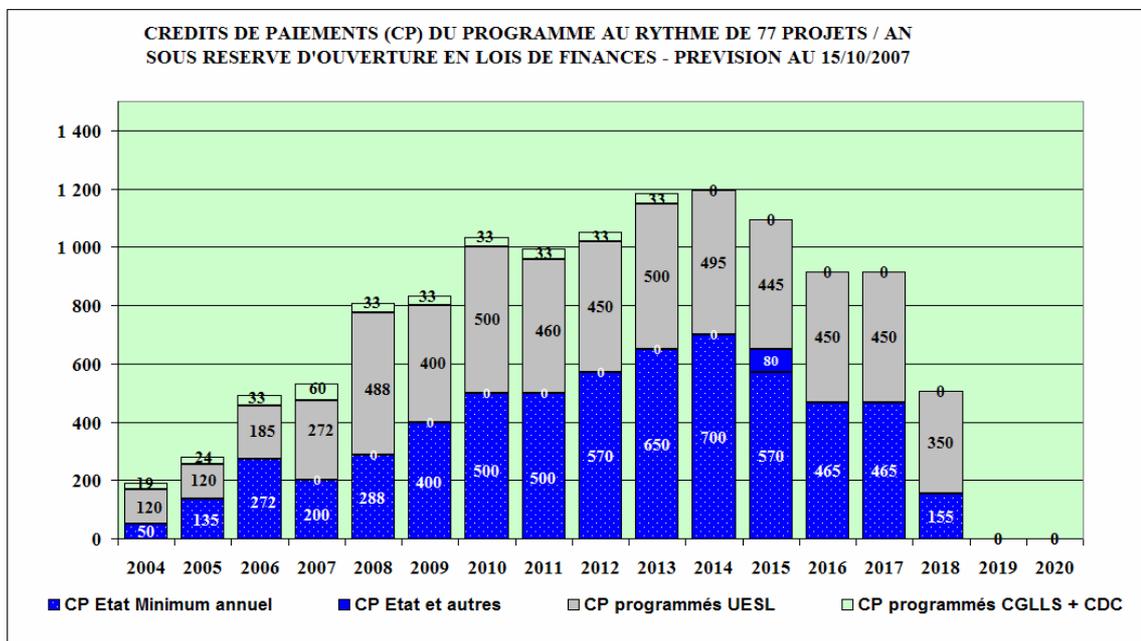
Capacités de paiements de l'ANRU

(en millions d'euros)

	Trésorerie initiale	Encaissements		Capacité de paiement
		Etat	Autres partenaires	
2004		50	138,86	188,86
2005	172,73	135	300,25	453,25
2006	350,76	272,17	544,34	845
2007	606,50	200	953,73	1.153,73
2008	627,47	288	1.148,47	1.436,47

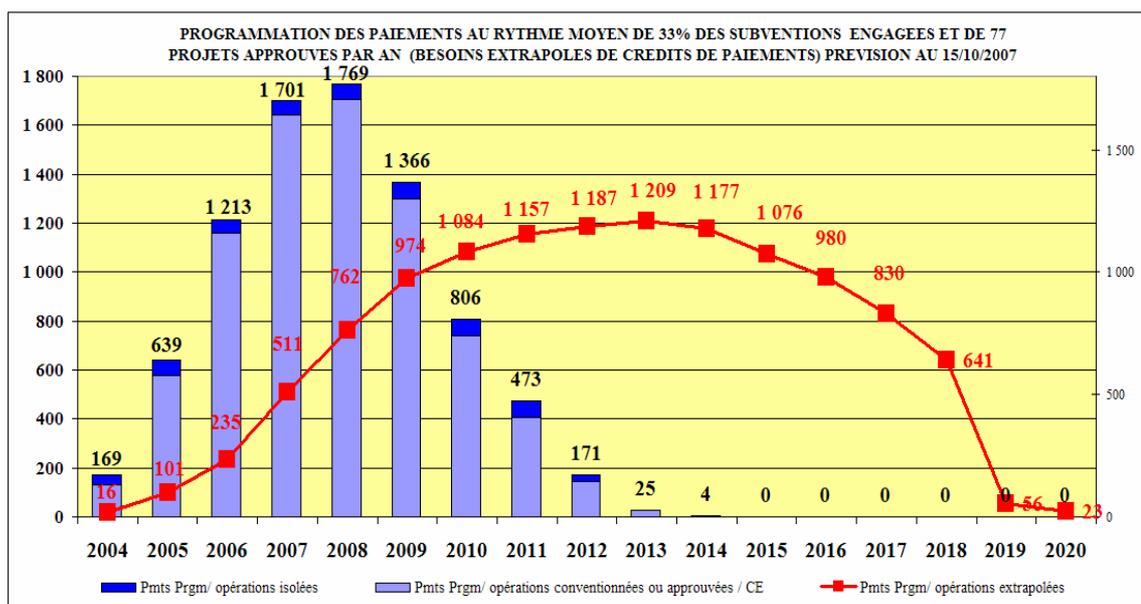
Source : ANRU

Mais **dès 2009**, comme le souligne le schéma suivant, **le montant minimum des versements de l'Etat devra être sensiblement augmenté et la trésorerie de l'Agence connaîtra une forte baisse.**



Source : ANRU

La seconde conséquence, selon les responsables de l'ANRU rencontrés par votre rapporteur spécial, est **l'étalement de la bosse de l'ANRU**, qui laisse envisager que les dernières opérations seront réglées en 2019, alors que le PNRU s'achève officiellement en 2013.



Source : ANRU

Votre rapporteur spécial est toutefois **sceptique sur l'ampleur de l'étalement envisagé par l'ANRU**, compte tenu du rythme très soutenu d'approbation de projets au cours des années 2006 et 2007. Les prévisions de l'Agence sur ce point lui apparaissent exagérément optimistes quant à l'étalement des besoins de financement.

2. La performance du programme budgétaire a été recentrée sur le cœur de l'activité de l'ANRU.

a) Les objectifs et indicateurs

La formulation des objectifs et indicateurs du programme a été affinée par le projet annuel de performances pour 2008 afin de mieux tenir compte de l'évolution des missions de l'ANRU. Alors qu'ils visaient, pour l'essentiel, à prendre en compte **le différentiel entre les zones urbaines sensibles et les autres quartiers** de l'agglomération, les objectifs ont été **recentrés sur les quartiers concernés par le PNRU**.

Ils permettent ainsi de mieux mesurer l'effet de la réalisation des conventions sur la qualité de vie des habitants et l'attractivité des quartiers.

Les quatre objectifs concernant l'action n° 3 « Programme national de rénovation urbaine » sont les suivants :

- maintenir l'offre de logements sociaux dans le cadre du PNRU (règle du 1 pour 1) ;
- améliorer la qualité de l'habitat pour les habitants des quartiers concernés par le PNRU ;
- concentrer la mise en œuvre du programme de rénovation urbaine sur les secteurs les plus fragiles ;
- maîtriser le coût et les délais du programme national de rénovation urbaine.

Trois nouveaux indicateurs ont été introduits. Deux d'entre eux permettront de mieux apprécier l'activité de l'ANRU et le déroulement des projets. Il s'agit d'un indicateur mesurant la part des opérations programmées dont l'engagement est retardé et d'un indicateur du taux d'engagement des programmations annuelles.

Le troisième indicateur appelle de votre rapporteur spécial une appréciation plus nuancée. Il concerne le **nombre de PLUS-CD financés** par rapport au nombre de PLUS-CD programmés. Comme le précise le règlement général de l'ANRU, le droit à un financement en PLUS-CD engage le maître d'ouvrage à reloger dans du neuf (ou du patrimoine de moins de cinq ans) un nombre de ménages égal au moins à 50 % des PLUS-CD financés. Selon le projet annuel de performances, le fait d'atteindre, en 2013, l'objectif-cible de 100 % de PLUS-CD financés, sans requalification par rapport au nombre de PLUS-CD programmés, serait donc « *un des critères de réussite du fait*

d'avoir relogé au moins la moitié des habitants dans le neuf ou dans du patrimoine réhabilité depuis moins de cinq ans ». Toutefois, cet objectif pourrait être extrêmement difficile à réaliser, voire s'avérer très pénalisant pour les communes qui n'arriveraient pas à le satisfaire et contraire aux souhaits des habitants qui pourraient être contraints à des relogements successifs.

Les autres indicateurs du programme présentent des résultats contrastés. **Le taux de couverture des démolitions par des reconstructions** dont la valeur cible est de 100 % en 2013, progresse plus lentement que la prévision initiale et devrait atteindre 75 % en 2007, ce qui est explicable par l'antériorité des démolitions par rapport aux constructions, en rapport avec la pénurie de foncier. En revanche, l'indicateur mesurant la **part des crédits** mobilisée pour la rénovation urbaine selon le niveau de priorité des zones à rénover fait apparaître que la cible de 70 % des crédits **réservés aux 192 sites prioritaires**¹ est déjà atteinte en 2007, ce qui est la traduction des effets positifs du PNRU sur les quartiers les plus en difficultés.

Votre rapporteur spécial estime, enfin, que les résultats de l'indicateur relatif à l'évolution du coût moyen des opérations d'investissement, financées dans le cadre du programme national de rénovation urbaine, sont impactés plus par le coût de la construction que par l'action du responsable et de l'opérateur du programme.

Il souhaiterait également **l'introduction d'un nouvel indicateur permettant de mesurer les efforts réalisés par l'ANRU pour accélérer ses procédures d'instruction et de paiement.**

b) Le bilan d'activité de l'ANRU au 1^{er} octobre 2007

Les tableaux suivants permettent d'apprécier l'état d'avancement du PNRU qui prévoit une offre nouvelle de 250.000 logements locatifs sociaux, la réhabilitation de 400.000 logements locatifs sociaux, la démolition de 250.000 logements ainsi que des équipements publics et des aménagements urbains pour la période 2004-2013, portés par une contribution de l'Etat de 6 milliards d'euros sur 10 ans et un montant total de travaux à engager estimé à plus de 35 milliards d'euros.

¹ Les 192 sites prioritaires, représentent en fait 215 quartiers, certains sites étant « à cheval » sur deux ZUS. Ce sont les quartiers situés dans les zones de redynamisation urbaine de plus de 4.000 habitants, dans les zones urbaines sensibles de plus de 9.000 habitants et les quartiers non classés en ZUS mais ayant antérieurement bénéficié d'un grand projet de ville.

Etat d'avancement du PNRU mesuré au nombre de dossiers acceptés

	Nombre de dossiers	Nombre de quartiers prioritaires (1)	Population sur ces quartiers prioritaires	Nombre de quartiers supplémentaires (2)	Population sur ces quartiers supplémentaires
Projets passés en comité d'engagement	281	178	1.950.000	208	750.000
Conventions signées	214	160	1.750.000	152	540.000

(1) Les « 189 quartiers prioritaires » sont composés de 215 sites classés en ZUS ou disposant d'une dérogation « art.6 ».

(2) La liste des 342 quartiers supplémentaires a été arrêtée par le Conseil d'Administration de l'ANRU du 12 juillet 2006 sur la base des besoins locaux recensés par les préfets de région.

Source : ANRU

Etat d'avancement du PNRU mesuré au montant des travaux acceptés

(en euros)

	Nombre de quartiers	Population concernée	Montant total des travaux (1)	Subvention ANRU
Projets passés en comité d'engagement	386	2.710.000	31.879.000.000	9.457.000.000
Conventions signées	312	2.290.000	25.312.000.000	7.797.000.000

(1) Les montants tiennent compte des avenants. Ceux-ci sont comptabilisés au sein de la ligne correspondant à leur état d'avancement (passés en Comité d'Engagement ou signés).

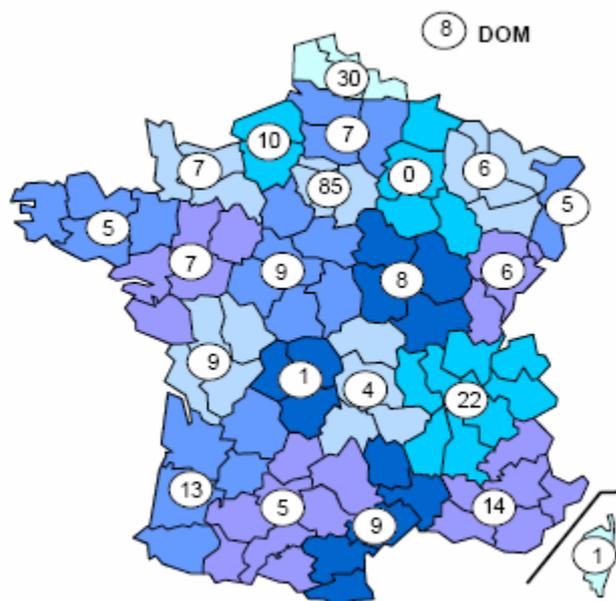
Source : ANRU

**Nombre de logements programmés
(projets présentés au comité d'engagement ou au conseil d'administration)**

Production de logements sociaux	114.202
Réhabilitations	251.623
Démolitions	120.583
Résidentialisations	278.717

Source : ANRU

Répartition régionale des 281 projets de conventions présentés aux instances de l'ANRU



Source : ANRU

Les principales observations de votre rapporteur spécial sur le programme 202

- Les dotations inscrites au projet de loi de finances pour 2008 sont en forte diminution par rapport au budget 2007, **de 3,71 % pour les autorisations d'engagement et de 40,04 % pour les crédits de paiement** ;
- le financement de l'ANRU continue d'être assuré en partie par **des crédits non budgétaires** ;
- l'activité de l'ANRU ne devrait pas être pénalisée en 2008 par la baisse des dotations budgétaires, en raison notamment de l'étalement dans le temps des opérations, de ses réserves de trésorerie et de la contribution des autres partenaires à son financement. Mais la courbe de consommation des crédits a commencé sa progression et devrait atteindre un niveau élevé dès 2009.

B. LE PROGRAMME 147 « ÉQUITÉ SOCIALE ET TERRITORIALE ET SOUTIEN »

Le programme « Équité sociale et territoriale et soutien », dont le délégué interministériel à la ville et au développement social urbain est également le responsable, regroupe les crédits destinés aux volets économique et social de la politique de la ville.

1. Le projet de budget pour 2008 illustre une gestion perfectible.

Les crédits du programme représentent¹ 760,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 794,2 millions d'euros en crédits de paiement. Ces **montants sont quasiment stables en euros courants** par rapport au budget voté de 2007 (augmentation de 1,2 % en autorisations d'engagement et de 0,51 % en crédits de paiement).

Le programme « Équité sociale et territoriale et soutien » comprend **trois actions** qui distinguent le volet social et de prévention, le volet économique et, enfin, l'animation de la politique de la ville.

Crédits demandés et évolution pour les actions du programme « Équité sociale et territoriale et soutien »

(en euros)

Action	CP 2006 (consommation)	CP 2007	CP 2008	Evolution 2008/2007
Prévention et développement social	352 422 550	378 981 385	369 000 000	-2,63%
Revitalisation économique et emploi	339 872 742	366 730 000	382 200 000	4,22%
Stratégie, ressources et évaluation	33 248 718	44 508 000	43 030 000	-3,32%

Source : projet annuel de performances ; annexe au projet de loi de finances pour 2008

Le tableau des **dépenses fiscales** rattachées au programme comprend :

- des dépenses sur impôts d'Etat pour une estimation de 150 millions d'euros ;
- des dépenses sur impôts locaux faisant l'objet d'une compensation par l'Etat pour une estimation de 66 millions d'euros.

Ces dépenses fiscales résultent essentiellement des exonérations instituées au bénéfice des petites et moyennes entreprises situées dans les zones franches urbaines et des exonérations, compensées, de taxe foncière pour les constructions de logements sociaux.

¹ Avant les modifications introduites en seconde délibération à l'Assemblée nationale.

Votre rapporteur spécial avait souligné, lors de l'examen du projet de budget pour 2007, la **complexité des structures intervenant en matière de politique de la ville**. Il s'était notamment inquiété, s'agissant de la mise en place de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé), créée par la loi du 31 mars 2006 sur l'égalité des chances, du **risque que la création de cette nouvelle structure ne conduise à des difficultés de coordination**.

La gestion des crédits d'intervention de la politique de la ville a fait récemment l'objet d'une **audition pour suite à donner** sur les résultats de l'enquête, demandée par votre commission des finances, à la Cour des comptes en application de l'article 58-2° de la LOLF.

Le rapport consécutif à cette enquête¹ a mis en évidence un certain nombre de dysfonctionnements et a été l'occasion de proposer des voies d'amélioration.

Les principales observations ont porté sur :

- la complexité des critères qui fondent la géographie prioritaire de la politique de la ville et son obsolescence ;
- le difficile partage des rôles entre les différentes administrations et la coexistence de deux voies de distribution des crédits par la DIV et par l'ACSé ;
- la lenteur des procédures de versement des subventions aux associations ;
- et l'incapacité actuelle de l'Etat à mesurer l'efficacité de son action pour les quartiers.

Au regard de ces critiques qui invitent à une refonte d'ampleur du cadre général de la politique de la ville, le projet de budget 2008 du programme « Equité sociale et territoriale et soutien » n'apporte que des réponses limitées.

En ce qui concerne la **clarification souhaitable du partage de responsabilités entre la DIV et l'ACSé**, votre rapporteur spécial relève **que le recentrage de la DIV** sur un rôle de pilotage et d'évaluation, l'ACSé étant chargée de la gestion des interventions, **n'est pas achevé**. Le projet de budget pour 2008 marque même une augmentation de la part des subventions gérées directement par la DIV.

¹ *Rapport d'information fait par votre rapporteur spécial au nom de la commission des Finances sur les crédits d'intervention de la politique de la ville, n° 71 (2007-2008).*

Partage des crédits d'intervention entre la DIV et l'ACSé

(crédits de paiement en euros)

	En 2007	En 2008	Evolution
CP du programme	794.983.000	794.230.000	- 0,1 %
Crédits gérés par la DIV	409.358.000	420.500.000	+ 2,7 %
Crédits gérés par l'Acsé	385.625.000	373.730.000	- 3,1 %

Source : projets annuels de performances « Ville et logement » ; annexes aux projets de loi de finances pour 2007 et 2008

La **complexité de cette répartition persiste également**. Elle est illustrée par le projet annuel de performances qui la justifie dans ces termes :

« Les crédits gérés par l'État seront consacrés d'une part au financement des mesures expérimentales, notamment celles décidées par le CIV du 9 mars 2006, en matière de prévention et citoyenneté, santé, éducation et culture, habitat et cadre de vie et emploi, et d'autre part au financement des actions en matière de stratégie et de soutien, notamment avec les subventions aux centres de ressources, l'animation de la politique de la ville et l'évaluation des contrats urbains de cohésion sociale. L'apurement de la dette relevant de l'ex-FIV investissement, la compensation des exonérations de charges sociales ainsi que les dépenses au titre du partenariat national associations seront également pris en charge par l'État (DIV et services déconcentrés).

« Les crédits alloués à l'Acsé seront dédiés principalement au financement des actions inscrites dans les contrats urbains de cohésion sociale et autres actions territorialisées qu'il s'agisse des crédits relevant de l'ex-FIV fonctionnement, des crédits Réussite éducative, Adultes relais ou ceux consacrés aux opérations Ville, vie, vacances, à l'exception des crédits consacrés aux collectivités d'Outre mer. L'établissement assurera en outre la gestion du service civil volontaire et des postes Fonjep ».

Répartition de la gestion des crédits entre la DIV et l'ACSé

(en euros)

Unités de budgétisation	CP 2008	Crédits gérés par la DIV	Crédits gérés par l'ACSé
Crédits de l'ex-FIV fonctionnement	168.800.000	5.000.000	163.800.000
« Innovation, expérimentations et mesures CIV »	24.500.000	24.500.000	0
Crédits de l'ex-FIV investissement	39.000.000	39.000.000	0
Réussite éducative	90.000.000	1.000.000	89.000.000
Ville, vie, vacances	10.000.000	-	10.000.000
Adultes-relais	88.500.000	-	88.500.000
Fonctionnement	16.030.000	7.100.000	8.930.000
Service civil volontaire	11.500.000		11.500.000
Partenariat national Associations	5.000.000	3.000.000	2.000.000
Exonérations ZFU	340.900.000	340.900.000	
TOTAL	794.230.000	420.500.000	373.730.000

Source : projet annuel de performances « Ville et logement » ; annexe au projet de loi de finances pour 2008

Cette répartition répond, en outre, à une **logique parfois incertaine** ainsi que le démontrent les exemples de l'outre-mer et l'absence de définition précise des mesures dites expérimentales.

S'agissant de **l'outre-mer**, les crédits ont été gérés dans leur totalité par la DIV au cours de l'exercice 2007. Pour 2008, ces crédits seront répartis entre les dossiers relatifs aux départements d'outre-mer, que l'ACSé reprendra à compter du 1er janvier 2008, et les dossiers relatifs aux collectivités d'outre-mer qui seront toujours gérés par la DIV¹.

La justification de l'existence de **crédits expérimentaux**, gérés exclusivement par la DIV, n'a pas été apportée : il n'existe pas de définition précise de cette nature de crédits et si l'ACSé confirme son efficacité dans la gestion des crédits qui lui sont confiés, elle pourrait également en assurer la délégation et le contrôle.

¹ Soit 1 million d'euros au titre des équipes de réussite éducative.

Les crédits des dispositifs « expérimentaux »

Dispositif	Nombre de « sites »	Montant des crédits (en euros)
Services d'aide aux victimes d'urgence (SAVU) dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville	7	850.000
Services d'aide aux victimes d'urgence dans des établissements hospitaliers	6	450.000
Points d'accès au droit	50	750.000
Points d'accès au droit dans des établissements pénitentiaires	30	450.000
Stages de citoyenneté	120	300.000
Accès à la culture et à la pratique sportive dans des établissements pénitentiaires	nd	300.000
Parrainage des jeunes sous main de justice	nd	50.000
Maisons de justice et de droit	nd	150.000
Travailleurs sociaux dans les commissariats	50	1.000.000
Conventions de gestion urbaine de proximité	nd	2.000.000
Accompagnement social des habitants	nd	1.000.000
Nouvelles mesures expérimentales en matière de Santé	nd	1.000.000
Opération « une grande école, pourquoi pas moi ? »	40	2.000.000
Opération « 100.000 élèves, 100.000 tuteurs »	nd	1.000.000
Accompagnement des jeunes sous main de justice	24	1.200.000
« Ecoles de la 2ème chance »	nd	5.000.000

Source : projet annuel de performances « Ville et logement » ; annexe au projet de loi de finances pour 2008

2. La performance assez médiocre du programme

La performance d'un programme se mesure aux scores des indicateurs mais également aux moyens mis en œuvre pour les atteindre. Sous ces deux angles de vues, le programme « Equité sociale et territoriale et soutien » obtient des résultats mitigés.

La mesure de la performance du programme n'est pas à la hauteur des enjeux de la politique de la ville. Votre rapporteur spécial constate que trop d'**indicateurs sont encore non renseignés**, dans leur totalité ou partiellement. C'est le cas de trois des huit indicateurs du programme.

En outre, les explications fournies par le responsable de programme font état de **lacunes importantes dans le recueil des informations**, leur centralisation et leur exploitation.

Sur les indicateurs renseignés, on constate des **résultats inférieurs aux prévisions** et très souvent une révision des objectifs initiaux.

Cette constatation peut être faite sur la densité d'établissements exerçant une activité d'industrie, de commerce ou de services ou sur l'évolution du nombre d'emplois salariés existants dans les ZFU comparées à celles constatées dans les unités urbaines correspondantes.

Elle est également notable en ce qui concerne l'évolution des chances de « réussite scolaire » des élèves des ZUS par rapport aux élèves scolarisés hors ZUS.

Au delà de ces résultats qui ne sont pas exclusivement imputables au programme « Equité sociale et territoriale et soutien », il convient de souligner que l'année 2007 a été celle de **l'achèvement de la conclusion des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) et de leur première exécution**.

Conformément au calendrier fixé, la totalité des contrats a été finalisée à la fin du premier trimestre 2007.

S'il est encore trop tôt pour dresser un véritable bilan de ces contrats, il est néanmoins possible de noter la forte implication des acteurs locaux au plan communal, notamment, ainsi que celle des services de l'Etat.

Le nombre de CUCS signés est de 495; pour 354 d'entre eux, ils prennent le relais des précédents 247 contrats de ville.

Sur ces 495 contrats, 282 sont signés par les communes uniquement, 213 par les EPCI (avec ou sans les communes de ces EPCI). 18% d'entre eux sont signés par les conseils régionaux et 33% par les conseils généraux, 26 % par les bailleurs sociaux, 41 % par les Caisses d'allocations familiales.

Le nombre de quartiers prioritaires a évolué significativement dans cette nouvelle étape de la politique de la ville : ainsi, 2.200 quartiers ont été considérés par les acteurs locaux comme devant être pris en compte. Ce chiffre

est à rapporter aux 1.500 quartiers dont 751 ZUS concernés par les contrats de ville.

La DIV explique le nombre important des quartiers retenus par :

- l'officialisation dans la géographie prioritaire, de quartiers précédemment inscrits en contrats de ville mais non ZUS, ou encore des communes qui étaient incluses dans une contractualisation régionale de la politique de la ville (anciens CPER de Bretagne, PACA) ;

- l'entrée de nouveaux quartiers dans la politique de la ville, notamment des centres anciens et des quartiers retenus au titre du classement de « l'article 6 ANRU ».

Votre rapporteur spécial s'interroge, quant à l'augmentation du nombre de quartiers prioritaires pris en compte, sur un **risque aggravé de dilution des crédits** qui ne favoriserait pas leur efficacité, dans la mesure où le montant global reste stable.

Sur son initiative, votre commission a adopté **trois amendements** sur le programme « Equité sociale et territoriale et soutien ».

Le premier amendement porte sur les **crédits du programme**. Il a pour objet **d'inciter à une clarification rapide des domaines de compétence de la DIV et de l'ACSé** par la **suppression des crédits dits « expérimentaux »** dont la DIV souhaite conserver la gestion, sans pour autant avoir défini des critères précis de définition du caractère expérimental ni justifié, en ce domaine une capacité de faire supérieure à celle de l'ACSé. A cet égard, il convient de relever l'élément particulièrement positif que représente la **mise en place par la nouvelle Agence de procédures améliorées de suivi des délégations de crédits et de retours d'information sur l'instruction des demandes de subventions**. Les méthodes et les outils qui seront désormais utilisés doivent permettre l'accélération notable des attributions de subventions.

Les crédits ainsi rendus disponibles seraient affectés d'une part sur le programme « Rénovation urbaine » pour ajuster les dotations du programme national de rénovation urbaine afin de tenir compte du complément prévu par la loi DALO et, d'autre part, sur le programme « Développement et amélioration de l'offre de logements » pour renforcer les disponibilités budgétaires de la lutte contre les logements insalubres.

Le deuxième amendement, portant création d'un article additionnel rattaché, a pour objet de **rendre obligatoire la révision quinquennale de la géographie prioritaire de la ville**.

Le troisième amendement, portant également création d'un article additionnel rattaché, tend à **unifier au sein d'un même document, les trois rapports que les collectivités territoriales doivent rendre sur leur gestion de la politique de la ville permettant ainsi de mieux organiser la centralisation des informations qu'ils contiennent et de les rendre exploitables**.

Les principales observations de votre rapporteur spécial sur le programme 147

- Faute de critères d'attribution stabilisés et d'une géographie actualisée en fonction des besoins, les demandes de crédits restent fixées selon des méthodes encore approximatives ;
- l'appréciation positive liée à la stabilité des dotations du programme est tempérée par la hausse moins importante que prévue, pour 2008, de la dotation de solidarité urbaine (DSU) ramenée à 90 millions d'euros au lieu des 120 millions d'euros annoncés ;
- le partage inachevé des responsabilités entre la DIV et l'ACSé, s'agissant de la délégation des crédits d'intervention est une source de complexité inutile ;
- la définition d'objectifs prioritaires et l'organisation de la collecte des informations sont les conditions indispensables d'une amélioration de la performance ;
- les modifications de crédits, résultant de la seconde délibération à l'Assemblée nationale, qui induisent une baisse de 1,45 % des crédits du programme sont particulièrement inquiétantes.

C. LE PROGRAMME 109 « AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT »

Le programme « Aide à l'accès au logement » regroupe l'ensemble des **aides à la personne** accordées directement ou indirectement aux ménages les plus modestes pour accéder à un logement décent ou s'y maintenir durablement.

1. Des crédits dont l'efficacité sociale a été renforcée par l'indexation

Les crédits du programme représentent **4.993 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Ils sont en augmentation de 1,07 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2007 et sont constitués exclusivement de dépenses d'intervention.

Deux **dépenses fiscales** restent rattachées au programme, pour un montant évalué à **35 millions d'euros**. Elles comprennent l'exonération d'impôt sur le revenu de l'allocation logement et de l'aide personnalisée au logement et le crédit d'impôt lié à la prime d'assurance contre les impayés de loyers.

Le programme «Aide à l'accès au logement » comprend deux actions, qui distinguent d'une part les aides personnelles et d'autre part des subventions aux associations spécialisées dans le domaine du logement.

Crédits demandés et évolution pour les actions du programme « Aide à l'accès au logement »

(en euros)

Action	CP 2007	CP 2008	En % du programme	Evolution 2008/2007
Aides personnelles	4.933.010.000	4.985.900.000	99,8 %	+ 1,07 %
Accompagnement des publics en difficulté	8.025.500	8.000.000	0,02 %	- 0,32 %

Source : projet annuel de performances ; annexe au projet de loi de finances pour 2008

Les crédits de l'action « Accompagnement des publics en difficulté » comprennent la dotation à l'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL) et aux 75 agences départementales (ADIL) pour un montant total de 6,250 millions d'euros, stable en euros courants, et une dotation de 1,75 million d'euros à destination d'autres associations¹.

¹ Associations d'aide à l'insertion par le logement, d'aide au logement des handicapés et associations de défense des droits des locataires.

Les crédits de l'action « Aides personnelles » correspondent, pour leur totalité, soit 4.985,9 millions d'euros, à la contribution de l'Etat au **fonds national d'aide au logement (FNAL)**¹.

Cette dotation est en augmentation de 1,07 % par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2007.

Les ressources et les charges du FNAL

(en millions d'euros)

	2007	2008	Evolution
Ressources			
Contribution des régimes sociaux	3.614	3.654	1,1 %
Cotisations employeurs	2.016	2.425,1	20,3 %
Affectation d'une partie de la taxe sur les tabacs	140	140	0,0 %
Contribution de l'Etat	4.911	4.985,9	1,5 %
Contribution exceptionnelle des SACICAP	150		-100,0 %
Total	10.831	11.205	3,5 %
Charges			
Prestations APL	6.317	6.410	1,5 %
Prestations ALS	4.302	4.575	6,3 %
Frais de gestion	212	220	3,8 %
Total	10.831	11.205	3,5 %

Source : projet annuel de performances ; annexe au projet de loi de finances pour 2008

La **progression, limitée à 374 millions d'euros, des charges du FNAL** résulte pour une large part de l'entrée en vigueur des nouvelles règles concernant **l'indexation automatique des barèmes** que ne compense pas la poursuite du mouvement de baisse globale du nombre de bénéficiaires engagé depuis 2000 (décroissance de l'APL accession, baisse des locataires en APL et en ALS due à une augmentation globale des revenus).

¹ Dont les ressources totales atteignent 10.831 millions d'euros pour 2007.

Bénéficiaires d'aides à la personne

Nombre en milliers au 31 décembre de chaque année	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
APL	2.797	2.751	2 708	2 637	2 586	2 567	2 482
ALF	1.248	1.247	1 240	1 225	1 235	1 255	1 244
ALS	2.234	2.200	2 221	2 221	2 234	2 252	2 199
Total	6.278	6.198	6 168	6 083	6 055	6 074	5.925

Source : statistiques annuelles au 31 décembre de la CNAF et de la CCMSA (sauf estimation en 2005 et 2006 pour la CCMSA). Nombres arrondis au millier de bénéficiaires

En effet, en application de l'article 26 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, **les paramètres représentatifs de la dépense de logement entrant dans le calcul des aides personnelles au logement sont désormais indexés chaque année, au 1^{er} janvier, sur l'évolution du nouvel indice des loyers (IRL).**

Les paramètres concernés sont :

- les plafonds de loyers ;
- les plafonds des charges de remboursement de contrats de prêts dont la signature est postérieure à la date de révision du barème ;
- le montant forfaitaire de charges ;
- les équivalents de loyer et de charges locatives.

Le **coût de l'indexation à la charge du budget de l'Etat**, pour l'année 2008, avec l'hypothèse d'une évolution de 2,65 % de l'indice de référence des loyers, a été **estimé à 220 millions d'euros**

Cette **hausse des charges du FNAL est compensée à hauteur de 131 millions d'euros par l'application à l'Etat, aux collectivités territoriales, ainsi qu'à leurs établissements publics administratifs, du taux commun de 0,4 % de la contribution employeurs à partir de 2008, proposée par l'article 60 du présent projet de loi de finances.**

Intervient également, à hauteur de 33 millions d'euros, l'effet du relèvement d'un euro de la participation minimale des bénéficiaires à la dépense de logement qui passe de 30 à 31 euros.

Sur ce point, il serait pour l'avenir préférable, plutôt que de procéder à des augmentations ponctuelles, de poursuivre le processus d'indexation des différents éléments concourant au calcul des aides au logement en incluant la participation minimale des bénéficiaires à la dépense de logement. Votre commission vous propose un **amendement** en ce sens.

Le solde sera couvert par le produit d'une augmentation prévisionnelle de la masse salariale estimée à environ 4 % par rapport à 2007 et liée en particulier à la poursuite de la baisse du chômage.

2. La performance du programme a été améliorée en suivant les recommandations des audits de modernisation

La priorité du programme, telle qu'exprimée par l'**objectif 1 « Aider les ménages modestes à faire face à leurs dépenses de logement »** est la **stabilisation des taux d'effort nets** à l'horizon 2011.

Compte tenu de l'adoption, depuis le 1^{er} janvier 2006, d'un nouvel indice des loyers, et de la mesure d'indexation des barèmes sur l'évolution de l'indice de référence des loyers prévue par la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable, cet objectif doit pouvoir être atteint.

Le **nouvel indice de révision des loyers** entré en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2006, est calculé à partir de l'évolution des prix à la consommation, du coût des travaux d'entretien et d'amélioration des logements à la charge des bailleurs et de l'indice du coût de la construction (ICC). La pondération des trois indices retenus dans le nouvel indice est de 60 % pour l'indice des prix à la consommation, 20 % pour l'indice des prix d'entretien et d'amélioration et de 20 % pour l'indice du coût de la construction. Le nouvel indice de révision des loyers est ainsi plus équilibré ; il tient mieux compte des charges supportées par les bailleurs ainsi que de l'évolution de la capacité financière des locataires et sera moins sensible aux aléas de la conjoncture.

Depuis son entrée en vigueur, il évolue à un taux inférieur à celui de l'indice du coût de la construction, ce qui permet de limiter les hausses de loyer et les prix de location dans le parc privé, où l'indice sert à l'actualisation des loyers réels, mais également dans le parc social, où l'indice sert à l'actualisation des loyers plafonds des logements sociaux.

La mise en place de ce nouvel indice de révision des loyers associée à la mesure **d'indexation des barèmes** sur l'évolution de l'indice de référence des loyers prévue par la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et applicable à compter du 1^{er} janvier 2008, devrait ainsi permettre de limiter l'évolution des taux d'effort des ménages.

Votre rapporteur spécial souligne également que les recommandations de l'**audit de modernisation sur la « rationalisation de la gestion des aides personnelles au logement »**, publié en octobre 2006, ont été suivies d'effet.

L'objet de cet audit était de dégager des pistes de réduction des coûts de gestion en examinant plus particulièrement la rationalisation des procédures déclaratives pour les demandes d'aides, notamment en matière de déclarations de ressources, afin de simplifier les tâches incombant aux bénéficiaires, ainsi que le renforcement et l'automatisation des contrôles exercés par les organismes payeurs.

Le périmètre de l'audit a finalement dépassé la seule question des aides au logement et a été étendu à l'ensemble des prestations légales versées par les organismes payeurs, dès lors que les principes de gestion examinés étaient communs à l'ensemble de celles-ci.

Les recommandations principales ont porté sur la simplification du mode d'acquisition de la connaissance des ressources des allocataires, ainsi que sur l'amélioration du contrôle et le renforcement de la lutte contre la fraude et ont été mises en œuvre dans le cadre de la convention d'objectifs de gestion signée entre l'Etat et la Caisse nationale des allocations familiales pour la période 2005-2008.

Enfin, le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, responsable du programme, a précisé à votre rapporteur spécial que les **réformes nécessaires à l'utilisation des transferts des données fiscales a priori, en amont du calcul des droits, avaient été engagées et que les nouvelles règles de gestion seraient opérationnelles en 2009.**

Cette réforme évitera de demander chaque année une déclaration de ressources aux six millions d'allocataires. Elle pourrait également induire une diminution de la fraude.

Au-delà de ces améliorations de gestion, il convient de poursuivre la réflexion sur le recentrage des aides au profit des personnes les plus défavorisées, y compris en ce qui concerne les aides versées aux étudiants, dans la ligne des préconisations du rapport sur le logement étudiant de notre collègue député M. Jean-Paul Anciaux¹, qui visent à mieux prendre en compte les revenus des parents afin d'éviter le cumul des avantages fiscaux et le bénéfice d'une aide personnelle.

L'objectif 2 « Favoriser l'insertion par le logement des personnes en grande difficulté » est mesuré par deux indicateurs relatifs au pourcentage d'assignations en justice conduisant à une décision d'expulsion et au pourcentage des personnes, sortant des centres d'hébergement et de réinsertion sociale, ayant accédé à un logement social.

Ces indicateurs pourraient évoluer sensiblement du fait de l'application du **droit au logement opposable** et du renforcement des moyens mis en œuvre.

L'objectif 3 « Veiller à une bonne information du public dans le domaine du logement » est mesuré par un seul indicateur relatif au taux de satisfaction des usagers ayant consulté une association départementale pour l'information sur le logement (ADIL).

Sur cet indicateur comme de manière générale sur la mesure de la performance du programme, votre rapporteur spécial regrette l'insuffisance des outils de mesure de l'efficacité au regard des montants des crédits en jeu et du caractère central du programme.

¹ *Rapport au Premier ministre sur le logement étudiant et les aides personnalisées, 2004.*

Les principales observations de votre rapporteur spécial sur le programme 109

- La **progression de 374 millions d'euros des charges du FNAL** résulte pour une large part de l'entrée en vigueur des nouvelles règles concernant **l'indexation des barèmes** ;
- cette hausse est supportée en partie par les collectivités territoriales et leurs établissements publics pour lesquels il est proposé de poursuivre l'alignement des taux de cotisation employeurs sur le taux applicable au secteur privé ;
- le nombre et la qualité des indicateurs restent insuffisants ;
- les recommandations de **l'audit de modernisation** sur la « Rationalisation de la gestion des aides personnelles au logement », s'agissant notamment de la mise en commun des données fiscales et des données dont disposent les caisses d'allocations familiales, sont en cours de mise en œuvre.

D. LE PROGRAMME 135 « DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT »

1. Le programme « Développement et amélioration de l'offre de logement » concentre l'effort de l'Etat

Le programme « Développement et amélioration de l'offre de logement » regroupe les interventions de l'Etat pour la **construction de nouveaux logements et l'amélioration du parc existant**, c'est-à-dire, pour l'essentiel, les **aides à la pierre**.

Il représente¹ **1.552 millions d'euros en autorisations d'engagement** et 1.158 millions d'euros en crédits de paiement. Ces crédits sont respectivement en augmentation de 2,9 % et de 15,12 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2007.

Le programme bénéficie de l'apport de fonds de concours pour 150.000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Sont rattachées à titre principal au programme **42 dépenses fiscales**, dont 2 sur impôts locaux et prises en charge par l'Etat, pour un montant évalué à **10.374 millions d'euros** en 2008.

Le programme « Développement et amélioration de l'offre de logement » comprend cinq actions : « Construction locative et amélioration du parc », « Soutien à l'accession à la propriété », « Lutte contre l'habitat indigne », « Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction » et une action de « Soutien ».

**Crédits demandés et évolution pour les actions du programme
« Développement et amélioration de l'offre de logement »**

(en euros)

Action	CP 2007	CP 2008	Evolution 2008/2007
1. Construction locative et amélioration du parc	827.764.949	951.860.000	+ 14,99%
2. Soutien à l'accession à la propriété	14.603.845	6.200.000	- 57,55%
3. Lutte contre l'habitat indigne	22.849.554	25.000.000	+ 9,41%
4. Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction	7.351.595	7.200.000	- 2,06%
5. Soutien	157.618.199	167.910.000	+ 6,53%

Source : projet annuel de performances « Ville et logement » ; annexe au projet de loi de finances pour 2008

¹ Avant les modifications introduites en seconde délibération à l'Assemblée nationale.

L'action 1 « Construction locative et amélioration du parc » regroupe les moyens mis en œuvre pour l'application de la loi de programmation pour la cohésion sociale¹ et de la loi instituant le droit au logement opposable².

Cette action inclut également les subventions destinées à l'agence nationale de l'habitat (ANAH) ainsi que les aides dédiées à la réalisation d'aires d'accueil des gens du voyage.

Les crédits inscrits, en autorisations d'engagement, sont en **progression de 30 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2007**.

Au sein de la dotation totale de 1.343 millions d'euros en autorisations d'engagement, 798 millions d'euros seront consacrés au financement de 80.000 PLUS (prêt locatif à usage social), 20.000 PLA-I et 42.000 logements PLS (prêt locatif social).

Programme prévisionnel de financement de construction de logements sociaux en 2008

	Nombre de logements	Subvention moyenne par logement (en euros)	Coût total (en millions d'euros)
PLUS	80 000	2 700	216,00
PLAI	20 000	12 000	240,00
PLS	42 000		
<i>dont PLS Foncière</i>	<i>10 000</i>		
Surcharge foncière			260,60
Sous total offre nouvelle	142 000		716,60
Réhabilitation et amélioration de la qualité de service	40 000	1 500	60,00
Démolition	1 000	3 400	3,40
Hébergement			15,00
Actions d'accompagnement			3,00
Total			798,00

Source : projet annuel de performances « Ville et logement » ; annexe au projet de loi de finances pour 2008

Les dotations annoncées pour cette action appellent **plusieurs observations de votre rapporteur spécial** :

- l'accent mis sur les nouvelles constructions et la nécessité de préserver le programme de rénovation urbaine ont conduit à restreindre sensiblement les **crédits de réhabilitation** (PALULOS) hors conventions ANRU. En 2006, les crédits PALULOS, hors ANRU, se sont élevés à

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

² Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

45,7 millions d'euros pour 47.000 logements. Ces résultats devraient être sensiblement inférieurs en 2007. La diminution des PALULOS induit un report des demandes des collectivités territoriales qui sollicitent la prise en compte de leurs projets au titre des mesures dérogatoires de l'ANRU ;

- la **vente de logements HLM** à leurs occupants peut être un moyen de favoriser la construction de nouveaux logements sociaux en procurant des fonds propres aux organismes. Il est notable, en outre, que la France est, en ce domaine, une exception en Europe avec un nombre de ventes particulièrement bas.

Nombre de logements HLM vendus en France au niveau national de 1998 à 2006

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ventes à personnes physiques	2 784	3 887	3 513	2 871	3 030	3 414	3 267	4774	4639
Dont personnes occupant le logement							2753	2885	2949

Source : DGUHC – enquête annuelle menée auprès de chaque département

La vente des logements sociaux à leurs occupants dans quelques pays de l'Union Européenne

	Rythme annuel de vente	% du parc locatif social
FRANCE	3 500	0,08
IRLANDE	2 000	1,80
PAYS BAS	12 000	0,50
ITALIE	8 000	1,00
POLOGNE	1 300	0,10
ROYAUME UNI	70 000	1,10

Source: synthèse du rapport national ordinaire sur le développement en matière de politique du logement dans les pays européens novembre 2004

Votre rapporteur spécial approuve donc l'objectif du gouvernement de **relancer le processus de ventes de logements HLM**. Toutefois, cette question reste indissociable d'une réflexion sur le droit au maintien dans les lieux qu'il faudrait faire évoluer. Il conviendrait également de prévoir une **progressivité** dans le passage d'un rythme de 4.000 ventes annuelles à celui de 40.000 ventes qui a été retenu comme objectif et de **territorialiser** cet objectif en fonction des particularités locales.

Pour ce qui concerne l'ANAH, l'ambition affichée par le projet annuel de performances pour 2008 est d'avoir réalisé, fin 2008, 70,9 % des objectifs de production de logements à loyer maîtrisé (soit 141.800 logements) et 54,6 % des objectifs de remise sur le marché de logements vacants (soit 54.650 logements).

Les moyens budgétaires mis en oeuvre comprennent :

- la subvention de fonctionnement de l'Agence, maintenue à son niveau de la loi de finances pour 2007 (5,860 millions d'euros) ;

- des dépenses d'intervention, pour un montant en autorisations d'engagement de 500 millions d'euros contre 507,3 millions d'euros en 2007, complétées par le produit de la taxe sur les logements vacants estimé à 20 millions d'euros.

Le programme prévisionnel de l'ANAH pour 2008 est le suivant :

Programme prévisionnel de l'ANAH pour 2008

	Nombre de logements	Subvention moyenne par logement (en euros)	Coût total (en millions d'euros)
Production de logements à loyers maîtrisés	37 000	6 400	236,80
Remise sur le marché de logements vacants	14 000	2 600	36,40
Lutte contre l'habitat indigne	13 500	5 000	67,50
Traitement des copropriétés en difficulté	21 000	1 700	35,70
Amélioration des logements appartenant à des propriétaires impécunieux	33 000	2 400	79,20
Travaux d'adaptation des logements au handicap et au vieillissement	14 500	3 300	47,85
Aide au développement durable			7,40
Subventions versées dans le cadre d'opérations programmées			2,00
Prestations d'ingénierie			7,15
Total			520,00

Source : projet annuel de performances « Ville et logement » ; annexe au projet de loi de finances pour 2008

Il fait apparaître par rapport au programme 2007, une réévaluation à la baisse des objectifs en particulier dans le domaine de la remise sur le marché de logements vacants.

Objectifs de remise sur le marché de logements vacants

	Objectifs 2007	Objectifs 2008	Subvention moyenne 2007 (en euros)	Subvention moyenne 2008 (en euros)
Remise sur le marché de logements vacants	18.000	14.000	2.500	2.600

Source : projets annuels de performances « Ville et logement » ; annexes aux projets de lois de finances pour 2007 et 2008

Les résultats de l'ANAH, qui intervient sur le parc privé, sont en effet **impactés par les tensions du marché de l'immobilier**. Comme le souligne le projet annuel de performances, *« les logements encore vacants sont bien souvent des produits extrêmement dégradés nécessitant un investissement très important pour pouvoir être décentement remis en location »*.

En ce qui concerne le parc social privé, votre rapporteur spécial souhaite que toutes les mesures, y compris les plus innovantes, soient prises pour en assurer la mobilisation. De fait, ce parc social sera, en effet, un élément déterminant dans la réalisation des objectifs du droit au logement opposable, dont il convient de rappeler qu'il concernerait, selon les estimations les plus basses, 600.000 ménages dont 230.000 pour l'Ile-de-France.

A cet égard, on soulignera que le **comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable**, dans son premier rapport, remis le 15 octobre 2007, a formulé des propositions visant, en particulier, à soutenir les associations pratiquant la location/sous-location dans le cadre de conventions d'objectifs et à assurer la promotion du conventionnement social auprès des propriétaires.

Le solde des crédits de l'action est consacré à l'accueil des gens du voyage pour un montant de 40 millions d'euros en autorisations d'engagement, sans modification par rapport à 2007.

L'action 2 « Soutien à l'accession à la propriété » comprend les dispositifs visant à solvabiliser les ménages dans leur projet d'accession à la propriété.

La diminution des crédits demandés, qui passent de 7,7 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2007 à 6,450 millions d'euros pour 2008 en autorisations d'engagement, est liée aux **conséquences de la fiscalisation du système du prêt à taux zéro**.

L'action 3 « lutte contre l'habitat indigne » regroupe les moyens mis en œuvre par l'Etat pour traiter ou démolir les logements insalubres, menaçant ruine ou exposés au risque plomb ainsi que les subventions accordées aux collectivités locales dans le cadre du dispositif de résorption de l'habitat insalubre (RHI).

Votre rapporteur spécial regrette que la diminution de 26 à 25 millions d'euros des autorisations d'engagement par rapport à 2007 pèse pour l'essentiel sur les crédits destinés aux actions dites de « **MOUS insalubrité** » dont l'utilité doit être soulignée.

Ces dispositifs de maîtrise d'ouvrage locale ont pour objet le traitement, par des équipes spécialisées, de l'insalubrité diffuse. Leurs missions sont le repérage des situations sociales et sanitaires d'habitat insalubre ; le descriptif de l'état des lieux en vue de la mise en œuvre de travaux de sortie d'insalubrité ; l'assistance à la maîtrise d'ouvrage (appui aux propriétaires, notamment aide à la constitution des dossiers de financements,

définition et suivi des travaux...) et l'aide aux occupants (respect de leurs droits, recherche de solutions d'hébergement provisoire ou de relogement définitif) et leur accompagnement social.

L'action 4 « Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction » regroupe les moyens dédiés à la production législative et réglementaire, aux frais de contentieux et à la réalisation d'études permettant d'améliorer les normes et les procédés de construction.

Ces crédits passent de 7,4 millions d'euros en 2007 à 8,2 millions d'euros pour 2008, du fait de la très forte réévaluation des **crédits pour frais de contentieux** qui sont multipliés par 7 (700.000 euros pour 2008).

L'action 5 « Soutien » regroupe d'une part les moyens liés aux emplois (équivalents temps plein travaillés ou ETPT) qui, tant en administration centrale qu'au niveau local, contribuent à la mise en œuvre des politiques regroupées au sein de la mission « Ville et logement » ainsi que les masses salariales correspondantes et, d'autre part, les crédits d'études, de communication et autres crédits supports propres à la seule politique du logement.

La présentation des crédits fait apparaître les coûts supplémentaires induits par la mise en place des dispositifs d'évaluation, de contrôle et de gestion du droit au logement.

2. Le rééquilibrage de l'aide de l'Etat entre locataires et accédants à la propriété

Plus de 10 milliards d'euros de dépenses fiscales sont rattachées pour 2008 au programme « Développement et amélioration de l'offre de logements ».

**Principales dépenses fiscales estimées du programme
« Développement et amélioration de l'offre de logement »**

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008
Dépenses fiscales en faveur de l'accession à la propriété				
• Exonération des intérêts et primes versés dans le cadre de l'épargne logement	1550	1500	1000	900
• Crédit d'impôt au titre d'une avance remboursable ne portant pas intérêt (PTZ)	2	120	300	500
• Crédit d'impôt au titre des intérêts d'emprunt (1)				220
Dépenses fiscales en faveur des bailleurs				
• Déduction dégressive sur les revenus des logements neufs loués à usage d'habitation principale (sous conditions de loyer et de ressources du locataire à compter du 01/01/1999) pour les investissements réalisés jusqu'au 3 avril 2003 : Dispositif BESSON	150	120	90	90
• Déduction dégressive sur les revenus des logements loués à usage d'habitation principale pour les investissements réalisés à compter du 3 avril 2003 : dispositif ROBIEN	250	200	300	400
• Déduction spécifique sur les revenus des logements neufs à usage d'habitation principale (sous conditions de loyer et de ressources du locataire) : dispositif BORLOO populaire	_	_	10	50
Dépenses fiscales en faveur des organismes de logement social				
• Exonération des organismes d'HLM et des offices publics d'aménagement et de construction (OPAC)	300	370	370	370
• Taux de 5,5 % pour les livraisons à soi-même d'opérations de construction de logements sociaux à usage locatif ou destinés à la location-accession ; pour les livraisons à soi-même de travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien de logements sociaux à usage locatif ; pour la vente de logements sociaux neufs à usage locatif ou destinés à la location-accession, les apports des immeubles sociaux neufs aux sociétés civiles immobilières d'accession progressive à la propriété	750	790	910	1040
Dépenses fiscales en faveur des propriétaires occupants et de soutien au secteur du bâtiment				
• Taux de 5,5 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur des logements achevés depuis plus de deux ans	5000	4700	5050	5400
• Déduction des dépenses de grosses réparations et d'amélioration	1000	1270	1100	1100
• Crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable (2)	400	900	1000	

Source : projets annuels de performances ; annexes aux projets de lois de finances « Ville et logement » et commission des finances

(1) non compris le coût du doublement du crédit d'impôt la première année.

(2) cette dépense fiscale est désormais rattachée au programme « Energie et matières premières » de la mission « Ecologie, développement et aménagement durable » pour un montant de 2.400 millions d'euros.

Les principales évolutions de ces dépenses fiscales, en forte hausse, montrent un certain **rééquilibrage de ces dépenses en faveur de l'accession à la propriété**, du fait de la montée en puissance du dispositif fiscalisé du prêt

à taux zéro et de la création du crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt par la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.

Ce mouvement devrait s'amplifier par la prise en compte du coût du doublement de la part des intérêts proposé par l'article 7 du projet de loi de finances pour 2008, qui est évalué à 220 millions d'euros en 2008 et à 840 millions d'euros en année pleine, et par l'augmentation progressive du coût global du crédit d'impôt.

Coût estimé du crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt après la décision du Conseil constitutionnel et le doublement du taux la première année, tel que proposé par le présent projet de loi de finances

(en millions d'euros)

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Régime de croisière (2014)
0	- 440	- 1.760	- 2.560	- 3.300	- 4.010	- 4.550	- 4.570

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'emploi

3. Les conséquences budgétaires du droit au logement opposable et les perspectives du « Grenelle de l'environnement »

Selon le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, responsable du programme « Développement et amélioration de l'offre de logements », près de 80 % des dépenses budgétaires sont « prédéterminées » par l'exécution des lois de programmation, laissant une marge de manœuvre très étroite pour répondre à des besoins nouveaux.

L'intervention de la loi sur le **droit au logement opposable** va dans le sens d'un renforcement de cette contrainte et exige la mobilisation de toutes les marges de manœuvre disponibles.

Selon les informations qui ont été fournies à votre rapporteur spécial, les **coûts budgétaires chiffrés** résultant directement de l'application de la loi du 5 mars 2007 s'élèveront à **101 millions d'euros en 2008**.

Coûts budgétaires de la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable

(en millions d'euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Article 9 Recours contentieux en vue du logement ou du relogement du demandeur	0	nc	nc	nc	nc	nc
Article 20 Modification de la programmation du plan de cohésion sociale	21	93	188	251	189	95
Article 27 Mise en place de la GRL (garantie des revenus locatifs)	10	8	26	33	40	45
Total	31	101	214	284	229	140

Source : ministère du logement et de la ville

Cette estimation ne tient pas compte toutefois des **coûts de fonctionnement liés à la gestion du droit au logement opposable**. Ces coûts sont particulièrement élevés ; ils comprennent notamment les dépenses liées à la création de 100 emplois, précédemment évoquée, mais également un crédit de 4,12 millions d'euros, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, prévu pour le recours à des prestataires externes qui seront chargés de **l'instruction des dossiers présentés aux commissions de médiation**.

La perspective de la mise en application du droit au logement opposable pose enfin la question du bien fondé du découpage entre plusieurs missions budgétaires de l'action de l'Etat pour l'hébergement et le logement : les **crédits de l'hébergement**, gérés par le ministère du logement et de la ville, sont en effet inscrits dans le **programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables »** qui fait partie de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ». Ils représentent 198,67 millions d'euros en autorisations d'engagement et 149,44 millions d'euros en crédits de paiement. Considérant que **la définition des parcours résidentiels doit englober l'ensemble de la chaîne de l'hébergement et du logement**, votre rapporteur spécial serait favorable à l'intégration de ce programme au sein de la mission « Ville et logement ».

A long terme, enfin, si les **préconisations du « Grenelle de l'environnement »** dans le domaine de la construction devaient être confirmées, elles pourraient également avoir des **implications budgétaires** très lourdes et poser la question de la soutenabilité du programme mais aussi des objectifs de construction retenus par le gouvernement, soit 500.000 logements annuels.

Selon certaines évaluations, peu contestées, la rénovation thermique des logements pourrait concerner les 2/3 du parc résidentiel, construits avant 1975, soit 19 millions de maisons individuelles et 13 millions de logements collectifs pour un montant total de travaux de 400 à 800 milliards d'euros.

Les principales observations de votre rapporteur spécial sur le programme 135

- Le programme concentre à son profit les marges budgétaires disponibles avec une **augmentation très sensible des crédits de paiement** qui atteint 15 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2007 ;

- le programme met en œuvre les objectifs de la loi de cohésion sociale et le droit au logement opposable. Son exécution est fortement contrainte et laisse peu d'initiative au responsable de programme ;

- les préconisations du « Grenelle de l'environnement » et l'évolution des normes techniques de la construction auront des conséquences importantes sur la capacité de réaliser les objectifs de construction de logements sociaux ;

- les effectifs du programme et les coûts de fonctionnement sont en forte progression pour tenir compte des **nouvelles obligations résultant de la loi « DALO »**.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 60

Harmonisation des taux de cotisations employeurs au Fonds national d'aide au logement (FNAL)

Commentaire : le présent article a pour objet d'achever l'alignement des taux de cotisation des employeurs publics au Fonds national d'aide au logement (FNAL) sur ceux du secteur privé.

I. LE DROIT APPLICABLE

Les cotisations employeurs au FNAL au titre de l'APL et de l'ALS sont définies à l'article L. 834-1 du code de la sécurité sociale qui distingue :

- une cotisation assise sur les salaires plafonnés : cette cotisation au taux de 0,1 % est due par tous les employeurs qu'ils soient publics ou privés ;

- une contribution assise sur la totalité des salaires : cette cotisation n'est pas due par les employeurs occupant moins de vingt salariés et les employeurs relevant du régime agricole. Son taux est de 0,4 % pour les employeurs privés. Il est, depuis le vote de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007 de 0,2 % pour l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article reprend la proposition initiale du projet de loi de finances pour 2007 qui visait à assujettir en deux ans les employeurs publics à cette deuxième contribution de 0,4 %

En supprimant le cinquième alinéa de l'article L. 834-1 du code de la sécurité sociale, il a pour effet de mettre un terme au régime dérogatoire pour l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs, qui avait été maintenu par l'Assemblée nationale et le Sénat au terme du débat budgétaire de la loi de finances pour 2007.

Le supplément de ressources pour le FNAL est évalué à 131 millions d'euros.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur spécial n'est pas défavorable au principe de l'alignement des taux de cotisation au FNAL qui s'inscrit dans une logique d'équité entre employeurs publics et privés.

Il souligne également que cette harmonisation permettra de financer pour partie l'indexation des barèmes votée dans le cadre de la loi DALO.

Toutefois, il convient d'observer :

- que **la charge supplémentaire pour l'Etat**, en tant qu'employeur public, **est compensée** à due concurrence par la diminution de sa contribution directe au FNAL, alors que les **collectivités territoriales** subissent, pour leur part, une **augmentation nette de charge** ;

- que cette nouvelle recette permettant d'équilibrer les comptes du FNAL a un caractère exceptionnel.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 61 (nouveau)

Réalisation des aires d'accueil destinées aux gens du voyage

Commentaire : le présent article, qui résulte d'un amendement du gouvernement, adopté avec l'avis favorable de notre collègue député François Scellier, rapporteur spécial de la mission « Ville et logement », a pour objet de prolonger d'une année l'aide financière de l'Etat pour la réalisation des aires d'accueil destinées aux gens du voyage.

I. LE DROIT APPLICABLE

A. LE DISPOSITIF DES SCHÉMAS D'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE

La loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage prévoit, dans chaque département, l'élaboration d'un **schéma d'accueil des gens du voyage** qui, en fonction des besoins constatés, doit prévoir le nombre, la **localisation et la capacité des aires d'accueil à créer**, ainsi que les interventions sociales nécessaires aux populations concernées.

Dans un **délai de deux ans** suivant la publication du schéma ou quatre ans en cas de prorogation, la loi prévoit que **les communes doivent réaliser les investissements nécessaires**. Passé ce délai, le préfet peut se substituer à la commune ou à l'établissement public de coopération intercommunale défaillant pour réaliser, à leurs frais, les aires permanentes d'accueil.

Le dispositif initial de la loi du 5 juillet 2000 a connu plusieurs modifications importantes.

Pour éviter de concentrer les problématiques sociales sur les communes les plus fragiles, l'article 15 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine a prévu que **les communes de moins de 20.000 habitants, dont la moitié de la population habite dans une zone urbaine sensible, ont la possibilité, sur leur demande, d'être exclues du champ d'application** de la loi du 5 juillet 2000. Sur trente-deux communes concernées par cette disposition, la moitié n'a pas souhaité en bénéficier.

L'article 201 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux responsabilités et libertés locales prévoit la **prorogation de deux ans**, sous certaines conditions, **du délai initial de réalisation des aires** pour permettre aux collectivités de mener à bien les procédures et les travaux nécessaires, qui sont des opérations longues. Pour en bénéficier, la commune ou l'EPCI doit

avoir manifesté sa volonté de se conformer à ses obligations, soit par la production d'une délibération ou une lettre d'intention comportant la localisation de l'opération de réalisation ou de réhabilitation d'une aire, soit par l'acquisition ou le lancement d'une procédure d'acquisition des terrains, soit encore par la réalisation d'une étude préalable.

La loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a introduit deux mesures visant à favoriser la mise en œuvre de la loi du 5 juillet 2000 :

- la possibilité d'appliquer une **décote sur la valeur vénale** en cas de cession de terrains appartenant au domaine privé de l'Etat lorsque ces terrains sont destinés à la réalisation d'aires permanentes d'accueil ;

- la **prise en compte des dépenses** en faveur de la création d'aires permanentes d'accueil, aménagées en application de la loi du 5 juillet 2000, qui sont désormais admises **en déduction du prélèvement supporté par les communes soumises à l'obligation d'avoir 20 % de logements locatifs sociaux**, au même titre que les dépenses en faveur du logement social.

B. L'AIDE DE L'ETAT À LA RÉALISATION DES AIRES D'ACCUEIL

En contrepartie de ces obligations la loi prévoit une **subvention de l'Etat** pour aider les collectivités concernées à aménager ces aires.

Ce soutien concerne l'investissement et le fonctionnement des aires.

En **investissement**, les opérations nouvelles ou la réhabilitation des aires qui existaient avant la loi sont subventionnées **à hauteur de 70 % de la dépense subventionnable** (article 4 de la loi du 5 juillet 2000). Celle-ci est plafonnée à 15.245 euros par place pour les nouvelles aires, à 9.147 euros par place de caravane pour la réhabilitation des aires existantes et à 114.336 euros par opération pour les aires de grand passage. Pour les seules **aires de grand passage**, l'article 89 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement prévoit la possibilité pour le préfet, après avis de la commission consultative départementale, d'appliquer un **taux maximal de subvention de 100 %** du montant des dépenses engagées dans le délai légal, dans la limite du plafond de dépense subventionnable.

En **fonctionnement**, une **aide forfaitaire** à la gestion des aires d'accueil respectant les normes réglementaires d'aménagement et de gestion a été créée par la loi du 5 juillet 2000. Ses modalités d'attribution ont été définies par le décret n° 2001-568 du 29 juin 2001. Depuis le 1^{er} janvier 2004, son montant est de 132,45 euros par place de caravane et par mois.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit à **l'initiative du gouvernement**, vise à encourager la dynamique de création des aires, améliorer le taux de réalisation des schémas et alléger ainsi les tensions sur les aires existantes. Il tient compte également des difficultés rencontrées par les collectivités locales qui se sont engagées dans le processus.

A. L'ASSOUPLISSEMENT DES CONDITIONS DE DÉLAIS IMPOSÉES POUR LA RÉALISATION DES AIRES

Le dispositif voté par l'Assemblée nationale vise à proroger le délai fixé par la loi du 5 juillet 2000 pour les collectivités territoriales, ayant manifesté leur volonté de réaliser les aires, et qui se sont engagées effectivement dans ce processus mais qui sont confrontées à des difficultés.

Le délai serait ainsi **prorogé jusqu'au 31 décembre 2008** et ce, quelle que soit la date d'échéance du schéma, pour les communes ou établissements publics de coopération intercommunale qui n'auraient pu s'acquitter de leurs obligations à l'expiration du délai initial.

B. LE MAINTIEN D'UNE AIDE DE L'ETAT MAIS À UN TAUX DE SUBVENTION RÉDUIT

Le texte adopté vise également à maintenir le soutien financier de l'Etat à la réalisation ou la réhabilitation d'aires de grand passage mais avec un taux de subvention réduit par souci **d'équité vis à vis des communes qui ont rempli leurs obligations dans les délais**, tout en restant incitatif.

Il est ainsi prévu de **réduire de 70 % à 50 % la part des dépenses prises en charge par l'Etat au cours de cette période supplémentaire**.

Enfin, cet article prévoit, à titre accessoire, la possibilité pour l'Etat d'être maître d'ouvrage pour la réalisation des aires de grand passage, ce qui permettrait de favoriser leur réalisation là où sont identifiés les besoins les plus importants mais aussi les plus grandes difficultés, en particulier dans les zones les plus tendues sur le plan du foncier et les plus concernées par les grands passages.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur spécial est favorable à cette **mesure qui s'avère indispensable au regard du bilan de réalisation des aires permanentes d'accueil**.

En effet, si l'ensemble des schémas départementaux d'accueil des gens du voyage, au nombre de 96, a été signé et publié entre 2002 et 2004, les résultats sont plus lents pour ce qui est de la réalisation des aires.

Les obligations des communes fixées par les schémas départementaux devraient ainsi se traduire, pour l'ensemble du dispositif d'accueil, par la création de 41.865 places nouvelles, 4.000 places à réhabiliter et 350 aires de grand passage.

Le tableau suivant établit le bilan de la réalisation des aires permanentes d'accueil.

Financement des aires permanentes d'accueil

(en nombre de places)

	2000-2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-2006
Aires nouvelles	nc	835	1 851	2 528	3 528	3038	11 780
Aires existantes réhabilitées	nc	497	611	260	229	376	1 973
Total places en aires d'accueil	1 500	1 332	2 462	2 788	3 757	3 414	15 253
Aires de grand passage	10 aires	4 aires	13 aires	12 aires	20 aires	9 aires	68 aires
Aires de petit passage	71	18	49	254	151	153	696
Terrains familiaux				17	92	89	198
Total AE engagées (en millions d'euros)	6	14,6	23	26,8	42	42,46	154,86

Source : ministère du logement et de la ville

Le **cumul, à fin 2006, des places financées** en aires d'accueil depuis 2000 s'élève donc à **15.253 places** auxquelles s'ajoutent 696 places en aires de petit passage et 68 aires de grand passage (avec une moyenne de 100 places). Le taux des places financées depuis 2000 est de 36 %.

Le taux de réalisation des prescriptions des schémas est donc encore insuffisant et inégal selon les départements. Fin 2006, **le nombre des places en aires d'accueil aménagées et mises en service s'élève à 10.553, soit 25 % des prescriptions des schémas.**

Toutefois, une véritable dynamique semble enclenchée et devrait se traduire par une augmentation significative des aires financées en 2007 et 2008.

La réalisation de l'ensemble des obligations fixées par les schémas départementaux nécessite néanmoins un soutien prolongé de l'Etat alors qu'à la fin de l'année 2007, le délai de réalisation sera arrivé à échéance pour deux tiers des schémas et pour la quasi totalité en 2008. De nombreux projets ne pourront plus alors bénéficier de la subvention de l'Etat.

Votre rapporteur spécial se félicite, à cet égard, autant de la prorogation de l'aide prévue par le présent article que de la **confirmation de l'effort budgétaire de l'Etat dans le projet de loi de finances pour 2008.**

Alors que la dotation en faveur de la réalisation d'aires d'accueil était de 30 millions d'euros dans la loi de finances de 2006, elle a été portée à 40 millions d'euros par la loi de finances pour 2007, soit 33 % d'augmentation. Le projet de loi de finances pour 2008 prévoit d'allouer une somme identique de 40 millions d'euros en autorisations d'engagement à la production des aires permanentes d'accueil des gens du voyage. Les crédits de paiement s'élèveront à 46 millions d'euros, soit une progression de 15 % par rapport à 2007.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification

**AMENDEMENTS ADOPTÉS
PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

A M E N D E M E N T

présenté par

M. Philippe DALLIER
au nom de la commission des finances

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 61

Après l'article 61, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. Le dernier alinéa de l'article L. 351-3 du code de la construction et de l'habitation est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« - le terme constant de la participation personnelle du ménage. »

II. Le dernier alinéa de l'article L. 542-5 du code de la sécurité sociale est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« - le terme constant de la participation personnelle du ménage. »

III. Le dernier deuxième alinéa de l'article L. 831-4 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« - le terme constant de la participation personnelle du ménage. »

IV. Les dispositions I à III s'appliquent à compter du 1er janvier 2009.

V. La perte de ressources résultant pour l'Etat des dispositions des I à IV est compensée par une augmentation à due concurrence des droits visés aux articles 575 et 575A du code général des impôts.

OBJET

Le montant mensuel de l'aide personnalisée au logement est égal à la différence entre la dépense de logement éligible et une participation personnelle du ménage.

La dépense de logement éligible comprend le loyer principal retenu dans la limite d'un plafond, ainsi qu'un montant forfaitaire au titre des charges. Le plafond de loyer est fixé en fonction de la zone géographique et, sauf dans le cas où le logement occupé est une chambre, de la composition familiale.

Depuis l'intervention de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 sur le droit au logement opposable, un mécanisme d'indexation automatique a été mis en place. Il prévoit que le barème est révisé chaque année au 1^{er} janvier. Sont indexés sur l'évolution de l'indice de référence des loyers les paramètres suivants :

- les plafonds de loyers ;
- les plafonds des charges de remboursement de contrats de prêts dont la signature est postérieure à la date de révision du barème ;
- le montant forfaitaire des charges ;
- les équivalences de loyer et de charges locatives.

Toutefois ne figure pas dans cette liste le terme constant de la participation personnelle du ménage.

Cette participation minimale du barème des aides personnelles au logement, applicable au secteur locatif a été introduite en 1997 lors de l'unification des barèmes en locatif. Elle est actuellement égale à la plus élevée des deux valeurs suivantes : 8,5 % de la dépense de logement plafonnée (loyer + charges) ou 30 euros (terme constant).

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2008, il est prévu de porter le terme constant à 31 euros.

Dans un contexte d'indexation des paramètres représentatifs de la dépense de logement, comme les loyers-plafonds et les forfaits de charges sur l'IRL, il n'est pas illogique d'augmenter également la valeur du terme constant de la participation minimale afin de rétablir un équilibre entre les bénéficiaires.

Il serait toutefois préférable, à l'avenir, d'unifier l'ensemble des règles d'indexation sur tous les éléments de calcul de l'aide au logement. C'est l'objet du présent amendement qui soumet à indexation, à compter du 1^{er} janvier 2009, le terme constant de la participation minimale.

A M E N D E M E N T

présenté par

M. Philippe DALLIER
au nom de la commission des finances

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 61

Après l'article 61, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. La seconde phrase du deuxième alinéa de l'article L. 1111-2 du code général des collectivités territoriales est remplacée par deux phrases ainsi rédigées :

« Chaque année, dans les communes ayant conclu avec l'Etat un contrat d'objectifs et de moyens relevant de la politique de la ville, ou ayant bénéficié de la dotation de solidarité urbaine, au cours de l'exercice précédent, il est présenté, avant la fin du deuxième trimestre qui suit la clôture de cet exercice, un rapport aux assemblées délibérantes des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale compétents sur les actions menées en matière de développement social urbain. Ce rapport retrace l'évolution des indicateurs relatifs aux inégalités, les actions entreprises sur les territoires concernés et les moyens qui y sont affectés. »

II. L'article L. 2334-19 du même code est abrogé.

OBJET

Cet amendement a pour objet de fusionner les trois rapports que les collectivités territoriales doivent élaborer sur la politique de la ville :

- rapport sur la DSU (article L. 2334-19 du code général des collectivités territoriales) ;
- rapport sur les politiques conduites dans les ZUS (article L. 1111-2 du code général des collectivités territoriales) ;
- rapport annuel sur la mise en œuvre des CUCS (circulaire du 24 mai 2006 relative à l'élaboration des CUCS s'appuyant sur l'article L. 1111-2 du code général des collectivités territoriales).

Cette proposition avait été formulée par la mission d'information commune du Sénat sur les banlieues. Elle a été reprise par la Cour des comptes dans l'enquête sur les crédits de la politique de la ville réalisée à la demande de la commission des finances en application de l'article 58-2° de la LOLF.

A M E N D E M E N T

présenté par

M. Philippe DALLIER

au nom de la commission des finances

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 61

Après l'article 61, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le cinquième alinéa de l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Elle fait l'objet d'une actualisation tous les cinq ans. »

OBJET

La géographie de la politique de la ville comprend 751 zones urbaines sensibles (ZUS), parmi lesquelles se distinguent 416 zones de redynamisation urbaine (ZRU) et 100 zones franches urbaines (ZFU).

Le classement en ZUS n'a jamais été révisé depuis 1996.

L'amendement proposé a pour objet de rendre obligatoire la révision de cette géographie, tous les cinq ans, en fonction de l'évolution des paramètres économiques et sociaux des zones urbaines.

A M E N D E M E N T

présenté par

M. Philippe DALLIER
au nom de la commission des finances

Mission « Ville et logement »

ARTICLE 33

Etat B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Rénovation urbaine	5.704.651		5.704.651	
Équité sociale et territoriale et soutien		20.204.651		20.204.651
Aide à l'accès au logement				
Développement et amélioration de l'offre de logement Dont Titre 2	14.500.000		14.500.000	
TOTAL	20.204.651	20.204.651	20.204.651	20.204.651
SOLDE		0		0

OBJET

Cet amendement a d'abord pour objet **d'inciter à une clarification rapide des domaines de compétence de la DIV et de l'ACSé** par la suppression des crédits dits « expérimentaux » dont la DIV souhaite conserver la gestion sans pour autant avoir défini les critères du caractère expérimental ni justifié, en ce domaine, d'une capacité de faire supérieure à celle de l'ACSé.

Ces crédits expérimentaux regroupent notamment le financement des Services d'aide aux victimes d'urgence, les deux opérations de tutorat que sont l'opération « une grande école, pourquoi pas moi ? » et l'opération « 100.000 élèves, 100.000 tuteurs », ou encore les « Ecoles de la 2ème chance ». Tous

ces dispositifs devraient être, soit financés par des crédits de droit commun inscrits sur les missions « justice » ou « enseignement scolaire et supérieur », soit, s'il s'agit effectivement de crédits de nature spécifique, gérés par l'ACSé.

La DIV doit se concentrer sur son rôle de pilotage et d'évaluation, mission pour laquelle elle bénéficie, par ailleurs, de crédits non négligeables d'un montant de 7 millions d'euros destinés à financer des actions **d'ingénierie et d'animation en matière de politique de la ville**, tels que les centres de ressources régionaux, l'animation des réseaux ou l'exploitation des données, le renseignement et l'analyse des indicateurs.

Il est proposé d'utiliser les crédits libérés, d'une part (pour 3 millions d'euros) sur l'action « Programme national de rénovation urbaine » du programme « Rénovation urbaine » afin d'ajuster les dotations et tenir compte du complément de 1 milliard d'euros prévu par la loi DALO et, d'autre part, pour 14,5 millions d'euros, sur l'action « Lutte contre l'habitat indigne » du programme « Développement et amélioration de l'offre de logements » pour renforcer les disponibilités budgétaires de la lutte contre les logements insalubres.

Cet amendement vise également en augmentant de 2.704.651 euros supplémentaires les crédits sur l'action « Programme national de rénovation urbaine » à compenser à l'euro prêt les minorations de crédits intervenues sur ce programme lors de la seconde délibération à l'Assemblée nationale.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement **majorant de 357.500 euros** les crédits de la présente mission, à titre non reconductible. Cet abondement bénéficie :

- pour 4.000 euros au programme 247 « Rénovation urbaine » (action 3 « Programme national de rénovation urbaine ») ;
- pour 42.500 euros au programme « Aide à l'accès au logement » (action 2 « Accompagnement des publics en difficulté ») ;
- et pour 311.000 euros au programme « Equité sociale et territoriale et soutien » (action 1 « Prévention et développement social »).

II. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement **minorant de 27.835.152 euros** les crédits de la présente mission, à l'initiative du gouvernement. Cette minoration, destinée à gager les ouvertures de crédits opérées en seconde délibération, est répartie de la façon suivante :

- 2.704.651 euros sur le programme « Rénovation urbaine » ;
- 11.339.632 euros sur le programme « Equité sociale et territoriale et soutien » ;
- 13.790.869 euros sur le programme « Développement et amélioration de l'offre de logement ».

Votre rapporteur spécial, au regard du contexte difficile des quartiers sensibles et des annonces faites sur un plan d'ampleur à destination des banlieues, s'étonne et regrette la lourde contribution imposée ainsi aux programmes de la mission, particulièrement en ce qui concerne la politique de la ville, qu'il s'agisse de la rénovation urbaine ou des crédits d'intervention en faveur des actions sociales, éducatives et économiques.

Minorations de crédits effectuées par l'Assemblée nationale en seconde délibération

(en euros)

	AE du PLF initial	Minorations de crédits	En %
« Rénovation urbaine »	385 000 000	2 704 651	- 0,70%
« Equité sociale et territoriale et soutien »	760 230 000	11 339 632	- 1,49%
« Aides à l'accès au logement »	4 993 900 000	0	0 %
« Développement et amélioration de l'offre de logements »	1 552 420 000	13 790 869	- 0,89%
Ensemble de la mission « Ville et logement »	7 691 550 000	27 835 152	- 0,36%

III. ADOPTION DE L'ARTICLE 61 RATTACHÉ

A l'initiative du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un article 61 rattaché qui a pour objet de prolonger d'une année l'aide financière de l'Etat pour la réalisation des aires d'accueil destinées aux gens du voyage¹.

¹ Cet article est examiné ci-dessus.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le mercredi 14 novembre 2007, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Philippe Dallier, rapporteur spécial, sur la mission « Ville et logement » et l'article 60 rattaché.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial, a indiqué que l'examen de cette mission devait être mis en perspective avec le contexte économique et social qui l'entoure :

- le logement reste un sujet de préoccupation essentiel des Français, qui redoutent une aggravation de la situation et sont toujours confrontés à la pénurie de logements disponibles ;

- les gouvernements répondent par une politique très volontariste, jalonnée par plusieurs lois majeures votées depuis 2002 et, depuis cette année, l'affirmation d'un nouveau droit au logement opposable, dont il faut désormais assurer la mise en œuvre.

Il a ensuite rappelé les objectifs de construction et financiers consacrés par les lois de programmation successives :

- le programme national de rénovation urbaine (PNRU) mis en œuvre par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), qui s'achève en 2013, l'engagement de l'Etat étant évalué à 6 milliards d'euros sur l'ensemble de la période ;

- le plan de cohésion sociale (PCS), dont l'objectif est la construction, entre 2005 et 2009, de 591.000 logements locatifs dans le secteur social, dont 80.000 prêts locatifs aidés d'insertion (PLAI), l'engagement de l'Etat étant de 3,2 milliards d'euros sur l'ensemble de la période.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial, s'est interrogé sur la capacité de la mission « Ville et logement » à répondre à ces ambitions sous les contraintes budgétaires actuelles.

Il a précisé que cette mission comptait quatre programmes, dont deux portaient sur la politique de la ville et deux sur la politique du logement. Elle représente 7,7 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et 7 milliards d'euros de crédits de paiement, ces crédits étant en hausse respectivement de 5,27 % en autorisations d'engagement et de 0,25 % en crédits de paiement par rapport à la loi de finances initiale pour 2007. Il a noté que s'y ajoutaient plus de 10 milliards d'euros de dépenses fiscales, en progression de 10,6 % par rapport à 2007.

Concernant le programme « Rénovation urbaine » retraçant la mise en œuvre, par l'ANRU, du PNRU, il a indiqué que ses crédits, constitués exclusivement de dépenses d'intervention, étaient en baisse respectivement de 3,71 % pour les autorisations d'engagement et de 40,04 % pour les crédits de paiement. S'interrogeant sur l'effet de ces diminutions de crédit sur le respect

des engagements de l'Etat concernant le PNRU et l'état d'avancement de ce programme, il a constaté que les inscriptions en autorisations d'engagement respectaient la loi de programmation qui prévoit qu'aucune dotation annuelle, durant la période d'application du PNRU, ne peut être inférieure à 465 millions d'euros.

Il a cependant observé que ces crédits, d'un montant de 485 millions d'euros, n'incluaient pas, dans leur totalité, l'augmentation qui doit permettre, selon l'échéancier fourni par le ministère du logement et de la ville, de concrétiser la hausse de 5 à 6 milliards d'euros de la contribution de l'Etat au PNRU.

Sur les crédits de paiement, il a indiqué que leur forte diminution ne devrait pas avoir d'incidence négative à court terme, l'évolution des paiements étant dépendante du rythme de réalisation des projets des collectivités territoriales, qui ont pris du retard. Il a souligné, qu'en outre, l'ANRU pourrait, en 2008, s'appuyer sur sa trésorerie relativement abondante.

Il a toutefois précisé qu'il ne s'agissait que d'un report, dans le temps, d'engagements qui devraient être satisfaits et que l'écart entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement devrait être comblé progressivement à compter de 2009. Il a remarqué également que l'étalement de la « bosse » de l'ANRU laisse envisager que les dernières opérations seront réglées en 2019, alors que le PNRU doit s'achever officiellement en 2013.

Concernant le programme « Equité sociale et territoriale et soutien » **M. Philippe Dallier, rapporteur spécial**, a indiqué qu'il regroupait les crédits destinés aux volets économique et social de la politique de la ville. Il a précisé que ces crédits étaient quasiment stables en euros courants par rapport au budget voté de 2007. Il a observé, toutefois, la hausse moins importante de la dotation de solidarité urbaine (DSU) prévue par le présent projet de loi de finances.

Rappelant que la gestion des crédits d'intervention de la politique de la ville avait donné lieu très récemment à un rapport d'information s'appuyant, notamment, sur les résultats de l'enquête demandée à la Cour des comptes par la commission, en application de l'article 58-2° de la LOLF, il a observé que les débats avaient mis en évidence un certain nombre de dysfonctionnements. Ils avaient été l'occasion de proposer des améliorations, s'agissant notamment de la géographie prioritaire de la politique de la ville et de l'obsolescence des zonages, du partage des rôles entre les différentes administrations et de l'incapacité actuelle de l'Etat à mesurer l'efficacité de son action pour les quartiers.

Au regard de ces critiques qui invitaient à une refonte d'ampleur du cadre général de la politique de la ville, il a jugé que le projet de budget 2008 du programme « Equité sociale et territoriale et soutien » n'apportait que des réponses limitées, et a proposé de tirer les conséquences des travaux de la commission par trois amendements visant :

- à clarifier rapidement les domaines de compétence de la délégation interministérielle à la ville (DIV) et de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé), par la suppression des crédits dits « expérimentaux », confiés à la DIV, ces crédits rendus disponibles, soit 24 millions d'euros, étant affectés, d'une part, sur le programme « Rénovation urbaine » pour ajuster les dotations du programme national de rénovation urbaine et, d'autre part, sur le programme « Développement et amélioration de l'offre de logements » pour renforcer les disponibilités budgétaires de la lutte contre les logements insalubres ;

- à insérer un article additionnel après l'article 60 pour rendre obligatoire la révision quinquennale de la géographie prioritaire de la ville ;

- à insérer un article additionnel après l'article 60 pour unifier, au sein d'un même document, les trois rapports que les collectivités territoriales doivent rendre sur leur gestion de la politique de la ville et l'utilisation des soutiens financiers dont elles bénéficient à ce titre.

S'agissant du programme 109 « Aide à l'accès au logement » relatif aux aides personnelles, **M. Philippe Dallier, rapporteur spécial**, a indiqué qu'il était constitué pour l'essentiel de la contribution de l'Etat au Fonds national d'aide au logement (FNAL), et que cette dotation était en augmentation d'1,07 % par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2007. Il a précisé que cette évolution, qui correspondait à une progression de 374 millions d'euros des charges du FNAL, résultait pour une large part de l'entrée en vigueur des nouvelles règles concernant l'indexation automatique des barèmes, en application de la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable.

Il a précisé que le coût de l'indexation à la charge du budget de l'Etat, pour l'année 2008, avait été estimé à 220 millions d'euros compensés en partie par l'application à l'Etat, aux collectivités territoriales, ainsi qu'à leurs établissements publics administratifs, du taux commun de 0,4 % de la contribution employeurs à partir de 2008, proposée par l'article 60 du présent projet de loi de finances.

Il a indiqué qu'intervenait également, à hauteur de 33 millions d'euros, l'effet du relèvement d'un euro de la participation minimale des bénéficiaires à la dépense de logement et proposé un amendement portant article additionnel après l'article 60 afin de poursuivre le processus d'indexation des différents éléments concourant au calcul des aides au logement et d'inclure la participation minimale des bénéficiaires à la dépense de logement.

Il a signalé que les réformes nécessaires à l'utilisation des transferts des données fiscales a priori, en amont du calcul des droits, avaient été engagées et que les nouvelles règles de gestion seraient opérationnelles en 2009. Il a ajouté que cette réforme éviterait de demander, chaque année, une déclaration de ressources aux six millions d'allocataires et qu'elle pourrait également induire une diminution de la fraude.

S'agissant du programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement », **M. Philippe Dallier, rapporteur spécial**, a observé qu'il concentrait l'effort de l'Etat pour le logement en 2008, ses crédits étant en augmentation de 2,9 % pour les autorisations d'engagement et de 15,12 % pour les crédits de paiement par rapport à la loi de finances initiale pour 2007.

Concernant l'action « Construction locative et amélioration du parc », qui regroupe la « ligne fongible », incluant l'ensemble des subventions à la construction/rénovation du logement locatif social et les crédits de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), il a noté une progression de 30 % des autorisations d'engagement.

Il a cependant souligné que l'accent mis sur les nouvelles constructions et la nécessité de préserver le programme de rénovation urbaine avaient conduit à restreindre sensiblement les crédits de réhabilitation hors conventions ANRU.

S'agissant du parc social privé, il a regretté la baisse des objectifs de l'ANAH, en particulier dans le domaine de la remise sur le marché de logements vacants, rendue très difficile par les tensions du marché de l'immobilier.

Rappelant que le droit au logement opposable concernerait, selon les estimations les plus basses, 600.000 ménages, dont 230.000 pour l'Ile-de-France, il a fait observer l'ampleur de ses coûts de gestion, qui comprennent notamment les dépenses résultant de la création de 100 emplois, liés à l'instauration obligatoire au 1^{er} janvier 2008 de commissions de médiation dans chaque département, ainsi qu'un crédit de 4,12 millions d'euros pour le recours à des prestataires externes chargés de l'instruction des dossiers présentés à ces commissions.

Il a souligné, enfin, que la perspective de la mise en application du droit au logement opposable posait la question du bien fondé du découpage entre plusieurs missions budgétaires de l'action de l'Etat pour l'hébergement et le logement, et évoqué les estimations des coûts induits par les préconisations du Grenelle de l'environnement dans le domaine du logement.

Un débat s'est ouvert.

Après que **M. Jean Arthuis, président**, eut souligné tout l'intérêt et le retentissement du rapport présenté par le rapporteur spécial sur les crédits d'intervention de la politique de la ville, **M. Auguste Cazalet** s'est interrogé sur le nombre de logements vacants et sur le taux de vacance du parc locatif social.

M. Gérard Longuet s'est inquiété de la capacité de l'Etat à faire face aux objectifs de construction, compte tenu des difficultés liées à la pénurie foncière et à la surcharge des entreprises du bâtiment.

Mme Nicole Bricq a appuyé les observations du rapporteur spécial sur la montée en puissance, dès 2009, des besoins de financement du programme national de rénovation urbaine.

Elle a observé la difficulté de réaliser l'objectif d'équivalence entre le nombre des démolitions et celui des constructions. Elle s'est dite préoccupée, enfin, de l'évolution de la DSU pour 2008.

M. Yvon Collin s'est interrogé sur l'état d'avancement des obligations des collectivités territoriales de réaliser des aires d'accueil des gens du voyage.

M. Jean Arthuis, président, s'est inquiété de la compensation budgétaire de l'augmentation des aides personnelles récemment annoncée par le Premier ministre.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial, a apporté les précisions suivantes :

- le taux de vacance du parc locatif social est d'environ 5 % en moyenne, mais les écarts sont importants selon les régions ;

- les objectifs de construction sont effectivement très volontaristes. Ils résultent des lois de programmation et sont passés de 80.000 logements en 2005 à 140.000 pour 2008 ;

- la progression de la DSU pour 2008 sera maintenue, mais à un rythme inférieur, et l'engagement qui avait été pris à l'égard des collectivités territoriales bénéficiaires ne sera pas respecté ;

- les crédits de paiement de l'ANRU pour 2008 correspondent à un taux de couverture des autorisations d'engagement, qui est passé de 25 % à 33 %. Mais, dès 2009, les montants de crédits devront être révisés à la hausse ;

- le gouvernement a présenté, lors de l'examen du projet de budget pour 2008 de la mission « Ville et logement », en commission élargie, à l'Assemblée nationale, un amendement reportant le délai de réalisation des aires d'accueil des gens du voyage ;

- selon les indications fournies par le gouvernement, l'annonce d'une augmentation des aides personnelles ne vise que l'indexation prévue par la loi. Il ne devrait donc en résulter aucune conséquence budgétaire particulière.

Après que la commission eut adopté l'amendement présenté par le rapporteur spécial, elle a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Ville et logement » ainsi modifiés, ainsi que l'article 60 rattaché sans modification et les trois amendements portant articles additionnels après l'article 61 présentés par le rapporteur spécial.

Réunie le jeudi 22 novembre 2007, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, a confirmé son vote favorable à l'adoption des crédits de la mission « Ville et logement », et à

l'article 60 tendant à l'harmonisation des taux de cotisation employeurs au Fonds national d'aide au logement (FNAL) et décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, l'article 61 rattaché relatif à la réalisation des aires d'accueil destinées aux gens du voyage.