

Paris, le 5 novembre 2013



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2014

COMMISSION
DES
FINANCES

NOTE DE PRÉSENTATION

**Mission « EGALITÉ DES TERRITOIRES, LOGEMENT ET VILLE »
et Articles 64 à 66**

Rapporteur spécial :

M. François REBSAMEN

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
I. PRÉSENTATION DE LA MISSION	7
A. UNE STABILITÉ GLOBALE DE LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE APRÈS UNE IMPORTANTE ÉVOLUTION EN 2013.....	7
B. UN BUDGET AU SERVICE DE LA POLITIQUE VOLONTARISTE DU GOUVERNEMENT EN FAVEUR DE L'ACCÈS AU LOGEMENT	8
1. <i>La participation en hausse de l'Etat au financement de la politique du logement et de la ville</i>	8
2. <i>Le financement par les programmes d'investissements d'avenir</i>	11
C. UNE DIMINUTION DES DÉPENSES FISCALES QUI RESTENT TOUTEFOIS ENCORE ÉLEVÉES.....	12
1. <i>Une diminution notable des dépenses fiscales de la mission</i>	12
2. <i>Des dépenses toujours considérables pour les dispositifs d'incitation fiscale désormais éteints</i>	14
II. PRÉSENTATION DES PROGRAMMES	16
A. LE PROGRAMME 177 « PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES »	16
1. <i>Un programme aux moyens renforcés</i>	17
2. <i>La poursuite de l'effort en matière d'hébergement et de logement adapté</i>	18
B. LE PROGRAMME 109 « AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT »	21
1. <i>La maîtrise des dépenses tout en favorisant l'accès au logement des ménages les plus fragiles</i>	22
2. <i>Une légère hausse des crédits consacrés par l'Etat au financement des aides personnelles au logement</i>	23
C. LE PROGRAMME 135 « URBANISME, TERRITOIRES ET AMÉLIORATION DE L'HABITAT »	24
1. <i>Les aides à la pierre : des crédits budgétaires s'inscrivant dans un dispositif incitatif de développement du parc locatif social</i>	26
2. <i>La poursuite de la lutte contre l'habitat indigne et dégradé</i>	28
3. <i>Une nouvelle hausse attendue des dépenses de contentieux au titre du DALO</i>	29
D. LE PROGRAMME 147 « POLITIQUE DE LA VILLE »	30
1. <i>Un budget contenu pour une politique de la ville en renouvellement</i>	32
2. <i>Une nouvelle programmation pour la ville</i>	33
3. <i>Une réforme structurelle : la création d'un commissariat général à l'égalité des territoires</i>	35
E. LE PROGRAMME 337 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES, DU LOGEMENT ET DE LA VILLE »	36

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	39
• <i>ARTICLE 64 (Art. L. 351-3 du code de la construction et de l'habitation)</i> Modification du barème des aides personnelles au logement	39
• <i>ARTICLE 65 (Art. 43 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013)</i> Simplification du circuit de financement du Fonds national d'aide au logement (FNAL) par Action Logement	44
• <i>ARTICLE 66 (Art. 7-1 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République)</i> Modification des conditions d'assistance technique de l'État aux communes et à leurs groupements	48

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Bien que le financement de la politique du logement soit très majoritairement extra budgétaire, le **budget** de la mission « Egalité des territoires, logement et ville », **en légère hausse**, reflète la volonté pour le Gouvernement de faire du logement une **priorité de son action**, dans la continuité des mesures ambitieuses prises en 2013 en faveur de la construction de logements.

2. Dans le cadre de la mise en œuvre du plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, l'enveloppe consacrée à la **prévention de l'exclusion et l'insertion des personnes vulnérables** fait l'objet d'une augmentation de 9 % par rapport à 2013, à périmètre constant. Elle permettra notamment de créer 3 600 places d'hébergement d'urgence et d'en pérenniser 1 400 sous statut de centre d'hébergement et de réinsertion sociale.

3. Malgré le maintien des barèmes de calculs des **aides personnelles au logement** au niveau de 2013, le budget qui leur est consacré augmente en 2014. A ce titre, 173 millions d'euros supplémentaires sont prévus pour la subvention d'équilibre versée par l'Etat.

4. La baisse des crédits de paiements consacrés aux **aides à la pierre** est intégralement compensée par un prélèvement sur fonds de concours issu du fonds de la Caisse de garantie du logement locatif social, les autorisations d'engagement restant fixées à 450 millions d'euros. L'objectif demeure la construction de 500 000 logements, dont 150 000 logements sociaux.

5. Correspondant à plus de 12 milliards d'euros, les **dépenses fiscales enregistrent une diminution notable** comparé à 2013, principalement due au passage de 7 % à 10 % du taux réduit de TVA applicable aux travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur des logements achevés depuis plus de deux ans. Les mesures de défiscalisation prises au cours de la dernière décennie continuent d'avoir un impact important sur ce montant.

Au 10 octobre 2013, 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, 84 % des réponses portant sur la mission « Egalité des territoires, logement et ville » étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

Etaient également disponibles :

- le « jaune budgétaire » évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements ;*
- le « jaune budgétaire » sur la programmation des emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction ;*
- et le document de politique transversale « Ville », annexé au projet de loi de finances pour 2014.*

I. PRÉSENTATION DE LA MISSION

A. UNE STABILITÉ GLOBALE DE LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE APRÈS UNE IMPORTANTE ÉVOLUTION EN 2013

La mission « Égalité des territoires, logement et ville » compte **cinq programmes**.

Pour rappel, à l'occasion de la loi de finances pour 2013, la structure de la mission a fait l'objet d'un **important remaniement**, dans le souci d'affirmer une cohérence politique, avec principalement :

- la modification du **programme 135**, à la fois dans son intitulé et dans son contenu, en intégrant désormais l'urbanisme et les territoires, sous la forme d'une action complémentaire 7 « Urbanisme et aménagement » ;

- la création d'un **nouveau programme 337** « Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville », programme dit de soutien, rassemblant les emplois et les dépenses de personnels (titre 2) des programmes 135 et 109 ainsi que certains personnels supports ;

- le **rattachement de l'action 5 « Grand Paris »** au programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat », autrefois dans le programme 147 « Politique de la ville ». Toutefois, cette action ne comporte aucune inscription de crédits budgétaires.

Dans le cadre du projet de budget 2014, le **programme 177** « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » a été **recentré sur ses missions d'hébergement et d'accès au logement** des personnes défavorisées, conformément aux préconisations de la Cour des comptes¹ et de votre commission des finances.

Ainsi, les **dispositifs concernant les rapatriés** et leurs familles, dont la responsabilité émanait à la Mission interministérielle aux rapatriés, ont été **transférés au programme 169** « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » de la mission interministérielle « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation ».

Il convient de noter que la **structure du programme 147 « Politique de la ville »** devrait prochainement être modifiée afin de tenir compte de l'organisation du pôle dédié à la politique de la ville au sein du futur commissariat général à l'égalité des territoires qui devrait être créé au début de l'année 2014, conformément aux décisions du Comité interministériel de l'action publique (CIMAP) du 17 juillet 2013. Il regroupera l'agence nationale

¹ Dans son « Analyse de l'exécution du budget de l'Etat par mission et programmes » pour l'exercice 2011.

de la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé), le secrétariat général du comité interministériel des villes (SG-CIV) et la délégation à l'aménagement des territoires et à l'attractivité régionale (DATAR).

Votre rapporteur spécial se félicite des aménagements qui permettent de rendre la **présentation** de la mission **plus cohérente**. Il rappelle toutefois que les modifications permanentes de maquette budgétaire rendent difficiles le contrôle du Parlement pour la comparaison entre les différents exercices.

B. UN BUDGET AU SERVICE DE LA POLITIQUE VOLONTARISTE DU GOUVERNEMENT EN FAVEUR DE L'ACCÈS AU LOGEMENT

1. La participation en hausse de l'Etat au financement de la politique du logement et de la ville

Le budget de la mission « Egalité des territoires, logement et ville » pour 2014 s'élève à 8,256 milliards d'euros pour les autorisations d'engagement et 8,072 milliards d'euros pour les crédits de paiements, contre respectivement 8,063 milliards d'euros et 7,998 milliards d'euros inscrits dans la loi de finances initiale pour 2013.

Les autorisations d'engagement augmentent ainsi de 2,4 % et les crédits de paiement de près de 1 % par rapport à 2013.

Evolution des crédits de la mission, AE et CP par programme

(en euros)

Programme	AE 2013	AE 2014	Evolution 2014/2013	CP2013	CP2014	Evolution 2014/2013
177 Prévention de l'exclusion et insertion des personnes défavorisées	1 223 388 614	1 313 268 421	7,3%	1 223 388 614	1 313 268 421	7,3%
109 Aides à l'accès au logement	4 892 947 897	5 065 683 259	3,5%	4 892 947 897	5 065 683 259	3,5%
135 Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	626 900 717	579 941 631	-7,5%	561 791 717	406 870 131	-27,6%
147 Politique de la ville	503 604 867	492 688 099	-2,2%	503 687 165	481 400 000	-4,4%
337 Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville	816 131 016	804 581 023	-1,4%	816 131 016	804 581 023	-1,4%
Total	8 062 973 111	8 256 162 433	2,4%	7 997 946 409	8 071 802 834	0,9%

Source : commission des finances

L'essentiel des augmentations de crédits se concentre sur les objectifs prioritairement fixés par le Gouvernement pour faciliter l'accès au logement, améliorer l'habitat en favorisant la transition écologique et poursuivre le renouvellement de la politique de la ville destinée à assurer l'égalité des territoires.

Les choix budgétaires s'inscrivent, en particulier, dans le cadre :

- du **Plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale** adopté lors du Comité interministériel de lutte contre les exclusions le 21 janvier 2013. L'augmentation de 9 % des crédits du programme « prévention de l'exclusion et insertion des personnes défavorisées » permettra notamment la création de 3 600 places d'hébergement d'urgence supplémentaires et la pérennisation de 1 400 places d'hébergement d'urgence sous statut de centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) ;

- du **Plan d'investissement pour le logement**, présenté le 21 mars 2013 présenté par le Président de la République, avec pour objectif la construction de 500 000 logements par an, dont 150 000 logements sociaux, ainsi que la rénovation énergétique de 120 000 logements sociaux par an. L'accès au logement des foyers les plus fragiles est également favorisé avec la mise en place d'un dispositif spécifique pour les « logements très sociaux » ;

- des réformes apportées par le **projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové** et le **projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine**, actuellement en cours d'examen au Parlement ;

- les **27 engagements** arrêtés par **Comité interministériel des villes** du 19 février 2013 pour le rétablissement de l'égalité républicaine dans les quartiers.

D'importantes **mesures** sont prévues par le **projet de loi de finances pour 2014**, notamment l'abaissement de la TVA applicable aux travaux d'amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans (article 7 *ter*) et à construction et à la rénovation de logements sociaux (article 19) ainsi que la réforme du crédit d'impôt en faveur du développement durable et l'aménagement de l'éco-prêt à taux zéro (article 56).

Il convient toutefois de rappeler que le **financement des politiques du logement et de la ville est désormais assuré très majoritairement par des ressources extra budgétaires**.

L'apport principal est ainsi assuré par **Action logement** qui a signé avec l'Etat une lettre d'engagement mutuel le 12 novembre 2012.

**Extraits de la lettre d'engagement mutuel de l'Etat et l'UESL - Action logement,
signée le 12 novembre 2012**

L'UESL - Action logement s'engage à :

« financer les emplois suivants :

- un minimum d'1,5 milliard d'euros par an sur les trois prochaines années en faveur du logement locatif social, représentant 950 millions d'euros par an d'équivalent subvention. L'UESL veillera à accompagner en toute équité l'ensemble des bailleurs sociaux dans leur démarche de production de logement sociaux ; les modalités de mobilisation et d'attribution de cette enveloppe (prêts, subventions, fonds propres) feront l'objet d'une négociation entre l'UESL et l'Etat dans l'objectif national de production de 150 000 logements sociaux par an ;

- 1,2 milliard d'euros par an sur la période triennale 2013-2015 pour financer les politiques publiques du logement selon la répartition prévue ci-dessus ;

- 1,3 milliard d'euros par an pour les dispositifs de mobilité et de sécurisation, pour le développement et l'accession très sociale des salariés, en priorité auprès des locataires HLM et de la location-accession sociale et pour la production d'une offre en cœur de ville de logements de qualité en meublés-colocation destinés prioritairement aux jeunes géographiquement et fonctionnellement mobiles ;

- 0,2 milliard d'euros par an pour les prêts accordés à l'association Foncière Logement, montant qui sera remis en débat avec les négociations à ouvrir dès 2012 entre les partenaires sociaux et l'Etat pour redéfinir les engagements et le modèle économique de la Foncière Logement.

Pour sa contribution au développement de l'offre de logement locatif social, Action logement a notamment souscrit un **emprunt d'un milliard d'euros** sur le fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations le 24 septembre 2013.

Le **plafond de la mission** pour 2014, au format de la loi de programmation des finances publiques (hors contributions de l'Etat au CAS pensions), s'élève à 7,864 milliards d'euros. Il est **légèrement supérieur à la trajectoire fixée par la loi de programmation des finances publiques**, ce qui s'explique notamment par la hausse mécanique des aides personnelles au logement.

Rappel de la loi de programmation des finances publiques

(en millions d'euros)

	LFI 2013*	LPFP 2014*	LPFP 2015*
Plafond des crédits de paiement	7 770	7 729	7 726

Source : projet annuel de performances

2. Le financement par les programmes d'investissements d'avenir

Dans le cadre du programme d'investissement d'avenir (PIA), l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) gère l'action « Rénovation thermique des logements ». Doté de 365 millions d'euros, le programme « Habiter mieux » vise à aider les propriétaires occupant modestes et très modestes occupant des logements « énergivores » à engager des travaux d'économie d'énergie pour obtenir un gain énergétique d'au moins 25 %. L'objectif à atteindre est de 120 000 logements ayant bénéficié de cette rénovation thermique entre 2010 et 2017.

Selon le « jaune budgétaire » annexé au projet de loi de finances pour 2014 et relatif à la mise en œuvre et au suivi des investissements d'avenir, 25 689 financements ont été accordés au 31 juillet 2013, pour un engagement de crédits à hauteur de 61 millions d'euros à la même date.

Compte tenu du fait que le niveau d'engagement était inférieur à ce qui était attendu (30 000 logements par an), la programmation du fonds d'aide à la rénovation thermique des logements du parc privé (FART) a été revue (décret n° 2013-610 du 10 juillet 2013) :

- les plafonds de ressources des propriétaires occupants éligibles aux aides ont été augmentés ;

- le bénéfice des aides a été ouvert sous conditions aux propriétaires bailleurs et aux syndicats de copropriétés en grande difficulté ;

- les aides du FART ont ainsi été revalorisées pour les propriétaires occupants. Une enveloppe de 135 millions d'euros a été réservée pour le financement d'une prime exceptionnelle de 1 350 euros.

Il est également permis de noter que l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) intervient en tant qu'opérateur sur d'autres missions dans le cadre du PIA. Ainsi en est-il, par exemple, du programme « Internats d'excellence et égalité des chances » pour 452 millions d'euros et avec pour objectif la création ou la labellisation de 20 000 places d'internat. Au 31 juillet 2013, 398 millions d'euros ont été engagés au titre de ce programme, pour la création ou l'extension de 76 internats d'excellence représentant 12 000 places nouvelles et 6 200 places labellisées « Internats d'excellence ».

Le nouveau PIA lancé en juillet 2013 prévoit également de consacrer, 335 millions d'euros à l'action « Villes durables » (mission « Ecologie, développement et aménagements durables »), qui seront également gérés par l'ANRU.

C. UNE DIMINUTION DES DÉPENSES FISCALES QUI RESTENT TOUTEFOIS ENCORE ÉLEVÉES

1. Une diminution notable des dépenses fiscales de la mission

Selon le projet annuel de performances, les dépenses fiscales rattachées à la mission s'élèvent à **12,176 milliards d'euros** pour 2014, contre 13,490 milliards d'euros en 2013, soit une **baisse de 9,7 %**. Elles correspondent à 168 % des crédits de la mission, hors dépenses de personnels (titre 2).

Le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » continue de concentrer l'essentiel de ces dépenses fiscales (95,3 %).

Dépenses fiscales liées à la mission

(en millions d'euros)

Dépenses fiscales sur impôts d'Etat			
Programme	2012	2013	2014
177 Prévention de l'exclusion et insertion des personnes défavorisées	45	45	45
109 Aides à l'accès au logement	61	65	65
135 Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	13117	12861	11603
147 Politique de la ville	291	306	335
337 Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville	0	0	0
Total	13 514	13 277	12 048
Dépenses fiscales sur impôts locaux pris en charge par l'Etat			
Programme	2012	2013	2014
177 Prévention de l'exclusion et insertion des personnes défavorisées	0	0	0
109 Aides à l'accès au logement	29	32	35
135 Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	64	72	73
147 Politique de la ville	128	109	20
337 Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville	0	0	0
Total	221	213	128
Total général	13 735	13 490	12 176

Source : projet annuel de performance et commission des finances

Cette évolution des dépenses fiscales rattachées à la mission s'explique, pour une très large part, par le **passage de 7 % à 10 % du taux réduit de TVA** applicable aux travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur des logements achevés depuis plus de deux ans. La dépense estimée passe ainsi de 5,04 milliards d'euros à 3,89 milliards d'euros.

S'agissant des impôts locaux, la baisse de 89 millions d'euros des dépenses fiscales rattachées au programme « Politique de la ville » s'explique uniquement par l'extinction en 2013 de l'abattement de 30 % sur la base d'imposition de la taxe foncière sur propriétés bâties, applicable aux logements à usage locatif appartenant à des organismes d'habitation à loyer modéré ou à des sociétés d'économie mixte situés en zone urbaine sensible (ZUS) et ayant fait l'objet d'une exonération de longue durée. Toutefois, le dispositif devrait faire l'objet d'une prorogation d'un an, dans l'attente de l'adoption du projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. Un amendement devrait être déposé en ce sens lors de l'examen par le Parlement du projet de loi de finances pour 2014.

Le nouveau **dispositif d'incitation fiscale à l'investissement locatif dans le logement intermédiaire, dit « dispositif Duflot »**, crée quant à lui une nouvelle dépense fiscale limitée à **35 millions d'euros** pour 2014, conformément aux prévisions qui avaient été fournies par le Gouvernement lors de son adoption à l'article 80 de la loi de finances initiale pour 2013.

Dispositif d'aide à l'investissement locatif intermédiaire (dispositif « Duflot »)

L'article 80 de la loi de finances pour 2013 (n° 2012-1509 du 29 décembre 2012) a créé un nouveau dispositif d'aide à l'investissement locatif intermédiaire, alors que le dispositif d'aide à l'investissement locatif dit « Scellier » arrivait à extinction.

Ce nouveau dispositif consiste en une réduction d'impôt de 18% (dans la limite de 300 000 € et 5 500 € par mètre carré) étalée sur neuf ans, pour la construction ou l'acquisition d'un ou deux logements neufs ou assimilés (définition identique que celle retenue pour le dispositif dit « Scellier »), en contrepartie d'un engagement de location sous plafonds de loyer et de ressources du locataire d'au minimum neuf ans. Les départements et collectivités d'outre-mer sont également éligibles au dispositif. Le taux de réduction de l'impôt y est fixé à 29 %, et les plafonds de loyer et de ressources du locataire sont adaptés.

Pour être éligibles à la réduction d'impôt, les logements doivent atteindre un certain niveau de performance énergétique. Pour les constructions nouvelles, il s'agit du respect de la réglementation thermique 2012 (« RT 2012 »), ou de l'obtention du label « bâtiment basse consommation, BBC 2005 » prévu par l'arrêté du 3 mai 2007 relatif au contenu et aux conditions d'attribution du label « haute performance énergétique » (pouvant être délivré uniquement aux logements dont le dépôt du permis de construire est antérieur au 1er janvier 2013). Pour les bâtiments existants, il s'agit soit de l'obtention du label « haute performance énergétique, HPE rénovation » ou du label « bâtiment basse consommation énergétique rénovation, BBC rénovation 2009 » prévus par l'arrêté du 29 septembre 2009 relatif au contenu et aux conditions d'attribution du label « haute performance énergétique rénovation », soit du respect d'au moins deux exigences sur quatre éléments, précisés par l'arrêté du 5 mars 2012.

Ce dispositif se distingue du « Scellier » à plusieurs égards :

- La réduction d'impôt a été calibrée pour être la contrepartie de loyers situés à un niveau « intermédiaire » entre le parc social et le parc privé, équivalent au niveau des loyers de marché minorés de 20 %. Les préfets de région peuvent moduler les plafonds fixés par zone à la baisse, afin de s'assurer du caractère réellement intermédiaire des plafonds de loyer s'appliquant localement ;

- Afin de cibler le dispositif sur les communes où le besoin de logements intermédiaires est avéré, et dans un souci d'efficacité et de protection des investisseurs, seuls les logements situés dans les communes des zones A et B1, ainsi que dans les communes de zone B2 ayant reçu un agrément dérogatoire des préfets de région, pourront bénéficier de la réduction d'impôt. A titre transitoire, les communes situées en zone B2 étaient éligibles au dispositif sans agrément jusqu'au 30 juin 2013 ;

- Afin de garantir une mixité d'occupation, seuls les logements situés dans des immeubles comportant un quota minimal de logements ne pouvant pas donner lieu à la réduction d'impôt sont éligibles au dispositif (dispositions applicables à compter de l'entrée en vigueur d'un décret à paraître).

Source : réponses au questionnaire budgétaire

2. Des dépenses toujours considérables pour les dispositifs d'incitation fiscale désormais éteints

Les dépenses fiscales liées à des régimes d'aide à l'accession à la propriété ou à l'investissement locatif désormais éteints pèsent encore considérablement sur la dépense fiscale totale de la mission.

Avec 1,36 milliard d'euros en 2014, ces dispositifs passés continuent même de progresser, en particulier les dispositifs « Scellier » et « Scellier intermédiaire ».

La dépense fiscale liée aux régimes d'incitation à l'investissement locatif passés

(en millions d'euros)

	Fin du fait générateur	Coût 2012	Coût 2013	Coût 2014
Déduction dégressive sur les revenus des logements loués à usage d'habitation principale pour les investissements réalisés à compter du 3 avril 2003 : dispositifs Robien classique et Robien recentré	2009	331	300	270
Réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif : dispositif Scellier	2012	430	600	660
Réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif (sous conditions de loyer et de ressources du locataire) : Scellier intermédiaire	2013	215	300	330
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	2009	40	40	40
Déduction dégressive sur les revenus des logements neufs loués à usage d'habitation principale : Dispositif "Perissol	1999	51	51	51
Déduction dégressive sur les revenus des logements neufs loués à usage d'habitation principale (sous conditions de loyer et de ressources du locataire) : Dispositif Besson neuf	2003	26	18	0
Déduction sur les revenus des logements loués à usage d'habitation principale dans les zones de revitalisation rurale	2012	9	9	9
Total		1 102	1 318	1 360

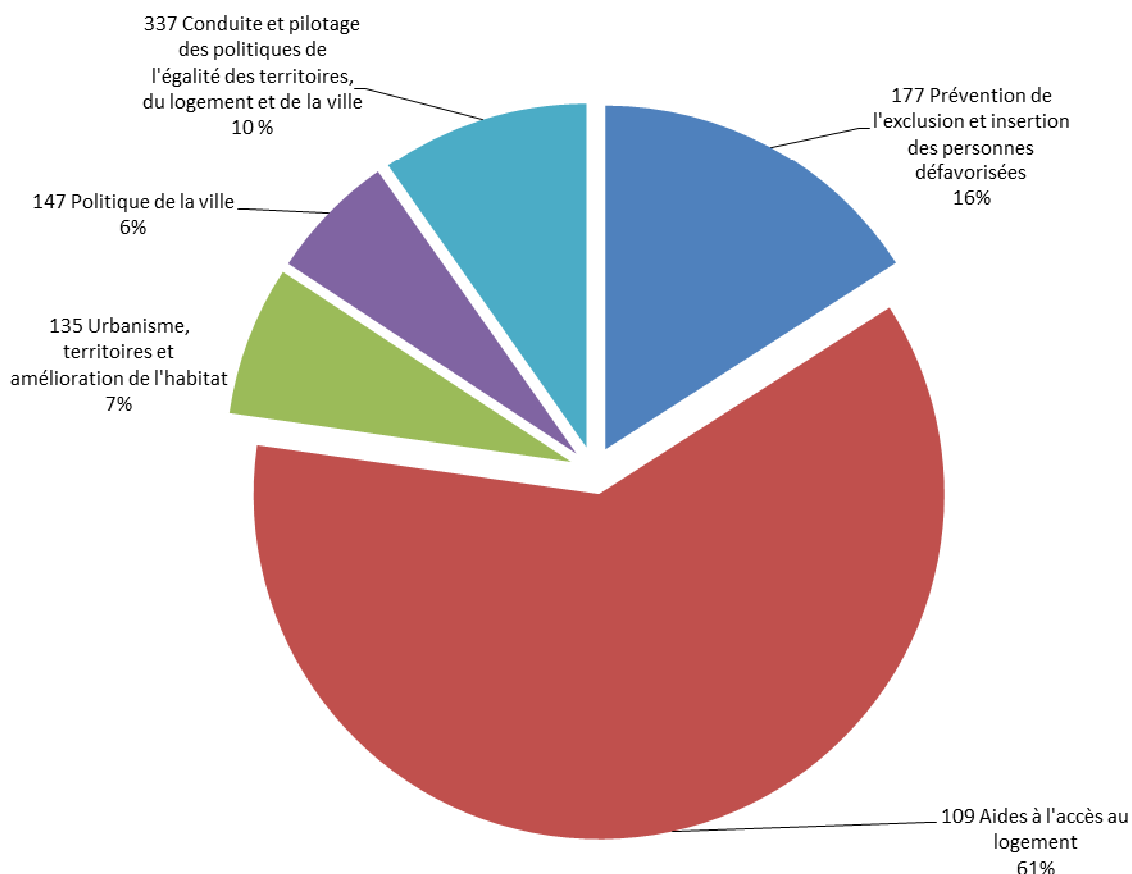
Source : projet annuel de performances 2014 et commission des finances

Les dépenses fiscales liées au **crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt** supportés par le contribuable pour l'acquisition ou la construction de son habitation principale représentent encore 1,175 milliard d'euros. Elles enregistrent, toutefois, une diminution importante par rapport à 2013 (- 28,36 %) et 2012 (- 41,11 %).

La dépense liée au prêt à taux zéro et au prêt à taux zéro renforcé passe quant à elle de 1,24 milliard d'euros en 2013 à 1,21 milliard d'euros en 2014.

II. PRESENTATION DES PROGRAMMES

La mission « Egalité des territoires, logement et ville » comporte cinq programmes, dont l'essentiel des crédits sont consacrés aux aides personnelles au logement.



A. LE PROGRAMME 177 « PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES »

Bien qu'il soit exécuté sous l'autorité du ministre de l'égalité des territoires et du logement, le programme 177 a toutefois pour responsable le directeur de la cohésion sociale au ministère de la santé.

Il regroupe les crédits de la politique d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées, dans le souci d'offrir des réponses aux situations d'urgence.

La seule dépense fiscale rattachée au programme correspond à l'exonération d'impôt sur le revenu des allocations, des indemnités et des prestations d'assistance et d'assurance.

Le projet annuel de performances prévoit une augmentation notable de cette dépense, avec 45 millions d'euros (au lieu des 25 millions d'euros en 2013), en raison de l'actualisation du taux marginal moyen d'imposition de ses bénéficiaires.

1. Un programme aux moyens renforcés

À structure courante, les crédits du programme augmentent de 7,3 % par rapport à la loi de finances pour 2013, correspondant à 89,88 millions d'euros supplémentaires.

Cette **hausse** s'avère encore plus élevée à **structure constante**, puisqu'en tenant compte du changement de périmètre du programme, elle **atteint 9 %**.

En effet, comme indiqué dans la présentation générale de la mission, le programme 177 a, de nouveau cette année, fait l'objet d'une modification de maquette budgétaire, l'action 15 « Rapatriés » étant désormais rattachée au programme 169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » de la mission interministérielle « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation ». Il passe ainsi de quatre à trois actions.

Pour rappel, déjà dans la loi de finances initiale pour 2013, l'action 13 « aide alimentaire », qui figurait auparavant dans ce programme, avait été transférée vers le programme 304 « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales » appartenant à la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

S'il se félicite de ce recentrage sur l'hébergement et l'accès au logement, votre rapporteur espère, toutefois, que la maquette budgétaire pourra enfin se stabiliser pour l'avenir.

L'évolution des crédits entre actions est contrastée, l'effort continuant d'être principalement porté sur l'hébergement et le logement adapté.

Répartition des crédits par actions du programme

(AE en milliers d'euros)

Actions	Exécution 2012	LFI 2013	PLF 2014	Evolution 2014/2013
11 Prévention de l'exclusion	68 163	59 144	55 075	- 6,9 %
12 Hébergement et logement adapté	1 168 491	1 131 261	1 242 314	9,8 %
13 Aide alimentaire	22 601	0	0	
14 Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale	18 182	14 584	15 880	8,9 %
15 Rapatriés	21 601	18 400	0	

Source : commission des finances

S'agissant de l'action 11 « Prévention de l'exclusion », il convient de noter que, si les crédits consacrés aux « Actions de prévention et accès aux droits » restent stables en 2014 (avec 15,075 millions d'euros), une réforme du dispositif de soutien à la gestion des aires d'accueils des gens du voyage sera engagée au cours de cette année. Elle permettra ainsi de répondre pour partie aux recommandations de la Cour des Comptes sur l'accueil et l'accompagnement des gens du voyage, rendu public en octobre 2012.

2. La poursuite de l'effort en matière d'hébergement et de logement adapté

Les crédits consacrés à l'hébergement et au logement adapté correspondent à l'essentiel des dépenses du programme 177 puisque l'action 12 absorbe à elle seule plus de 94 % de son enveloppe, soit 1,242 milliard d'euros en 2014.

En hausse de 9,8 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2013, ces crédits traduisent, en particulier, les engagements pris par l'Etat dans le cadre du **Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté lors du Comité interministériel de lutte contre les exclusions** le 21 janvier 2013.

**Evolution des crédits consacrés
à l'hébergement et au logement adapté**

(en millions d'euros)

	LFI 2013	PLF 2014	Evolution 2013/2014 en %
Veille sociale	85,9	88,7	3,26
Hébergement d'urgence	275	321,9	1,17
Centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)	610	623	1,02
Logement adapté	160,3	208,8	30,26

Source : commission des finances

Ainsi, la **veille sociale**, qui permet d'établir un premier contact et un premier accueil de personnes sans abri en leur procurant des aides matérielles et une orientation vers un hébergement, dispose d'une enveloppe de 88,7 millions d'euros, équivalant à une hausse de 2,8 millions d'euros (+3,3 % par rapport à 2013).

La veille sociale recouvre les missions remplies par différentes structures : les services d'accueil et d'orientation (SAO), les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), le « 115 », les SAMU sociaux (et autres équipes mobiles allant vers les personnes les plus exclues pour établir un premier contact et offrir une première orientation) et les accueils de jour.

Votre rapporteur spécial se félicite qu'en 2014, une attention particulière soit notamment portée à des publics spécifiques, tels que les migrants, les femmes victimes de violence, les jeunes en difficultés et les personnes placées sous main de justice.

L'hébergement d'urgence et les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) disposent d'une enveloppe globale de 944,9 millions d'euros.

46,9 millions d'euros supplémentaires sont ainsi alloués à l'hébergement d'urgence (pour une enveloppe globale de 321,9 millions d'euros), afin de permettre la création de 3 600 places supplémentaires :

- 500 places initialement prévues dans le projet triennal 2013-2015 ;
- 3 100 places financées conformément aux mesures annoncées dans le Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

Il est à noter qu'entre le 31 décembre 2011 et le 31 décembre 2012, les places en centres d'hébergement d'urgence ont connu une hausse de 13 %, avec 16 193 places réparties dans 615 établissements.

Les CHRS disposent quant à eux de la plus importante enveloppe, avec 623 millions d'euros, dont 12,96 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2014.

Cette année, 1 400 places d'hébergement d'urgence devront notamment être pérennisées sous statut de CHRS. Ces établissements sociaux offrent des solutions, non seulement en termes d'hébergement d'urgence, mais également pour la réinsertion sociale des publics concernés (logement, soutien et accompagnement social, adaptation à la vie active et insertion sociale et professionnelle).

Avec 208,8 millions d'euros pour 2014, les dispositifs développant des modes de **logement adapté** bénéficient d'une enveloppe en hausse de 30,2 % par rapport à 2013.

Dispositifs développant les modes de logement adapté - Crédits pour 2014

	<i>(en millions d'euros)</i>
Aide aux organismes qui logent temporairement des personnes défavorisées (ALT 1)	39,2
Intermédiation locative	70,1
Maisons-relais/pensions de famille	80,4
Aide à la gestion locative sociale	15
Accompagnement vers et dans le logement	4

Source : commission des finances

Cet effort budgétaire devrait notamment permettre de développer davantage l'intermédiation locative qui permet d'aider des associations ou organismes de logement social à louer des logements du parc privé pour les sous-louer ensuite à des ménages défavorisés mais susceptibles d'occuper un logement.

Votre rapporteur spécial salue le développement de cette solution qui peut notamment constituer une **alternative à l'hébergement en hôtel** pour des familles. Il constate, à cette occasion, que le coût du financement des nuitées d'hôtel continue de progresser, avec 114,6 millions d'euros dépensés au 31 décembre 2012 pour 20 727 places, dont l'essentiel en Ile-de-France. Si le recours à l'hôtel permet de faire face aux demandes de prise en charge de publics fragilisés par la crise économique et la hausse de demandes d'asile qui pèse sur l'hébergement généraliste, votre rapporteur spécial réitère, toutefois, son souhait déjà formulé l'an dernier que les mesures prises par le Gouvernement permettent de **réduire le recours à ce mode d'hébergement très coûteux**.

Votre rapporteur se félicite des engagements pris par le Gouvernement dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et, plus spécifiquement, pour l'accès au logement des personnes vulnérables, et qui

trouvent leur traduction budgétaire dans le projet de loi de finances pour 2014.

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

Le programme 109 « Aide à l'accès au logement » couvre à la fois :

- la participation de l'Etat au financement des aides personnelles au logement ;
- l'information relative au logement et à l'accompagnement des publics en difficulté ;
- le financement du dispositif de garantie des risques locatifs (GRL).

Le responsable du programme est le directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature.

Trois **mesures fiscales** sont rattachées au programme :

- l'exonération au titre de l'impôt sur le revenu de l'allocation logement et de l'aide personnalisée au logement, évalué à 60 millions d'euros pour 2014 (contre 50 millions d'euros en 2013 et) et qui concernait 5,069 millions de ménages ;

- le crédit d'impôt au titre de l'impôt sur le revenu pour les primes d'assurance versées contre les impayés de loyers, estimé à 5 millions d'euros, comme en 2013 ;

- le dégrèvement de taxe d'habitation en faveur des personnes de condition modeste relogées dans le cadre d'un projet conventionné au titre du programme ANRU. Cette mesure fiscale sur impôts locaux, prise en charge par l'Etat, progresse encore en 2014 avec une estimation à 35 millions d'euros (contre 32 millions d'euros en 2013 et 29 millions d'euros en 2012).

Le programme 109 enregistre une **hausse de 3,5 %** par rapport à 2013, compte tenu de l'augmentation de 173 millions d'euros de l'enveloppe consacrée au financement des aides personnelles au logement.

L'action n° 1 consacrée à la **subvention d'équilibre** versée par l'Etat au Fonds national d'aide au logement (FNAL), pour servir ces **aides personnelles au logement**, représente la quasi-totalité des crédits du programme 109 (99,7 %).

Répartition des crédits par actions du programme

(AE=CP en milliers d'euros)

Actions	Exécution 2012	LFI 2013	PLF 2014	Evolution 2014/2013
01 Aides personnelles	5 734 000	4 875 700	5 048 683	3,5 %
02 Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté	7 714	8 248	8 000	-3 %
03 Garantie des risques locatifs	7 930	9 000	9 000	0 %

Source : commission des finances

1. La maîtrise des dépenses tout en favorisant l'accès au logement des ménages les plus fragiles

Afin de participer à l'effort de maîtrise de la dépense publique, le Gouvernement propose de **maintenir pour 2014 les aides personnelles au logement au niveau de 2013**. Ainsi, l'indexation au 1^{er} janvier de chaque année des paramètres de calculs de ces prestations sur l'évolution de l'indice de référence des loyers ne serait pas appliquée en 2014, permettant ainsi une économie de **93,1 millions d'euros pour l'Etat**. Pour rappel, le budget de l'Etat participe au financement de l'aide personnalisée au logement (APL) et de l'allocation de logement à caractère social (ALS).

La branche famille de la sécurité sociale dégage également une économie de 82,3 millions d'euros, compte tenu de sa contribution au titre de l'APL et de l'allocation à caractère familial (ALF).

Cette désindexation des aides personnelles au logement fait l'objet de l'article 64 du projet de loi de finances pour 2014¹, s'agissant de l'APL et de l'ALS, et de l'article 59 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 pour l'ALF.

Malgré ce maintien des barèmes de calculs au niveau de 2013 et selon les estimations du Gouvernement, les aides personnelles au logement devraient, en tout état de cause, connaître une **variation à la hausse**, compte tenu de la dégradation de la situation des foyers et de l'augmentation du nombre de chômeurs, dans un contexte économique difficile.

¹ Cf. infra le commentaire de l'article 64 du projet de loi de finances pour 2014.

En outre, les **modalités de calcul du forfait de charges des APL vont être modifiées** au bénéfice des ménages occupant des logements locatifs très sociaux (II de l'article 64 du présent projet de loi de finances pour 2014). Ces foyers particulièrement fragiles bénéficieraient ainsi d'un doublement de leur forfait de charges afin de minimiser leurs dépenses de logement. Cette mesure entre dans le cadre du dispositif du « super PLAI » souhaité par le Gouvernement et destiné aux ménages les plus fragiles¹. Elle devrait bénéficier à 2 000 foyers dès 2014. Votre rapporteur spécial se félicite de la mise en place de ce dispositif.

Compte tenu de ces éléments et en dépit de la désindexation, les charges prises en charge par le FNAL au titre de l'année 2014 s'élèveraient à 13,304 milliards d'euros, contre 12,905 milliards d'euros de prévision pour 2013. Afin d'assurer le financement du Fonds, la subvention d'équilibre versée par l'Etat est également en progression.

2. Une légère hausse des crédits consacrés par l'Etat au financement des aides personnelles au logement

La participation de l'Etat au FNAL connaît pour 2014 une **hausse de 173 millions d'euros de son enveloppe** par rapport à 2013.

Cette évolution s'explique par les éléments présentés ci-dessus, s'agissant de l'augmentation des dépenses attendues en termes d'aides personnelles au logement.

Elle tient également compte de :

- la diminution des **cotisations employeurs** par rapport aux prévisions initiales pour 2013-2015 ;

- la baisse du prélèvement exceptionnel sur les versements des employeurs au titre de la **participation à l'effort de construction (PEEC)**, qui passerait ainsi de 400 à 300 millions d'euros pour 2014 (150 millions d'euros en 2015), comme le prévoit l'article 65 du présent projet de loi de finances pour 2014² ;

- l'augmentation de la **fraction du prélèvement de solidarité sur les revenus du patrimoine et les produits de placement** affectée au FNAL, avec 754 millions d'euros en 2014 contre 619 en 2013.

¹ Cf. *infra* le C du II du présent rapport spécial.

² Cf. *infra* le commentaire de l'article 65 du projet de loi de finances pour 2014.

Le tableau ci-dessous détaille les modalités d'équilibre du FNAL prévues pour 2014 :

Prévision budgétaire du FNAL pour 2014

(en millions d'euros)

Charges du FNAL	13 304
Prestations APL	7 809
Prestations ALS	5 234
Frais de gestion	261
Ressources du FNAL	13 304
Contribution des régimes sociaux	4 444
Cotisations employeurs	2757
Prélèvement sur la PEEC	300
Fraction du prélèvement social sur le capital	754
<u>Contribution de l'Etat</u>	<u>5049</u>

Source : projet annuel de performances

Les deux autres actions du programme 109 ne connaissent pas de modification significative. Il convient toutefois de signaler que la garantie des risques locatifs (GRL), dont votre rapporteur spécial constatait l'échec l'an dernier¹, aura vocation à être remplacée par le nouveau dispositif de **garantie universelle des loyers** (GUL) prévu à l'article 8 du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) actuellement en cours d'examen par le Parlement. Cette nouvelle garantie, gérée par un établissement public de l'Etat et destinée à couvrir les risques d'impayés de loyers au profit des bailleurs, s'appliquerait, en effet, à tous les contrats de location conclus à compter du **1^{er} janvier 2016**.

C. LE PROGRAMME 135 « URBANISME, TERRITOIRES ET AMÉLIORATION DE L'HABITAT »

Sous la responsabilité du directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature, le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » regroupe les crédits relatifs au logement et à la construction ainsi que ceux relatifs à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire.

¹ Cf. rapport spécial n° 148 – tome III – Annexe 12, de M. François Rebsamen, Mission « Egalité des territoires, logement et ville ».

Comme cela a déjà été exposé, la plupart des dépenses fiscales de la mission sont rattachées à ce programme. En baisse de 9,8 %, elles représentent encore 11,603 milliards d'euros sur impôts d'Etat et 73 millions d'euros sur impôts locaux¹.

Le programme 135 comprend **7 actions**, d'importance inégale :

- l'action 1 « Construction locative et amélioration du parc » regroupe les subventions pour le développement et l'amélioration du logement locatif social (aides à la pierre) et les aides à la réalisation d'aires d'accueil pour les gens du voyage. Elle représente 78,46 % des crédits du programme ;

- l'action 2 « Soutien à l'accession à la propriété » correspond à la dotation de fonctionnement accordée à la Société de gestion du fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (dispositifs « prêts à taux zéro+ » et « éco prêt à taux zéro » en particulier) ;

- l'action 3 « Lutte contre l'habitat indigne » dont les crédits financent les diagnostics et contrôles après travaux, les travaux d'office et leurs mesures d'accompagnement ;

- l'action 4 « Réglementation, politique technique et qualité de la construction » regroupe le financement de la politique relative à la qualité de la construction, de la sécurisation des rapports entre les personnes (rapports locatifs, droits de la copropriété...) et au respect et à la mise en œuvre de la réglementation (dont les frais de contentieux, en particulier dans le cadre de la mise en œuvre du DALO) ;

- l'action 5 « Soutien » correspond aux crédits consacrés aux études et autres actions supports résiduels dans le cadre de la politique d'aménagement, de l'urbanisme et du logement. Elle couvre notamment le financement de l'activité des commissions de médiation du DALO ;

- l'action 7 « Urbanisme et aménagement » couvre le financement des actions menées afin de « *favoriser un aménagement de l'espace répondant aux attentes des collectivités territoriales et des usagers, dans le respect des politiques de l'Etat pour ses domaines de compétence* » (élaboration et évaluation des politiques nationales, intervention des services de l'Etat dans l'élaboration des documents d'urbanisme, observation des territoires, assistance et conseil, crédits relatifs aux agences d'urbanisme, réseaux professionnels intervenant de ces secteurs, architectes-conseils et paysagistes-conseils missionnés pour apporter conseils et expertise sur les projets les plus importants et les plus complexes, grandes opérations d'urbanisme ou opérations d'intérêt national dans lesquelles l'Etat intervient directement) ;

- l'action 8 « Grand Paris », pour laquelle aucun crédit n'est prévu, son financement étant principalement assuré par des taxes affectées.

¹ Cf. *infra* C du I du présent rapport spécial.

La **quasi-totalité des crédits inscrits sur le programme sont en baisse**, afin de contribuer à l'effort de maîtrise de la dépense publique. Il convient de préciser que la politique volontariste du Gouvernement dans le domaine de l'accès au logement et de la lutte contre l'habitat indigne et les copropriétés dégradées n'en est, pour autant, pas remise en cause, son financement étant désormais très largement assuré par des ressources extra budgétaires.

Répartition des crédits par actions du programme

(CP en milliers d'euros)

Actions	LFI 2013	PLF 2014	Evolution 2014/2013
01 Construction locative et amélioration du parc	438 115	281 928	-35,6 %
02 Soutien à l'accession à la propriété	4 303	4 100	-4,7 %
03 Lutte contre l'habitat indigne	7 910	6 500	-17,8 %
04 Réglementation, politique technique et qualité de la construction	46 676	51 313	+9,9 %
05 Soutien	17 727	17 029	-3,9 %
07 Urbanisme et aménagement	47 060	46 000	
08 Grand Paris	0	0	

Source : commission des finances

1. Les aides à la pierre : des crédits budgétaires s'inscrivant dans un dispositif incitatif de développement du parc locatif social

Le développement et l'amélioration du parc locatif social constitue une **priorité** du Gouvernement. Pour rappel, dans le cadre du Plan d'investissement pour le logement, présenté le 21 mars 2013, le Président de la République a souhaité la construction de 500 000 logements par an, dont 150 000 logements sociaux. Il a également fixé pour objectif la rénovation énergétique de 120 000 logements sociaux par an.

Un pacte d'objectifs et de moyens a été conclu le 8 juillet 2013 entre Cécile Duflot, ministre de l'égalité des territoires et du logement, François Lamy, ministre délégué en charge de la Ville, l'Union sociale pour l'habitat (USH) et les présidents des cinq fédérations du mouvement HLM.

Selon les chiffres fournis par l'Union sociale pour l'habitat (USH) et Action logement, lors de leurs auditions par votre rapporteur spécial, 100 000 à 120 000 logements sociaux devraient être financés en 2013.

Pour 2014, le projet annuel de performances maintient l'objectif de 150 000 logements sociaux. Pourtant, les **crédits de paiement** consacrés au développement et à l'amélioration du parc locatif social **baissent de 155 millions d'euros** par rapport à 2013, pour s'établir à 269,9 millions d'euros (pour 450 millions d'euros d'autorisations de programme).

Toutefois, **afin de maintenir** le montant des aides à la pierre à **450 millions d'euros**, s'ajouteront à ces crédits de paiement **173 millions d'euros de fonds de concours issus du fonds de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)**.

La construction des 150 000 logements sociaux se répartit ainsi :

- 69 000 prêts locatifs à usage social (PLUS), pour une dépense de 20,7 millions d'euros pour l'Etat ;

- 33 000 prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI), pour une dépense de 231 millions d'euros pour l'Etat ;

- 48 000 prêts locatifs sociaux (PLS), qui n'engendrent aucune dépense sur les crédits de l'Etat.

En outre, **Action logement** va également contribuer au développement de l'offre de logement locatif social, à hauteur de **950 millions d'euros par an**, suite à la signature, le 24 septembre 2013 d'un emprunt d'un milliard d'euros sur fonds d'épargne auprès de la Caisse des dépôts et consignations¹.

Au total, **1,4 milliard d'euros** sont ainsi consacrés au développement et à l'amélioration du logement social en 2014.

Votre rapporteur spécial rappelle que les **aides apportées par les collectivités territoriales** ne doivent pas non plus être négligées, beaucoup d'entre elles ayant été amenées à compenser, ces dernières années, la diminution des aides à la pierre versées par l'Etat.

D'autres mesures complètent ce dispositif visant à favoriser l'accès aux logements sociaux, en particulier l'application du taux réduit de TVA aux constructions et à la rénovation de logements sociaux (article 19 du présent projet de loi de finances pour 2014) et le nouveau régime fiscal applicable à la construction de logement intermédiaire qui vise à faciliter le passage des logements sociaux vers le parc locatif privé (article 55 du présent projet de loi de finances pour 2014).

Afin de répondre au besoin de logements des ménages les plus fragiles, cumulant à la fois des difficultés financières et d'insertion sociale, le Gouvernement a également instauré un nouveau dispositif destiné à développer une offre de « **logements très sociaux** », qualifié de « **super PLAI** ».

¹ Cf le B du I du présent rapport spécial.

La construction de ces logements très sociaux pourra, notamment, être **financée** par voie de fonds de concours, par le Fonds national de développement d'une offre de logements locatifs très sociaux institué à l'article L. 302-9-3 du code de la construction et de l'habitation par l'article 19 de la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social. Ce fonds est alimenté par la majoration du prélèvement opéré sur les ressources fiscales des communes faisant l'objet d'un constat de carence au regard du taux légal de logements sociaux sur leurs territoires.

En outre, comme cela a déjà été présenté, les foyers occupant ces logements très sociaux devraient bénéficier d'un **doublément du forfait de charges inclus** dans le calcul de leurs APL.

2. La poursuite de la lutte contre l'habitat indigne et dégradé

L'action 3 « Lutte contre l'habitat indigne » dispose de 6,5 millions d'euros pour couvrir les activités relatives à l'exercice de la compétence de l'Etat en matière d'habitat indigne, à savoir le financement des diagnostics et contrôles après travaux, les travaux d'office proprement dits et leurs mesures d'accompagnement.

Toutefois, l'essentiel du financement des mesures prises en matière de lutte contre l'habitat indigne et dégradé est désormais **assuré par l'Agence nationale pour l'habitat (ANAH)** qui prévoit, pour 2014, une capacité d'engagement de 502 millions d'euros hors frais de structure.

L'ANAH maintient l'objectif de traitement de 18 400 logements par an, en articulation avec le programme « Habiter mieux », en faveur de la rénovation thermique¹.

En matière de transition énergétique, une nouvelle aide devrait également permettre de traiter 1 900 logements en 2014.

S'agissant du traitement des copropriétés dégradées, l'ANAH prévoit d'intervenir, comme en 2013, sur 20 000 logements. Dans le cadre de la rénovation thermique, 18 000 logements devraient pouvoir bénéficier du programme « Habiter mieux », désormais ouvert aux syndicats de copropriétés en grande difficulté, sous conditions.

Il convient de préciser que des dispositifs pour le renforcement de la lutte contre l'habitat indigne et les copropriétés dégradées sont également prévus dans le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

¹ Cf. *infra* le 2 du B du I du présent rapport spécial.

3. Une nouvelle hausse attendue des dépenses de contentieux au titre du DALO

L'action 4 « Réglementation, politique technique et qualité de la construction » est la seule action enregistrant une hausse dans le programme 135. Equivalente à **10 %**, elle correspond uniquement à la dotation supplémentaire de **5 millions d'euros** prévue pour couvrir les frais de contentieux dus à la mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO).

Ces crédits couvrent essentiellement les condamnations pécuniaires de l'Etat au titre du recours contentieux spécifique prévu à l'article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation et ouvert depuis le 1^{er} décembre 2008.

Déjà l'an dernier, votre rapporteur spécial attirait l'attention sur **l'explosion du coût de ce contentieux** de l'habitat puisqu'en 2013, les crédits qui lui étaient consacrés avaient déjà augmenté de 52 % par rapport à 2012.

En 2012, 26,9 millions d'euros ont été liquidés au titre des astreintes journalières. Au premier semestre 2013, celles-ci s'élevaient déjà à 17,5 millions d'euros.

Entre 2013 et 2014, la dotation passe de 29,3 millions d'euros à 34,3 millions d'euros, dont 2,4 millions d'euros au titre des frais irrépétibles.

La très grande majorité des condamnations concerne le tribunal administratif de Paris (environ 75 %). Elles sont ensuite généralement prononcées par les tribunaux administratifs du reste de l'Ile-de-France et de la région Provence-Alpes-Côte-D'azur.

Comme en 2013, les autres contentieux de l'habitat bénéficient d'une enveloppe de 0,7 million d'euros et les contentieux de l'urbanisme une dotation de 5,1 millions d'euros.

S'agissant toujours de l'action 4, il convient de noter qu'une enveloppe de **5 millions d'euros**, constante par rapport à 2013, est également allouée aux **observatoires du logement** ou **observatoires locaux des loyers** dont l'existence est consacrée au niveau législatif à l'article 3 du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové actuellement en cours d'examen par le Parlement.

Expérimenté en 2013, le dispositif devrait être consolidé en 2014, avec un nouvel appel à candidatures à l'automne 2013. Les observatoires sont déployés prioritairement dans les agglomérations soumises à la taxe sur les logements vacants.

Le projet annuel de performances précise que la dotation globale sera maintenu au même montant qu'en 2013 « *par une diminution du financement accordé à chaque observatoire* », grâce aux gains générés par les investissements réalisés en 2013 et à l'apprentissage progressif de la méthodologie.

Observatoires locaux des loyers

Article 3 du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové tel qu'issu de la première lecture à l'Assemblée nationale et au Sénat

« I. – Le chapitre III du titre Ier de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 précitée est ainsi modifié :

1° L'article 16 est ainsi rédigé :

« Art. 16. – Des observatoires locaux des loyers peuvent être créés à l'initiative des collectivités territoriales, des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et compétents en matière d'habitat ou de l'État. Ces observatoires ont notamment pour mission de recueillir les données relatives aux loyers sur une zone géographique déterminée et de mettre à la disposition du public des résultats statistiques représentatifs sur ces données.

« Le parc de référence pour l'observation et l'analyse des loyers est constitué de tout le parc locatif privé, hors locations meublées et micro-logements de moins de 12 m².

« Ces observatoires locaux des loyers sont agréés à cette fin par le ministre chargé du logement, dans des conditions fixées par décret, après avis du comité régional de l'habitat et de l'hébergement ou du conseil départemental de l'habitat et de l'hébergement mentionnés à l'article L. 364-1 du code de la construction et de l'habitation et d'une instance scientifique indépendante chargée de conseiller le ministre chargé du logement dans des conditions définies par décret. L'agrément n'est accordé qu'aux observatoires dont les statuts assurent la représentation équilibrée des bailleurs, des locataires, des gestionnaires au sein de leurs organes dirigeants ainsi que la présence de personnalités qualifiées au sein de ces organes. L'État et les établissements publics de coopération intercommunale dotés d'un programme local de l'habitat exécutoire sont représentés au sein des organes dirigeants des observatoires. Les observatoires locaux des loyers sont intégrés dans le dispositif d'observation de l'habitat tel que défini à l'article L. 302-1 du même code.

« Les observatoires locaux des loyers peuvent prendre la forme d'association ou de groupement d'intérêt public.

« Ils transmettent l'ensemble de leurs données à l'association nationale mentionnée au troisième alinéa de l'article L. 366-1 du code de la construction et de l'habitation [l'Agence départementale d'information sur le logement (ADIL)]. Un décret fixe les conditions dans lesquelles ces données sont transmises et peuvent être communiquées à des tiers.

« L'organisme mentionné à l'article L. 223-1 du code de la sécurité sociale [la caisse nationale des allocations familiales] transmet à l'association nationale mentionnée au troisième alinéa de l'article L. 366-1 du code de la construction et de l'habitation les données dont il dispose relatives aux loyers et aux caractéristiques des logements dont les occupants bénéficient de l'allocation mentionnée aux articles L. 542-1 et L. 831-1 du même code, ainsi que le nom et l'adresse des propriétaires de ces logements. Un décret en Conseil d'État fixe la nature de ces données et leurs conditions de transmission et d'utilisation. ».

D. LE PROGRAMME 147 « POLITIQUE DE LA VILLE »

Sous la responsabilité du secrétaire général du Comité interministériel des villes, le programme 147 « Politique de la ville » a pour objet d'améliorer les conditions de vie des quartiers prioritaires de la

politique de la ville. Les actions menées visent ainsi, d'une part, à rénover et mieux insérer ces quartiers dans la dynamique urbaine des agglomérations auxquelles ils appartiennent et, d'autre part, à réduire la vulnérabilité sociale et économique de leurs habitants.

Les **dépenses fiscales** rattachées à ce programme s'élèvent à 335 millions d'euros pour les impôts d'Etat et 20 millions d'euros pour les impôts locaux.

Comme indiqué précédemment, un amendement du Gouvernement devrait être déposé au cours de l'examen du projet de loi de finances pour 2014, afin de prolonger pour un an l'abattement de 30 % sur la base d'imposition de la taxe foncière sur propriétés bâties, applicable aux logements à usage locatif appartenant à des organismes d'habitation à loyer modéré ou à des sociétés d'économie mixte situés en zone urbaine sensible et ayant bénéficié d'une exonération de longue durée.

Le programme comporte quatre actions :

- l'action 1 « Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville » qui comprend les crédits alloués à l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) à destination des quartiers de la politique de la ville, principalement dans le cadre de contrats urbains de cohésion sociale ;

- l'action 2 « Revitalisation économique et emploi » consacrée à la compensation auprès des régimes de sécurité sociale des exonérations de charges sociales en zones franches urbaines (ZFU) et en zones de redynamisation urbaine (ZRU), aux emplois francs et à la subvention pour charge de service public de l'établissement public d'insertion de la défense (EPIDe) ;

- l'action 3 « Stratégie, ressources et évaluation », consacrée à l'ensemble des fonctions d'animation de la politique de la ville, regroupe une partie des crédits de fonctionnement du secrétariat général du comité interministériel des villes (SG-CIV), les dotations aux centres de ressources et les crédits dédiés aux mesures expérimentales ;

- l'action 4 « Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie », qui concerne le financement de mesures visant à l'amélioration du cadre de vie. Il s'agit, pour 2014, du dispositif de rénovation des collèges les plus dégradés ainsi que de la construction et la rénovation d'équipements sportifs en Seine-Saint-Denis.

Les deux premières actions concentrent 94 % des crédits du programme, avec près de 332 millions d'euros pour l'action n° 1 et 141,6 millions d'euros pour l'action n° 2.

1. Un budget contenu pour une politique de la ville en renouvellement

Les crédits budgétaires du programme « Politique de la ville » s'élèveront à 492,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 481,4 millions d'euros en crédits de paiement, contre respectivement 503,6 millions d'euros et 503,7 millions d'euros en 2013.

Evolution, par action, des crédits du programme

(en euros)

Action	LFI 2013	PLF 2014	Evolution en %
01 Actions territorialisées et Dispositifs spécifiques de la politique de la ville	331 991 794	332 418 427	0,13 %
02 Revitalisation économique et emploi	141 553 671	120 996 364	-14,53 %
03 Stratégie, ressources et évaluation	25 878 700	25 073 706	-3,11 %
04 Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie	4 263 000	2 911 503	-31,71 %

Source : projet annuel de performances et commission des finances

Cette baisse de 4,42 % des crédits de paiements (2,17 % des autorisations d'engagement) s'explique essentiellement par la réduction des compensations de charges sociales dans les zones franches urbaines (ZFU), à hauteur de 20,557 millions d'euros, en conséquence du nouveau mode de calcul applicable depuis 2009.

Afin d'encourager l'emploi dans les zones urbaines sensibles (ZUS), une partie des économies dégagées par le système d'exonération des ZFU est employée dans le cadre de la mise en place d'un nouveau dispositif d'« **emplois francs** ». Expérimenté depuis l'été 2013 sur dix agglomérations pour la création de 2 000 emplois, il tend à inciter les entreprises du secteur marchand à recruter des jeunes âgés de 16 à 30 ans issus de ces ZUS. Pour chaque recrutement en CDI à temps complet, l'employeur bénéficie ainsi d'une aide forfaitaire de 5 000 euros, versée en deux fois, par Pôle emploi.

L'expérimentation doit être conduite sur 3 ans, avec la création de 10 000 emplois francs, pour être ensuite éventuellement généralisée. Le Président de la République ayant annoncé un objectif de 5 000 emplois francs pour 2014, l'expérimentation a d'ores et déjà été étendue à 33 sites.

Le projet de loi de finances pour 2014 prévoit un budget de 25,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 11,3 millions d'euros en crédits de paiement.

L'enveloppe allouée à l'ACSé est, quant à elle, **reconduite** (332,4 millions d'euros). Il est à noter que le **programme « adulte-relais »** bénéficie d'une hausse de ses crédits de 3,5 millions d'euros (+4,42 %), pour atteindre 79,5 millions d'euros. Un redéploiement du dispositif est prévu sur les quartiers les plus prioritaires.

L'**Agence nationale pour la rénovation urbaine** (ANRU), ne dispose plus de crédits budgétaires issus du présent programme. Ses ressources pour financer le programme national de rénovation urbaine (PNRU) sont désormais principalement issues des contributions d'Action logement, de la Caisse des dépôts et consignations et de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS).

De nouvelles modalités de financement pour le programme annuel de rénovation urbaine PNRU

Pour 2014, conformément à la lettre d'engagement mutuel signée le 12 novembre 2012 entre l'Etat et l'UESL-Action logement, la contribution d'Action logement a été fixée à 800 millions d'euros pour 2013 et 900 millions pour 2014 par le décret n° 2013-777 du 27 août 2013¹.

A compter de 2015, l'article 57 du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové prévoit que des conventions entre l'Etat et l'UESL devront fixer les emplois et les enveloppes de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC). La lettre d'engagement mutuel précitée fixe, toutefois, pour 2015 une contribution minimale de 800 millions d'euros et une contribution maximale de 1,2 milliard d'euros diminués de la participation des partenaires sociaux au Fonds national d'aide au logement (FNAL), équivalent à 150 millions d'euros.

Le prélèvement sur le potentiel financier des bailleurs sociaux a été supprimé par la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social. Il a été remplacé par les recettes issues de la surtaxe sur les plus-values de cessions immobilières (article 1609 *nonies* G du code général des impôts).

2. Une nouvelle programmation pour la ville

Le 2 août 2013, le projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine a été présenté en Conseil des ministres. Il fait suite aux grands axes de réforme de la politique de la ville fixés par le Comité interministériel de la ville réuni le 19 février 2013.

¹ Décret n° 2013-777 du 27 août 2013 modifiant le décret n° 2012-353 du 12 mars 2012 relatif aux enveloppes minimales et maximales des emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction et relatif aux clauses types applicables aux sociétés immobilières mentionnées à l'article L. 313-27 du code de la construction et de l'habitation.

Il prévoit, en particulier, le lancement d'un **nouveau programme national de rénovation urbaine** (PNRU) pour les années 2014-2024. Ce nouveau programme concernera prioritairement les quartiers présentant les « *dysfonctionnement urbains les plus importants* ».

Pour ce nouveau PNRU, l'ANRU engagera **5 milliards d'euros**, ce qui, avec les investissements des bailleurs sociaux et des collectivités territoriales, devrait aboutir à un financement de 20 milliards d'euros.

Le projet de loi prévoit également de repousser à 2015 le terme du premier PNRU, soit deux ans après son terme initialement prévu.

Etat d'avancement du PNRU actuellement en cours

Au 30 juin 2013, 397 projets de rénovation urbaine ont fait l'objet de conventions signées. Ils concernent 490 zones urbaines sensibles (ZUS) ou zones assimilées au titre de l'article 6 de la loi du 1er août 2003, 3,8 millions d'habitants et un montant estimé d'investissement de 45 milliards d'euros, dont 11,7 milliards d'euros de subventions de l'ANRU.

Ces projets portent sur la reconstitution de 141 000 logements sociaux, la réhabilitation de 331 000 logements sociaux, la démolition de 148 000 logements sociaux, la résidentialisation de 354 000 logements, mais aussi le financement d'aménagements, d'équipements, de requalification d'habitat privé dégradé en quartiers anciens, de changement d'usage, de l'ingénierie.

Le programme est financièrement engagé à 80 % au 30 juin 2013. Plus de la moitié des opérations programmées étaient livrées fin 2012 : 98 800 logements démolis et 72 800 logements reconstruits, 207 100 logements réhabilités et 158 200 logements résidentialisés.

Le montant cumulé des dépenses d'intervention atteint 5,9 milliards d'euros au 30 juin 2013, soit 64 % des engagements.

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Le projet de loi prévoit également d'inscrire cette nouvelle politique de la ville « *dans une géographie prioritaire resserrée et unique* » pour « *concentrer les moyens publics sur les territoires les plus en difficulté* ». Cette nouvelle géographie s'appuiera sur des « *quartiers prioritaires pour la politique de la ville* » qui se substitueront aux zones urbaines sensibles, aux zones de redynamisation urbaines et aux quartiers des contrats urbains de cohésion sociale.

Article 4 du projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine

« Les quartiers prioritaires de la politique de la ville sont situés en territoire urbain et sont caractérisés par :

« - un nombre minimal d'habitants ;

« - un écart de développement économique et social apprécié par un critère de revenu des habitants. Cet écart est défini par rapport, d'une part, au territoire national et, d'autre part, à l'agglomération dans laquelle se situe chacun de ces quartiers, selon des modalités qui peuvent varier en fonction de la taille de cette agglomération.

« Dans les départements et collectivités d'outre-mer, ces quartiers peuvent être caractérisés par des critères sociaux, démographiques, économiques ou relatifs à l'habitat tenant compte des spécificités de chacun de ces territoires.

« Un décret en Conseil d'État détermine les modalités d'application du présent I, qui entre en vigueur à une date qu'il fixe et au plus tard le 1er janvier 2015. »

Consacrés par le projet de loi, les **contrats de ville** constitueront le « **cadre local de mise en œuvre de la politique de la ville** ».

Une **dotation « politique de la ville »** devra également remplacer la dotation de développement urbain.

3. Une réforme structurelle : la création d'un commissariat général à l'égalité des territoires

Le 17 juillet 2013, le comité interministériel de l'action publique (CIMAP) a entériné la création d'un **commissariat général à l'égalité des territoires**. Elle fait suite au rapport remis le 7 février 2013 par la commission chargée de travailler sur l'évolution des outils administratifs en charge de l'égalité des territoires, présidée par M. Thierry Wahl ainsi qu'aux préconisations du rapport inter-inspections (IGA, IGAS, IGF CGED) de mai 2013, relatif au rapprochement entre l'ACSé et le SG-CIV.

Cette nouvelle structure, qui devrait être mis en place au début de l'année 2014, doit, conformément au souhait formulé par le Président de la République, participer au renouvellement de la politique des territoires pour « réinstaurer la justice dans tous nos territoires, en métropole comme en outre-mer ».

Il regroupera l'ACSé, le SG-CIV ainsi que la délégation à l'aménagement des territoires et à l'attractivité régionale (DATAR). Un **pôle spécifiquement dédié à la politique de la ville** sera institué, sous la direction d'un commissaire délégué.

Placé sous l'autorité du Premier ministre, il sera mis à la disposition de la ministre de l'égalité des territoires et du logement ainsi que du ministre délégué chargé de la ville.

Comme cela a déjà été annoncé, la création de ce commissariat devrait entraîner des modifications dans la maquette budgétaire au cours des prochains exercices.

E. LE PROGRAMME 337 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES, DU LOGEMENT ET DE LA VILLE »

Le programme 337 concentre les effectifs et les crédits de masse salariale du ministère de l'égalité des territoires et du logement pour deux de ses programmes.

Il a désormais pour responsable le secrétaire général du ministère de l'égalité des territoires et du logement et du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie¹.

Le programme 337 ne couvre que la gestion des personnels **mettant en œuvre les programmes 135** « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » **et 109** « Aide à l'accès au logement » ainsi qu'un **prorata d'effectifs supports**, calculé dans le cadre de la nouvelle répartition des compétences ministérielles entre le ministère de l'égalité des territoires et du logement et le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie opérée en mai 2012.

Les personnels œuvrant dans le cadre du programme **177** « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » sont toujours gérés par le ministère du travail, de l'emploi et de la santé, tandis que ceux concernés par le programme **147** « Politique de la Ville » continuent de figurer dans le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer » de la mission « Ecologie, développement et mobilité durables ».

Les effectifs et la masse salariale décidés sur le programme 337 sont **transférés en cours d'exercice au programme 217, lequel sert de support commun pour la gestion des deux ministères.**

Le programme comprend ainsi deux « actions-miroirs » qui correspondent :

- pour l'action n° 1, aux personnels mettant en œuvre les politiques des programmes 135 et 109 ;

- pour l'action n° 2, aux personnels œuvrant au soutien du programme « Conduite de l'égalité des territoires, du logement et de la ville » et dont les activités sont « *de nature transversale, non rattachables directement à un programme de politique publique* ».

¹ Dans le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013 pour la mission « Egalité des territoires, logement et ville », le programme 337 ne disposait pas de responsable désigné.

Selon le projet annuel de performances de la mission « Ecologie, développement et mobilité durables », « ces actions dites « miroirs » permettent d'identifier et de répartir les moyens en personnel comme s'ils étaient inscrits directement dans les programmes de politique publique correspondants, tout en offrant une gestion souple et optimisée des deux plafonds d'emplois ministériels et des crédits de personnel attachés. Le regroupement des moyens en personnel facilite également la mise en œuvre des réformes en permettant une plus grande fluidité dans la gestion des ressources humaines. »

Comme l'année dernière, lors de la création de ce nouveau programme 337, votre rapporteur spécial s'interroge sur l'**opportunité d'un tel programme**, dans la mesure où il ne regroupe pas l'ensemble des effectifs et crédits de masse salariale rattachés à la mission et que ses moyens sont transférés au programme 217 pour une gestion globalisée des personnels. Les deux ministères concernés ont, en effet, de nombreux services en commun, tant en administration centrale qu'en services déconcentrés.

Concernant l'**évolution des emplois et des crédits de masse salariale**, le programme 337 représente 804,581 millions d'euros (AE=CP), contre 816,131 millions d'euros en 2013. Ils portent uniquement sur le titre 2 « Dépenses de personnels ».

Le plafond d'autorisations d'emplois s'élève à 13 477 équivalents temps plein travaillés (ETPT), correspondant à une baisse de 717 ETPT comparé à 2013 et qui s'explique :

- pour 268 ETPT, à l'effet en année pleine du schéma d'emplois mis en œuvre en 2013 ;

- pour 411 ETPT, à l'effet en année courante du schéma d'emplois pour 2014 ;

- pour 38 ETPT, aux transferts d'emplois, avec 10 ETPT supplémentaires au programme 217 pour la lutte contre l'habitat indigne et 48 ETPT transférés vers le Centre d'études et d'expertise pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), opérateur qui sera créé au 1^{er} janvier 2014 en vertu de la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports. Le projet annuel de performances précise que ce chiffre de 48 ETPT pour le CEREMA sera « ajusté par amendement gouvernemental, lors du débat parlementaire, afin de tenir compte de la réalité des agents transférés à la suite de l'exercice de pré-positionnement mis en œuvre dans les services ».

Il est à noter que la suppression de l'assistance technique pour raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT), objet de l'article 66 du projet de loi de finances pour 2013, contribue notamment à la réalisation du schéma d'emplois du ministère prévu pour 2014.¹

¹ Cf. *infra* le commentaire de l'article 66 du projet de loi de finances pour 2014, rattaché à la mission.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 64

(Art. L. 351-3 du code de la construction et de l'habitation)

Modification du barème des aides personnelles au logement

Commentaire : Cet article vise à maintenir à leur niveau de 2013 les paramètres de calcul de l'aide personnalisée au logement (APL) et de l'allocation de logement à caractère social (ALS) pour l'année 2014. Il prévoit également de modifier les modalités de calcul du « forfait charges » des APL en faveur des ménages les plus fragiles.

I. LE DROIT EXISTANT

Sous le terme générique d'aides personnelles au logement, il existe, en réalité, **trois types de prestations** servies, sous conditions de ressources, aux ménages modestes :

- **l'aide personnalisée au logement (APL)**, versée aux occupants de logements dits conventionnés ;

- **l'allocation de logement à caractère familial (ALF)**, versée aux personnes qui n'entrent pas dans le champ de l'APL et qui ont généralement une charge de famille ;

- **l'allocation de logement à caractère social (ALS)**, servie à ceux qui ne perçoivent ni l'APL ni l'ALF.

Comme l'indique l'évaluation préalable de l'article, « *les aides personnelles au logement ont pour objectif de favoriser l'accès à un logement des ménages aux ressources modestes et leur maintien dans le logement, en limitant le taux d'effort net (c'est-à-dire après aide) de ces ménages.* »

Pour leur financement, seules l'APL et l'ALS bénéficient de crédits alloués sur le budget de l'Etat, prévus dans le programme 109 « Aide à l'accès au logement » de la mission « Egalité des territoires, logement et ville ».¹

L'ALF est, quant à elle, financée sur les crédits du Fonds national des prestations familiales (FNPF).

Le montant de ces trois aides fait, par ailleurs, l'objet d'**une indexation sur l'évolution de l'indice de référence des loyers (IRL)** tel que défini à l'article 17 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre

¹ CF le B du II du présent rapport spécial sur les crédits alloués aux aides personnelles au logement.

1986¹. Cette indexation est prévue à l'article L. 351-3 du code de la construction et de l'habitation pour l'APL, aux articles L. 542-5 et L. 755-21 du code de la sécurité sociale pour l'ALF et à l'article L. 831-4 du code de la sécurité sociale pour l'ALS. Cette révision des prestations s'effectue, en principe, au 1^{er} janvier de chaque année et s'applique aux 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 et le terme constant de la participation personnelle du ménage.

Le Gouvernement indique dans l'évaluation préalable de l'article du projet de loi que ces aides au logement concernaient plus de 6,4 millions de ménages en 2012, pour un montant total de financement de 16,3 milliards d'euros, hors frais de gestion.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article s'inscrit dans la recherche de maîtrise de la dépense publique tout en poursuivant l'action du Gouvernement en faveur des foyers les plus modestes. Il prévoit ainsi à la fois :

- dans son I, de maintenir en 2014 le montant des prestations servies au titre de l'APL et l'ALS au niveau de 2013 ;

- dans son II, d'aider davantage les ménages à faibles ressources occupant des logements locatifs très sociaux, en majorant le « forfait charge » des APL.

A. LA SUSPENSION POUR 2014 DES MODALITÉS D'ACTUALISATION DU BARÈME DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

Afin de participer à la maîtrise des dépenses publiques, le présent article propose de suspendre pour l'année 2014 l'indexation des APL et des ALS sur l'indice de référence des loyers. Le niveau de ces prestations resterait ainsi identique pour les foyers concernés, à conditions inchangées.

Par parallélisme, l'article 59 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 prévoit également que les paramètres de calcul de l'ALF ne seront pas révisés cette année.

¹ « L'indice de référence des loyers publié par l'Institut national de la statistique et des études économiques chaque trimestre [...] correspond à la moyenne, sur les douze derniers mois, de l'évolution des prix à la consommation hors tabac et hors loyers. A défaut de clause contractuelle fixant la date de référence, cette date est celle du dernier indice publié à la date de signature du contrat de location ».

Selon les prévisions du Gouvernement, la non-indexation de l'APL et de l'ALS en 2014 permet de dégager **une économie de 129,4 millions d'euros** répartis entre l'Etat (93,1 millions d'euros) et la branche famille de la sécurité sociale (36,3 millions d'euros) qui contribue au financement de l'APL (56,91 % en 2013). Le gel du barème de revalorisation de l'ALF permet quant à lui une économie supplémentaire de 46 millions d'euros¹.

B. UN FORFAIT DE CHARGES MAJORÉ POUR LES OCCUPANTS DE LOGEMENTS LOCATIFS TRÈS SOCIAUX

Le présent article modifie l'article L. 351-3 du code de la construction et de l'habitation afin de permettre le **doublément du forfait de charges dans le calcul des APL pour les locataires de logements locatifs très sociaux**.

En vertu du droit actuel, le forfait de charges ne varie qu'en fonction de la composition du ménage. Le dispositif proposé permettrait de modifier son montant, en le **majorant**, pour les foyers bénéficiant d'un logement faisant l'objet du conventionnement spécifique attaché aux subventions apportées par le Fonds national de développement d'une offre de **logements locatifs très sociaux** institué à l'article L. 302-9-3 du code de la construction et de l'habitation. Créé par la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, ce fonds est destiné à offrir une aide à l'accès au logement à « *toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence* » (article 301-1 du même code). Il doit ainsi financer la construction de « *logements locatifs très sociaux* ».

Cette mesure permet de garantir une baisse significative du montant du loyer restant à la charge du locataire. Comme l'indique l'évaluation préalable de l'article, une simple baisse des loyers aurait été moins efficace, dans la mesure où le mécanisme de calcul de l'APL aurait alors nécessairement conduit à une baisse de l'aide servie.

Elle entre dans le cadre du dispositif mis en place par le Gouvernement au profit des foyers les plus fragiles bénéficiant d'un logement très social (« *super PLAI* »)².

Selon les informations fournies par le Gouvernement, l'objectif recherché par le dispositif consisterait à doubler le forfait charges de ces locataires de logements locatifs très sociaux. 2 000 ménages seraient ainsi concernés en 2014, pour un coût annuel de 0,8 million d'euros pour l'Etat et 0,7 million d'euros pour la branche famille de la sécurité sociale.

¹ Pour ces évaluations, le Gouvernement a retenu une évolution de l'IRL à 1,13 %.

² Sur ce dispositif, voir le 1. du C du II du présent rapport spécial.

Lors de l'examen à l'**Assemblée nationale** de la mission « Egalité des territoires, logement et ville » **en commission élargie**, la commission des finances a adopté un amendement de son rapporteur spécial tendant à prévoir la remise au Parlement, au plus tard le 31 août 2014, d'un **rapport** du Gouvernement « *présentant les réformes envisageables pour améliorer l'efficacité sociale des régimes* » des trois aides personnelles au logement, à enveloppe budgétaire constante.

Par ailleurs, la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale a également adopté un **amendement de suppression du gel** de ces aides.

III. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Votre rapporteur spécial se félicite, tout d'abord, de la possibilité ouverte par le présent article de majorer le forfait de charges de l'APL. Plus largement, il soutient le nouveau dispositif applicable aux logements très sociaux, dit « super PLAI », destiné aux foyers les plus modestes et rencontrant des difficultés pour disposer d'un logement.

Ensuite, le maintien en valeur pour 2014 des aides personnelles au logement au niveau de 2013 s'inscrit dans un **effort de maîtrise des dépenses publiques**, d'autant que la dépense liée à ces aides tend à **augmenter mécaniquement** d'année en année. Cette décision devrait, en outre, présenter un impact limité sur le pouvoir d'achat des ménages concernés, dans la mesure où le taux d'inflation pour 2014 est estimé à un niveau relativement faible, avec 1,3 % (contre 1,75 % dans la loi de finances pour 2013 et la loi de programmation des finances publiques), et compte tenu du dispositif d'encadrement des loyers mis en place dans les zones tendues.

Votre rapporteur spécial **regrette toutefois la désindexation de prestations servies à des foyers modestes** pour lesquels le logement constitue généralement un poste de dépenses déjà très lourd à supporter.

Il craint que cette mesure n'apporte, par ailleurs, de la **confusion** alors que le Gouvernement conduit d'importantes réformes en faveur du logement et qu'il en a fait l'une de ses priorités.

C'est pourquoi votre rapporteur spécial comprend l'amendement de suppression de la désindexation des APL adoptée par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale.

Toutefois, d'autres solutions pourraient aussi être envisagées. Ainsi, compte tenu de la nécessité de contenir la dépense publique, il pourrait être proposé une actualisation du barème de calcul des APL non pas au 1^{er} janvier mais en cours d'année, par exemple au 1^{er} octobre, lorsque les familles et les étudiants ont fait leur rentrée. Une telle mesure permettrait de garantir une assiette actualisée des APL pour les années à venir, tout en limitant son impact budgétaire pour 2014.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, votre rapporteur spécial considère qu'il serait justifié de **réserver notre position sur cet article** afin que notre commission puisse se prononcer une fois connue la position finalement retenue par l'Assemblée nationale qui examinera cet article en séance publique le 8 novembre 2013.

Votre rapporteur spécial préconise de réserver cet article jusqu'à la « réunion balai » du 21 novembre.

ARTICLE 65

(Art. 43 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013)

Simplification du circuit de financement du Fonds national d'aide au logement (FNAL) par Action Logement

Commentaire : Cet article tend à réduire le montant du prélèvement exceptionnel sur la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) au bénéfice du Fonds national d'aide au logement (FNAL) et à en simplifier le circuit de financement.

I. LE DROIT EXISTANT

Le IV de l'article 43 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 a institué un **prélèvement exceptionnel pour trois ans** (2013-2015) sur la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) au bénéfice du Fonds national d'aide au logement (FNAL).

Fixé à **400 millions d'euros par an**, ce prélèvement est destiné à couvrir la hausse attendue du coût des aides personnelles au logement pour cette période alors que, parallèlement, le cadrage budgétaire pluriannuel 2013-2015 a considérablement diminué le plafond des dépenses sur le programme 109 « Aide à l'accès au logement ». Les plafonds d'autorisations d'engagements et de crédits de paiement ont, en effet, diminué de 10,3 % entre 2012 et 2013. Pour les aides personnelles au logement, les plafonds ont été fixés à 4 875,7 millions d'euros en 2013, 5 015,3 millions d'euros en 2014 et 5 291,6 millions d'euros en 2015.

Compte tenu de ces éléments, la loi de finances initiale pour 2013 a retenu un **nouveau mode de financement du FNAL**, avec l'affectation de nouvelles recettes issues à la fois de ce prélèvement exceptionnel sur la PEEC et d'une fraction de prélèvement de solidarité sur les revenus du patrimoine et des produits de placement.

Les modalités de calcul et de versement du prélèvement exceptionnel de la PEEC, précisées au IV de l'article 43 précité, sont les suivantes :

« La charge de ce prélèvement est répartie entre les organismes agréés aux fins de collecter la participation des employeurs à l'effort de construction au prorata des versements des employeurs encaissés au cours de l'année pour laquelle le prélèvement est dû. »

*« Il est calculé pour l'ensemble des organismes collecteurs un **taux provisoire** de reversement en rapportant le montant de prélèvement fixé pour l'année courante aux versements des employeurs constatés l'avant-dernière année précédant cette année. Chaque organisme agréé aux fins de collecter la participation des employeurs à l'effort de construction verse avant le 20 de chaque mois au*

comptable du Trésor du lieu de son siège un **acompte mensuel** correspondant à une fraction des versements encaissés au cours du mois précédent, par application du taux provisoire fixé au deuxième alinéa du présent IV. Par dérogation, le versement du mois de janvier est exigible au 30 de ce mois. Avant le 20 janvier de l'année suivant celle pour laquelle le prélèvement est dû, chaque organisme transmet au ministre chargé du logement un état récapitulatif des acomptes effectués au titre du présent alinéa et des versements des employeurs, mentionnés au premier alinéa du présent IV, au cours de l'année de référence. Le ministre notifie à chaque organisme la **contribution définitivement due**. Celle-ci est **régularisée** sur le versement du mois de janvier de l'année suivant celle de référence.

« Ce prélèvement est liquidé, ordonnancé et recouvré selon les modalités prévues pour les recettes des établissements administratifs de l'Etat. »

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

En modifiant le IV de l'article 43 de la loi de finances initiale pour 2013, le I du présent article propose à la fois de **réduire le montant du prélèvement exceptionnel** demandé à la PEEC pour le financement du FNAL et de **simplifier les modalités de versements du prélèvement**.

A. LA RÉDUCTION DU MONTANT DU PRÉLÈVEMENT EXCEPTIONNEL DE LA PEEC

Ainsi, la PEEC ne verserait plus que **300 millions d'euros en 2014 et 150 millions d'euros en 2015 au FNAL**, au titre de sa participation exceptionnelle au financement des aides personnelles au logement, contre 400 millions d'euros actuellement prévu pour les trois années, au IV de l'article 43 précité de la loi de finances initiale pour 2013.

Cette mesure correspond à l'**engagement** de l'Etat vis-à-vis d'Action logement tendant à faire baisser progressivement la contribution de la PEEC et de conserver le caractère exceptionnel du prélèvement au titre des aides personnelles au logement¹. Elle avait également été annoncé dans l'exposé des motifs du projet de loi de finances initiale pour 2013 : « *La contribution d'Action logement au financement du FNAL est instaurée de manière temporaire sur la période 2013-2015. Elle est fixée à 400 millions d'euros. Ce montant sera réduit en 2014 et 2015 dans le cadre d'une réforme du financement de la rénovation urbaine qui conduira à établir des sources nouvelles de financement en lieu et place du prélèvement sur le potentiel financier des bailleurs sociaux.* »

Ces modifications n'ont aucune incidence sur le montant versé par les entreprises au titre de la PEEC et qui correspond à 0,45 % des rémunérations versées par les entreprises au cours de l'exercice écoulé.

¹ Lettre d'engagement mutuel entre l'Etat et l'Union des Entreprises et des Salariés pour le Logement (UESL) – Action logement du 12 novembre 2012.

La diminution du montant du prélèvement exceptionnel versé par la PEEC et affecté au FNAL sera intégralement compensée par des crédits budgétaires (subvention d'équilibre assurée par l'Etat), comme l'indique l'évaluation préalable de l'article.

Par ailleurs, le caractère exceptionnel du prélèvement est confirmé puisqu'il s'achève en 2016 et que les 400 millions d'euros concernés devront être entièrement supportés par le budget de l'Etat.

Compte tenu de cette réforme, le financement du FNAL pour 2014 serait donc le suivant :

- 4 444 millions d'euros des contributions des régimes de prestations familiales ;

- 2 757 millions d'euros au titre du produit issu des prélèvements mis à la charge des employeurs ;

- 300 millions d'euros au titre du prélèvement exceptionnel sur les versements des employeurs au titre de la participation à l'effort de construction (PEEC) ;

- 754 millions d'euros correspondant à une fraction du prélèvement de solidarité sur les revenus du patrimoine et les produits de placement ;

- 5 049 millions d'euros pour la participation de l'Etat.

B. LA SIMPLIFICATION DES MODALITÉS DE VERSEMENT DU PRÉLÈVEMENT

Par ailleurs, le présent article prévoit de **simplifier les modalités de versement du prélèvement exceptionnel versé par la PEEC.**

En effet, le dispositif actuellement en vigueur s'avère particulièrement complexe à l'usage.

Ainsi, plutôt que de collecter un acompte à la participation des employeurs chaque mois auprès des organismes agréés, il est proposé que la contribution soit directement versée par l'UESL, par quarts au plus tard les 6 mars, 16 juin, 16 septembre et 16 décembre de chaque année.

Il appartiendrait ensuite à l'UESL d'appeler les ressources auprès de ces organismes agréés pour la collecte de la PEEC, au prorata des versements des employeurs encaissés au titre de l'année précédant celle au cours de laquelle le versement est dû.

La contribution resterait liquidée, ordonnancée et recouvrée selon les modalités prévues pour les recettes des établissements publics de l'Etat.

Enfin, le **II** du présent article prévoit un dispositif transitoire permettant de **régulariser la contribution versée par les organismes collecteurs pour l'année 2013 au regard du dispositif de versement actuellement en vigueur.** Il reprend, les modalités prévues au IV de l'article

43 de la loi de finances pour 2013 tel que rédigé dans sa rédaction actuelle en l'adaptant à l'année 2013 :

« Avant le 20 janvier 2014, chaque organisme agréé aux fins de collecter la participation des employeurs à l'effort de construction transmet au ministre chargé du logement un état récapitulatif des acomptes effectués en 2013 en application du troisième alinéa du IV de l'article 43 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 dans sa rédaction antérieure à la publication de la présente loi, ainsi qu'un état récapitulatif des versements des employeurs mentionnés au premier alinéa de ce même IV.

« Le ministre notifie à chaque organisme la contribution définitivement due au titre de 2013. Si la contribution notifiée excède les acomptes effectués par l'organisme au titre de 2013, le solde est acquitté au plus tard le 1er mars 2014. En cas de trop-perçu, celui-ci est remboursé à l'organisme au plus tard à cette même date.

« Le solde et le trop-perçu sont liquidés, ordonnancés et recouvrés selon les modalités prévues pour les recettes des établissements administratifs de l'État. »

III. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Votre rapporteur spécial prend acte de la réduction du prélèvement exceptionnel versée par la PEEC pour le financement de la FNAL. Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2013, il avait déjà souligné le caractère exceptionnel du prélèvement, dans son rapport spécial pour la mission « Egalité des territoires, logement et ville », considérant que, « *sauf à s'orienter vers une fiscalisation et une banalisation définitive de cette ressource* », il convenait de « *préserver les particularités de la gestion de la participation, partagée entre partenaires sociaux, et la pérennité du système, qui implique des emplois sous forme de prêts et non de subventions* ».

Il ne peut que rappeler au Gouvernement la nécessité de réfléchir au mode de financement des aides personnelles au logement pour l'avenir.

Il se réjouit des mesures de simplification proposées quant aux modalités de son versement.

Votre rapporteur spécial préconise de proposer au Sénat d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 66

(Art. 7-1 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République)

Modification des conditions d'assistance technique de l'Etat aux communes et à leurs groupements

Commentaire : Cet article a pour objet de supprimer l'assistance technique pour raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT), en conséquence d'une redéfinition de la mission d'assistance technique des services de l'Etat assurée auprès des petites communes et de leurs groupements.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 7-1 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, issu de l'article 1^{er} de la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (MURCEF), prévoit la **mise en place d'une mission, pour les services de l'Etat, d'assistance technique pour raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT)**, au bénéfice des petites communes ou de leurs groupements qui « *ne disposent pas, du fait de leur taille et de leurs ressources, des moyens humains et financiers nécessaires à l'exercice de leurs compétences* »¹.

¹ Décret n° 2002-1209 du 27 septembre 2002 :

« Art.1^{er} - Les communes qui peuvent bénéficier de l'assistance technique prévue à l'article 7-1 de la loi du 6 février 1992 susvisée sont :

- celles dont la population est inférieure à 2 000 habitants et dont le potentiel fiscal est inférieur ou égal à 1 000 000 Euros ; ce montant est indexé sur celui du potentiel fiscal moyen desdites communes ;

- celles dont la population est comprise entre 2 000 et 4 999 habitants et dont le potentiel fiscal est inférieur ou égal à 1 500 000 Euros ; ce montant est indexé sur celui du potentiel fiscal moyen desdites communes ;

- celles dont la population est comprise entre 5 000 et 9 999 habitants et dont le potentiel fiscal est inférieur à 2 500 000 Euros ; ce montant est indexé sur le potentiel fiscal moyen desdites communes. Le potentiel fiscal à prendre en compte est défini à l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales.

La population à prendre en compte est définie à l'article L. 2334-2 du code général des collectivités territoriales.

Art.2 - Les groupements de communes qui peuvent bénéficier de l'assistance technique prévue à l'article 7-1 de la loi du 6 février 1992 susvisée sont ceux dont la population totale des communes qu'ils regroupent est inférieure à 15 000 habitants et dont le potentiel fiscal est inférieur ou égal à 1 000 000 Euros.

Les syndicats de communes, au sens de l'article L. 5212-1 du même code, peuvent bénéficier de l'assistance technique prévue à l'article 7-1 de la loi du 6 février 1992 susvisée si la population totale des communes qui les composent est inférieure à 15 000 habitants et si la somme des potentiels fiscaux desdites communes est inférieure ou égale à 1 000 000 Euros.

Le potentiel fiscal à prendre en compte est défini à l'article L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales. »

Cette mission d'assistance s'applique aux domaines de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat, pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire.

Fournie à la demande des communes ou de leurs groupements, elle s'appuie sur des **conventions** conclues entre le représentant de l'Etat et, selon le cas, le maire ou le président de groupement. Conclues pour une durée d'un an, elles peuvent être renouvelées deux fois, par tacite reconduction, dès lors que les communes ou les groupements de communes continuent de réunir les conditions.

L'ATESAT comprend une mission de base complétée de missions complémentaires si la commune ou le groupement le souhaite.

Les missions de l'ATESAT

Mission de base :

Dans le domaine de la voirie routière, assistance à :

- la gestion de la voirie et de la circulation ;
- la programmation des travaux pour l'entretien et les réparations ;
- la conduite des études, la passation des marchés de travaux et la direction des contrats de travaux ;
- la conduite des études relatives à l'entretien des ouvrages d'art intéressant la voirie ou liés à son exploitation ;
- la définition des compétences à transférer à un groupement de communes ;

Dans les domaines de l'aménagement et de l'habitat : conseil sur la faisabilité d'un projet ainsi que sur les procédures et démarches à suivre pour le réaliser.

S'y ajoutent **pour les groupements de communes** :

- le conseil pour l'établissement de diagnostics sur l'aménagement du territoire du groupement ;
- l'assistance pour l'élaboration de politiques d'intervention en matière d'habitat ;
- l'assistance à la mise en place d'un service technique.

Missions complémentaires susceptibles d'être prévues dans les conventions :

- l'assistance à l'établissement d'un diagnostic de sécurité routière ;
- l'assistance à l'élaboration de programmes d'investissement de la voirie ;
- la gestion du tableau de classement de la voirie ;
- l'étude et la direction des travaux de modernisation de la voirie dont le coût unitaire prévisionnel n'excède pas 30 000 euros (hors TVA) et dont le montant cumulé n'excède pas 90 000 euros (hors TVA) sur l'année.

La contribution annuelle du bénéficiaire de la mission de base de l'assistance technique est fixée à un montant forfaitaire par habitant, pour chacune des catégories de communes ou de groupements de communes. Elle est augmentée d'un pourcentage de ce montant pour chacune des missions complémentaires figurant, le cas échéant, dans la convention.

Lorsque tout ou partie du territoire de ces communes ou groupements est situé dans un parc national ou à vocation à en faire partie, l'article 7-1 de la loi précitée du 6 février 1992 prévoit également qu'une assistance technique peut être apportée, dans les mêmes conditions, par l'établissement public du parc national.

Selon les informations fournies par le Gouvernement, sur la période 2010-2012, 80 % des communes et 34 % des EPCI éligibles, correspondant à environ 27 000 collectivités, ont bénéficié des prestations de l'ATESAT. Toutefois, une enquête menée auprès des services déconcentrés en mai 2013 a mis en évidence une très forte baisse du conventionnement à l'ATESAT en 2013, avec environ 13 900 conventions prévues. Dans l'évaluation préalable de l'article, il est toutefois précisé que l'Etat avait demandé aux préfets de ne plus conventionner que pour une durée d'un an, avec les seules collectivités qui en faisaient la demande.

Cette activité de l'Etat représente 5 millions d'euros facturés en moyenne par an.

La **baisse du recours à l'ATESAT** s'explique, pour l'essentiel, par le **développement des intercommunalités et de services d'assistance par les départements** sur ces mêmes domaines. Confirmant cette tendance, l'article 17 du projet de loi n° 496 (2012-2013) de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires prévoit d'ailleurs d'étendre aux départements « *le champ de l'assistance technique pour raison de solidarité et d'aménagement du territoire à la voirie, à l'aménagement et à l'habitat. Cela permettra aux conseils généraux de venir en appui des communes les plus isolées et des établissements publics de coopération intercommunale ne disposant pas des ressources suffisantes pour mener de manière autonome la conduite de projets structurants.* »¹

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Compte tenu du contexte précédemment rappelé et afin que le ministère de l'égalité des territoires, du logement et de la ville participe à l'effort de maîtrise de la dépense publique, le présent article a pour objet de **supprimer l'ATESAT**, en abrogeant l'article 7-1 de la loi précitée du 6 février 1992, à compter du **1^{er} janvier 2014**.

A titre de mesures transitoires, l'article prévoit également que les communes et les groupements ayant bénéficié des services de l'ATESAT en

¹ Extraits de l'exposé des motifs.

2013 pourront continuer d'y recourir pour l'achèvement des opérations en cours qui le nécessiteraient, par signature d'une convention et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2015.

Ces missions d'appui devraient être désormais assurées par les départements et les intercommunalités.

Le Gouvernement souhaite ainsi recentrer les personnels jusqu'à présent dédiés à l'ATESAT vers un rôle de conseil, d'accompagnement et d'expertise, plutôt que de fournir des prestations directes, dans le domaine du développement durable ou sur des projets complexes, dans une logique de recherche d'égalité des territoires.

Une nouvelle mission de conseil de l'Etat aux collectivités territoriales devrait être instituée au sein des directions départementales des territoires, afin de les aider à élaborer des stratégies d'intervention et à porter des projets de territoires et de leur apporter un appui pour mener à bien des projets complexes. Elle créerait 450 emplois nouveaux sur lesquels pourraient se positionner une partie des agents travaillant pour l'ATESAT, correspondant à 1 266 ETPT fin 2012 selon les chiffres fournis par le Gouvernement.

La suppression de l'ATESAT et la restructuration de la mission d'assistance fournie par l'Etat aux petites communes et leurs groupements permettrait de dégager une **économie de 24,89 millions d'euros en 2014** pour l'Etat. Le ministère de l'égalité des territoires et du logement participerait ainsi à l'effort de maîtrise de la dépense publique et pourrait réaliser son schéma d'emplois tel que défini dans la lettre-plafond établie pour l'élaboration du projet de loi de finances pour 2014.

III. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Même si l'ATESAT a rempli une **mission essentielle** auprès des petites communes et leurs groupements pendant de nombreuses années, la **suppression** semble, effectivement, pouvoir désormais être **envisagée**.

En effet, les **intercommunalités** et les **départements** ont, pour beaucoup, déjà développé des structures techniques efficaces qui permettent de répondre aux besoins éventuels des communes dans les domaines concernés (voirie, aménagement et habitat). L'action de l'Etat devient, dès lors, moins indispensable.

Comme indiqué précédemment, l'article 17 du projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires confirme d'ailleurs ce nouveau rôle des départements en étendant leur mission d'ingénierie territoriale à la voirie, l'aménagement et l'habitat.

Selon l'étude préalable de l'article, près de la moitié des départements auraient déjà développé ce type de compétences. En réaction à

la proposition de suppression de l'ATESAT dans le projet de loi de finances pour 2013, l'Association des départements de France a d'ailleurs publié un communiqué de presse dans lequel elle propose que les départements « *déjà partenaires privilégiés des communes en matière d'ingénierie, confortent leur rôle à cet égard* ». Votre rapporteur espère que les départements n'ayant pas encore développé cette compétence s'en saisiront rapidement afin de ne pas laisser trop longtemps démunies des petites communes qui auraient besoin de cette assistance technique.

Il est, en outre, indispensable que, comme le prévoit le dispositif du présent article, l'appui de l'Etat fourni au titre de l'ATESAT se poursuive encore pour les missions ayant fait l'objet d'une convention et non encore abouties.

Votre rapporteur spécial préconise de proposer au Sénat d'adopter cet article sans modification.