

N° 103

**SÉNAT**

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2008

**AVIS**

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2009, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME VIII

**VILLE ET LOGEMENT**

Par M. Jean-Marie VANLERENBERGHE,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Nicolas About, *président* ; Mme Isabelle Debré, M. Gilbert Barbier, Mme Annie David, M. Gérard Dériot, Mmes Annie Jarraud-Vergnolle, Raymonde Le Texier, Catherine Procaccia, M. Jean-Marie Vanlerenberghe, *vice-présidents* ; MM. François Autain, Paul Blanc, Mme Muguette Dini, M. Jean-Marc Juilhard, Mmes Gisèle Printz, Patricia Schillinger, *secrétaires* ; Mmes Jacqueline Alquier, Brigitte Bout, M. Jean Boyer, Mme Claire-Lise Campion, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Mme Jacqueline Chevé, M. Yves Daudigny, Mme Christiane Demontès, M. Jean Desessard, Mmes Sylvie Desmarescaux, Bernadette Dupont, M. Guy Fischer, Mme Samia Ghali, MM. Bruno Gilles, Jacques Gillot, Mme Colette Giudicelli, MM. Jean-Pierre Godefroy, Alain Gournac, Mmes Sylvie Goy-Chavent, Françoise Henneron, Marie-Thérèse Hermange, Gélita Hoarau, M. Claude Jeannerot, Mme Christiane Kammermann, MM. Marc Laménie, Serge Larcher, André Lardeux, Dominique Leclerc, Jacky Le Menn, Jean-François Mayet, Alain Milon, Mmes Isabelle Pasquet, Anne-Marie Payet, M. Louis Pinton, Mmes Janine Rozier, Michèle San Vicente-Baudrin, MM. René Teulade, Alain Vasselle, François Vendasi, René Vestri.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) : 1127, 1198 à 1203 et T.A. 204**

**Sénat : 98 et 99 (annexe n° 32) (2008-2009)**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	7
<b>I. LA POLITIQUE DE L'HÉBERGEMENT NÉCESSITE UNE CLARIFICATION</b> .....	9
<b>A. LES CRÉDITS CONNAISSENT UNE FORTE HAUSSE</b> .....	9
1. <i>Un effort de réalisme budgétaire</i> .....	9
2. <i>Les quatre actions du programme</i> .....	10
<b>B. L'AUGMENTATION GLOBALE DES PLACES D'HÉBERGEMENT CACHE UNE BAISSE PRÉOCCUPANTE DES PLACES D'HÉBERGEMENT D'URGENCE</b> .....	11
1. <i>Le développement général des structures d'hébergement</i> .....	11
2. <i>La diminution inquiétante du nombre de places d'hébergement d'urgence</i> .....	12
3. <i>Le recours croissant aux places d'hôtels</i> .....	14
4. <i>Les propositions de votre commission</i> .....	15
<b>II. LA POLITIQUE DE LA VILLE DEVRA COMPOSER AVEC UNE DIMINUTION DES CRÉDITS</b> .....	17
<b>A. LE PROGRAMME 147 EST RECONFIGURÉ</b> .....	17
1. <i>La fusion des programmes « Rénovation urbaine » et « Equité territoriale et soutien »</i> .....	17
2. <i>Les quatre actions du nouveau programme</i> .....	17
<b>B. LE PROGRAMME NATIONAL DE RÉNOVATION URBAINE EST DÉBUDGÉTISÉ ET SON FINANCEMENT RESTE PRÉCAIRE</b> .....	18
1. <i>La débudgétisation du programme</i> .....	18
2. <i>Une incertitude persistante sur le financement après 2011</i> .....	20
3. <i>Un bilan de mi-parcours satisfaisant</i> .....	21
<b>C. LA RELANCE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE REPOSE SUR LA MOBILISATION DES CRÉDITS DE DROIT COMMUN</b> .....	22
1. <i>Les réformes attendues du pilotage local et du financement des associations</i> .....	22
a) <i>L'espoir d'une meilleure coordination locale</i> .....	22
b) <i>Des financements assurés sur trois ans</i> .....	23
c) <i>Une clarification du rôle des structures inachevée</i> .....	23
2. <i>Le plan « Dynamique espoir banlieues »</i> .....	25
a) <i>Une politique principalement interministérielle</i> .....	25
b) <i>Quatre mesures nouvelles financées par le programme « Politique de la ville »</i> .....	28
3. <i>Un budget à la baisse dans les trois prochaines années</i> .....	28

<b>III. LA POLITIQUE DU LOGEMENT SOUFFRE D'UN MANQUE DE COHÉRENCE EN PARTIE EXPLICABLE PAR LA CONJONCTURE ÉCONOMIQUE</b> .....	30
<b>A. LES AIDES À LA PIERRE SUBISSENT DEUX INFLUENCES CONTRADICTOIRES</b> .....	30
1. <i>La débudgétisation du financement de l'agence nationale de l'amélioration de l'habitat</i> .....	30
a) Un désengagement de l'Etat annoncé .....	30
b) Une décision inopportune mais déjà contrebalancée .....	31
2. <i>Un effort constant en faveur des logements sociaux</i> .....	32
a) Un niveau d'aide très élevé .....	32
b) Le coût d'arrêt donné aux Palulos .....	34
<b>B. LES AIDES À LA PERSONNE SONT INSUFISAMMENT DOTÉES</b> .....	34
1. <i>Des prestations toujours très ciblées socialement</i> .....	34
a) Les trois types d'aides .....	34
b) Un objectif social assumé .....	35
2. <i>Une dotation budgétaire sous-évaluée</i> .....	37
<b>EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS</b> .....	39
• <i>Article 82 (Articles 12, 12-1 et 14 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996)</i> <b>Modification du régime des exonérations de cotisations sociales en faveur des zones franches urbaines</b> .....	39
• <b>Article 83 Rapport au Parlement sur l'utilisation des fonds du 1 % logement</b> .....	41
• <i>Article additionnel après l'article 83 (art L. 351-8 du code de la construction et de l'habitation)</i> <b>Remboursement de la Cnaf pour les frais de gestion de l'aide personnalisée au logement</b> .....	42
• <i>Article additionnel après l'article 83 (Article 85 de la loi n° 2007-1824)</i> <b>Garantie des risques locatifs</b> .....	42
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	45
<b>I. AUDITION DES MINISTRES</b> .....	45
<b>II. EXAMEN DE L'AVIS</b> .....	48
<b>AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION</b> .....	53



**Les crédits de la mission « Ville et logement » pour 2009**

<b>Programmes</b>	<b>Crédits de paiement (en euros)</b>	<b>Variation 2009/2008 (en %)</b>
<b>Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables</b>	<b>1 117 381 778</b>	<b>+ 12,4 %</b>
Prévention de l'exclusion	64 874 970	+ 11,7 %
Actions en faveur des plus vulnérables	988 306 380	+ 15,3 %
Conduite et animation de la politique de lutte contre l'exclusion	26 200 428	- 7,9 %
Rapatriés	38 000 000	- 25,5 %
<b>Politique de la ville (libellé modifié)</b>	<b>769 263 674</b>	<b>- 24,6 %</b>
Prévention et développement social	383 173 674	+ 4,3 %
Revitalisation économique et emploi	313 950 000	- 17,9 %
Stratégie, ressources et évaluation	58 140 000	+ 35,1 %
Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie (nouveau) (libellé modifié)	14 000 000	- 93,8 %
<b>Aide à l'accès au logement</b>	<b>4 945 300 000</b>	<b>- 1,0 %</b>
Aides personnelles	4 937 000 000	- 1,0 %
Accompagnement des publics en difficulté	8 300 000	+ 3,2 %
<b>Développement et amélioration de l'offre de logement</b>	<b>804 668 000</b>	<b>- 29,1 %</b>
Construction locative et amélioration du parc	592 810 000	- 36,2 %
Soutien à l'accession à la propriété	4 770 000	- 21,2 %
Lutte contre l'habitat indigne	0	- 100 %
Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction	8 680 000	+ 23,4 %
Soutien	176 008 000	+ 5,3 %
Délégués du préfet dans les quartiers (nouveau) (libellé modifié)	22 400 000	-
<b>Total mission « Ville et logement »</b>	<b>7 636 613 452</b>	<b>- 6,2 %</b>

Mesdames, Messieurs,

C'est avec circonspection que l'on doit interpréter le budget 2009 de la mission « Ville et logement », tant celui-ci est loin de refléter la totalité des actions du Gouvernement dans ce domaine.

Qu'on en juge : les crédits destinés à la relance de la politique de la ville sont, pour 85 % d'entre eux, incorporés à d'autres missions. Un plan de soutien au secteur du bâtiment, d'un montant près de vingt fois supérieur aux aides à la pierre présentées par ce budget, sera prochainement annoncé en marge de ce projet de loi de finances.

Il est donc difficile, dans ces conditions, de vouloir proposer ici une appréciation globale de l'effort du Gouvernement en faveur du logement et de la ville.

Quelques données restent certaines.

La rénovation de la politique de la ville ne se fera pas par un accroissement des moyens budgétaires mais par une meilleure utilisation des crédits de droit commun. Une majorité de ministères couvrant vingt-neuf programmes seront mis à contribution et rendront compte de leur implication au comité interministériel des villes. Trois cent cinquante délégués du préfet auront la lourde tâche de coordonner sur le terrain services de l'Etat, collectivités territoriales et associations pour aider le plus efficacement possible les habitants des quartiers sensibles.

Incontestable est également, en matière de logement, le désengagement de l'Etat vis-à-vis de l'agence nationale de rénovation urbaine et de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat. C'est le 1 % logement qui sera chargé de le remplacer, et donc de financer les opérations de renouvellement urbain et l'aide aux propriétaires privés qui restaurent leur habitation.

Enfin, les capacités d'hébergement vont continuer d'augmenter : on dénombre dans notre pays, à la fin de l'année prochaine, plus de places disponibles pour les personnes sans-abri que jamais. On ne sait s'il faut s'en réjouir ou s'en attrister.





## **I. LA POLITIQUE DE L'HÉBERGEMENT NÉCESSITE UNE CLARIFICATION**

### ***A. LES CRÉDITS CONNAISSENT UNE FORTE HAUSSE***

#### **1. Un effort de réalisme budgétaire**

La politique de l'hébergement est portée par le programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes les plus vulnérables ».

**Celui-ci est doté cette année de 1,1 milliard d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.**

#### **Deux dépenses fiscales lui sont associées :**

- l'exonération d'impôt sur le revenu des allocations, indemnités et prestations servies par l'Etat, les collectivités et les établissements publics, en application des lois et décrets d'assistance et d'assurance<sup>1</sup>, qui représente 25 millions d'euros ;

- le dégrèvement d'office de taxe d'habitation en faveur des bénéficiaires du RMI chiffré à 407 millions d'euros.

Lors des exercices antérieurs, le programme 177 a été systématiquement sous-doté. Les crédits consommés au cours de l'année 2006 se sont par exemple élevés à 136,4 % des crédits inscrits en loi de finances initiale, essentiellement en raison d'une sous-budgétisation importante des places d'hébergement d'urgence.

L'écart entre les prévisions et les besoins réels était donc comblé en cours d'année par la voie des lois de finances rectificatives et des décrets d'avance. Cette année encore, deux décrets d'avance<sup>2</sup> ont augmenté de 147 puis de 30 millions d'euros le montant des crédits initiaux du programme. Un troisième décret d'un montant de 50 millions d'euros est en cours d'élaboration et sera pris avant la fin de l'année. Au total, 227 millions d'euros supplémentaires, qui représentent une hausse de 22 % par rapport aux crédits de la loi de finances initiale, auront été nécessaires pour boucler le budget du programme en 2008.

Cette gestion en flux tendu a pour effet de précariser financièrement les acteurs de l'urgence sociale dépendant des subventions de l'Etat et les prive de la visibilité budgétaire nécessaire à l'optimisation des moyens disponibles. **Loin de susciter des économies budgétaires, la sous-dotation régulière du programme constitue un facteur de dépenses supplémentaires qui s'apparentent à du gaspillage.**

---

<sup>1</sup> En vertu du 9° de l'article 81 du code général des impôts.

<sup>2</sup> Décrets n° 2008-629 du 27 juin 2008 et n° 2008-1089 du 24 octobre 2008.

Afin d'éviter qu'un tel scénario ne se reproduise l'année prochaine, **le Gouvernement a augmenté les autorisations d'engagement de 9 % et les crédits de paiement de 15 %.**

Si votre commission salue cet effort de rationalisation budgétaire, elle s'interroge cependant sur son ampleur : d'après les informations recueillies, le montant des crédits alloués serait encore inférieur de 100 millions d'euros à la réalité des besoins, ce qui devrait conduire à nouveau à une rallonge budgétaire en 2009.

Votre commission sera donc particulièrement attentive à l'évolution des crédits du programme l'année prochaine.

## 2. Les quatre actions du programme

Le programme 177 se décline en quatre actions, dont l'une, « Actions en faveur des plus vulnérables », rassemble près de 89 % des moyens.



Source : mission Ville et Logement

**L'action 1 « Prévention de l'exclusion »** finance essentiellement la prise en charge de frais de séjour en établissement d'hébergement de personnes âgées ou de personnes handicapées sans domicile fixe.

**L'action 2 « Actions en faveur des plus vulnérables »** concentre les crédits destinés au financement des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), des dispositifs d'hébergement d'urgence et des maisons-relais.

**L'action 3 « Conduite et animation de la politique de lutte contre l'exclusion »** rassemble les crédits dédiés à l'institut de formation aux carrières administratives, sanitaires et sociales de Dieppe et à des actions de qualification liée au travail social, ainsi que la contribution de l'Etat au fonds de coopération de jeunesse et de l'éducation populaire (Fonjep) qui finance principalement les centres sociaux et les foyers de jeunes travailleurs.

Enfin, **l'action 4 « Rapatriés »** se compose des fonds destinés au désendettement des rapatriés réinstallés et de l'allocation de reconnaissance versée aux harkis, à leurs veuves et à leurs orphelins<sup>1</sup>.

#### ***B. L'AUGMENTATION GLOBALE DES PLACES D'HÉBERGEMENT CACHE UNE BAISSÉ PRÉOCCUPANTE DES PLACES D'HÉBERGEMENT D'URGENCE***

Le poids des crédits dédiés à l'hébergement dans l'ensemble du programme justifie le choix de votre commission de concentrer son étude sur leur utilisation.

### **1. Le développement général des structures d'hébergement**

Les places d'hébergement sont réparties entre trois grands types de structures : les centres d'hébergement d'urgence, les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) et les maisons-relais. Il faut y ajouter les hôtels, auxquels recourent principalement les centres d'hébergement d'urgence lorsqu'ils ne disposent pas d'un nombre suffisant de places.

---

<sup>1</sup> Depuis 2003, en vertu de la loi de finances rectificative pour 2002, les harkis et leurs veuves âgés de soixante ans et plus, soit 12 385 personnes, domiciliés dans un Etat de l'Union européenne, bénéficient d'une allocation de reconnaissance indexée sur l'inflation. Dans le cadre de la loi du 23 février 2005, les bénéficiaires ont pu opter soit pour une allocation portée de 1 830 à 2 800 euros par an, soit pour le maintien de l'allocation à son niveau précédent avec versement d'un capital de 20 000 euros, soit pour une sortie en capital de 30 000 euros. Cette même loi a également prévu, sous certaines conditions, le versement aux orphelins d'anciens harkis d'un capital de 20 000 euros par fratrie.

### **Les trois grandes structures d'hébergement**

Les **centres d'hébergement d'urgence** appartiennent à la catégorie des établissements médicaux et médico-sociaux définis à l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles. Ils ont vocation à répondre aux situations d'urgence en apportant les premiers soins et en orientant rapidement les personnes vers d'autres structures ou services.

Les **centres d'hébergement et de réinsertion sociale** (CHRS) sont définis au chapitre V du titre IV du livre troisième du code de l'action sociale et des familles. Un cadre juridique très souple permet aux CHRS d'offrir une palette de services très large qui va de l'accueil des personnes en situation d'urgence à la prise en charge longue accompagnant l'insertion.

Les caractéristiques des **maisons-relais** ont été précisées par la circulaire 2002-595 qui leur est relative. Elles accueillent sans limitation de durée des personnes ayant un faible niveau de ressources dans une situation d'isolement ou d'exclusion et dont l'accès à un logement autonome est difficilement envisageable. Elles font souvent office de sas entre les CHRS et le logement traditionnel.

Entre 2004 et 2008, hors places dédiées aux demandeurs d'asile, le **nombre de places d'hébergement est passé de 51 103 à 69 736, soit une hausse de 36,5 %.**

#### **Evolution du nombre total de places d'hébergement, hors places réservées aux demandes d'asile**

<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>30 septembre 2008</b>	<b>2009 prévisions</b>
51 103	53 703	56 908	63 870	69 736	71 789

*Source : DGAS*

L'Ile-de-France, qui concentre, avec 24 449 places en 2008, 35 % de l'effectif national, a vu ses places d'hébergement croître de 44 % sur la période 2004-2008, soit 7,5 points de plus que la moyenne.

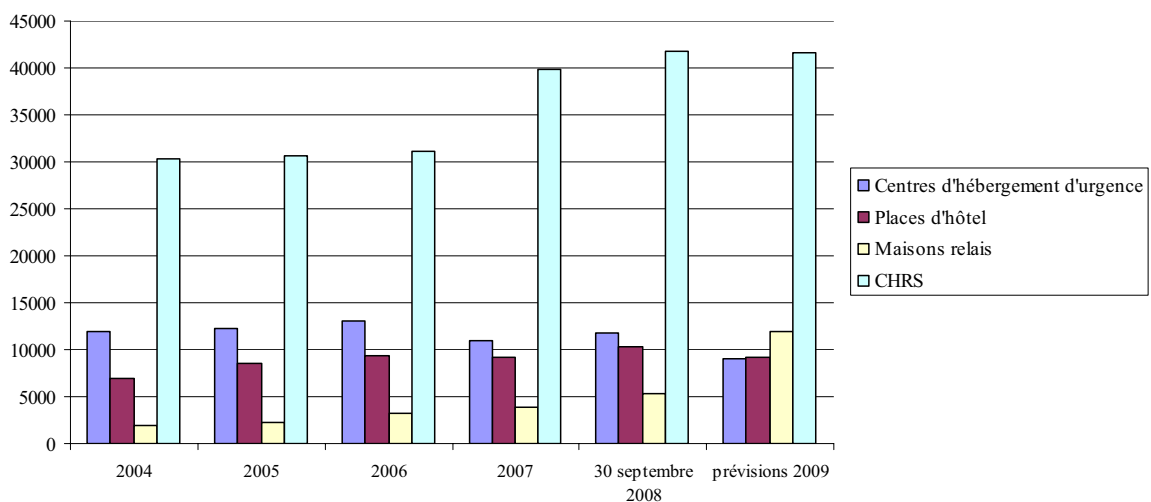
### **2. La diminution inquiétante du nombre de places d'hébergement d'urgence**

Si le nombre global de places d'hébergement a augmenté, **l'effectif des places d'hébergement d'urgence, en revanche, a nettement diminué.** Il est passé de 13 138 unités en 2006 à 11 714 en 2008.

Cette évolution s'explique par l'inflexion donnée à la politique d'hébergement après l'hiver 2006-2007 et le mouvement du canal Saint-Martin. L'émotion suscitée par le sort des personnes dormant dehors dans des tentes a conduit les pouvoirs publics à donner la priorité à l'accueil de moyen et long terme : il a été demandé à toutes les structures d'hébergement, quelle que soit leur fonction particulière, de mettre en œuvre le principe selon lequel « plus personne ne doit dormir dehors ».

Pour incontestable et légitime que soit ce principe, son application a concrètement consisté, notamment, à diminuer le nombre de places d'hébergement d'urgence en les transformant en places de stabilisation et de CHRS, dont la vocation est d'accueillir les personnes pour une durée plus longue. Le plan d'action renforcé pour les sans-abri (Parsa), décidé par le Gouvernement le 8 janvier 2007, a ainsi prévu le passage sous statut CHRS de 4 000 places d'hébergement d'urgence.

#### Evolution des capacités d'hébergement, hors structures réservées aux demandeurs d'asile et aux personnes sans papiers



Source : direction générale de l'action sociale (DGAS)

Or, la baisse du nombre de ces places a affecté la capacité des centres d'hébergement d'urgence à répondre aux demandes spécifiques qui leur sont adressées. En effet, ces centres n'ont pas pour mission d'héberger longtemps les personnes pour les accompagner dans un parcours d'insertion, mais de traiter les situations d'urgence grâce à un diagnostic médical et social qui permet d'apporter les premiers soins et qui débouche sur une orientation rapide vers une autre structure. Sont par exemple recueillis par les centres d'hébergement d'urgence, pour une ou quelques nuits au plus, des femmes victimes de violences conjugales ou des individus en bonne santé médicale et psychique qui sont tout à coup confrontés à un événement traumatisant, mais

dont la situation n'appelle pas une prise en charge institutionnelle. **La diminution des capacités des centres d'hébergement d'urgence pénalise donc directement ces publics.**

Cette évolution est d'autant plus préoccupante que **la baisse s'est concentrée sur l'Ile-de-France**, alors même que, de l'aveu unanime des acteurs du secteur de l'urgence sociale, cette région cristallise les besoins les plus importants.

#### Evolution des capacités d'hébergement d'urgence en Ile-de-France

2004	2005	2006	2007	2008	2009
4 296	4 790	4 826	3 375	3 163	nc

Source : DGAS

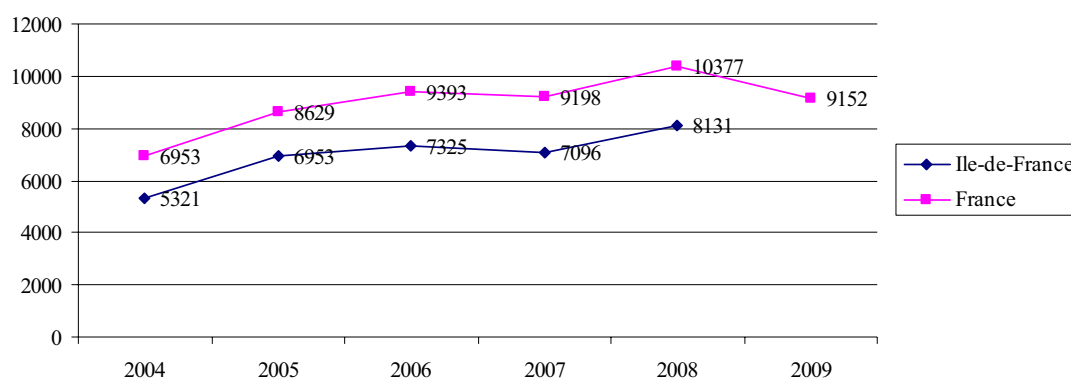
Selon les informations recueillies par votre rapporteur, le Samu social de Paris ne dispose plus cette année, avant même le début de l'hiver, de places libres après 22 heures. **Il est donc contraint de faire davantage appel aux hôtels.**

### 3. Le recours croissant aux places d'hôtels

**Le nombre de places d'hôtel mobilisées par la politique d'hébergement d'urgence a augmenté de près de 50 % entre 2004 et 2008, passant de 6 953 à 10 377 unités.**

Avec une hausse de 2 810 places sur la période, l'Ile-de-France concentre 82 % de cette augmentation.

#### Evolution des places d'hôtel réservées à l'année en Ile-de-France et en France



Source : direction générale de l'action sociale (DGAS)

Pour 2009, le projet de loi de finances table sur un financement de 9 152 places, soit une baisse de 12 % par rapport à 2008. Même si on peut lire dans ce chiffrage la volonté de diminuer le recours aux places d'hôtel, on peut s'interroger sur son caractère réaliste. Certes, le Gouvernement a prévu de développer l'année prochaine l'intermédiation locative, qui permet d'aider des associations ou des organismes de logement social à prendre à bail des logements du parc privé pour les sous-louer à un tarif social à des ménages défavorisés. Cependant, seuls trois cents logements devraient être concernés par ce dispositif, **qui ne pourra donc pas compenser les 1 225 places d'hôtel manquantes par rapport au budget 2008.**

#### **4. Les propositions de votre commission**

Votre commission propose d'orienter la politique de l'hébergement dans deux directions : **focaliser les efforts sur l'Ile-de-France et donner un statut spécifique à l'hébergement d'urgence.**

Il est d'abord impératif de reconnaître la particularité de la situation francilienne. Paris et sa région exercent un fort pouvoir d'attraction, drainant des publics diversifiés et nombreux qui nécessitent de développer plus qu'ailleurs les dispositifs d'accueil et d'insertion. Au lieu de créer des normes uniformes sur l'ensemble du territoire, comme le font par exemple la loi Dalo ou le projet de loi de mobilisation pour le logement en cours d'examen, **il serait plus opportun de prévoir des obligations spécifiques à l'Ile-de-France, plus élevées que dans les autres régions.** Une telle démarche permettrait de mieux faire face au défi francilien sans contraindre inutilement d'autres régions et d'autres villes à des règles inadaptées à leur situation.

Ceci étant, l'augmentation des places d'hébergement doit être accompagnée d'un meilleur contrôle sur le fonctionnement des structures. En effet, des informations provenant de différentes sources laissent à penser que certaines d'entre elles, et avant tout les CHRS, accueillent de plus en plus des publics étrangers à leur cible : il s'agit par exemple de personnes bénéficiant d'un salaire modique ou d'une faible pension de retraite, pouvant se loger normalement par leurs propres moyens mais qui préfèrent économiser sur la dépense « logement » de leur budget. Ces personnes pourraient représenter 15 % du public actuellement accueilli en CHRS.

Tout en ayant conscience des difficultés financières qui conduisent à ces situations, votre commission tient à rappeler que les CHRS doivent être réservés, surtout lorsque le nombre de places est insuffisant, aux personnes qui n'ont pas d'alternative. Si ce principe n'est pas appliqué et que l'éventail du public accueilli s'élargit de fait, **le développement des places d'hébergement sera toujours insuffisant et constituera un puits sans fond pour les finances publiques.**

Votre commission demande donc au Gouvernement **d'introduire dès l'année prochaine un indicateur de performance mesurant la proportion du public cible accueilli dans les CHRS.**

Elle souhaite également que **le mode de calcul de l'indicateur 2.1**, censé mesurer la « *part des personnes sortant de CHRS bénéficiant d'une insertion en matière de logement ou d'emploi* », **soit modifié**. L'élaboration actuelle de l'indicateur aboutit en effet à des chiffres, selon l'avis même de plusieurs services, qui sont dépourvus de sens. Il est pourtant impératif que le Parlement puisse apprécier l'effort entrepris par les CHRS pour favoriser l'insertion des personnes accueillies et les difficultés qu'ils rencontrent dans la mise en œuvre de cette tâche.

Enfin, votre commission estime **nécessaire de définir juridiquement le statut de l'hébergement d'urgence**, ce que ni la loi ni le règlement ne font actuellement. L'avantage serait de clarifier le rôle des structures concernées et de reconnaître leur fonction spécifique afin de mettre un terme à leur diminution préoccupante.



## II. LA POLITIQUE DE LA VILLE DEVRA COMPOSER AVEC UNE DIMINUTION DES CRÉDITS

### A. LE PROGRAMME 147 EST RECONFIGURÉ

#### 1. La fusion des programmes « Rénovation urbaine » et « Equité territoriale et soutien »

Au sein de la mission « Ville et logement », la politique de la ville était jusqu'ici portée par **deux programmes** : « Rénovation urbaine » et « Equité territoriale et sociale et soutien ». Le premier réunissait les crédits destinés aux opérations de rénovation urbaine financées par l'agence nationale de rénovation urbaine (Anru) et le second rassemblait ceux dédiés à l'accompagnement des populations des quartiers sensibles.

Dans un souci de cohérence, le Gouvernement a choisi cette année de fusionner les deux programmes en un seul, intitulé « Politique de la ville ». Le programme « Rénovation urbaine » a été transformée en une action dénommée « Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie » et les trois autres actions du programme « Equité territoriale et sociale et soutien » sont restées inchangées.

#### 2. Les quatre actions du nouveau programme

Le nouveau programme portant la politique de la ville repose donc désormais sur quatre actions.

**L'action 1 « Prévention et développement social »**, qui concentre 363 millions d'euros, finance essentiellement deux volets des contrats urbains de cohésion sociale (Cucs) : il s'agit, d'une part, de la prévention de la délinquance qui passe par le renforcement de la médiation familiale, l'amélioration de l'accès au droit et à la justice de proximité et la lutte contre les discriminations, d'autre part, du développement social des quartiers sensibles fondé sur l'amélioration de la maîtrise de la langue, un meilleur accès aux soins et l'accompagnement scolaire.

**L'action 2 « Revitalisation économique et emploi »**, qui bénéficie de 309 millions, dispose de crédits dédiés à 81 % à la compensation des exonérations de charges sociales en zones franches urbaines (ZFU) et en zones de redynamisation urbaine (ZFU). Le reste des crédits est destiné d'abord aux dépenses de fonctionnement des vingt-deux centres de l'établissement public d'insertion de la défense (Epide) chargé d'assurer l'insertion sociale et professionnelle de jeunes volontaires sans qualification ni emploi et ensuite au financement du volet « emploi » des Cucs, qui consiste essentiellement à soutenir la création d'activités dans les quartiers en difficulté.

**L'action 3 « Stratégie, ressources et évaluation »** couvre, avec un montant de 58 millions, les dépenses de fonctionnement de l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) et les subventions aux équipes chargées de mettre en œuvre les Cucs.

Enfin, **l'action 4 « Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie »** rassemble cette année la subvention pour charges de services publics de 5 millions destinée à l'Anru ainsi que 9 millions dédiés au désenclavement des quartiers sensibles et à l'amélioration de leur gestion.

## ***B. LE PROGRAMME NATIONAL DE RÉNOVATION URBAINE EST DÉBUDGÉTISÉ ET SON FINANCEMENT RESTE PRÉCAIRE***

### **1. La débudgétisation du programme**

**Entre 2003 et 2007, le PNRU a bénéficié d'un engagement financier croissant de l'Etat, qui est passé de 2,5 à 6 milliards d'euros :**

- la loi de programmation et d'orientation pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003 prévoyait de doter le programme de 2,5 milliards d'euros ;

- la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 a élevé la participation de l'Etat à 4 milliards ;

- la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement et la loi droit au logement opposable (Dalo) du 7 mars 2007 ont porté l'engagement de l'Etat à 6 milliards.

A la participation de l'Etat s'ajoutent les contributions de l'union économique et sociale pour le logement (UESL ou 1 % logement) pour un montant au moins égal à celles de l'Etat, des organismes HLM et de la Caisse des dépôts et consignations.

**Au total, pour la période 2004-2013, l'Anru dispose d'une capacité de subvention de 12,02 milliards d'euros, qui devrait permettre d'engager des travaux d'un montant estimé à 38 milliards.**

### **Le programme national de rénovation urbaine**

Le PNRU vise, sur la période 2004-2013, à reconstruire et à réhabiliter les quartiers les plus sensibles sur le territoire national.

Il a été créé par la loi de programmation et d'orientation pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003. Il comporte trois volets complémentaires :

- un volet logement, qui prévoit la démolition et la production de 250 000 logements locatifs sociaux et la réhabilitation de 400 000 autres ;

- un volet équipement public, qui comprend des opérations d'aménagement urbain, la requalification des espaces de proximité, la création, la réhabilitation et la démolition d'équipements publics ou collectifs, et la réorganisation du foncier permettant l'émergence d'une offre d'habitat diversifié et le développement de l'activité économique ;

- un volet ingénierie de projet, qui permet d'aider certaines collectivités à élaborer et à mettre en œuvre leur projet.

Il est mis en œuvre par une agence qui lui est dédiée, l'agence nationale de rénovation urbaine (Anru).

L'article 7 modifié de la loi de programmation de 2003 prévoit que, durant la période d'application du PNRU, la dotation annuelle de l'Anru ne doit pas être inférieure à 465 millions d'euros.

Depuis 2005, cet engagement est respecté grâce à l'appoint de ressources extrabudgétaires.

### **Le respect de la loi de programmation en autorisations d'engagement**

*(en euros)*

	<b>Crédits budgétaires</b>	<b>Ressources extrabudgétaires</b>
2004	465 000 000	
2005	413 300 000	50 000 000 <sup>(1)</sup>
2006	365 000 000	100 000 000 <sup>(1)</sup>
2007	397 576 610	100 000 000 <sup>(2)</sup>
2008	385 000 000	100 000 000 <sup>(3)</sup>
2009	5 000 000	320 000 000 <sup>(4)</sup>
<b>Total</b>	<b>2 030 876 610</b>	<b>670 000 000</b>

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

<sup>(2)</sup> en provenance des Sacicap (sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accès à la propriété).

<sup>(3)</sup> en provenance de la Caisse des dépôts et consignations.

<sup>(4)</sup> en provenance de l'UESL.

Source : Anru

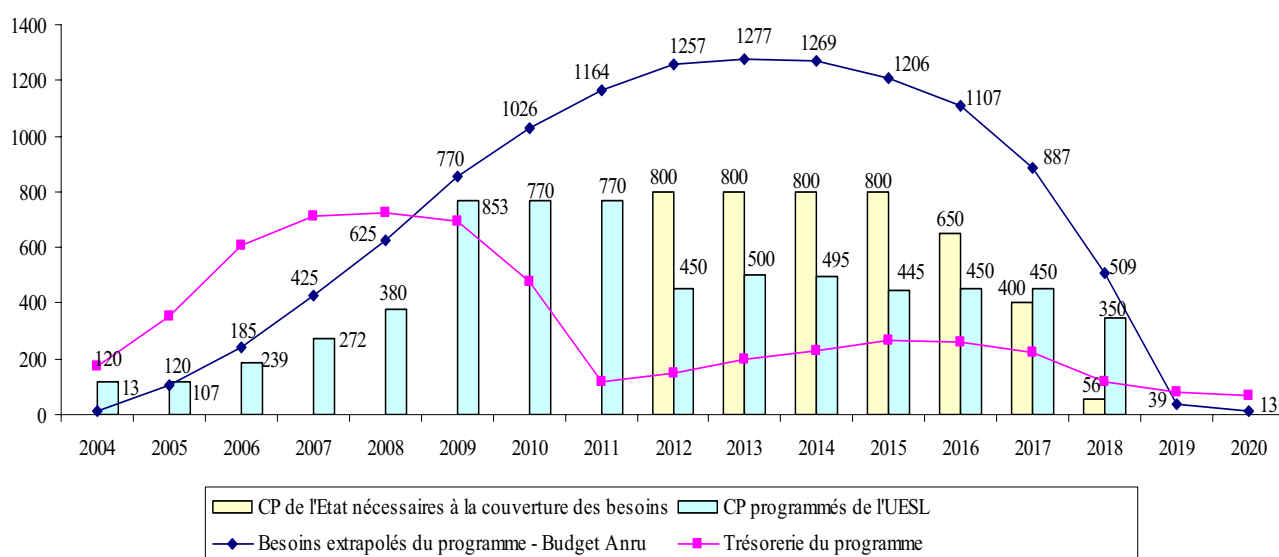
En 2009, pour la première fois, l'engagement de la loi de programmation ne sera pas respecté : la contribution de l'Etat sera entièrement reportée sur l'UESL qui verra sa participation augmentée à hauteur de 770 millions d'euros pendant trois ans, soit 320 millions supplémentaires par rapport aux engagements initiaux.

**Dans un contexte de ralentissement économique, on peut s'interroger sur l'opportunité de réduire le montant global des fonds publics destinés à la construction de logements. C'est au contraire un effort financier en faveur du secteur qu'appelle la conjoncture économique, car il permettrait de soutenir l'activité sans risque d'effet d'éviction.**

## 2. Une incertitude persistante sur le financement après 2011

Compte tenu des excédents de trésorerie de l'Anru, la débudgétisation ne devrait pas remettre en cause l'exécution du PNRU pour les exercices 2009, 2010 et 2011.

En revanche, dès 2012, le paiement des projets nécessitera de la part de l'Etat un effort financier de l'ordre de 800 millions d'euros par an pendant cinq ans. Même si le prélèvement sur le 1 % logement devait être prolongé, ce qui nécessiterait de toute façon des négociations difficiles avec les partenaires sociaux, les crédits de paiement nécessaires s'élèveraient toujours à environ 500 millions. Or, jusqu'à présent, l'Etat n'a jamais dégagé une telle masse financière en faveur de la rénovation urbaine. Cette situation est d'autant plus préoccupante que selon les informations recueillies par votre rapporteur, l'achèvement du PNRU nécessitera 1 milliard d'euros supplémentaire par rapport à la dotation prévue par la loi ENL.



Source : Anru

D'avantage que les budgets des exercices précédents, celui de l'année 2009 pose donc la question de la soutenabilité financière du PNRU.

### 3. Un bilan de mi-parcours satisfaisant

D'une manière générale, **le bilan du PNRU au 1<sup>er</sup> novembre 2008 est plus qu'honorable**. Les projets passés en comité d'engagement concernent 469 quartiers sur les 557 visés, touchent 3,17 millions de personnes sur les 4 millions potentiellement impliquées, planifient la construction de 120 000 logements sur les 250 000 prévus et mobilisent 10,4 milliards d'euros sur les 12 milliards disponibles.

#### Etat d'avancement général du PNRU au 1<sup>er</sup> novembre 2008

(en millions d'euros)

	Nombre de quartiers	Population concernée (en millions de personnes)	Montant des projets	Subvention Anru
Conventions signées	432	2,97	31 784	9 187
Projets passés en comité d'engagement	469	3,17	36 568	10 434

Source : Anru

#### Etat d'avancement du volet logement du PNRU au 31 décembre 2006

	Nombre de logements programmés	Objectifs
Production de logements sociaux	120 473	250 000
Démolitions	128 292	250 000
Réhabilitations	275 152	400 000
Résidentialisations	303 847	400 000

Source : Anru

Selon plusieurs acteurs du secteur de la rénovation urbaine, il serait nécessaire, pour ne pas casser la dynamique des projets en cours, de planifier pour 2013 un deuxième PNRU. Celui-ci serait destiné notamment à rénover certains quartiers sensibles qui sont limitrophes avec les zones qui ont bénéficié du premier PNRU, afin de donner au mouvement de reconstruction et de réhabilitation un caractère définitif et d'éviter un éventuel effet de contagion négatif.

Votre commission étudiera donc l'opportunité d'un tel projet dont le coût est évalué entre 3 et 4 milliards d'euros.

## **C. LA RELANCE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE REPOSE SUR LA MOBILISATION DES CRÉDITS DE DROIT COMMUN**

### **1. Les réformes attendues du pilotage local et du financement des associations**

L'année dernière, votre commission avait suggéré au Gouvernement, à l'occasion de l'élaboration du plan « Espoir banlieues », de réformer la politique de la ville selon deux principes complémentaires : mettre en place un pilotage local unique et garantir un financement triennal à l'ensemble des acteurs, et notamment aux associations.

Votre commission se réjouit d'avoir été au moins partiellement entendue.

#### *a) L'espoir d'une meilleure coordination locale*

Le plan « Dynamique espoir banlieues » et le budget 2009 prévoient en effet la création, par redéploiement d'effectifs, de trois cent cinquante postes de délégués du préfet qui seront chargés de coordonner l'action des services de l'Etat au niveau local et constitueront l'interlocuteur unique des collectivités territoriales en matière de politique de la ville.

Ceci étant, si cette initiative va dans le bon sens, on peut se demander si elle sera suffisante pour faire contrepoids à l'éclatement des projets locaux que révèle la prolifération des Cucs.

#### **Les contrats urbains de cohésion sociale (Cucs)**

- **Cadre juridique**

Définis par le comité interministériel des villes du 9 mars 2006, les contrats urbains de cohésion sociale (Cucs) ont pris la suite des contrats de ville à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007.

Ils sont signés entre l'Etat et les communes ou les EPCI, pour une durée de trois ans reconductible après évaluation. Les départements et les régions sont normalement associés à leur élaboration.

Les Cucs doivent constituer le cadre contractuel unique pour la mise en œuvre des interventions de l'Etat en faveur des territoires les plus en difficulté.

- **Contenu**

Le Cucs est le document d'action stratégique, élaboré par les partenaires locaux, définissant un projet urbain et social qu'ils s'engagent à mettre en œuvre pour réduire les écarts de développement entre les territoires prioritaires et leur environnement. Ce contrat doit s'adosser à un diagnostic établi par l'ensemble des partenaires, préciser les objectifs à atteindre assortis d'indicateurs et définir les programmes d'actions au service de ces objectifs.

Les programmes d'intervention s'articulent autour de cinq priorités : l'accès à l'emploi, le développement économique, la réussite éducative, la prévention de la délinquance, ainsi que l'accès à la culture et à la santé.

Alors que le Cucs est censé être le document unique définissant les objectifs de la politique de la ville impliquant l'ensemble des acteurs d'un territoire, votre commission avait déjà fait observer l'année dernière que certaines agglomérations peuvent être divisées en plusieurs Cucs. Trois Cucs règlent ainsi la seule communauté d'agglomération de Clichy-Montfermeil : un pour Clichy, un pour Montfermeil et un pour l'intercommunalité. Cet exemple ne fait pas figure d'exception, puisqu'au 15 novembre 2008, 495 Cucs étaient déjà programmés, alors qu'il n'y a eu que 247 contrats de ville entre 2000 et 2006.

**Dans ces conditions, on peut penser que la mission de coordination du délégué du préfet sera très difficile, au moins dans les agglomérations éclatées en plusieurs Cucs.**

*b) Des financements assurés sur trois ans*

Il faut, en revanche, **saluer l'instauration des conventions triennales entre l'Etat et les associations**, qui devraient permettre d'assurer à ces dernières la stabilité budgétaire nécessaire à la mise en place de projets de moyen terme plus ambitieux que les précédents, qui souffraient justement du caractère chaotique des financements publics. En outre, votre commission se félicite que la géographie des zones prioritaires soit révisée l'année prochaine, conformément à l'article 140, dont elle est à l'origine, de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008.

*c) Une clarification du rôle des structures inachevée*

**Il est très regrettable, enfin, que la clarification des compétences entre la délégation interministérielle à la ville (Div) et l'Acsé, que votre commission avait demandée et à laquelle le Gouvernement s'était engagé l'année dernière, ne soit toujours pas terminée.**

**L'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances**

L'Acsé, établissement public à caractère administratif, a été créée par la loi du 31 mars 2006 à la suite des émeutes urbaines de l'automne 2005.

L'agence est opérateur de l'Etat au titre du programme 147. Elle a été conçue comme le pendant de l'Anru : son rôle est de piloter les crédits d'intervention, tandis que l'Anru a pour objet de mobiliser les crédits d'investissement.

Cinq missions principales lui sont confiées, dont quatre reprennent des politiques existantes :

- le financement des aides aux populations des quartiers sensibles, assuré auparavant par la Div ;

- l'intégration et la lutte contre les discriminations, qui comprend les missions conduites par l'ex-fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (Fasild), à l'exception de l'accueil des primo-arrivants, qui est transféré à l'agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations (Anaem) ;

- la lutte contre l'illettrisme ;

- la gestion du fonds interministériel de prévention de la délinquance ;  
- la mise en place du service civil volontaire, mission nouvelle instituée par la loi du 31 mars 2006 qui a pour objectif de proposer à moyen terme une formule de service civil à 50 000 jeunes volontaires.

Le conseil d'administration comprend quarante-huit membres, dont vingt-quatre représentants de l'Etat.

L'organisation interne de l'agence repose sur une structure territoriale. L'agence est représentée par des directeurs régionaux, nommés par le directeur général après avis du préfet de région, qui gèrent des dotations distinctes de celles confiées aux préfets. Ces directeurs s'appuient sur des comités régionaux pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, qui adoptent les programmes régionaux de l'agence. Les préfets de département sont les délégués territoriaux de l'agence et ses ordonnateurs secondaires pour les programmes et crédits délégués par le directeur général.

A la suite de la création de l'Acisé, la Div aurait dû retrouver sa fonction d'administration de mission en exerçant sa tutelle sur les deux opérateurs de la politique de la ville que sont l'Anru et l'Acisé.

Un délai d'un an avait été jugé nécessaire pour assurer la transition dans de bonnes conditions : en 2007, la Div a donc conservé des crédits d'intervention théoriquement destinés à l'Acisé. Cependant, le budget 2008 a reconduit cette situation en réservant 24 millions de crédits d'intervention à la Div, sans aucune justification. De nouveau, le budget 2009 confie à la Div, hormis les compensations des exonérations ZFU-ZRU, plusieurs dépenses d'intervention : financement de la politique de la ville en outre-mer (4,5 millions d'euros), subventions aux associations tête de réseaux (3 millions), communication des services déconcentrés et formation des acteurs locaux (1,6 million).

La Div conserve donc toujours sans raison plus de 9 millions d'euros de crédits d'intervention, qui pourraient pourtant être mieux utilisés s'ils étaient gérés par l'Acisé, qui les intégrerait dans la logique des projets qu'elle subventionne.

Par ailleurs, s'il est essentiel de garder une structure interministérielle comme la Div, assurant la coordination de l'ensemble des acteurs ainsi que la mutualisation et la diffusion des bonnes pratiques, ce rôle ne requiert pas les investissements en personnel actuels. Beaucoup d'agents de la Div, forts de leur expérience interministérielle, pourraient au contraire être redéployés sur le territoire vers des fonctions plus opérationnelles.



## **2. Le plan « Dynamique espoir banlieues »**

### *a) Une politique principalement interministérielle*

Annoncé par le Président de la République le 8 février dernier, le plan « Dynamique espoir banlieues » ne se traduit pas, d'un point de vue budgétaire, par l'augmentation des crédits du programme « Politique de la ville ». **Il repose au contraire sur une utilisation plus efficace des crédits de droit commun d'autres missions budgétaires.**

**Le document de politique transversale « Ville » montre que la politique de la ville est soutenue par vingt-neuf programmes relevant de quatorze missions budgétaires pour un montant total, en crédits de paiement, de 4,3 milliards d'euros.** A ces crédits s'ajoutent des ressources extra-budgétaires apportées par les agences et les partenaires publics nationaux de ministère du logement et de la ville, et qui représentent 2,2 milliards d'euros.

### Evaluation des crédits consacrés à la politique transversale « Ville »

(en euros)

	Exécution 2007	LFI 2008	PLF 2009
Politique de la ville (libellé modifié)	862 344 543	1 020 019 317	769 263 674
Développement et amélioration de l'offre de logement	167 832 276	173 023 615	99 651 967
Aide à l'accès au logement	666 801 344	686 059 840	684 009 600
Accès et retour à l'emploi	318 515 286	204 389 248	236 945 086
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	4 783 857		
Accès au droit et à la justice	13 627 794	17 404 553	17 920 463
Protection judiciaire de la jeunesse	17 320 005	17 955 115	16 341 393
Administration pénitentiaire	2 314 012	2 544 489	2 725 265
Police nationale	1 269 171 925	1 307 261 874	1 317 082 340
Gendarmerie nationale	25 495 888	26 210 658	26 999 216
Enseignement scolaire public du premier degré	417 737 906	432 050 381	443 423 394
Enseignement scolaire public du second degré	442 091 795	447 184 509	466 884 584
Vie de l'élève	85 028 788	150 090 634	183 894 588
Enseignement privé du premier et du second degrés			2 300 000
Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	2 904 022	3 240 000	3 128 000
Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	10 427 784	12 925 505	13 168 319
Sport	5 960 000	5 700 000	9 200 000
Jeunesse et vie associative	15 871 188	18 019 072	16 929 500
Prévention et sécurité sanitaire (libellé modifié)	7 800 000	7 800 000	7 800 000
Administration territoriale	22 775 007	16 308 096	15 978 688
Administration territoriale : expérimentations Chorus		1 014 896	1 015 396
<b>Totaux</b>	<b>4 358 803 420</b>	<b>4 549 201 802</b>	<b>4 334 661 473</b>

Source : document de politique transversale « Ville »

Au total, d'après le document de politique transversale, la politique de la ville bénéficierait d'une dotation globale de 5,5 milliards d'euros. Il convient de noter que ce montant est en baisse de 4,7 % par rapport à l'année dernière.

Au-delà de ces chiffres, la démarche novatrice du plan « Dynamique espoir banlieues » a consisté à **obtenir des différents ministères des engagements précis de mobilisation sur trois ans de leurs effectifs dans les quartiers en difficulté.**

Ministère	Eléments de l'engagement triennal
Ecologie, énergie, développement durable et aménagement du territoire	Réserve de 500 millions d'euros pour les transports urbains de désenclavement des quartiers prioritaires Renforcement du dispositif du « permis à un euro par jour » en direction des jeunes des quartiers Recensement des points noirs « bruit » 2008 et priorisation des quartiers
Intérieur, outre-mer et collectivités territoriales	Donner un nouvel élan aux groupes d'intervention régionaux Tripler, en le portant à 60 000, le nombre de caméras de surveillance de la voie publique Développer l'utilisation de la lecture automatisée des plaques d'immatriculation Généraliser, pour la police nationale, les stages d'adaptation aux affectations territoriales et les porter à trois semaines Créer des délégués à la cohésion police-population en utilisant les réservistes de la police nationale Améliorer la communication de proximité sur l'action de la police Recruter des intervenants sociaux en commissariat Aménager les règles d'affectation, de recrutement et d'avancement Développer le dispositif des citoyens volontaires de la police nationale
Economie, industrie et emploi	Fixer des objectifs de création de structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) dans les Zus
Justice	Création de trente points d'accès au droit supplémentaires Création de cinq mille contrats Civis dont 50 % pour les quartiers prioritaires
Travail, relations sociales et solidarité	Expérimentations de gardes d'enfants adaptées aux besoins des familles des quartiers populaires
Education nationale	Procéder au repérage individuel des élèves déscolarisés Proposer, aux élèves des écoles élémentaires de l'éducation prioritaire, un accueil éducatif de deux heures par jour
Enseignement supérieur et recherche	Création de « cordées de la réussite » entre les établissements de l'enseignement supérieur et ceux de l'enseignement secondaire pour chacun des lycées des 215 quartiers prioritaires
Culture et communication	Conclusion d'une convention entre la direction de l'architecture et du patrimoine (Dapa) et l'agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru)

Source : délégation interministérielle à la ville

*b) Quatre mesures nouvelles financées par le programme « Politique de la ville »*

Hormis les actions entreprises par les ministères participant à la politique de la ville, le programme éponyme financera l'année prochaine quatre mesures nouvelles.

Près de 3 millions d'euros seront d'abord mobilisés pour mettre en place, dans cinquante quartiers appartenant à des communes bénéficiant d'un Cucs, une expérimentation sur trois ans visant **à scolariser des enfants résidant dans ces zones dans une école du centre-ville.**

Ensuite, afin de permettre à 5 % des élèves inscrits dans des lycées en zone d'éducation prioritaire d'accéder aux classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE), **10 000 lycéens et 1 000 élèves de CPGE ayant obtenu leur baccalauréat avec une mention « très bien » bénéficieront d'un accompagnement scolaire renforcé.** La mesure représente un investissement de 4,3 millions d'euros.

Par ailleurs, **1 500 places supplémentaires seront financées dans les internats d'excellence**, pour un montant de 3 millions d'euros<sup>1</sup>.

Enfin, 3 millions d'euros seront consacrés aux écoles de la deuxième chance<sup>2</sup>.

### **3. Un budget à la baisse dans les trois prochaines années**

La programmation pluriannuelle prévoit une diminution des crédits du programme « Politique de la ville » **de l'ordre de 90 millions d'euros en trois ans, soit une baisse de près de 12 %.**

#### **Programmation pluriannuelle des crédits du programme 147**

*(en euros)*

<b>Mission/programme</b>		<b>PLF 2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Politique de la ville (libellé modifié)	AE	744 263 674	701 263 674	688 263 674
	CP	769 263 674	688 263 674	680 263 674

*Source : PLF mission 2009 « Ville et logement »*

<sup>1</sup> Les internats d'excellence ont été créés par le plan de cohésion sociale en 2004. Ils offrent un accompagnement éducatif renforcé aux écoliers et collégiens issus des quartiers sensibles. Actuellement, 680 élèves sont scolarisés dans les vingt-huit internats labellisés.

<sup>2</sup> Les écoles de la deuxième chance sont des associations qui s'adressent aux jeunes de dix-huit à vingt-cinq ans. Financées essentiellement par les régions, le fonds social européen, la taxe d'apprentissage et les entreprises partenaires, elles proposent une formation de neuf à douze mois visant l'acquisition des savoirs de base : lecture, écriture, calcul mental. Elles prévoient également plusieurs stages en entreprise. On en dénombre actuellement quarante.

Certes, un tiers de ce fléchissement intègre la réforme des exonérations de charges sociales dans les ZRU et les ZFU, à laquelle votre commission est opposée. Néanmoins, quel que soit le sort de cette mesure, les crédits du programme baisseront *a minima* de 9 %.

On peut s'interroger sur la légitimité de cette évolution au moment où le Président de la République et le secrétaire d'Etat en charge de la politique de la ville ont affirmé leur volonté commune de réaliser un effort sans précédent pour les quartiers en difficulté.

### III. LA POLITIQUE DU LOGEMENT SOUFFRE D'UN MANQUE DE COHÉRENCE EN PARTIE EXPLICABLE PAR LA CONJONCTURE ÉCONOMIQUE

La politique du logement est portée par le programme « Développement et amélioration de l'offre de logement », qui concentre les aides à la pierre, et par le programme « Aide à l'accès au logement », qui rassemble les aides à la personne.

#### *A. LES AIDES À LA PIERRE SUBISSENT DEUX INFLUENCES CONTRADICTOIRES*

##### **1. La débudgétisation du financement de l'agence nationale de l'amélioration de l'habitat**

###### *a) Un désengagement de l'Etat annoncé*

Comme dans d'autres domaines, la politique du logement du Gouvernement est marquée par le souci d'utiliser au mieux les moyens existants.

Dans ce cadre, le Gouvernement a estimé qu'une partie des fonds du 1 % logement, dont le montant total s'élève à 3,7 milliards d'euros, pourrait être employée de manière plus efficace en étant directement attribuée d'une part à l'Anah, d'autre part à l'Anru.

#### **L'agence nationale de l'habitat (Anah)**

- **Statut**

Créée en 1971, l'Anah est un établissement public à caractère administratif placé sous la tutelle des ministres chargés du logement et des finances.

- **Missions**

- développer un parc privé à vocation sociale ;
- contribuer à l'adaptation des logements aux besoins des personnes âgées ou handicapées ;
- promouvoir la qualité de l'habitat dans un objectif de développement durable et d'économie d'énergie ;
- lutter contre l'habitat indigne.

- **Modalités d'intervention**

L'agence verse des subventions aux propriétaires bailleurs et sous conditions de ressources aux propriétaires occupants qui réalisent des travaux d'amélioration dans les logements achevés depuis plus de quinze ans, ou depuis plus de dix ans lorsqu'il s'agit de travaux dans un immeuble faisant l'objet d'un plan de sauvegarde. Les travaux doivent permettre d'améliorer l'habitat en matière de sécurité, de salubrité ou d'adaptation aux personnes handicapées et de favoriser la prise en compte du développement durable. En échange, les propriétaires s'engagent à occuper leur logement ou le donner en location, pendant neuf ans, à titre de résidence principale.

Un accord entre le 1 % logement et l'Etat, annoncé lors de l'examen de projet de loi de mobilisation pour le logement, mais qui n'a toutefois pas encore été publié, prévoit donc que l'organisme collecteur versera à l'Anah 480 millions d'euros par an pendant trois ans. Cette somme s'ajoute aux 320 millions supplémentaires, déjà évoqués, à destination de l'Anru et aux 50 millions dédiés à la réhabilitation des quartiers anciens dégradés.

Au total, le prélèvement sur le 1 % logement se monte à 850 millions d'euros par an pendant trois ans. Cette somme sera prélevée sur les aides actuellement distribuées par le 1 % logement.

**Le budget 2009 intègre cette donnée en supprimant la contribution de l'Etat aux dépenses d'intervention de l'Anah, qui représentait pourtant 370 millions d'euros en 2008.**

#### Evolution des ressources de l'Anah hors trésorerie

(en milliards d'euros)

	2008	2009
Dotation de l'Etat	376	6
Taxe sur les logements vacants	18	18
Contribution 1 % logement		480
<b>Total</b>	<b>394</b>	<b>504</b>

Source : Anah

Grâce à la contribution du 1 % logement, l'Anah disposera de 110 millions d'euros supplémentaires par rapport à l'année précédente.

Toutefois, un tiers de cette augmentation s'explique par le transfert de deux nouvelles compétences à l'agence qui aura en charge, dès 2009, la lutte contre l'habitat insalubre, à laquelle elle devra consacrer un budget au moins égal à 25 millions, et l'humanisation des centres d'hébergement d'urgence, qui devrait lui coûter 6 millions.

#### *b) Une décision inopportune mais déjà contrebalancée*

Dans un contexte de ralentissement de la conjoncture, la diminution globale des fonds publics destinés au logement est tout à fait inadaptée.

La récession appelle au contraire un effort supplémentaire de l'Etat en faveur de ce secteur pour deux raisons. D'une part, les emplois concernés ne sont pas, par nature, délocalisables. D'autre part, le risque d'éviction est nul puisque les fonds sont directement investis sur le territoire national et ne peuvent pas profiter aux importations.

Il semble que le Gouvernement se soit finalement approprié ce raisonnement puisqu'il a très récemment annoncé un plan de relance de 19 milliards d'euros en faveur des secteurs de l'automobile et du bâtiment. Les mesures concernées, dont le Parlement n'a pas encore connaissance, seront certainement intégrées au projet de loi de finances rectificative pour 2008. Elles viendront s'ajouter au programme exceptionnel d'acquisition en vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) de 30 000 logements, qui a été rendu public au mois d'octobre dernier.

Dans ce contexte, il est malaisé de porter une appréciation globale sur le budget 2009 de la politique du logement. L'orientation initiale contredite par les dernières annonces laisse une impression confuse.

L'aide à l'investissement locatif social, en revanche, poursuit un mouvement cohérent depuis maintenant quatre ans.

## **2. Un effort constant en faveur des logements sociaux**

### *a) Un niveau d'aide très élevé*

**Le logement social correspond à cinq millions de logements, soit 16 % du parc national.**

#### **Les financements du logement social portés par le programme « Développement et amélioration de l'offre de logement »**

Le programme subventionne **quatre dispositifs** : les prêts locatifs à usage social (Plus), les prêts locatifs à usage social construction-démolition (Plus-CD), les prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) et les prêts locatifs sociaux (PLS).

**Les Plus, Plus-CD et PLAI combinent un prêt à taux préférentiel de la Caisse des dépôts et consignations, une subvention de l'Etat et des avantages fiscaux.**

**Les PLS ne bénéficient que d'avantages fiscaux.** En complément de chaque prêt, l'Etat peut accorder des subventions pour surcharge foncière, pour le financement de places d'hébergement ou de logements d'urgence et pour l'amélioration de la qualité du service rendu aux usagers des logements sociaux.

Les collectivités territoriales et l'UESL peuvent également apporter leur concours financier. Les opérateurs sont essentiellement les organismes d'HLM, les sociétés d'économie mixte de construction et les associations agréées. La délivrance des aides est une compétence de l'Etat, mais il peut la déléguer depuis 2004 aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ou aux conseils généraux.

Il faut ajouter aux quatre aides mentionnées **la prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (Palulos)**, qui a pour objet d'aider les bailleurs propriétaires ou gestionnaires de logements locatifs sociaux à réaliser les travaux d'amélioration dans les logements ou immeubles existants. Le taux de base de la Palulos est au plus égal à 10 % du coût prévisionnel des travaux dans la limite d'un plafond de 13 000 euros par logement. La subvention peut être complétée par un prêt de la Caisse des dépôts et consignations.



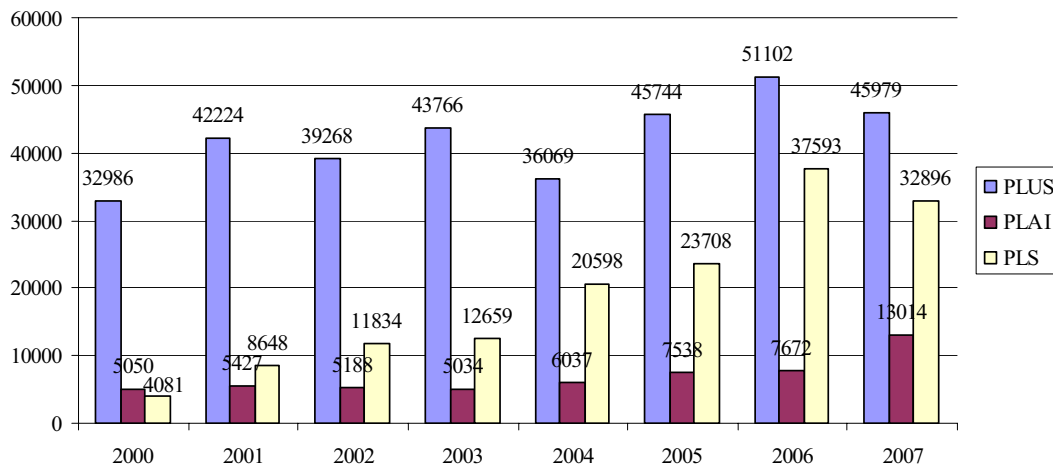
Comme le montre le tableau suivant, le rythme de construction des logements sociaux s'est fortement accéléré ces dernières années.

### Nombre de logements sociaux produits depuis 2000

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
42 117	56 299	56 290	56 425	72 704	76 990	96 367	92 489

Source : D'après la direction régionale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC)

### Nombre de logements sociaux produits, depuis 2000, par catégories



Source : D'après la DGUHC

Alors que seuls 31 000 Plus avaient été réalisés en 2000, 46 000 logements sociaux de cette catégorie ont été produits l'année dernière et 55 000 devraient voir le jour cette année. Le budget 2009 est encore plus ambitieux puisqu'il table sur 58 000 nouveaux Plus.

La production des PLAI, qui sont réservés aux personnes les moins dotées financièrement, a connu une nette augmentation en 2007, puisqu'elle a pratiquement doublé par rapport à l'année précédente. Le mouvement devrait encore s'accélérer car 17 000 nouveaux PLAI sont attendus cette année, et 20 000 pourront être financés en 2009.

Cette évolution, dont votre commission ne peut que se réjouir, révèle sans contestation possible **la volonté du Gouvernement de porter la production de logements sociaux à un niveau encore jamais atteint.**

Ceci étant, il serait judicieux d'accompagner ce mouvement en faveur du logement social par **un développement plus audacieux et volontariste de la garantie des risques locatifs (GRL)**, qui vise à couvrir les propriétaires contre tous les risques d'impayés liés à la location d'un logement.

**Votre commission vous proposera donc un amendement en ce sens.**

*b) Le coût d'arrêt donné aux Palulos*

Alors que la loi de finances pour 2008 prévoyait le financement de 40 000 Palulos, pour un montant de 60 millions d'euros, le budget prévisionnel pour 2009 ne réserve aucun crédit à ce type d'aide.

Cette situation s'explique par le fait que le Gouvernement espérait que les Palulos soient financés l'année prochaine par le prélèvement, proposé par le projet de loi de mobilisation pour le logement, sur les ressources des organismes HLM qui n'investissent pas suffisamment. Ce dispositif devait permettre de dégager entre 60 et 100 millions d'euros qui auraient été redistribués, notamment sous forme de Palulos, aux organismes HLM ayant besoin d'engager des travaux de rénovation de leur parc.

Cependant, lors de l'examen du projet de loi par le Sénat, il a été décidé que le prélèvement ne serait organisé qu'à partir de 2011.

Le Gouvernement n'a pas, pour l'instant, tiré les conséquences budgétaires de cet arbitrage, espérant sans doute en obtenir la révision à l'occasion de l'examen du projet de loi par l'Assemblée nationale.

Si cela ne devait pas être le cas, le Gouvernement aurait le devoir de prendre les dispositions nécessaires au financement des Palulos, qui sont absolument indispensables à l'entretien du parc HLM.

***B. LES AIDES À LA PERSONNE SONT INSUFISAMMENT DOTÉES***

**1. Des prestations toujours très ciblées socialement**

*a) Les trois types d'aides*

Le programme « Aide à l'accès au logement » regroupe l'ensemble des aides accordées directement ou indirectement aux ménages qui rencontrent des difficultés pour accéder à un logement décent ou s'y maintenir durablement.

### Les trois aides à l'accès au logement

**L'allocation de logement à caractère familial** est une prestation familiale. Elle a été créée à l'occasion de la réforme du régime des loyers, par la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948. Elle est attribuée aux personnes isolées et aux couples ayant des personnes à charge, ainsi qu'aux jeunes ménages sans personne à charge mariés depuis moins de cinq ans. Elle relève du code de la sécurité sociale et est intégralement financée par le fonds national des prestations familiales (FNPF), lui-même alimenté par les cotisations allocations familiales des employeurs et par 1,1 point de CSG.

**L'allocation de logement à caractère social** a été instaurée par la loi du 16 juillet 1971 afin de venir en aide à des catégories de personnes, autres que les familles, caractérisées par le niveau modeste de leurs ressources (personnes âgées, personnes handicapées, jeunes travailleurs salariés de moins de vingt-cinq ans). Elle est financée par le fonds national d'aide au logement (Fnal), alimenté à cette fin par une cotisation des employeurs et par une subvention de l'Etat. Cette allocation a progressivement été étendue à d'autres catégories de bénéficiaires (chômeurs de longue durée non indemnisés depuis 1986 ; bénéficiaires du RMI depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1989 ; bénéficiaires de l'allocation d'insertion depuis le 1<sup>er</sup> octobre 1990) puis généralisée à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1991 aux catégories qui restaient encore exclues d'une aide personnelle, selon le principe du bouclage. Ainsi, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1993, elle est attribuée à toute personne, sous seule condition de ressources, qui n'entre pas dans les conditions fixées pour bénéficier de l'ALF ou de l'APL.

**L'aide personnalisée au logement** a été instituée par la loi du 3 janvier 1977 et relève du code de la construction et de l'habitation (CCH). Elle s'applique à un parc de logements déterminé, quelles que soient les caractéristiques familiales des occupants. Le champ d'application de l'APL est double. Il comprend, en accession à la propriété, les logements financés avec des prêts aidés ou réglementés par l'Etat et, en secteur locatif, les logements conventionnés financés par des PLA (prêts locatifs aidés), des Plus (prêts locatifs à usage social), des prêts locatifs sociaux (PLS), les logements conventionnés à l'occasion de l'attribution de subventions à l'amélioration ainsi que les logements existants, conventionnés sans travaux, appartenant à des organismes d'HLM, à des sociétés d'économie mixte ou à d'autres bailleurs. Anciennement assuré par le fonds national de l'habitat (FNH), le financement de l'APL est depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006 assuré par le Fnal, alimenté à cette fin par des contributions du FNPF et du Ffipsa (fonds de financement des prestations sociales agricoles) et par une contribution de l'Etat.

**Les trois aides sont versées sous condition de ressources** aux personnes qui s'acquittent d'un minimum de loyer ou de mensualité, sous réserve que le logement constitue bien leur résidence principale, c'est-à-dire qu'il soit occupé pendant au moins huit mois dans l'année par elles-mêmes, leur conjoint ou des personnes à charge.

#### *b) Un objectif social assumé*

**En 2007, 14,2 milliards d'euros de prestations d'aides personnelles au logement ont été versés à près de six millions de personnes.** En huit ans, le nombre de bénéficiaires a diminué de 4,8 %. Cette baisse concerne presque exclusivement l'APL.

### Bénéficiaires d'aides à la personne

(en milliers)

Au 31 octobre de chaque année	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
APL	2 751	2 708	2 637	2 586	2 567	2 482	2496
ALF	1 247	1 240	1 225	1 235	1 255	1 244	1263
ALS	2 200	2 221	2 221	2 234	2 252	2 199	2216
<b>Total</b>	<b>6 198</b>	<b>6 168</b>	<b>6 083</b>	<b>6 055</b>	<b>6 074</b>	<b>5 925</b>	<b>5975</b>

Source : d'après la DGUHC

Dans le même temps, le montant des aides versées a progressé de 15,5 %, passant de 12,3 milliards à 14,2 milliards d'euros.

### Montant des prestations versées au titre des trois aides personnelles au logement

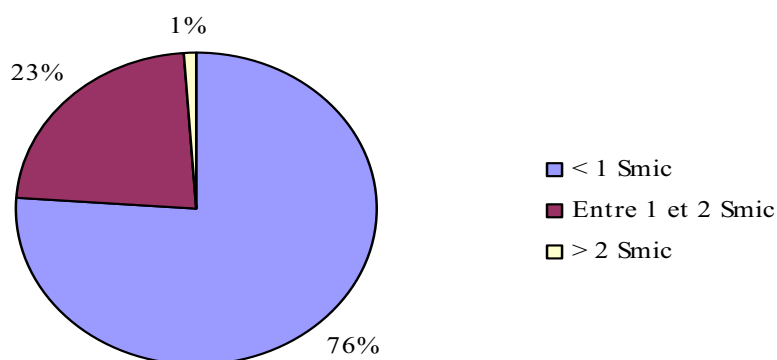
(en milliards d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Total location	11,111	11,797	12,059	12,583	12,657	13,036	13,225
Accession	1,567	1,466	1,361	1,302	1,146	1,106	1,016
<b>Total</b>	<b>12,678</b>	<b>13,263</b>	<b>13,420</b>	<b>13,885</b>	<b>13,804</b>	<b>14,142</b>	<b>14,241</b>

Source : d'après la DGUHC

La réduction du nombre de bénéficiaires conjuguée à la hausse du montant des prestations versées a de ce fait conduit à concentrer l'effort sur les ménages les plus modestes. 99 % des allocataires ont ainsi un revenu inférieur à deux Smic et 76 % à un Smic.

### Répartition des locataires bénéficiaires d'aides au logement (hors étudiants) selon le niveau de revenus



Source : d'après la DGUHC

Cette situation s'explique par le niveau des plafonds de ressources, qui apparaît très bas dans toutes les configurations sociales et familiales, comme le montrent les tableaux suivants.

**Revenu mensuel d'exclusion pour l'APL location, personne seule\***

Au 1 <sup>er</sup> juillet	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Euros courants	986	997	1 013	1 026	1 003	1 028	1 022	1 080
En Smic net	1,15	1,12	1,11	1,11	1,07	1,07	1,04	1,07

Source : d'après la DG

**Revenu mensuel d'exclusion pour l'APL location, ménage mono-actif avec deux enfants\***

Au 1 <sup>er</sup> juillet	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Euros courants	1 819	1 851	1 885	1 911	1 889	1 916	1 915	1 992
En Smic net	2,13	2,08	2,06	2,07	2,02	2,00	1,94	1,98

Source : d'après la DG

**Revenu mensuel d'exclusion pour l'APL location, ménage mono-actif avec trois enfants\***

Au 1 <sup>er</sup> juillet	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Euros courants	2 214	2 255	2 309	2 335	2 314	2 352	2 349	2 443
En Smic net	2,59	2,53	2,53	2,53	2,48	2,45	2,39	2,43

\* Le revenu d'exclusion est le revenu au delà duquel l'aide n'est pas accordée. Les calculs se réfèrent à des ménages types dans une agglomération de plus de 100 000 habitants et des loyers au niveau des plafonds.

Source : d'après la DG

Si l'on peut, cette année encore, saluer l'effort entrepris et couronné de succès pour centrer les aides sur les ménages aux revenus les plus modestes, il ne faudrait pas pour autant que les plafonds de ressources descendent encore plus bas, sous peine de délaissier une partie des ménages qui, sans être parmi les plus pauvres, ont besoin des prestations logement pour mener à bien leur projet de vie. Une restriction supplémentaire pourrait avoir un effet contreproductif, en précarisant des ménages qui parviennent tout juste à boucler leur budget.

## 2. Une dotation budgétaire sous-évaluée

Les crédits de l'action 1 « Aides personnelles » correspondent, pour leur totalité, soit 4,9 milliards d'euros, à la contribution de l'Etat au fonds national d'aide au logement (Fnal) qui finance l'APL et l'ALS.

La dotation de l'Etat au Fnal est calculée à partir d'hypothèses faites sur l'évolution des revenus et du taux de chômage, qui déterminent le nombre d'allocataires et le montant des prestations versées.

Or, ces hypothèses sont excessivement optimistes au vu de la conjoncture économique : elles tablent sur une baisse de 100 000 demandeurs d'emplois et une hausse de la masse salariale de 4 %.

Les prévisions actuelles laissent au contraire craindre 100 000 demandeurs d'emploi supplémentaires et une augmentation de la masse salariale légèrement inférieure à 3 %.

Dans ces conditions, on peut évaluer la sous-dotation du Fnal à 150 millions d'euros, qui viendront aggraver la dette de l'Etat, qui est déjà de 127 millions, à l'égard du fonds.

**Cette évolution est contraire à une gestion claire et économe des finances publiques.**

\*

Parce que le budget présenté permet de poursuivre sur un rythme sans précédent la construction de logements sociaux et de places d'hébergement, **vostra commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Ville et logement » pour l'année 2009 ainsi qu'à l'article 83 et aux deux articles additionnels rattachés à ces crédits.**

## EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

### *Article 82*

*(Articles 12, 12-1 et 14 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996)*

### **Modification du régime des exonérations de cotisations sociales en faveur des zones franches urbaines**

***Objet : Cet article plafonne le niveau de salaire ouvrant droit à exonération de cotisations sociales dans les zones franches urbaines.***

#### **I - Le dispositif proposé**

Les interventions mises en œuvre par l'Etat au titre de la politique de la ville se déploient essentiellement dans trois zones géographiques prioritaires, définies par l'article 2 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville : les zones urbaines sensibles (Zus), les zones de redynamisation urbaine (ZRU) et les zones franches urbaines (ZFU).

On dénombre à ce jour cent ZFU :

- quarante-quatre créées par la loi du 14 novembre 1996 et fonctionnant depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1997, dites de « première génération » ;

- quarante et une ouvertes depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004 par la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, dites de « seconde génération » ;

- quinze mises en place depuis le 1<sup>er</sup> août 2006 par la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, dites de « troisième génération ».

Les entreprises installées dans une ZFU bénéficient d'une exonération de cotisations sociales patronales (hormis celles de la branche accidents du travail-maladies professionnelles), de cotisations au fonds national d'aide au logement et de prime transports dans les conditions suivantes :

- sont uniquement concernées les entreprises employant au plus cinquante salariés à la date de leur création ;

- l'exonération s'applique aux salariés en CDI ou CDD, dans la limite de cinquante emplois exonérés, sur la fraction de rémunération inférieure à 140 % du Smic ;

- elle est applicable, à compter de la date de création de l'entreprise, pendant une période de cinq années à l'issue de laquelle une « sortie en sifflet » en trois ans permet de ramener progressivement le bénéfice de

l'exonération à 60 % puis 40 % et 20 %. Pour les entreprises de moins de cinq salariés, la sortie se fait en neuf ans : à l'issue des cinq années d'exonération totale, ces entreprises ont droit à une exonération de 60 % pendant cinq années supplémentaires, puis 40 % pendant deux ans et enfin 20 % durant les deux derniers exercices.

Le coût du dispositif s'est élevé à 336 millions d'euros en 2007.

Le présent article propose une profonde modification du régime d'exonération, qui avait été pourtant confirmé par la loi du 31 mars 2006.

Le **paragraphe I** plafonne le niveau de salaire ouvrant droit à exonération totale de cotisations sociales à 1,4 fois le Smic, seuil au-delà duquel le montant de l'exonération est dégressif, jusqu'à s'annuler lorsque la rémunération est égale à un palier de sortie modulé dans le temps : 2,4 Smic en 2009, 2,2 en 2010, 2 en 2011.

Le **paragraphe II** repousse de quatre années supplémentaires la date de création de l'entreprise ouvrant droit au régime d'exonération dans les ZFU de deuxième génération : ce régime sera applicable à toute nouvelle entreprise créée avant le 1<sup>er</sup> janvier 2012, et le non le 1<sup>er</sup> janvier 2009 comme c'est le cas actuellement. Dans les ZFU de première et troisième génération, la limite est déjà fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2012.

Le **paragraphe III** supprime les deux mécanismes de sortie en sifflet en trois et neuf ans.

Le **paragraphe IV** rectifie une référence erronée aux ZFU de première génération dans une disposition qui ne concerne que les ZFU de troisième génération.

Les **paragraphes V** et **VI** procèdent à des coordinations.

L'Assemblée nationale n'a pas modifié cet article.

### **III – La position de votre commission**

Votre commission reconnaît que cette mesure devrait entraîner, selon les estimations du Gouvernement, une économie budgétaire de 90 millions d'euros en 2009, 105 millions en 2010 et 120 millions en 2011.

Il faut également admettre que la dégradation des finances publiques nécessite de rationaliser leur utilisation.

Ceci étant, votre commission rappelle que, selon l'expertise unanime des économistes, le dispositif des ZFU a un effet très positif sur l'activité et l'emploi dans les zones défavorisées.

En outre, malgré les efforts déjà réalisés, ces zones restent particulièrement fragiles et risquent d'être affaiblies plus que les autres par la récession annoncée.



Votre commission considère donc inapproprié de faire porter sur ces quartiers et dans ces circonstances le poids de restrictions budgétaires.

**Elle vous demande de supprimer cet article.**

### *Article 83*

## **Rapport au Parlement sur l'utilisation des fonds du 1 % logement**

***Objet : Cet article, ajouté par l'Assemblée nationale, prévoit la remise annuelle d'un rapport au Parlement sur la contribution du 1 % logement au financement du programme de rénovation urbaine et de l'agence nationale de l'amélioration de l'habitat.***

### **I - Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale**

Selon un accord en cours de négociation entre l'Etat et le 1 % logement, ce dernier devrait reprendre à son compte une contribution de 850 millions d'euros, initialement à la charge de l'Etat, en faveur de l'agence nationale de rénovation urbaine (Anru) et de l'agence nationale d'amélioration de l'habitat (Anah), soit respectivement 320 et 480 millions.

Le présent article, inséré par l'Assemblée nationale, propose que Gouvernement remette, en annexe générale au projet de loi de finances de l'année, un rapport présentant, pour l'exercice budgétaire en cours d'exécution et l'exercice suivant, la répartition détaillée de la contribution du 1 % logement à l'Anru et l'Anah.

### **II – La position de votre commission**

Votre commission juge légitime l'information du Parlement sur l'emploi des fonds du 1 % logement. Ceci étant, elle s'interroge sur l'opportunité d'établir un rapport annuel sur le sujet, dans la mesure où le Sénat, lors de l'examen du projet de loi de mobilisation pour le logement, a déjà prévu qu'une telle information serait donnée au Parlement en annexe du projet de loi de finances.

La formule ici proposée semble cependant plus large et présente l'avantage de pouvoir être adoptée rapidement.

**Pour ces motifs, votre commission vous demande d'adopter cet article.**

*Article additionnel après l'article 83*  
*(art L. 351-8 du code de la construction et de l'habitation)*  
**Remboursement de la Cnaf pour les frais de gestion de l'aide  
personnalisée au logement**

***Objet : Cet article additionnel a pour objet d'indexer le montant du remboursement de la caisse nationale d'allocations familiales par l'Etat, pour les frais de gestion de l'aide personnalisée au logement, sur le nombre de dossiers traités.***

L'aide personnalisée au logement (APL) est financée par l'Etat mais versée par les caisses d'allocations familiales (Caf).

En vertu de l'article L. 351-8 du code de la construction et de l'habitation, l'Etat rembourse, selon des modalités fixées par une convention, les frais de gestion imposés aux Caf pour le versement de l'APL.

Actuellement, le montant du remboursement est indexé sur la somme des prestations versées. Or, les frais de gestion varient en fonction du nombre de dossiers traités.

Il est donc proposé d'indexer le remboursement sur cette dernière variable.

**Votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel dans la rédaction qu'elle vous propose**

*Article additionnel après l'article 83*  
*(Article 85 de la loi n° 2007-1824)*  
**Garantie des risques locatifs**

***Objet : Cet article additionnel précise le taux d'effort des locataires qui rend applicable la garantie des risques locatifs.***

Instaurée par la convention du 20 décembre 2006 et mise en œuvre à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2007, la GRL est un système de garantie contre les impayés locatifs, adossé à un système assurantiel.

Elle prend en charge le risque d'impayés portant sur le loyer, les charges et les taxes dus par un locataire, dans une limite d'indemnisation de 2 300 euros mensuels et couvre également, en cas d'expulsion, les coûts de remise en état du logement, dans la limite de 7 700 euros et avec une franchise d'un mois de loyer hors charges, ainsi que les éventuels frais de justice.

Les locataires éligibles sont ceux qui ne répondent pas aux critères de solvabilité imposés en général par les assureurs, notamment en termes de taux d'effort, de nature d'activité professionnelle, de contrat de travail, de

cautionnement, et dont le taux d'effort n'est manifestement pas disproportionné au regard du niveau du loyer.

Or, la loi ne précise pas, pour l'instant, que les locataires ayant un faible taux d'effort sont éligibles à la GRL. Cette lacune permet d'exclure, de fait, tous les locataires qui ont de faibles revenus mais qui gardent un taux d'effort modeste grâce aux différentes aides personnelles au logement.

Cet article additionnel précise donc que les locataires, sous réserve du respect des autres conditions, sont éligibles dès que le loyer ne représente pas plus de 50 % de leurs ressources.

**Votre commission vous demande d'adopter cet article dans la rédaction qu'elle vous propose.**



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### I. AUDITION DES MINISTRES

*Réunie le jeudi 20 novembre 2008, sous la présidence de M. Nicolas About, président, la commission a procédé à l'audition de Mmes Christine Boutin, ministre du logement et de la ville, et Fadela Amara, secrétaire d'Etat chargée de la politique de la ville, sur le projet de loi de finances pour 2009.*

*Mme Christine Boutin, ministre du logement et de la ville, a indiqué que la mission « Ville et logement » bénéficiera en 2009 d'un budget de 7,64 milliards d'euros en crédits de paiement, auxquels s'ajouteront des ressources extrabudgétaires mobilisées par deux opérateurs, l'agence nationale de rénovation urbaine (Anru) et l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (Anah), pour un montant de 1,3 milliard d'euros.*

*La mission comprend les quatre programmes : le premier permettra à six millions de ménages de bénéficier de 5 millions d'euros d'aides personnelles au logement ; le deuxième est constitué des aides à la pierre, qui représentent 800 millions consacrés au financement de 120 000 logements sociaux, dont 20 000 très sociaux ; le troisième, doté de 770 millions, est dédié à la politique de la ville et a pour objet l'amélioration des conditions de vie dans les quartiers sensibles ; enfin, le quatrième mobilise 1,1 milliard en faveur de la lutte contre l'exclusion et l'insertion des personnes vulnérables.*

*Puis Mme Fadela Amara, secrétaire d'Etat chargée de la politique de la ville, a rappelé que la politique de la ville ne se réduit pas au programme 147 éponyme mais est portée par l'ensemble des ministères. L'éducation nationale, par exemple, consacrera plus de 1 milliard d'euros au financement des mesures en faveur des quartiers en difficulté : il s'agit notamment des 1 600 places d'« internats d'excellence » ou des « sites d'excellence » identifiés à ce jour. De même, le ministère de l'économie dégagera 250 millions sur trois ans pour financer 45 000 contrats d'autonomie destinés aux jeunes de ces zones sensibles. Par ailleurs, la dotation de solidarité urbaine (DSU), qui bénéficie surtout aux villes les plus pauvres, augmentera de 70 millions l'année prochaine.*

*Mme Fadela Amara, secrétaire d'Etat chargée de la politique de la ville, a ensuite présenté le programme « Politique de la ville ». Avec 25 % du budget, l'éducation reste l'axe prioritaire. Dans le domaine de l'emploi, 88 millions d'euros seront consacrés au dispositif des adultes relais, auquel*

*s'ajouteront les postes financés dans le cadre des contrats urbains de cohésion sociale (Cucs). La rénovation urbaine, qui vise à améliorer le cadre de vie des habitants, sera également financée grâce à la contribution du 1 % logement.*

*Elle a fait valoir que, selon le dernier rapport de l'observatoire national des zones urbaines sensibles (Onzus), le taux de réussite au brevet y a augmenté de plus de quatre points entre 2006 et 2007, ce qui est plus rapide qu'ailleurs, que les atteintes aux biens y ont baissé de 10 % et que 55 % des habitants sont satisfaits de l'amélioration de leur cadre de vie.*

*Enfin, la politique de la ville sera très prochainement modifiée : au niveau national, la délégation interministérielle à la ville (Div) deviendra le secrétariat général du comité interministériel des villes et transférera ses compétences de gestion à l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé). Au niveau local, 350 postes de délégués expressément en charge de la politique de la ville seront créés.*

*Comme il a pu le constater lui-même dans le quartier des Mureaux, **M. Alain Gournac** a souligné que, dans les zones sensibles plus qu'ailleurs, l'implication des femmes est la clef de la réussite éducative des enfants. Il s'est également inquiété de la fin du droit au maintien dans les lieux pour les locataires de HLM en situation de sous occupation.*

***Mme Christine Boutin, ministre du logement et de la ville,** a répondu que le projet de loi, récemment examiné par le Sénat, aménage en douceur la suppression du droit au maintien dans les lieux, en prévoyant notamment une obligation pour le bailleur de proposer au moins trois offres de relogement au locataire avant de pouvoir lui demander de quitter son appartement.*

***Mme Fadela Amara, secrétaire d'Etat chargée de la politique de la ville,** a jugé que le rôle central des femmes rappelé par M. Alain Gournac doit conduire les pouvoirs publics à mieux les soutenir en favorisant la formation professionnelle, notamment dans le domaine de la petite enfance. Reprenant l'exemple des Mureaux, elle a salué l'initiative de plusieurs femmes de ce quartier qui ont récemment écrit, monté et joué une pièce de théâtre pour présenter aux enfants les dangers du Sida.*

***Mme Isabelle Debré, présidente,** a indiqué que l'appui des pouvoirs publics passe également par la simplification de la procédure de validation des acquis de l'expérience (VAE) qui pourrait largement bénéficier à ces femmes.*

***Mme Bernadette Dupont** a rappelé que la VAE reste un processus très long qui exige parfois trois années entières.*

***M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur pour avis,** a souligné que la mission « Ville et logement » sera marquée en 2009 par une budgétisation importante, l'Etat demandant au 1 % logement d'apporter une contribution de 850 millions d'euros. Or, des bruits contradictoires*

*circulent autour de l'engagement du 1 % : un accord a-t-il été réellement signé avec les partenaires sociaux, ce que certains d'entre eux contestent ? De plus, ce prélèvement ne va-t-il pas pénaliser le secteur du logement en contraignant le 1 % logement à réduire le montant total des prêts qu'il accorde au titre du pass travaux ? Par ailleurs, quelles sont les mesures envisagées par la ministre pour construire l'année prochaine 20 000 logements très sociaux ?*

***Mme Christine Boutin, ministre du logement et de la ville,** s'est déclarée surprise par les interrogations du rapporteur puisque, selon elle, un accord a été officiellement signé entre l'Etat et le 1 % logement le 10 octobre dernier et entériné par le conseil d'administration du 1 % le 23 octobre. Le secteur du logement ne sera pas pénalisé par le prélèvement de 850 millions d'euros car cette somme sera consacrée à la construction et la rénovation de logements sociaux ou dégradés. En outre, le pass travaux, qui est accordé sans condition de ressources, ne sera pas asséché puisque le 1 % continuera de le financer à hauteur de 200 millions d'euros par an. L'objectif de construction de 20 000 logements très sociaux pourra être atteint grâce à une plus forte mobilisation des élus locaux qui doivent comprendre qu'il s'agit d'une question de solidarité nationale à laquelle chacun doit prendre sa part. Les crédits d'accompagnement destinés aux habitants de ces logements seront par ailleurs portés de 4 à 7 millions d'euros.*

***Mme Christine Boutin, ministre du logement et de la ville,** a enfin souhaité saluer les dispositions relatives à l'hébergement d'urgence adoptées à l'initiative du Sénat lors de l'examen du projet de loi de mobilisation pour le logement, estimant qu'elles permettront enfin d'optimiser l'occupation des places existantes. Dans ce domaine, ce n'est pas tant le nombre de places qui pose un problème, puisqu'il correspond à peu près au nombre de personnes sans domicile fixe, que leur utilisation rationnelle et efficace.*

***M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur pour avis,** a demandé si la baisse de 12 % des crédits consacrés à la politique de la ville sur la période 2009-2011 ne risque pas d'entraver la mise en place du « plan espoir banlieue ». Par ailleurs, quelles sont les mesures prévues pour mieux coordonner l'action des acteurs locaux de la politique de la ville et assurer aux associations la stabilité budgétaire nécessaire ?*

***Mme Fadela Amara, secrétaire d'Etat chargée de la politique de la ville,** a répondu que les conventions triennales prévoient explicitement une garantie de financement sur trois ans. Le pilotage local devrait être amélioré grâce à la création des directions régionales de la cohésion sociale. Enfin, le « plan espoir banlieue » repose davantage sur une meilleure mobilisation des crédits de droit commun que sur l'appel à des crédits supplémentaires.*

## II. EXAMEN DE L'AVIS

Réunie le **mercredi 26 novembre 2008** sous la **présidence de M. Nicolas About, président**, la commission a procédé à l'**examen du rapport pour avis de M. Jean-Marie Vanlerenberghe sur le projet de loi de finances pour 2009 (mission « Ville et logement » et l'article 60 rattaché)**.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur pour avis**, a tout d'abord indiqué que la mission « Ville et logement » réunit cette année non seulement les crédits dédiés à la politique de la ville et du logement, mais encore les fonds destinés à la politique de l'hébergement, jusqu'à présent placés dans la mission « Solidarité ». L'ensemble du parcours d'insertion, de l'hébergement d'urgence à l'accès au logement, sera désormais porté par une seule et même mission, ce qui devrait favoriser la cohérence des actions mises en œuvre.

La politique de l'hébergement fait l'objet d'un effort financier soutenu depuis cinq ans : depuis 2004, le nombre de places disponibles, hormis celles normalement réservées aux demandeurs d'asile et aux réfugiés, a augmenté de 36 %, passant de 51 000 à près de 70 000 unités. Le budget pour 2009 prolonge ce mouvement en prévoyant le financement de plus de 72 000 places. Dans ce contexte, d'après une majorité de professionnels du secteur de l'hébergement, l'amélioration de la prise en charge des personnes les plus vulnérables passe désormais moins par un accroissement supplémentaire des capacités d'accueil que par l'optimisation des moyens existants, selon cinq orientations complémentaires.

Premièrement, les centres d'hébergement et de réinsertion sociale, les CHRS, pourraient améliorer leur taux d'accueil du public-cible en étant plus exigeants vis-à-vis des personnes, dont le nombre est estimé environ à 15 % du total, qui séjournent dans ces structures alors qu'elles ont les moyens financiers d'en sortir.

Deuxièmement, la sortie des CHRS vers le logement devrait être mieux assurée grâce à un recours rapide et systématique au droit opposable au logement.

Troisièmement, le problème de la sous-utilisation des places d'hébergement d'urgence en Ile-de-France pourrait être résolu grâce à la coordination des associations gérantes, ce que le Sénat a organisé, à l'initiative de la commission, dans le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion en cours d'examen par le Parlement.

Quatrièmement, il semble nécessaire de donner une définition législative à l'hébergement d'urgence afin de préserver sa spécificité : les centres d'hébergement d'urgence n'ont pas pour mission d'accueillir longuement les personnes pour les accompagner dans un parcours d'insertion, mais de traiter les situations de détresse grâce à un diagnostic médical et social qui permet d'apporter les premiers soins et qui débouche sur une orientation rapide vers un autre type de structure.



*Cinquièmement, l'hébergement des personnes sans-papiers est un problème difficile, traité avec une grande hypocrisie. Comme ces personnes n'ont pas vocation à séjourner sur le territoire national, elles ne sont pas orientées vers les centres d'hébergement traditionnels. En même temps, les pouvoirs publics refusent de les laisser dormir dehors et les installent donc dans des hôtels : 8 700 places d'hôtel sur les 10 400 réservées annuellement par l'Etat leur sont ainsi consacrées.*

***M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur pour avis,** a ensuite présenté les crédits consacrés à la politique de la ville. Trois préconisations de la commission figurent parmi ses priorités : l'amélioration du pilotage local de la politique de la ville grâce à la nomination, par un redéploiement des effectifs, de 350 délégués du préfet expressément en charge de la coordination des acteurs ; le financement triennal garanti des associations, ce qui leur donnera la stabilité budgétaire nécessaire pour bâtir des projets de moyen terme plus ambitieux ; enfin, la révision de la géographie des zones prioritaires qui sera effectuée l'année prochaine.*

*Pour autant, la situation budgétaire de la politique de la ville n'est pas rassurante. Le financement du programme national de rénovation urbaine (PNRU) sera quasi intégralement débudgétisé et mis à la charge du 1 % logement dans les trois années à venir, ce qui représente un désengagement de l'Etat de 320 millions d'euros par an. Si l'exécution des projets pourra être assurée pendant cette période triennale grâce à ce 1 % logement et aux excédents de trésorerie de l'agence nationale de rénovation urbaine, (Anru), une grande incertitude règne sur le financement des opérations à partir de 2012 : ce n'est pas moins de 800 millions par an pendant cinq ans que l'Etat devra alors mobiliser pour honorer les conventions déjà signées.*

*Il serait bon, dans ces conditions que, dès l'année prochaine et au plus tard en 2010, des réserves de crédits soient constituées, faute de quoi les opérations s'arrêteront en cours de route ou la charge financière retombera sur les collectivités territoriales, ce qui est inacceptable dans un cas comme dans l'autre.*

***M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur pour avis,** a ensuite présenté le plan « Dynamique espoir banlieues », censé relancer et rénover l'aide aux personnes des quartiers sensibles et qui repose en fait bien plus sur la mobilisation des crédits de droit commun que sur l'appel à des crédits supplémentaires. Il s'agit certes d'une démarche intéressante, tant la politique de la ville nécessite l'implication efficace de tous les ministères. Mais on peut malgré tout s'interroger sur la baisse programmée des crédits spécifiquement dédiés à la politique de la ville sur les trois prochaines années. Le recentrage de la politique de la ville sur les quartiers les plus en difficulté ne justifie pas en soi que le montant global des crédits diminue.*

*Cette évolution à la baisse sera d'autant plus difficile à gérer que la prise en charge des majorations de pension pour enfants par la Cnaf, prévue par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, conduira la branche famille à réduire les crédits du fonds national d'action sociale qui finance les centres sociaux.*

*En ce qui concerne les crédits de la politique du logement, et conformément au projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, on constate que l'Etat se désengage à hauteur de 480 millions d'euros qui seront, là aussi, prélevés sur le 1 % logement au profit de l'agence nationale de l'amélioration de l'habitat (Anah). L'abondement des budgets de l'Anru et de l'Anah représentera 850 millions d'euros pour le 1 % logement en 2009 ; ils viendront en déduction d'autres investissements dans le secteur du logement.*

*La baisse globale des fonds publics destinés au logement est particulièrement inopportune, notamment au vu de la conjoncture économique : un contexte de récession appelle au contraire, et tous les économistes en sont d'accord, un effort financier supplémentaire de l'Etat, surtout dans le secteur du logement qui ne comporte aucun risque d'éviction et maintient des emplois qui ne sont pas délocalisables par définition.*

*Même si le Président de la République annonce dans les prochains jours un plan de relance concernant le bâtiment, ce choix initial du Gouvernement est d'autant plus surprenant qu'il maintient par ailleurs un effort budgétaire sans précédent en faveur du logement social : 108 000 logements HLM ont été construits cette année et 110 000 seront financés en 2009, alors qu'on en bâtissait à peine plus de 50 000 par an au début de la décennie.*

*Enfin, **M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur pour avis**, a regretté l'arrêt du financement des primes à l'amélioration des logements à usage locatif, les Palulos, qui représentaient un montant de 60 millions d'euros en 2008.*

*Pour conclure, il a présenté trois amendements au vote de la commission :*

*- le premier supprime l'article 82 du projet de loi de finances, qui prévoit une baisse des exonérations de charges sociales dans les zones franches urbaines (ZFU) et les zones de redynamisation urbaine (ZRU), car le contexte de crise économique actuel incite à ne pas mettre en péril les zones qui sont déjà les plus fragiles ;*

*- le deuxième rend universelle la garantie des risques locatifs qui permet à un propriétaire de s'assurer volontairement contre l'ensemble des impayés des locataires. Selon les responsables du 1 % logement, cette mesure permettrait de remettre sur le marché 50 000 logements actuellement vacants ;*

- le troisième consiste à indexer le montant de la compensation que la Cnaf reçoit pour la gestion de l'allocation de logement social et de l'aide personnalisée au logement sur le nombre de dossiers traités, plutôt que sur le volume des prestations servies, comme tel est le cas actuellement.

**Mme Isabelle Debré** a mis en avant la nécessité d'un accompagnement social des personnes sans abri, car il n'est pas toujours possible de les convaincre de rejoindre un hébergement d'urgence, même si des places sont disponibles.

**M. Alain Vasselle** a souhaité connaître le coût des places d'hôtel pour les personnes sans papiers. Il a ensuite jugé la politique du logement du Gouvernement pleine de contradictions, puisqu'elle procède à une diminution des crédits tout en maintenant l'effort de construction de logements en faisant appel à des financements en provenance du 1 %. Or, le 1 % logement est indispensable pour boucler de nombreux projets au niveau local et la diminution de ses crédits pèsera naturellement et à nouveau sur les collectivités territoriales. Il a ensuite dénoncé la volonté de supprimer les Palulos, en s'interrogeant sur ce qui pouvait justifier de ne plus financer la rénovation des logements locatifs. Il a enfin posé la question des impayés de loyers pour les organismes HLM, en regrettant que ces organismes ne puissent pas avoir d'informations sur le niveau des ressources des demandeurs et de leur endettement.

**Mme Christiane Demontès** a relevé que la présentation de la mission pose encore un problème, car elle n'intègre pas le très important travail des associations en matière d'accompagnement social des personnes sans domicile. Elle a aussi considéré que l'hébergement d'urgence est un problème social, avant même d'être un problème de places. Elle a ensuite mis en avant la situation financière difficile de certaines associations et la nécessité d'évaluer le travail réalisé. Elle a soutenu la proposition du rapporteur de conserver à l'identique l'exonération de charges dans les ZRU et ZFU, car on ne peut changer les règles, en cours de période, pour les entreprises et parce qu'une baisse des exonérations serait contradictoire avec la relance économique nécessaire de ces quartiers. Enfin, elle a relevé qu'en période de crise économique, il est contreproductif de réduire les investissements, surtout dans le secteur de la construction, qui n'est pas délocalisable.

**Mme Françoise Henneron** a, à son tour, fait valoir l'importance de l'accompagnement social des personnes sans domicile.

**Mme Annie David** a dénoncé le désengagement de l'Etat, au détriment du 1 % logement et au détriment de politiques importantes, comme celle liée aux Palulos. Elle a également mis en avant la situation de travailleurs pauvres qui, même en travaillant, ne peuvent pas trouver d'autre logement que dans les CHRS.

**Mme Sylvie Desmarescaux** a estimé contradictoire avec la politique du Gouvernement le recours aux ressources du 1 % au bénéfice de l'Anru et de l'Anah. Elle a également soutenu la proposition du rapporteur tendant à supprimer l'article 82 du projet de loi de finances, afin de ne pas pénaliser les

*entreprises qui ont intégré dans leur plan de financement le dispositif d'exonération de charges dans les zones ZFU et ZRU.*

*En ce qui concerne l'hébergement d'urgence, **M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur pour avis**, a indiqué que le problème de places concerne surtout l'Ile-de-France et Paris et qu'il s'agit principalement d'un problème de coordination : en effet, le Samu social gère 36 % des places et dix-sept autres organismes gèrent le reste, sans véritable coordination. Il s'est dit également favorable à l'accompagnement social des personnes sans domicile qui sont souvent en situation psychologique fragile. Par ailleurs, les 8 700 places d'hôtel à destination des personnes sans papiers coûtent 50 millions d'euros à l'Etat annuellement. Il a enfin confirmé qu'il interrogera le Gouvernement sur la suppression des crédits Palulos.*

***La commission a ensuite adopté les crédits de la mission « Ville et logement », ainsi que les trois amendements présentés par le rapporteur.***

## AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

### ARTICLE 82

Supprimer cet article.

### ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 83

Après l'article 83, ajouter un article additionnel ainsi rédigé :

Le deuxième alinéa de l'article L. 351-8 du code de la construction et de l'habitation est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Le montant remboursé est proportionnel au nombre d'allocataires bénéficiant de l'aide. »

### ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 83

Après l'article 83, ajouter un article additionnel ainsi rédigé :

La première phrase du III de l'article 85 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative est remplacée par deux phrases ainsi rédigées :

« L'octroi de la garantie de l'Etat prévue au I et II est subordonné au respect des conditions d'éligibilité des locataires des logements concernés. Sous réserve du respect des autres conditions d'éligibilité, la garantie de l'Etat est accordée lorsque le montant du loyer est inférieur à 50 % des ressources du locataire. »