

## MISSION « VILLE ET LOGEMENT »

### M. Philippe Dallier, rapporteur spécial

<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	2
<b>I. PROGRAMME 202 « RÉNOVATION URBAINE »</b> .....	5
A. UNE ÉCONOMIE RÉALISÉE SUR LES CRÉDITS DE PAIEMENT .....	5
1. <i>Le montage financier des autorisations d'engagement fait appel à des contributeurs externes</i> .....	5
2. <i>Des annulations massives de crédits de paiement qui ne pourront pas se renouveler</i> .....	5
3. <i>La fongibilité utilisée pour éteindre les dettes de l'Etat</i> .....	6
B. DES RÉSULTATS ENCOURAGEANTS.....	7
1. <i>Un objectif atteint dans l'engagement des projets de rénovation</i> .....	7
2. <i>Des sujets de préoccupation</i> .....	7
<b>II. PROGRAMME 147 « ÉQUITÉ SOCIALE ET TERRITORIALE ET SOUTIEN »</b> .....	9
A. UNE SOUS-CONSOMMATION PERSISTANTE .....	9
1. <i>Les difficultés de la prévision</i> .....	9
2. <i>Un écart entre crédits votés et consommés qui se réduit trop lentement</i> .....	10
B. UNE MESURE LACUNAIRE DE LA PERFORMANCE .....	10
1. <i>Une présentation qui suscite des interprétations très négatives</i> .....	10
2. <i>Des procédures trop complexes</i> .....	11
<b>III. PROGRAMME 109 « AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT »</b> .....	13
A. LA BAISSÉ DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS : ACCROC OU TENDANCE ? .....	13
1. <i>La diminution globale de la dotation de l'Etat aux aides personnelles</i> .....	13
2. <i>Le coût des opérations de relogement</i> .....	14
B. DES RÉSULTATS QUI NE S'AMÉLIORENT PAS .....	14
1. <i>La stagnation des taux d'effort</i> .....	14
2. <i>Des leviers d'action qui échappent au responsable de programme</i> .....	15
<b>IV. PROGRAMME 135 « DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT »</b> .....	16
A. LA SOUTENABILITÉ DU PROGRAMME EN CAUSE .....	16
1. <i>La forte hausse des engagements</i> .....	16
2. <i>Le retour de la dette HLM</i> .....	16
3. <i>Une augmentation de la dépense fiscale</i> .....	17
B. LES PERFORMANCES À L'ÉPREUVE DE LA CRISE .....	18
1. <i>Malgré certains succès</i> ... ..	18
2. <i>... les résultats du programme restent très fragiles</i> .....	18

## PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

L'analyse de l'exécution budgétaire de la mission pour l'exercice 2007 appelle les observations générales suivantes :

- globalement, les **taux de consommation des crédits de la mission sont inférieurs à la moyenne des missions du budget de l'Etat**. Ils se montent, rapportés aux crédits ouverts, à 97,3 % en autorisations d'engagement et 99,7 % en crédits de paiement alors que les moyennes s'élèvent respectivement à 99,05 % et 100,2 % ;

- les programmes de la mission sont marqués par un décalage important et croissant entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement notamment en ce qui concerne la programmation de la construction de logements sociaux et les engagements à l'égard de l'ANRU. Cette situation crée un **risque budgétaire** certain et pose la question de la capacité de l'Etat à combler le **déficit en crédits de paiement** ;

- alors que le rapport annuel de performances fait de multiples références à la législation récente dans le domaine du logement et, particulièrement, à l'adoption de la loi sur le **droit au logement opposable**, il n'existe pas d'**indicateur spécifique** sur l'efficacité et la performance de l'action menée en ce domaine. La création, pour le prochain projet de loi de finances d'un ou de plusieurs indicateurs centrés sur le « Dalo » constituerait une avancée certaine ;

- s'agissant de l'**évaluation de la performance des programmes** de la mission, calculée à travers les indicateurs figurant dans le rapport annuel de performances 2007, force est de constater que la mission « Ville et logement », comparativement aux autres missions de l'Etat, obtient de **mauvais résultats**.

Ce classement, qui tient compte à la fois de la disponibilité des indicateurs de performance et des résultats obtenus par rapport aux prévisions figurant dans le projet annuel de performances, s'appuie sur les mesures effectuées par le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

### La performance de la mission « Ville et logement »

	Réalisation conforme	Evolution positive significative	Pas d'amélioration	Comparaison impossible	Données non renseignées
Total des missions	46 %	17 %	17 %	5 %	15 %
Mission « Ville et logement » (30 indicateurs)	20 %	27 %	13 %	0 %	40 %

Source : dossier de présentation du projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2007- ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique

La mission « Ville et Logement » rassemblait en 2007, en crédits votés en loi de finances initiale, 7.293 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 7.145 millions d'euros de crédits de paiement (CP), gérés par le ministère du logement et de la ville, répartis en quatre programmes :

- deux programmes relevant de la politique de la ville : « rénovation urbaine » et « Equité sociale et territoriale et soutien », exécutés sous la responsabilité du délégué interministériel à la ville ;

- deux programmes relevant de la politique du logement : « Aide à l'accès au logement » et « développement et amélioration de l'offre de logement » exécutés sous la responsabilité du directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction<sup>1</sup>.

Le tableau qui suit retrace les conditions générales de l'exécution 2007 des différents programmes de la mission.

---

<sup>1</sup> La DGUHC est placée sous l'autorité conjointe du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire et du ministère du logement et de la ville.

**Données générales d'exécution de la mission « ville et logement » en 2007**

(en euros)

	Crédits prévus en LFI		Crédits ouverts (dont FDC)		Cédits consommés		Taux d'exécution /LFI		Taux d'exécution/crédits ouverts	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Rénovation urbaine	397 591 610	383 591 610	380 281 026	146 159 761	380 582 578	144 841 248	96%	38%	100%	99%
Equité sociale et territoriale et soutien	751 219 385	790 219 385	704 949 886	760 765 747	670 843 367	717 503 295	89%	91%	95%	94%
Aide à l'accès au logement	4 941 035 500	4 941 035 500	4 864 885 500	4 864 885 500	4 864 482 940	4 864 482 940	98%	98%	100%	100%
Développement et amélioration de l'offre de logement	1 203 488 142	1 030 188 142	1 280 745 304	851 838 451	1 262 726 598	846 185 073	105%	82%	99%	99%
Total	7 293 334 637	7 145 034 637	7 230 861 716	6 623 649 459	7 178 635 483	6 573 012 556	98%	92%	99%	99%

Source : rapport annuel de performances 2007 « Ville et logement »

## I. PROGRAMME 202 « RÉNOVATION URBAINE »

### A. UNE ÉCONOMIE RÉALISÉE SUR LES CRÉDITS DE PAIEMENT

#### 1. Le montage financier des autorisations d'engagement fait appel à des contributeurs externes

Selon les termes de la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, aucune dotation annuelle de moyens d'engagement au profit de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) ne peut être inférieure à 465 millions d'euros pendant la durée du programme national de rénovation urbaine.

Le respect de cette règle n'a été assuré par des crédits budgétaires que pour la première année du PNRU. Depuis 2005, ce sont des combinaisons de contributions de différents acteurs qui ont été mises en œuvre.

#### 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
2004	465 000 000		465 000 000
2005	413 300 000	50 000 000 (1)	463 300 000
2006	365 000 000	100 000 000 (1)	465 000 000
2007	380 115 419	100.000.000	480 115 419

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

Source : projet annuel de performances « Ville et logement » ; annexe au projet de loi de finances 2008. Rapport annuel de performances « Ville et logement » 2007

Pour assurer le respect de la loi de programmation pour l'exercice 2007, l'Etat a encore fait appel à des contributeurs extérieurs. Après la dotation de 100 millions d'euros apportée par les SACICAP (sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété) et inscrite en crédits de paiement au titre de l'année 2007, c'est la **Caisse des dépôts et consignations** qui a été « sollicitée » pour contribuer, **à hauteur de 100 millions d'euros et au titre de ses missions d'intérêt général**, au respect du montant minimal d'autorisations d'engagement.

#### 2. Des annulations massives de crédits de paiement qui ne pourront pas se renouveler

Compte tenu du décalage entre la conclusion des conventions ANRU, l'engagement des dépenses et la réalisation des travaux, les besoins en crédits de paiement de l'agence ont été très restreints dans les premières années de sa mise en place.

En outre, le financement des dépenses de l'ANRU a pu s'appuyer sur la contribution versée par l'UESL, qui assure, à parité avec l'Etat, le budget de l'agence. Le versement d'une avance par l'UESL en 2004 a participé à la constitution d'une trésorerie conséquente pour l'ANRU qui lui a encore permis en 2007 de faire face à ses besoins.

Selon les informations fournies à votre rapporteur spécial, la trésorerie de l'ANRU, qui s'élevait à 606 millions en 2006, **a atteint 700 millions d'euros à la fin de l'exercice.**

Ces considérations ont été avancées par le responsable de programme pour justifier l'**annulation de 228 millions d'euros en crédits de paiement** sur l'action « Programme de rénovation urbaine » par la loi de finances rectificative de 2007.

Cette annulation qui porte sur 64 % des crédits inscrits en loi de finances initiale est d'une **ampleur exceptionnelle**. Elle conduit à une diminution nette de 19 % des crédits consommés entre les exercices 2006 et 2007.

Mais elle correspond à des **circonstances particulières**, combinant des disponibilités importantes de l'agence et des demandes d'avances et de paiement qui restent encore limités compte tenu de l'état d'avancement des projets.

Au total, la **forte progression de l'écart entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiements se confirme**. Cet écart, qui devra être comblé progressivement à compter de 2009 est supérieur à celui qui était prévu par la loi de finances initiale pour 2007.

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

(en euros)

<b>Au 31/12/2005</b>	<b>Au 31/12/2006</b>	<b>Prévision LFI au 31/12/2008</b>	<b>Réalisation au 31/12/2008</b>
984.681.763	1.132.938.336	1.294.842.543	1.368.679.666

Source : rapport annuel de performances « Ville et logement » 2007

### **3. La fongibilité utilisée pour éteindre les dettes de l'Etat**

La seconde action du programme 202, intitulée « 04. Grands projets de ville - opérations de renouvellement urbain », regroupe les crédits nécessaires à la couverture des engagements au titre des opérations de GPV-ORU lancées entre les années 1997 et 2003.

Votre rapporteur spécial s'est inquiété à plusieurs reprises de la persistance d'une dette importante de l'Etat dans ce domaine et il avait souhaité qu'une plus large part des crédits de paiement non consommés de l'exercice 2007 sur l'action « Programme national de rénovation urbaine » soit utilisée à la résorption de cette dette.

Estimé à 96,6 millions d'euros, le montant des engagements antérieurs non soldés au 31 décembre 2006 devait, en effet, être réduit à 59,7 millions d'euros fin 2007.

Grâce à une mobilisation accrue des crédits de paiement, permise par la règle de la fongibilité entre actions, le responsable du programme a pu régler une part plus importante de la dette accumulée. Au total, **le montant des restes à liquider a été ramené à 43,2 millions d'euros** au 1<sup>er</sup> janvier 2008.

## ***B. DES RÉSULTATS ENCOURAGEANTS***

### **1. Un objectif atteint dans l'engagement des projets de rénovation**

Le bilan de l'action de l'ANRU au 31 décembre 2007 est incontestablement positif au regard de l'ampleur inégalée des projets de rénovation engagés comme des espoirs qu'ils ont fait naître.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2008, l'ANRU a signé 228 conventions pluriannuelles, concernant 161 quartiers prioritaires. Ces conventions concernent plus de 3 millions d'habitants et engagent un montant total de travaux dépassant 33 milliards d'euros et représentant 119.168 constructions de logements, 124.225 démolitions et 288.391 réhabilitations.

L'efficacité de l'action de l'ANRU est aussi traduite dans l'indicateur lié au programme 202 qui mesure la concentration des crédits de rénovation urbaine pour les quartiers les plus prioritaires. La part des crédits réservés aux 188 sites prioritaires est en effet passée de 74 % à 75 % entre 2006 et 2007, dépassant l'objectif qui était fixé à 70 %.

### **2. Des sujets de préoccupation**

Certains indicateurs de performance présentent des résultats 2007 qui soulèvent toutefois un certain nombre d'interrogations.

C'est le cas notamment de l'indicateur mesurant le **taux de couverture des démolitions par des reconstructions**. En flux cumulé, cet indicateur donne un taux de 67 %, inférieur à la prévision figurant en loi de finances pour 2007 qui s'établissait à 80 %, sachant que la cible, prévue par le PNRU, reste la reconstruction au « 1 pour 1 ». Les mauvais résultats obtenus, qui étaient prévisibles compte tenu de la période qui sépare nécessairement les opérations de démolition et de construction, sont sans doute à mettre en lien avec les résultats défavorables de l'indicateur mesurant l'indice de satisfaction des habitants.

Il est regrettable, par ailleurs, que le rapport annuel de performances ne soit pas en état de renseigner l'indicateur mesurant le différentiel entre le

taux de **vacance des logements sociaux** en ZUS et celui observé dans les unités urbaines correspondantes ni l'indicateur de mesure des dépassements de coûts et de délais.

Confrontée à la critique de la **lenteur de ses procédures**, l'ANRU s'est engagée en 2007 dans une **réforme de ses circuits d'attribution des avances et acomptes**. Votre rapporteur spécial réitère son souhait de voir introduit, pour la prochaine loi de finances, un nouvel indicateur permettant de mesurer les efforts réalisés par l'ANRU pour accélérer ses procédures d'instruction et de paiement.

Enfin, alors qu'une dépense fiscale est jointe au programme, celle de l'application du taux réduit de TVA aux logements en accession sociale dans les quartiers ANRU, force est de constater que son évaluation peut être sujette à caution. Chiffrée à 50 millions d'euros pour 2006, et initialement à 300 millions d'euros pour 2007, la dépense fiscale est finalement actualisée à 100 millions d'euros par le projet annuel de performances.

## II. PROGRAMME 147 « ÉQUITÉ SOCIALE ET TERRITORIALE ET SOUTIEN »

### A. UNE SOUS-CONSOMMATION PERSISTANTE

#### 1. Les difficultés de la prévision

Compte tenu de leur nature de dépenses d'intervention et de la finesse de la nomenclature utilisée pour détailler les différentes actions relevant de la politique de la ville, les prévisions de dépenses du programme 147, telles qu'elles ont été présentées lors de l'examen du projet de loi de finances initiale, se révèlent souvent contredites par les résultats de l'exécution budgétaire.

Cette difficulté particulière a encore caractérisé l'exercice 2007 même si l'on observe une progression lente mais régulière de la consommation de crédits concernant les dispositifs « phare » de la politique de la ville : les adultes-relais et les équipes de réussite éducative.

#### Dépenses d'intervention prévues et exécutées en autorisations d'engagement

(en millions d'euros)

Dispositif	Prévision 2007	Exécution 2007	Ecart
programme « Ville Vie Vacances »	10	8,8	12 %
Adultes relais	93	77,7	16 %
Réussite éducative	112,12	102,6	8 %

Source : rapport annuel de performances « Ville et logement » 2007

La même **incertitude** prévaut pour l'**évaluation des mesures fiscales** rattachées au programme et qui comprennent pour l'essentiel les mesures d'exonération des entreprises en zone franche urbaine (ZFU). Alors qu'elles avaient été chiffrées à 105 millions d'euros pour 2006, ces exonérations ont manifestement été surestimées pour l'exercice 2007 par la loi de finances. Leur estimation a ainsi été abaissée de 210 millions d'euros à 140 millions d'euros par le rapport annuel de performances. Dans le même temps l'estimation des dépenses fiscales d'exonération, pesant sur les impôts locaux et prises en charge par l'Etat, était réévaluée de 11 à 71 millions d'euros soit à un montant approximativement identique à celui pour 2006 (73 millions d'euros).

## 2. Un écart entre crédits votés et consommés qui se réduit trop lentement

La gestion des crédits d'intervention de la politique de la ville, rassemblés dans le programme 147, a souvent fait l'objet de critiques en raison de l'écart important qui s'installe entre le montant des dotations votées en loi de finances et la réalité de l'exécution budgétaire, faisant apparaître des **fortes sous-consommations**.

Selon la nature des interlocuteurs, responsables d'association ou services centraux de l'Etat, cet écart est imputé à la **lenteur des procédures** de gestion ou à la **faiblesse de la demande** exprimée par les différents acteurs de la politique de la ville. Selon votre rapporteur spécial, aucune de ces deux explications ne le justifie entièrement.

Pour l'exercice 2006, les **taux de consommation des crédits** rapportés aux dotations votées en loi de finances s'étaient établis respectivement à 82 % pour les autorisations d'engagement et 91 % pour les crédits de paiement.

L'exécution 2007 montre une **légère amélioration** de la situation. Le taux de consommation des autorisations d'engagement se monte à 89 % et celui des crédits de paiement reste stable.

Même s'ils restent inférieurs au taux moyen de consommation des crédits des missions de l'Etat, ces résultats plutôt positifs sont à souligner, dans un contexte où la gestion du programme 147 s'est trouvée bouleversée par la mise en place d'un nouvel intervenant, avec la création de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé).

### ***B. UNE MESURE LACUNAIRE DE LA PERFORMANCE***

#### 1. Une présentation qui suscite des interprétations très négatives

Sur un total de **9 indicateurs de performance** illustrant ses 4 objectifs, le programme 147 ne produit que **3 indicateurs renseignés** qui, seuls, peuvent donc, lors de l'examen du rapport annuel de performances, servir de base à l'analyse de son efficacité. Ce taux est très inférieur à celui de l'ensemble des programmes des missions budgétaires de l'Etat. Selon l'argumentation donnée par le responsable de programme, cette situation résulte du fait que les mesures des indicateurs ne sont pas disponibles lors de l'examen du projet de loi de règlement. Ils ne peuvent donc être intégrés dans le rapport annuel de performances, mais uniquement lors de l'élaboration du projet de loi de finances initiale de l'année n+1.

Après deux années d'application effective de la LOLF et de ses nouvelles règles d'évaluation des résultats, il serait souhaitable de définir des indicateurs qui puissent illustrer l'exécution du budget et des priorités de

l'année écoulée. Sachant que l'efficacité de la politique de la ville et l'évolution de la situation des quartiers sont mesurées par l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS), le programme 147 y gagnerait en crédibilité, alors que les lacunes actuelles risquent de renforcer les arguments de ceux qui dénoncent l'incapacité actuelle de l'Etat à évaluer son action pour les quartiers.

Les deux objectifs du programme dont on pourrait penser qu'ils sont les axes prioritaires (le renforcement de la mixité fonctionnelle des territoires et l'amélioration des chances de réussite des élèves les plus en difficulté), ne bénéficient d'aucune mesure de performance.

Les trois indicateurs subsistant ne présentent, en outre, qu'un intérêt limité. Ils mesurent en effet le nombre des documents téléchargés sur le site de la DIV, la part des crédits consacrés au financement des quatre priorités du programme et la part des associations subventionnées bénéficiant d'une subvention « significative ».

## 2. Des procédures trop complexes

L'exercice 2007 a vu l'intervention d'un **nouvel acteur** dans la gestion de la politique de la ville avec la création de l'Acisé, opérateur chargé de la gestion des crédits d'intervention.

Toutefois, dans la mesure où elle ne s'est pas accompagnée concomitamment d'un **recentrage de la délégation interministérielle à la ville** (DIV) sur son rôle de coordination, d'animation et d'évaluation, la **complexité de la répartition** des responsabilités entre les différents acteurs de la politique de la ville s'est trouvée accrue.

Cette absence de clarification en 2007 a eu des conséquences sur la gestion budgétaire, les différents dispositifs étant éclatés entre les deux administrations.

Le rapport annuel de performances permet d'évaluer *a posteriori* la répartition des crédits pour l'exercice 2007.

### Exécution 2007 des autorisations d'engagement Répartition des crédits entre la DIV et l'Acisé

(en milliers d'euros)

Action	Total	DIV	En %	Acisé	En %
01. Prévention et développement social	308.543	55.510	18 %	253.033	82 %
02. Revitalisation économique et emploi	321.762	303.504	94 %	18.258	6 %
03. Stratégie, ressources et évaluation	40.537	16.552	41 %	23.985	59 %

Source : rapport annuel de performances « Ville et logement » 2007

Votre rapporteur spécial regrette que la répartition des crédits entre la DIV et l'Acsé ne fasse pas l'objet d'un tableau synthétique dans le rapport annuel de performances et que les montants attribués à l'une ou l'autre des administrations manquent de cohérence selon qu'ils figurent dans la justification au premier euro ou dans la présentation des crédits alloués aux opérateurs.

Cette situation devrait cependant prendre fin en **2008** du fait de **l'adoption d'une nomenclature unique des actions**, qui sera celle utilisée par l'Acsé, comme l'a précisé le responsable du programme 147.

La distinction entre les dotations gérées par la DIV et celle gérées par l'Acsé est particulièrement complexe sur l'action « Prévention et développement social » pour laquelle les crédits des dispositifs sont éclatés en gestion selon qu'ils présentent ou non le caractère de « dispositifs spécifiques ». Ainsi, sur les actions de prévention de la délinquance, 12,6 millions d'euros sont attribués à l'Acsé et 5,5 millions d'euros à la DIV.

La prédominance de la DIV sur l'action « revitalisation économique et emploi » résulte de sa compétence de gestion sur les crédits de compensation des exonérations de charges sociales en ZFU qui ont représenté 299,1 millions d'euros en 2007. Sur cette action encore la gestion des crédits du volet « revalorisation économique et sociale » des CUCS est éclatée entre la DIV (1,8 million d'euros) et l'Acsé (17,7 millions d'euros).

Pour l'action « Stratégie, ressources et évaluation », le rapport annuel de performances ne précise pas l'attribution de la responsabilité de la gestion des 28 millions d'euros du volet « stratégie, ressources, évaluation des CUCS » qui représente pourtant 69 % du total des crédits consommés.

S'agissant de la question de la **résorption des dettes du FIV-investissement**, le responsable de programme indique que 1,5 million d'euros en AE et 50,4 millions d'euros en CP ont été consacrés à l'apurement des restes à payer. Toutefois, le montant total du reste à liquider par l'Etat au titre de ses engagements antérieurs est estimé à **82 millions d'euros** au 31 décembre 2007. Votre rapporteur spécial estime que ce montant est encore très élevé et il invite à **poursuivre et amplifier l'effort entrepris**.

### III. PROGRAMME 109 « AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT »

#### A. LA BAISSÉ DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS : ACCROC OU TENDANCE ?

##### 1. La diminution globale de la dotation de l'Etat aux aides personnelles

Le programme 109 comprend deux actions dont l'exécution a été divergente. Pour l'action « Aides personnelles », qui regroupe plus de 99 % des dotations, la consommation des crédits a été inférieure aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2007, soit 4.845 millions d'euros effectivement consommés contre une prévision de 4.933 millions d'euros.

Cette **sous-consommation** s'inscrit en **rupture avec les exercices précédents**. En 2006, les consommations de crédits avaient été identiques aux prévisions de la LFI et en 2005, une dotation complémentaire avait été inscrite en loi de finances rectificative.

Les crédits inscrits à l'action « Aides personnelles » représentent la contribution de l'Etat au FNAL, qui équilibre ses ressources et ses charges.

Depuis les trois derniers exercices, la **contribution de l'Etat est en diminution constante**. Cette baisse s'est confirmée en 2007, malgré les mesures de revalorisation des prestations intervenues le 1<sup>er</sup> janvier 2007<sup>1</sup> et l'abaissement du seuil de non versement des aides de 24 à 15 euros dont votre rapporteur spécial avait été l'initiateur.

##### Evolution des charges du FNAL et de la contribution de l'Etat

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007
Charges du FNAL	10.850	10.749	10.777
Contribution d'équilibre de l'Etat	5.684	5.107	4.845
Part de l'Etat	52 %	48 %	45 %

Source : commission des finances

La réduction de la participation de l'Etat a été compensée par l'augmentation des cotisations employeurs, liée notamment pour 2007 à **celle du taux de contribution des employeurs publics** (Etat, collectivités territoriales et leurs établissements publics) fixée, pour cet exercice, à 0,2 % de la masse salariale.

Elle a également été rendue possible par l'**affectation au FNAL d'une partie du versement effectué par les SACICAP** à l'occasion de la réforme de leur statut, à hauteur de 150 millions d'euros.

<sup>1</sup> Revalorisation des loyers et mensualités plafonds de 2,8 % et du forfait de charge de 1,8 %.

Enfin, selon la Cour des comptes, le programme « bénéficiaire » d'une **sous-budgétisation par rapport aux besoins réels**, les charges étant reportées d'une année sur l'autre. Ce report était estimé à environ 300 millions d'euros en 2006 et il subsisterait une dette de 137 millions d'euros en fin d'année 2007 due par l'Etat à l'Acoss. **Cette sous-budgétisation dénoncée par la Cour des comptes** n'a pas empêché, cependant, une annulation de 76 millions d'euros par la loi de finances rectificative pour 2007.

## 2. Le coût des opérations de relogement

La seconde action du programme, « Accompagnement des publics en difficulté » a enregistré une **consommation très supérieure aux prévisions** puisqu'elle s'établit à 18,5 millions d'euros contre 8 millions d'euros inscrits en LFI, soit une hausse de 131 %.

Dans cette enveloppe globale, les crédits destinés aux ADIL et à l'ANIL n'ont pas connu d'évolution notable. La hausse de la consommation s'explique par **deux dépenses nouvelles** qui n'avaient pas été envisagées lors du vote de la LFI :

- une dotation de **10 millions d'euros versée à l'UESL** en « avance exceptionnelle » sur la mise en place de la **garantie des risques locatifs (GRL)**, sans que le responsable de programme n'apporte plus de précisions sur la nature budgétaire et comptable de ce versement comme sur la détermination de son montant ;

- une dotation complémentaire de 800.000 euros au **groupement d'intérêt public « habitat et interventions sociales »**, portant la subvention versée au GIP à 1,105 million d'euros. Selon le rapport annuel de performances, ce versement correspond à « l'élargissement des missions du GIP début 2007 ». Il s'agit plus précisément du versement effectué au GIP pour prendre en charge la question du relogement des « mal-logés » dans plusieurs affaires très médiatisées dans le courant de l'année 2007 (squat de Cachan, canal Saint-Martin, rue de la Banque).

## ***B. DES RÉSULTATS QUI NE S'AMÉLIORENT PAS***

### 1. La stagnation des taux d'effort

Malgré l'importance des sommes consacrées aux aides personnelles au logement, les indicateurs de résultat du programme 109 ne font pas apparaître une amélioration sensible de la situation des ménages.

C'est notamment le cas de l'indicateur qui mesure le taux d'effort net moyen des ménages en locatif.

L'indicateur distingue quatre catégories de ménages : bénéficiaires des minima sociaux, salariés, étudiants boursiers et non boursiers. Seuls les

salariés et les étudiants boursiers connaissent un très léger allègement de leur taux d'effort qui s'établit entre 24,6 % et 27,4 % de leurs revenus.

## **2. Des leviers d'action qui échappent au responsable de programme**

Parmi les autres indicateurs de résultat du programme, plusieurs ne mesurent qu'imparfaitement son efficacité, dans la mesure où ils font référence à des politiques qui ne relèvent pas de la seule action du responsable de programme.

L'indicateur relevant le pourcentage d'assignations en justice conduisant à une décision de justice prononçant l'expulsion, ou celui, non renseigné, du pourcentage des personnes sortant des centres d'hébergement et de réinsertion sociale ayant accédé à un logement social, relèvent de cette catégorie.

## IV. PROGRAMME 135 « DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT »

### A. LA SOUTENABILITÉ DU PROGRAMME EN CAUSE

#### 1. La forte hausse des engagements

Initialement votées à un montant de 1.203 millions d'euros, les autorisations d'engagement du programme 135 ont été portées, en exécution, à 1.262 millions d'euros, à la suite de deux mouvements de sens contraire :

- le transfert de 149 millions d'euros sur le titre 2, correspondant à 3.088 ETPT, vers les programmes « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique » et « Soutien et pilotage des politiques de l'équipement » ;

- une ouverture de **189 millions d'euros supplémentaires** afin d'assurer le financement des **objectifs de production de logements sociaux définis par la loi instituant le droit au logement opposable** du 5 mars 2007.

Ces mesures ont entraîné une forte progression des capacités d'engagement de la principale action du programme « Construction locative et amélioration du parc » qui représente 96,21 % des crédits du programme.

#### 2. Le retour de la dette HLM

Compte tenu de ces mouvements, l'exécution budgétaire du programme 135, pour l'exercice 2007, se caractérise par un fort écart entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement. Mais, contrairement à l'exercice précédent, ce sont les engagements qui sont très sensiblement supérieurs aux crédits de paiement.

##### Evolution de l'écart entre AE et CP

(en euros)

	Autorisations de programme	Crédits de paiement	Taux de couverture CP/AE
Consommation 2006	963.924.356	1.050.231.143	109 %
Consommation 2007	1.262.726.598	846.185.073	67 %

Source : rapport annuel de performances « Ville et logement » 2007

Cette évolution a deux conséquences :

- une **progression de 16 % du solde des engagements non couverts par des paiements** au 31 décembre 2007 qui passe à 2.961 millions d'euros. Même si le responsable de programme justifie ce décalage par « *la nature des opérations financées, qui s'inscrivent dans des cycles de paiement longs* », il

demeure que cette tendance fait peser un **risque sur la soutenabilité du programme** ;

- une nouvelle **progression de la dette de l'Etat aux organismes de logement social** qui devait pourtant être apurée en 2006 par une partie - fixée à 250 millions d'euros- du versement des SACICAP à l'Etat. Du fait de la réduction des crédits de paiement, l'apurement de la dette est reporté après 2007.

La reconstitution de la dette HLM, estimée à 320 millions d'euros fin 2007 alors qu'elle était de 196 millions d'euros fin 2006, est un sujet **particulièrement préoccupant** car elle illustre la difficulté pour l'Etat à s'engager durablement dans une action de redressement de sa gestion à l'égard de ses partenaires et qu'en conséquence, elle **nuît à sa crédibilité**. A cet égard, l'argument selon lequel la situation financière des entreprises sociales pour l'habitat (ESH) autorise ce « dérapage », n'est pas recevable.

### **3. Une augmentation de la dépense fiscale**

Les dépenses fiscales, rattachées au programme 135, représentent un montant très important, en progression sensible. Chiffrées pour 2006 à 10.296 millions d'euros, elles ont été évaluées initialement pour 2007 à 10.575 millions d'euros avant d'être **actualisées à 11.243 millions d'euros**, soit une progression supérieure à 9 %.

Ce montant inclut toutefois pour plus de 5 milliards d'euros la dépense résultant de l'application du taux réduit de TVA aux travaux effectués sur la résidence principale, et pour 1,8 milliard d'euros le coût du crédit d'impôt pour dépenses d'équipement en faveur des économies d'énergie et du développement durable.

Ces deux dépenses fiscales, ainsi que la dépense liée au prêt à taux zéro, font l'objet pour la première fois, dans le rapport annuel de performances, d'une **évaluation au titre des dépenses fiscales à fort enjeu**.

S'agissant du **prêt à taux zéro**, qui a touché au cours de l'exercice 195.000 bénéficiaires, on observe que si son coût a progressé de 120 à 300 millions d'euros entre 2006 et 2007, il est **très inférieur à l'estimation** qui avait été fournie en loi de finances initiale, soit 700 millions d'euros.

Les dépenses liées à l'application du **taux réduit de TVA** sur l'achat de terrains pour la construction de logements sociaux et sur les opérations de **location sociale** et de **location-accession** progressent également fortement et atteignent 970 millions d'euros.

## **B. LES PERFORMANCES À L'ÉPREUVE DE LA CRISE**

### **1. Malgré certains succès...**

La performance du programme 135 est mesurée par **onze indicateurs** dont les résultats sont globalement satisfaisants, notamment dans les domaines suivants :

- la lutte contre le logement indigne ;
- le taux de logements adaptés aux personnes âgées et handicapées ;
- la réalisation des objectifs annuels des communes concernées par l'article 55 de la loi SRU.

D'autres indicateurs n'atteignent pas les prévisions définies par la loi de finances initiale.

C'est le cas des indicateurs mesurant le temps d'attente pour l'obtention d'un logement social. Comme le reconnaît le rapport annuel de performances, la part des demandeurs de logement social dont l'ancienneté est supérieure à 1,5 fois l'ancienneté moyenne reste trop élevée, notamment dans les zones tendues où elle atteint 22,5 %.

### **2. ... les résultats du programme restent très fragiles**

Les résultats du programme illustrent cependant la difficulté, pour la politique du logement, de contrer les effets d'une crise durable et multiforme.

Les prévisions en matière d'interventions de l'ANAH sur le parc privé ou de constructions dans le parc locatif social qui avaient été établies par la loi de finances pour 2007 ne sont pas atteintes en fin d'exécution.

Le **décalage entre les prévisions et la réalisation** est particulièrement sensible pour la production de l'offre nouvelle de logements sociaux, dont les ambitions ont été réévaluées par la loi instituant le droit au logement opposable.

#### **Objectifs de production de logements sociaux et réalisation**

	<b>Prévisions. Nombre de logements (PLF)</b>	<b>Prévisions modifiées par la loi Dalo</b>	<b>Réalisation. Nombre de logements produits</b>
PLUS	56 500	60 000	47 200
PLAI	6 500	20 000	13 737
PLS	37 000	37 000	38 106
<i>dont PLS foncière</i>	<i>10 000</i>	<i>10 000</i>	<i>4 214</i>

Source : rapport annuel de performances « Ville et logement » 2007