

N° 93

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

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

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques (1) sur le projet de loi de finances pour 2008, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME X

VILLE ET LOGEMENT

Par MM. Pierre ANDRÉ et Thierry REPENTIN,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Emorine, *président* ; MM. Jean-Marc Pastor, Gérard César, Bernard Piras, Gérard Cornu, Marcel Deneux, Pierre Herisson, *vice-présidents* ; MM. Gérard Le Cam, François Fortassin, Dominique Braye, Bernard Dussaut, Jean Pépin, Bruno Sido, Daniel Soulage, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Gérard Bailly, René Beaumont, Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Joël Billard, Michel Billout, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Jean-Pierre Caffet, Raymond Couderc, Roland Courteau, Jean-Claude Danglot, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Jean Desessard, Mme Evelyne Didier, MM. Philippe Dominati, Michel Doublet, Daniel Dubois, Alain Fouché, Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Adrien Giraud, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Odette Herviaux, MM. Michel Houel, Benoît Huré, Charles Josselin, Mme Bariza Khiari, M. Yves Krattinger, Mme Elisabeth Lamure, MM. Gérard Larcher, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Claude Lise, Daniel Marsin, Jean-Claude Merceron, Dominique Mortemousque, Jacques Muller, Mme Jacqueline Panis, MM. Jackie Pierre, Rémy Pointereau, Ladislav Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Thierry Repentin, Bruno Retailleau, Charles Revet, Henri Revol, Roland Ries, Claude Saunier, Mme Odette Terrade, MM. Michel Teston, Yannick Texier.

Voir les numéros :

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

Sénat : 90 et 91 (annexe n° 34) (2007-2008)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
CHAPITRE I - LES PROGRAMMES RELATIFS À LA POLITIQUE DE LA VILLE	7
I. LE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DE LA VILLE EN 2008	7
A. LES PROGRAMMES DE LA MISSION : DES CRÉDITS RELATIVEMENT STABLES	7
B. UN EFFORT GLOBAL EN FAVEUR DE LA POLITIQUE DE LA VILLE À CONSOLIDER	7
1. <i>La participation des politiques de droit commun</i>	7
2. <i>L'objectif d'un doublement de la dotation de solidarité urbaine</i>	9
3. <i>Des fonds européens à mobiliser</i>	9
II. LE PROGRAMME « RÉNOVATION URBAINE »	10
A. DES CRÉDITS QUI REFLÈTENT LE RETARD DU PROGRAMME	10
1. <i>Des crédits de paiement en baisse</i>	10
2. <i>Le retard du programme</i>	11
3. <i>Des questions en suspens concernant le champ d'application du programme</i>	12
B. DES AMÉLIORATIONS DANS LA MESURE DE PERFORMANCE DU PROGRAMME	12
1. <i>La mesure du retard du programme</i>	13
2. <i>La réalisation d'enquêtes sur le relogement des habitants</i>	13
III. LE PROGRAMME « ÉQUITÉ SOCIALE ET TERRITORIALE ET SOUTIEN »	14
A. DES INTERROGATIONS SUR LES CRÉDITS	14
1. <i>Un impératif : améliorer la consommation des crédits</i>	15
2. <i>Les contrats urbains de cohésion sociale</i>	15
3. <i>La réussite éducative</i>	16
a) <i>Le dispositif de réussite éducative</i>	16
b) <i>Un décalage important entre la programmation initiale et la réalisation</i>	17
c) <i>Un dispositif à pérenniser</i>	18
4. <i>L'avenir du service civil volontaire</i>	19
B. UNE GOUVERNANCE À AMÉLIORER	21
1. <i>Clarifier le rôle de la DIV</i>	21
2. <i>Renforcer le rôle du préfet</i>	23
C. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE LARGEMENT PERFECTIBLE	23
CHAPITRE II - LA POLITIQUE DU LOGEMENT FACE AU DÉFI DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE	25
I. POURSUITE DE LA FISCALISATION DES AIDES AU LOGEMENT	25
A. L'EFFORT DE LA NATION EN FAVEUR DU LOGEMENT	25

B. DESCRIPTION DES PRINCIPALES DÉPENSES FISCALES CONTRIBUANT À LA RÉALISATION DES OBJECTIFS DU PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT ».....	26
II. LE PROGRAMME « AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT » : VERS UNE MEILLEURE SOLVABILISATION DES LOCATAIRES ?	27
A. LE BUDGET DES AIDES À LA PERSONNE EN 2008	27
B. LES BÉNÉFICIAIRES DES AIDES À LA PERSONNE	30
C. L'IMPÉRATIF DE PRÉSERVATION DE L'EFFICACITÉ SOCIO-ÉCONOMIQUE DES AIDES AU LOGEMENT.....	30
1. <i>Des réformes positives</i>	30
2. <i>Les observations de la Cour des comptes</i>	31
III. LE PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT » : ASSURER LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE	33
A. LES OBJECTIFS DE PRODUCTION DE LOGEMENTS.....	34
1. <i>Le parc social</i>	34
2. <i>Le parc privé</i>	37
B. LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE.....	39
1. <i>Présentation du droit au logement opposable</i>	39
2. <i>La mise sous pression de l'Etat</i>	42
3. <i>Un rôle nouveau pour les collectivités locales</i>	43
4. <i>Les moyens mobilisés en faveur du DALO</i>	45
5. <i>Les difficultés de mise en œuvre</i>	46
C. LES OBJECTIFS DE RÉNOVATION DU « GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT ».....	48
D. MENACES PERSISTANTES SUR L'AVENIR DU LIVRET A	51
ANNEXE - PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOS RAPPORTEURS POUR AVIS.....	53

Mesdames, Messieurs,

La mission « Ville et logement » regroupe quatre programmes (deux consacrés à la politique de la ville, deux à la politique du logement) et totalise, dans le projet de loi de finances pour 2008, après les modifications adoptées à l'Assemblée nationale, 7,4 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 7,14 milliards d'euros de crédits de paiement.

Le **budget alloué à la politique de la ville** se situe dans une relative continuité par rapport aux précédents et vise à financer les principaux dispositifs mis en place ces dernières années : le programme de rénovation urbaine, les contrats urbains de cohésion sociale et des dispositifs comme les adultes-relais et la réussite éducative. Ces dispositifs ont en commun de **rencontrer un réel succès sur le terrain et d'avoir pris du retard du fait des délais de leur mise en œuvre et de l'ampleur des besoins.**

Les acteurs locaux, qui ont vu se succéder de nombreux plans, ont donc avant tout besoin, pour 2008, de **dispositifs stables** et de **financements pérennes**. Votre commission pour avis souhaite donc que le plan « Respect et égalité des chances », sur le contenu et le financement duquel elle ne dispose malheureusement, à l'heure de l'adoption du budget, que de très peu d'éléments, ne marque pas de rupture avec les politiques engagées ces dernières années mais au contraire les renforce et les améliore par le biais de mesures expérimentales et ciblées.

Votre rapporteur pour avis chargé des programmes « ville » ne peut que rappeler à cet égard les préconisations qu'il a formulées dans le cadre de la mission d'information créée au Sénat sur les quartiers en difficulté¹ et se félicite que la Cour des comptes ait notamment repris dans son récent rapport sur les crédits d'intervention de la politique de la ville, la proposition de la mission visant à créer, pour une période minimale de dix ans, un ministère d'Etat qui regrouperait l'aménagement du territoire, la ville et le logement.

En ce qui concerne les programmes « logement », **l'année 2008 est une année clé pour la politique du logement**. A compter du 1^{er} décembre, cinq catégories de demandeurs de logement social, dont la demande aura été reconnue prioritaire par les commissions de médiation, auront la possibilité de saisir la juridiction administrative dans le cas où leur demande de logement

¹ *Un nouveau pacte de solidarité pour les quartiers, rapport d'information n° 49 (2006-2007) de M. Pierre André fait au nom de la mission d'information commune Banlieues.*

n'aurait pas été satisfaite, en application de la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (dite loi DALO)¹. Votre rapporteur pour avis chargé des programmes « logement » considère que l'institution du droit au logement opposable -évolution de la législation qu'il a toujours appelée de ses vœux- doit avoir pour corollaire une mobilisation sans précédent de moyens publics pour accroître l'offre de logements dans notre pays. A défaut, l'application de ce nouveau droit restera lettre morte et n'apportera aucune solution concrète à la situation des personnes éprouvant des difficultés à se loger. Pour ces raisons, votre rapporteur pour avis chargé des programmes « logement » examinera avec attention les financements accordés par le PLF 2008 au développement du parc locatif social et du parc privé conventionné et s'interrogera sur leur adéquation avec la mise en œuvre du DALO.

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

CHAPITRE I - LES PROGRAMMES RELATIFS À LA POLITIQUE DE LA VILLE

I. LE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DE LA VILLE EN 2008

A. LES PROGRAMMES DE LA MISSION : DES CRÉDITS RELATIVEMENT STABLES

La dotation demandée pour 2008 pour les deux programmes de la politique de la ville s'élevait dans le projet de loi initial à **1,14 milliard d'euros, globalement stable par rapport à 2007**. Elle a toutefois été réduite par un amendement gouvernemental adopté en seconde délibération à l'Assemblée nationale, destiné à compenser notamment une partie de la hausse de 217 millions d'euros effectuée au bénéfice de la mission « Travail et emploi ». La dotation attribuée à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) a été diminuée de **2,7 millions d'euros** et celle affectée au volet social de la politique de la ville de **11 millions d'euros**.

A ces crédits s'ajoute une dépense fiscale rattachée : l'application du taux de TVA de 5,5 % aux logements en accession sociale à la propriété dans les quartiers en rénovation urbaine, qui est évaluée pour 2008 à 150 millions d'euros, pour un nombre de logements concernés d'environ **5.000 en 2007**, première année pleine.

Au-delà du montant de ces enveloppes, la question essentielle posée à la politique de la ville porte sur **le rythme de consommation des crédits**. D'une part en effet, le programme national de rénovation urbaine connaît des retards non négligeables dans sa réalisation, et donc dans la consommation des crédits. D'autre part, des associations financées par le budget de la ville connaissent des difficultés financières alors qu'on enregistre une sous-consommation des crédits au niveau central sur certaines lignes budgétaires, ce qui est tout à fait anormal.

B. UN EFFORT GLOBAL EN FAVEUR DE LA POLITIQUE DE LA VILLE À CONSOLIDER

1. La participation des politiques de droit commun

D'après le document de politique transversale (DPT) élaboré pour 2008, les dotations consacrées aux quartiers en difficulté par l'ensemble des

ministères concernés¹ s'élèvent à **4,1 milliards pour 2008**, chiffre globalement stable par rapport à 2007.

En premier lieu, votre commission pour avis se félicite que le plan de cohésion sociale de 2005 se soit traduit par une meilleure mobilisation des dispositifs d'emploi aidé en faveur des publics des zones urbaines sensibles, tout au moins pour ceux orientés vers le secteur non marchand². Elle regrette en revanche qu'il soit mis fin, à compter du 1^{er} janvier 2008, au conventionnement de **nouvelles maisons de l'emploi**, du fait de la constitution prochaine d'un service public de l'emploi unifié, les crédits prévus pour 2008 devant seulement permettre le financement des 181 maisons de l'emploi conventionnées.

Elle rappelle en effet que le comité interministériel de la ville (CIV) de mars 2006 avait prévu le développement, en direction des publics des quartiers en difficulté, d'antennes de proximité ou d'équipes dédiées dans le cadre des maisons de l'emploi. Elle souligne que ces maisons jouent un rôle positif pour l'accueil et l'orientation des chômeurs des quartiers en difficulté, qui connaissent un taux de chômage de plus du double du taux national. En outre, une question demeure sur l'avenir des trente à quarante maisons de l'emploi en attente de conventionnement, sur lesquelles une mission a été confiée à M. Jean-Paul Anciaux.

En second lieu, l'enveloppe de crédits du DPT, qui doit permettre d'évaluer la mobilisation prioritaire des politiques de droit commun sur les territoires de la politique de la ville, **recouvre en réalité des dotations de nature très diverse**. A titre d'exemple, il comprend les aides au logement, à hauteur de 673 millions d'euros, qui constituent pourtant des droits acquis par les ménages et non un effort supplémentaire du budget du logement en faveur des quartiers en difficulté. C'est là toute l'ambiguïté du document, censé retracer « *l'effort financier consacré par l'Etat à la politique transversale pour l'année à venir* » : s'agit-il de retracer l'effort supplémentaire des autres budgets ou simplement les crédits qu'ils affectent dans les quartiers en difficulté au même titre que dans les autres quartiers ?

Votre rapporteur pour avis rappelle que le succès de la politique de la ville dépend beaucoup de la mobilisation des politiques de droit commun et estime opportun, dans cette perspective, que soit organisé en 2008, deux ans après celui de 2006, un nouveau comité interministériel pour la ville afin de dresser un bilan des mesures mises en œuvre et décider de **nouvelles mesures mobilisant l'ensemble des ministères, au-delà de la politique de la ville**.

¹ 26 programmes répartis dans 11 missions : Travail et emploi, Développement et régulation économiques, Ville et logement, Justice, Sécurité, Enseignement scolaire, Solidarité et intégration, Santé, Culture, Sport, jeunesse et vie associative et Administration générale et territoriale de l'Etat.

² Constat effectué par l'Observatoire des zones urbaines sensibles dans son rapport 2007.

2. L'objectif d'un doublement de la dotation de solidarité urbaine

Une partie importante des crédits de la politique de la ville est constituée, depuis la réforme de 2005, par la dotation de solidarité urbaine (DSU), qui doit doubler, entre 2005 et 2009. Son montant annuel est d'ores et déjà passé de 600 millions d'euros à près d'un milliard en 2007. A titre d'exemple, la DSU perçue par Clichy-sous-Bois -qui bénéficie de la dotation par habitant la plus élevée des communes de plus de 10.000 habitants-, est passée de 1,9 million d'euros en 2004 à 7,4 millions en 2007 soit une progression de 285 %.

Pour l'année 2008, le comité des finances locales pourrait appliquer la clause de sauvegarde qui avait été instituée par la loi de programmation pour la cohésion sociale de 2005 dans l'hypothèse d'une moindre hausse de la dotation globale de fonctionnement des communes. Celle-ci connaît en effet une augmentation de 463,6 millions d'euros, inférieure à 500 millions : la clause précitée prévoit que, dans ce cas, la hausse « plancher » de la DSU est égale à **24 % de l'augmentation**, c'est-à-dire en l'occurrence de **94 millions d'euros**. La DSU augmenterait dans ce cas de 9,4 % par rapport à 2007 et s'élèverait à 1,093 milliard d'euros.

Votre rapporteur pour avis souligne l'importance de cette dotation pour les communes les plus en difficulté et **souhaite que l'objectif de la réforme de 2005 d'un doublement de son montant soit atteint**, au bénéfice des communes les plus pauvres.

3. Des fonds européens à mobiliser

Les fonds européens affectés au développement urbain sont marqués, pour la nouvelle programmation 2007-2013, par des changements conséquents. Ainsi, plusieurs éléments pourraient impliquer une réduction des fonds européens affectés aux quartiers en difficulté :

– la suppression du critère géographique d'éligibilité (zonage) qui caractérisait les interventions du FEDER sur la période 2000-2006 : tous les territoires sont a priori éligibles ;

– une diminution relativement importante, d'environ 20 %, du volume de fonds structurels dont bénéficiera la France ;

– la disparition des programmes d'initiative communautaire (PIC) URBAN et EQUAL.

Votre rapporteur pour avis souligne le bilan positif de ces programmes, dont le caractère très opérationnel a servi de modèle pour la nouvelle génération de contrats urbains de cohésion sociale. En outre, la création d'un réseau de sites « URBAN » a permis l'émergence de nouvelles pratiques.

Le montant global de FEDER pour la période 2007-2013 s'élève à 8,05 milliards d'euros. Les prévisions de programmation aujourd'hui connues au travers des programmes opérationnels régionaux font ressortir un minimum d'utilisation des fonds en faveur du développement urbain d'**1,2 milliard d'euros environ**. Toutefois un tel chiffre inclut des actions thématiques urbaines relatives **aux PME ou aux transports qui ne sont pas forcément liées aux quartiers en difficulté**. En réalité, une première analyse des programmes régionaux montre que le montant de FEDER explicitement dédié à ces appels à projets urbains (émanant notamment d'agglomérations engagées dans un contrat urbain de cohésion sociale) s'élève à environ **600 millions d'euros** pour la période 2007-2013.

Toutefois, l'expérience des précédents contrats montre que les projets **urbains**, qui mobilisent des crédits importants, se substituent progressivement en cours de réalisation aux autres programmes afin d'assurer une bonne consommation des fonds. La consommation finale pour la période 2000-2006 a ainsi été de 4 milliards d'euros. **L'écart entre les volumes de FEDER mobilisés sur chacune de ces deux périodes devrait donc, d'après les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, être moins important que pourrait le laisser penser la comparaison entre les chiffres.**

II. LE PROGRAMME « RÉNOVATION URBAINE »

Doté de financements considérables, à hauteur de 12 milliards d'euros pour la période 2004-2013, le programme national de rénovation urbaine a pris du retard du fait de nombreuses causes dont il faut rapidement analyser l'importance respective afin d'y remédier et d'accélérer la réalisation du programme en 2008.

A. DES CRÉDITS QUI REFLÈTENT LE RETARD DU PROGRAMME

1. Des crédits de paiement en baisse

Initialement fixée à 2,5 milliards d'euros pour 2004-2008, la contribution de l'Etat à l'ANRU a été portée, par la loi du 5 mars 2007 relative au droit opposable au logement de 5 à 6 milliards d'euros jusqu'en 2013,

entraînant par là même un accroissement de 5 à 6 milliards de la contribution du 1% logement.

Le budget pour 2008 s'inscrit dans une relative continuité par rapport aux précédents. En effet :

– comme en 2007 et 2006, le respect de la loi de programmation du 1^{er} août 2003 continue d'être assuré par un abondement extrabudgétaire : le projet de loi de finances prévoit en effet 385 millions d'euros en autorisations d'engagement, auxquels devraient s'ajouter 100 millions en provenance de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), ce qui permet de respecter la programmation annuelle de 465 millions d'euros ;

– les crédits de paiement sont toujours inférieurs aux autorisations d'engagement puisqu'ils s'élèvent pour 2008, avec la participation de la CDC, à 300 millions d'euros.

2. Le retard du programme

La baisse importante des crédits de paiement par rapport à 2007¹ s'explique par le retard pris par le programme de rénovation urbaine, les CP s'ajustant aux besoins effectifs liés à son avancement. En effet, durant l'année 2006, les engagements d'opérations ont été moins importants que prévus².

D'après le rapport 2007 de l'Observatoire national des ZUS, les opérations engagées à fin 2006 représentent 9 % des résidentialisations, 10,2 % des réhabilitations, 11,4 % des démolitions et 7,9 % des constructions autorisées par le législateur au titre du programme tel qu'actualisé par la loi du 18 janvier 2005.

Pour votre rapporteur pour avis, ce retard s'explique, assez naturellement, par la complexité du montage des dossiers de rénovation, qui est aussi le gage de leur qualité, les opérations devant s'inscrire dans une logique urbaine cohérente. A cet élément s'ajoutent la faiblesse de la maîtrise d'ouvrage³, l'optimisme de certaines conventions, la lourdeur des procédures d'urbanisme opérationnel, la difficulté à libérer du foncier, la longueur des procédures de relogement, les appels d'offres infructueux, etc. **Il est encore difficile de connaître précisément l'importance de chacune de ces causes**

¹ Ils passent de 556 à 300 millions d'euros.

² Le budget prévoyait un engagement cible global de 2.825 millions d'euros, ce qui devait représenter environ 23,5 % du programme de rénovation urbaine. Or, il a réellement été engagé globalement, depuis le début du programme, 1.700 millions d'euros.

³ Plusieurs actions ont été entreprises pour remédier aux difficultés auxquelles sont confrontés les maîtres d'ouvrages :

- création d'une mission d'accompagnement des projets de rénovation urbaine lors du conseil d'administration du 12 avril 2006 ;
- financement de l'appui à l'ingénierie par l'ANRU et la CDC ;
- publication d'un guide méthodologique ANRU-CDC.

dans le retard pris pour la mise en œuvre du programme et il conviendrait de mener rapidement une étude pour identifier les causes principales et définir les solutions à mettre en œuvre pour accélérer la réalisation du programme.

3. Des questions en suspens concernant le champ d'application du programme

Deux questions relatives au champ d'application du PNRU se posent aujourd'hui. En premier lieu, sur les 557 zones urbaines sensibles éligibles, l'Agence a reçu 485 dossiers de projets. Il reste donc 72 quartiers éligibles pour lesquels aucun dossier n'a été officiellement transmis. D'après les informations détenues par l'ANRU, 30 quartiers pourraient être considérés comme des sites qui ne feront l'objet d'aucune convention. Le président de l'Agence a proposé que cette liste soit mise à l'ordre du jour d'un prochain Conseil d'administration, assortie d'un dossier précis permettant un arbitrage et motivant éventuellement un retrait de la liste. **Un tel examen s'impose d'autant plus que ces projets qui n'existent pas encore conditionnent la possibilité de donner une réponse favorable aux nombreuses demandes d'avenants qui sont déposées pour les dossiers déjà engagés.**

En second lieu, l'examen des projets a fait apparaître l'acuité de la question des centres anciens. En effet, 80 quartiers en centres anciens ont été recensés parmi les quartiers où le revenu médian est inférieur de 50 % à celui de l'agglomération. Ainsi, dans un peu moins d'une centaine de centres anciens, les conditions de vie sont proches de celles des habitants concernés par le PNRU. Or les seuls quartiers anciens bénéficiant de celui-ci sont ceux situés en ZUS¹ ou dans les sites ayant bénéficié d'une dérogation au titre de l'article 6. L'inscription par les acteurs locaux de quartiers d'habitat ancien parmi la géographie prioritaire des CUCS a confirmé la nécessité d'y agir dans le cadre de la politique de la ville. **C'est pourquoi votre rapporteur pour avis souhaite qu'une réflexion s'engage sur la possibilité que cette question soit traitée dans le cadre de l'ANRU.**

B. DES AMÉLIORATIONS DANS LA MESURE DE PERFORMANCE DU PROGRAMME

Votre rapporteur pour avis constate avec une relative satisfaction l'évolution des indicateurs du programme « Rénovation urbaine ». L'indicateur relatif au pourcentage de dépassement des délais et coûts prévus pour tous les projets achevés dans l'année a été supprimé, du fait de sa

¹ Par exemple à Mulhouse, Pantin ou Aubervilliers.

complexité. Désormais, le PAP comporte trois indicateurs portant sur l'évolution des coûts d'une part et des délais d'autre part.

1. La mesure du retard du programme

Les indicateurs rendent bien compte du retard pris par le PNRU, notamment en 2006, puisque **la part des opérations programmées dont l'engagement est retardé atteint 48 %** cette année là, en hausse par rapport à 2005.

Votre rapporteur pour avis regrette toutefois l'absence d'indicateur relatif aux **délais de paiement**, qui concernent directement les maîtres d'ouvrage, donc les **collectivités territoriales**. L'expérience montre en effet que d'importants retards ont pu être constatés dans les années précédentes et, même si le nouveau règlement financier adopté en 2007 devrait permettre d'accélérer les versements, il aurait été préférable que les effets de cette mesure puissent être précisément mesurés.

Autre indicateur montrant des résultats à améliorer : le **taux de couverture des démolitions par des reconstructions atteint 69,7 %** en 2006. Ce chiffre s'explique en partie par le décalage dans le temps des opérations de démolition et les opérations de construction, celles-ci pouvant s'effectuer sur les terrains libérés par les premières. Toutefois, ce chiffre traduit aussi les retards **pris pour l'ensemble du programme, qui impactent la construction des nouveaux logements**, ce qui apparaît davantage problématique.

2. La réalisation d'enquêtes sur le relogement des habitants

Votre **rapporteur pour avis se félicite de la réalisation de l'enquête de relogement** qu'il avait demandée dans le cadre de la mission d'information du Sénat sur les quartiers en difficulté, même s'il ne s'agit encore que de premiers résultats.

Il ressort ainsi des trois premières études portant sur Cherbourg, Epinal et Orléans que **88,5 %** des ménages interrogés sont satisfaits du déroulement et des conditions de leur relogement. D'après ces études, le relogement a été l'occasion d'affecter des logements plus spacieux et/ou mieux adaptés à la taille des ménages, le changement le plus remarquable étant la hausse moyenne des surfaces des logements corrélée à celle des loyers et des taux d'effort moyen.

Il relève également que, d'après les résultats de l'enquête, les ménages fragiles et les populations étrangères ont dans l'ensemble moins bien

vécu leur relogement et souligne qu'un effort particulier doit donc être effectué en direction de ces populations.

Votre rapporteur pour avis se félicite par ailleurs de la mise en place par l'ANRU d'outils à l'attention des directions départementales de l'équipement permettant de suivre précisément l'évolution des trajectoires et des loyers des locataires. Il relève à ce sujet que le nouveau règlement général¹ de l'ANRU a été attentif au maintien des loyers « au même niveau », en définissant des « reste à charges » compatibles avec trois catégories de ménages et notamment un reste à charge constant pour les plus modestes (en dessous du plafond de ressources des PLAI).

III. LE PROGRAMME « ÉQUITÉ SOCIALE ET TERRITORIALE ET SOUTIEN »

Le programme « équité sociale et territoriale et soutien », qui regroupe les crédits d'intervention relatifs au volet social de la politique de la ville a connu, en 2007, une **année de transition**. Celle-ci a vu, d'une part, le **transfert** de la gestion de l'essentiel des crédits de la Délégation interministérielle à la ville (DIV) à l'Agence nationale pour la cohésion sociale (ACSé) et, d'autre part, **l'élaboration, en début d'année, des contrats urbains de cohésion sociale**. Ces éléments ont pesé sur le rythme de consommation des crédits, qui devrait en principe significativement s'améliorer en 2008.

A. DES INTERROGATIONS SUR LES CRÉDITS

Les crédits d'intervention en faveur de la politique de la ville passent, en AE, après adoption de l'amendement gouvernemental à l'Assemblée nationale, de 751 à 749 millions d'euros et, en CP, de 790 à 783 millions d'euros. Le programme connaît en outre un changement de périmètre, puisque les compensations d'exonération de charges sociales en zones de redynamisation urbaine (ZRU) sont transférées, à hauteur de **5,3 millions d'euros**, de la mission Travail et emploi vers le présent programme.

¹ Le nouveau règlement financier de l'ANRU (institué par le décret n° 2007-559 du 16 avril 2007 relatif aux modifications de l'assiette et aux conditions de versement des subventions accordées par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine et complétant le décret n° 2004-1005 du 24 septembre 2004) a été conçu pour accélérer les délais de paiement.

1. Un impératif : améliorer la consommation des crédits

L'élaboration des contrats urbains de cohésion sociale, en début d'année, et les difficultés de « rodage » de l'Agence nationale pour la cohésion sociale ont entraîné, en 2007, un retard dans la consommation des crédits. Ainsi, d'après les informations transmises à votre rapporteur pour avis, **les mandatements effectués par l'ACSé n'ont démarré qu'en juillet : au 28 août 2007, la moyenne nationale de mandatement pour le programme n'était que de 30,29 %**. La forte accélération du rythme de mandatement depuis cette date devrait permettre de respecter les objectifs du programme. Toutefois, votre commission pour avis relève que cette situation, exceptionnelle du fait de l'installation de l'ACSé, doit impérativement être améliorée en 2008.

L'installation de cette agence devrait en effet, en principe, **simplifier les circuits de financement**. Les moyens devraient être connus département par département dès le mois de décembre et les crédits disponibles dès le mois de janvier. En réalité, du fait des délais nécessaires au lancement et à l'instruction des appels à projets, **l'objectif fixé pour le versement des subventions est le mois de mars**.

La **création de l'Agence devrait apporter d'autres améliorations dans le versement des subventions**. D'une part, leur régime est souple, puisque le préfet peut aller au-delà de 80 % pour le financement d'un projet. D'autre part, les associations pourront bénéficier de conventions pluriannuelles. Enfin, le contrôle sur les fonds sera facilité puisque les outils de suivi financier de l'agence permettront de savoir, département par département, ce qui a été dépensé.

2. Les contrats urbains de cohésion sociale

Le financement des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS), qui incluent la réussite éducative, les adultes relais et le programme ville-vie-vacances, représente, avec 357 millions d'euros, **45 % des crédits de paiement du programme**. On relèvera que l'autre enveloppe principale du programme (43 % des CP) est relativement contrainte puisqu'il s'agit du **remboursement des exonérations de charges** accordées dans les zones franches urbaines et les zones de redynamisation urbaine, pour un montant évalué à 340 millions d'euros pour 2008.

L'année 2007 a été marquée par la conclusion de 495 CUCS. L'approche intercommunale est plutôt en recul, puisque 282 sont communaux et 213 intercommunaux contre environ deux tiers de contrats de ville intercommunaux dans la précédente génération. D'après les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, certains contrats de ville, motivés

par une approche intercommunale très volontariste en 2000, ont donné lieu en 2007 à des signatures de CUCS communaux.

Ces contrats **ont été marqués par une forte implication des acteurs locaux au niveau des communes et des services de l'Etat**, l'implication des départements et des régions variant selon les territoires : 18 % sont signés par les conseils régionaux, 33 % par les conseils généraux, 26 % par les bailleurs sociaux et 41 % par les caisses d'allocations familiales (CAF).

La géographie **a été significativement élargie**, puisque 2.200 quartiers sont concernés contre 1.500 dans les contrats de ville précédents. Ont notamment été incluses des communes qui faisaient l'objet d'une contractualisation régionale au titre de la politique de la ville, notamment en Bretagne et dans la région Nord-Pas-de-Calais, ainsi que des centres anciens et des quartiers bénéficiant d'une dérogation au titre de l'article 6 de la loi de 2003 relative à la rénovation urbaine.

En 2007, les crédits délégués au titre des CUCS se sont élevés à 315 millions d'euros. Votre **rapporteur pour avis juge essentiel que les crédits affectés au financement des actions prévues par les CUCS soient sanctuarisés pour les trois ans à venir.**

3. La réussite éducative

a) Le dispositif de réussite éducative

Les ZUS se caractérisent par un échec scolaire plus marqué que sur le reste du territoire. Ainsi, les taux de retards scolaires en 6^{ème} et en 3^{ème} y sont près de deux fois supérieurs et les taux de réussite au brevet sont également nettement plus faibles, avec près de 14 points de retard en 2005-2006¹.

Afin de remédier à cette situation, le programme de réussite éducative² a été créé pour offrir un soutien **individualisé** à des enfants et adolescents résidant dans des quartiers en grande difficulté et présentant des signes de fragilité³. Le dispositif le plus important de ce programme est celui des **équipes de réussite éducative**. Ces équipes passent par la création d'une structure juridique⁴ associant les collectivités locales, les services de l'Etat et les associations afin de constituer des équipes pluridisciplinaires composées de

¹ Rapport 2007 de l'Observatoire national des ZUS.

² Inscrit dans les programmes 15 et 16 du Plan de cohésion sociale du 30 juin 2004.

³ La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 a défini ses objectifs, les publics visés, les structures juridiques supports de ces dispositifs et a programmé les crédits affectés à ces dispositifs pour les années 2005-2009. La circulaire de la DIV aux préfets du 27 avril 2005 a précisé les conditions de mise en œuvre de ces dispositifs.

⁴ Groupement d'intérêt public, Caisse des écoles, Etablissement public local de coopération éducative.

professionnels de différentes spécialités¹. Ces équipes conduisent essentiellement des actions de soutien scolaire (à 61 %), mais aussi de prise en charge de problèmes de santé, d'apprentissage des règles de vie en commun ou de soutien aux parents.

Le deuxième dispositif est celui des **internats de réussite éducative**. Il vise à conforter des structures existantes en prenant en charge les surcoûts induits pour la famille par l'accueil en internat ou à financer des actions pédagogiques spécifiques individuelles ou collectives mises en place au sein de l'internat.

L'aide apportée par l'Etat aux projets, qui peut aller jusqu'à 100 % de son coût, correspond principalement à trois postes : le financement du coordonnateur, qui représente environ 35-40 % de la dotation, celui des vacances des différents professionnels, qui permettent d'assurer le suivi individualisé des jeunes et, enfin, celui des actions collectives telles que, par exemple, des ateliers-santé.

b) Un décalage important entre la programmation initiale et la réalisation

Les **concours financiers prévus pour le programme depuis 2005 ont été très inférieurs à la programmation prévue par la loi de 2005, tant en prévision qu'en consommation**. Cette loi prévoyait une enveloppe d'1,4 milliard d'euros pour 2005-2009 (62 millions en 2005, 174 en 2006 et 411 les trois dernières années). Depuis 2005, 360 millions ont été inscrits en loi de finances (62, 99, 109 puis 90 millions d'euros). La consommation a quant à elle été inférieure, puisqu'elle s'est élevée, d'après les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, à environ 35 millions en 2005, 67 en 2006 et 75 millions en 2007.

Le décalage entre la programmation et la réalisation s'explique par plusieurs facteurs :

– le nombre et la diversité des partenaires impliqués et des champs ouverts par le dispositif **ont nécessité un important travail en amont qui a retardé le démarrage des projets** et donc la consommation des crédits ;

– l'obligation d'un portage du projet par une structure juridique a parfois nécessité un temps de concertation important ;

– de nombreux projets ont connu un démarrage tardif car ils sont calés sur l'année scolaire : les premiers projets ont été validés à la fin de l'année 2005, ce qui a entraîné des reports en 2006, la situation se répétant les années suivantes ;

¹ Enseignants éducateurs, animateurs, travailleurs sociaux, psychologues, pédopsychiatres, intervenants sportifs et culturels.

– dans certaines zones s’est posé le problème du déficit de l’offre, notamment au niveau de la démographie médicale.

c) Un dispositif à pérenniser

Il convient d’observer que **le programme est aujourd’hui bien avancé**, puisqu’au 1^{er} septembre 2007, on comptait **456** projets de réussite labellisés, impliquant plus de 536 communes et représentant **746** équipes. Les quartiers concernés sont tous situés dans les zones prioritaires de la politique de la ville ou de l’éducation nationale. Les équipes ont identifiés plus de 100.000 enfants en situation de grande fragilité, la prise en charge individualisée bénéficiant à environ 30.000 d’entre eux.

D’après les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, il faut ajouter à ce nombre une **cinquantaine de projets labellisés en outre-mer**. Ceux-ci devraient, en 2008, être pris en charge par l’ACSé et non plus par la DIV comme en 2007.

Le bilan du partenariat apparaît positif, dans la mesure où les conseils généraux sont présents à 87 % dans les projets et les caisses d’allocations familiales à 57 %, ce qui implique une présence du travail social au sein des équipes. **D’après l’étude commandée par l’ACSé¹ au mois de juin 2007, la montée en puissance du programme confirme le fait qu’il répond à un besoin et qu’il fait l’objet d’une large adhésion des différentes catégories d’acteurs locaux.**

Ce dispositif doit encore être complété par la mise en œuvre d’une **centaine de projets** sur des territoires qui ont été identifiés : il s’agit de territoires situés en ZUS ou en zone prioritaire des contrats urbains de cohésion sociale, principalement en région Ile-de-France et dans le Nord-Pas-de-Calais. Une dizaine de projets devraient être validés dès le mois de janvier 2008 par la commission nationale en charge du dossier. Avec ces projets, le dispositif parviendrait ainsi à l’objet de 600 fixé par la loi de programmation pour la cohésion sociale de 2005.

Pour 2008, 90 millions d’euros ont été inscrits pour cette action dans le budget. Or comme on l’a vu plus haut, l’ACSé devra financer, en 2008, la cinquantaine de projets outre-mer auparavant pris en charge par la DIV et, le cas échéant, les nouveaux projets, dont on pourrait espérer qu’ils soient, en 2008, au moins de l’ordre d’une cinquantaine, sur les 100 identifiés. D’après les informations communiquées à votre rapporteur, **le programme devrait bénéficier de reports de crédits** (le report de 2006 à 2007 s’était élevé à 28 millions d’euros). Il souhaite toutefois obtenir du Gouvernement, en séance publique, des garanties sur l’adéquation, pour 2008, entre les financements prévus et les besoins.

¹ Enquête nationale confiée au cabinet Trajectoires en juin 2007 sur 400 projets en France métropolitaine.

En outre, il s'interroge sur la possibilité de développer le programme au cours de l'année 2008 voire 2009 alors même que la circulaire de la DIV de 2005 précise que le terme des conventions passées avec l'Etat ne pourra pas dépasser le 31 décembre 2009. La constitution des équipes requiert la mobilisation de locaux, le recrutement de personnels pour encadrer et l'engagement des partenaires dans la durée. Ceux-ci ont, de toute évidence, besoin de garantie sur la pérennité des financements.

Au demeurant, **la réussite même du dispositif montre qu'il serait inopportun d'en arrêter le financement au-delà de 2009**, alors même qu'il a connu un démarrage tardif. C'est pourquoi votre commission pour avis **souhaite le maintien du dispositif au-delà de 2009** et le redéploiement des crédits programmés en 2005 et non inscrits en loi de finances sur les années à venir.

Votre rapporteur estime également que **si la réussite d'un tel dispositif était avérée, il ne serait pas anormal qu'à terme, les financements de droit commun, notamment en provenance de l'éducation nationale, prennent le relais de ceux de la politique de la ville**, qui ont davantage vocation à lancer des expérimentations.

Afin d'obtenir du Gouvernement des engagements précis permettant aux acteurs locaux de s'engager, **votre commission pour avis vous propose, en conséquence, d'adopter un amendement demandant la remise d'un rapport au Parlement sur le dispositif de réussite éducative et son prolongement au-delà du 31 décembre 2009.**

Enfin, votre commission souligne que des améliorations doivent encore être apportées au dispositif parmi lesquelles :

- l'accroissement du nombre d'équipes par projet pour réduire l'écart entre le nombre de quartiers concernés (environ 1.100) et celui des équipes, ce qui permettrait d'accroître les capacités de suivi individualisé ;
- l'augmentation du nombre d'enfants pris en charge individuellement ;
- la hausse de la participation des services de la protection judiciaire de la jeunesse et des services de l'Etat tels que les directions de la jeunesse et des sports ou les directions des affaires sociales et sanitaires.

4. L'avenir du service civil volontaire

A la suite des émeutes de novembre 2005, la loi pour l'égalité des chances du 31 mars 2006 a créé le **service civil volontaire**, destiné à permettre aux jeunes de s'engager en faveur de la collectivité dans le cadre d'une mission d'intérêt général pendant une période significative de leur vie.

Comme l'indique le document de politique transversale, c'est la **DIV** qui, **en cours d'année 2007**, s'est vue confier la responsabilité du programme « service civil volontaire », l'ACSé devant conventionner avec les structures d'accueil et agréer les missions qu'elles proposent. Outre les jeunes recrutés par ces structures, le service civil volontaire intègre les jeunes de 16 à 25 ans présents dans l'un des dispositifs suivants :

– « Défense 2ème chance » : jeunes déscolarisés et en grande difficulté, repérés lors des journées d'appel de préparation à la défense, accueillis dans un internat ;

– les « Cadets de la République » : dispositif de formation de la Police nationale ouvert à 1.000 jeunes se destinant aux métiers de la sécurité ;

– le « Volontariat de solidarité internationale », qui propose des missions humanitaires à l'étranger ;

– le « Volontariat international en administration », piloté par le ministère des affaires étrangères et proposant des missions dans les ambassades et consulats ;

– le « Volontariat de prévention et de défense civile », ouvert aux jeunes qui se destinent aux métiers de la protection civile et des pompiers.

Le choix de la DIV pour piloter le dispositif a entraîné, en cours d'année, un **redéploiement de crédits au sein du budget de l'ACSé et des reports de crédits non consommés en provenance de la DIV pour financer le service civil volontaire.**

Ce dispositif apparaît donc cette année **pour la première fois** dans le programme, à hauteur de 11,5 millions d'euros. D'après les informations transmises à votre rapporteur pour avis, au mois d'octobre 2007, **323** structures d'accueil bénéficiaient d'un agrément délivré par l'ACSé, dont 272 associations, 35 collectivités territoriales, 16 établissements publics et GIP. Pour l'instant, **9.133 postes** ont été agréés et **1.300 jeunes** se sont effectivement engagés dans un service civil volontaire.

Il convient de relever, en premier lieu, **que l'enveloppe de 11,5 millions d'euros ne permet de financer que les conventions déjà passées pour les jeunes entrés dans le dispositif en 2007.** Autrement dit, aucune ligne budgétaire n'est prévue pour assurer la montée en puissance, en 2008, du dispositif. Pourtant le document de politique transversale précise qu'un indicateur relatif au service civil volontaire figurera dans le DPT 2009. **Votre rapporteur s'interroge donc fortement sur les intentions du Gouvernement en la matière.**

En outre, votre rapporteur pour avis estime que, dans son principe, le dispositif du service civil volontaire est intéressant mais il s'interroge sur sa place dans le budget de la ville. En effet, selon un premier bilan, **15 % seulement des volontaires sont issus de ZUS.** En outre, le niveau de recrutement est élevé, puisque **57,3 %** ont une formation **égale ou supérieure**

au bac et près de **20 % ont un niveau bac + 3**. Enfin, les missions agréées sont très diverses, puisque elles relèvent de l'éducation, du sport ou des loisirs pour **30 %**, de la solidarité pour 21 %, de la culture pour 13 % et de l'environnement pour 11 %.

En conséquence, votre rapporteur pour avis juge **qu'un effort particulier doit être déployé dans les années à venir pour que ce dispositif soit davantage orienté vers les jeunes en difficulté, à défaut de quoi son financement par le budget de la politique de la ville se justifierait difficilement.**

B. UNE GOUVERNANCE À AMÉLIORER

1. Clarifier le rôle de la DIV

Depuis 2003, la gouvernance de la politique de la ville a été assez profondément modifiée, avec la création successive de deux agences. Leur rôle croissant est illustré par **la hausse non négligeable de leurs crédits de fonctionnement** :

– afin de pallier les difficultés susmentionnées, l'équipe de l'ANRU a été renforcée puisque ses effectifs sont passés de **56 à 75** équivalents temps plein entre 2006 et 2007¹ ;

– le programme « équité territoriale » est marqué par une hausse des crédits de fonctionnement de l'ACSé de **1,9 à 9,8** millions d'euros, cette hausse de 7 millions d'euros correspondant, d'après les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, à une répartition différente des charges de fonctionnement de l'opérateur entre le présent programme et le programme 104 « accueil des étrangers et intégration ».

Votre rapporteur pour avis estime que ces **agences ont un rôle positif**, puisqu'elles permettent, dans le cas de l'ANRU, de mutualiser et de mobiliser l'ensemble des crédits concourant à la rénovation urbaine et, dans celui de l'ACSé, de simplifier notamment les procédures de financement des associations. Pour être pleinement effectifs, ces avantages supposent toutefois encore un effort **de clarification des rôles entre la DIV et l'ACSé**.

D'une part, le contrat d'objectifs et de moyens entre l'agence et la DIV n'est toujours pas achevé, son contenu n'étant même pas encore définitivement arrêté. D'après les informations transmises à votre rapporteur pour avis, sa formalisation définitive et sa signature n'interviendront qu'à l'issue de l'adoption des projets de réforme par le conseil de modernisation des politiques publiques, présidé par le Président de la République.

¹*Cette augmentation a permis la mise en place d'une mission d'appui nationale aux acteurs locaux, le renforcement du pôle informatique, le renforcement de la direction, l'amélioration du suivi territorial et le renforcement des missions d'évaluation et de formation.*

D'autre part, la répartition des rôles entre la DIV et l'Agence s'est, sur certains points, effectuée de manière quelque peu heurtée, par exemple s'agissant du dispositif des adultes-relais. Les conditions du transfert de sa gestion de l'une à l'autre ont été difficiles et expliquent, d'après les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, le retard observé ci-après dans le renseignement de l'indicateur de performance.

En outre, **votre commission pour avis s'interroge fortement sur l'opportunité du maintien de la gestion par la DIV de crédits d'intervention**, telle qu'elle apparaît dans le PAP 2008. Outre les 340 millions d'euros de compensations d'exonérations de charges sociales dans les ZFU et les ZRU, et les dotations destinées aux collectivités d'outre-mer, trois enveloppes principales resteraient en effet gérées par la DIV.

La première concerne directement l'une des missions principales de la DIV, qui est d'assurer la **coordination** des politiques menées par les agences et d'en permettre l'évaluation. Il s'agit :

– des moyens destinés à « l'animation régionale et l'évaluation de la politique de la ville », qui permettent aux préfets **agissant au nom de l'Etat** (et non comme délégués des agences) de décliner localement les missions d'observation, formation, évaluation de la DIV ;

– du financement des centres de ressources régionaux, dont l'animation du réseau national est assurée par le centre de ressources de la DIV et s'appuie sur un cadre de référence national élaboré par la DIV.

La seconde est moins lisible et moins compréhensible. Il s'agit des crédits dits « expérimentaux », dont la définition exacte est floue, et que le PAP ne permet pas de cerner totalement. A titre d'exemple :

– dans le PAP 2007, le financement des conventions de gestion urbaine de proximité apparaissait dans les crédits alloués au titre des CUCS, donc en principe gérés par l'ACSé ;

– or le PAP 2008 prévoit que la « *mise en place de conventions de gestion urbaine de proximité rendues obligatoires par le CIV dans les quartiers de plus de 500 logements* » relèvera de la DIV ;

– en réalité, d'après celle-ci, sont des mesures expérimentales « *les actions initiées en matière de gestion urbaine de proximité dans trois régions qui visent à définir un cadre de travail sur les sites où se combinent habitat social et habitat privé ; cette expérimentation ne se confond donc pas avec le financement des conventions de gestion urbaine de proximité qui est assuré dans le cadre général des CUCS.* »

Votre rapporteur pour avis **ne peut que constater la complexité d'une telle répartition, notamment pour les acteurs locaux, et souhaiter qu'il y soit mis fin.**

La troisième enveloppe concerne les crédits alloués aux associations financées sur la ligne « partenariat national ». Là encore, les critères de répartition sont obscurs, puisque l'ACSé gère aussi des crédits du « partenariat national », à travers les 2 millions d'euros destinés aux 280 postes d'animateurs associatifs dits « FONJEP ».

2. Renforcer le rôle du préfet

A ces besoins de clarification au niveau national s'ajoutent des **difficultés de gouvernance au niveau local**. En effet, le système des agences favorise le cloisonnement des actions au niveau déconcentré. Ainsi, si officiellement le délégué territorial de l'ANRU est le même que celui de l'ACSé, c'est-à-dire le préfet, en pratique, c'est parfois le directeur départemental de l'équipement dans un cas, le sous-préfet à la ville dans l'autre, ou le DDE et le directeur des affaires sociales. **Afin d'améliorer la coordination des dispositifs, votre commission pour avis juge donc nécessaire de renforcer le rôle des préfets au niveau local.**

C. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE LARGEMENT PERFECTIBLE

Cette année encore, l'évaluation de la performance du programme peut être significativement améliorée. En effet, sur les 8 indicateurs du programme :

– **trois** seulement existent depuis le début de la mise en œuvre de la LOLF : ceux relatifs aux zones franches urbaines et à la réussite éducative ; pour les premiers, toutefois, votre rapporteur pour avis déplore à nouveau que l'indicateur ne porte que sur les ZFU de **première génération**, alors même que les données figurent dans le rapport 2007 de l'ONZUS. Il lui a été répondu à ce sujet qu'ils devraient être présentés que dans le PAP 2009 ;

– l'indicateur relatif aux adultes-relais, qui existe depuis deux ans, **n'est toujours pas renseigné** : il était pourtant indiqué, dans le PAP 2007, qu'il serait renseigné dans le PAP 2008, celui-ci reportant à 2009 la réalisation de l'indicateur ;

– l'indicateur, nouveau, relatif à **la part des crédits consacrés aux communes prioritaires**, **n'est pas du tout renseigné** ;

– exactement comme dans le PAP 2007, il est précisé, pour l'indicateur relatif à la part des associations subventionnées, qu'un « travail est en cours » du fait de la « **fragilité des données** » : d'après les données communiquées à votre rapporteur, ce travail consiste en « *l'adaptation du système d'information de l'ACSé afin d'être en mesure de disposer de l'ensemble des données physico-financières utiles* ». Votre rapporteur pour

avis regrette à cet égard que le système d'information ne permette pas de renseigner un indicateur relatif aux projets et non aux structures ;

– s'agissant de l'indicateur relatif à la diffusion de l'information, votre rapporteur pour avis se félicite que sa suggestion de l'étendre aux centres de ressources régionaux ait été retenue, mais force est de constater que les deux sous-indicateurs **créés ne sont pas du tout renseignés** : ceux-ci seront toutefois d'autant plus intéressants que, comme l'a constaté le Cour des comptes dans son récent rapport, les sites internet de ces centres montrent une grande hétérogénéité de l'offre d'informations et de formations.

On relèvera également qu'en trois budgets sous le régime de la LOLF, **quatre indicateurs ont été mis en place pour un an seulement, sans être renseignés.**

Votre commission pour avis déplore cette déficience, alors même que le programme 147 consacre près de 6 % de ses crédits en « stratégie, ressources et évaluation » et que la politique de la ville s'est dotée, avec l'Observatoire national des zones urbaines sensibles, d'un outil particulièrement performant pour évaluer son efficacité. Elle juge en outre nécessaire de créer un **indicateur relatif aux délais de mandatement et de paiement des subventions allouées aux associations au titre du présent programme**, pour les raisons qu'elle a exposées plus haut.

*

* *

En conclusion, votre commission pour avis s'interroge sur les modifications à venir concernant la politique de la ville. S'agissant de sa gouvernance, des propositions de réforme devraient être formulées par la mission présidée par le préfet Lacroix dans le cadre de la revue générale des politiques publiques d'ici le mois d'avril 2008. En outre, à la suite des « rencontres territoriales de la ville » le « Plan respect et égalité des chances », qui doit être annoncé le 22 janvier prochain, devrait proposer de nouvelles mesures dans trois domaines : le désenclavement des quartiers, l'emploi des jeunes et l'éducation. Prenant acte de ces évolutions annoncées, elle rappelle que la politique de la ville a plus que jamais besoin de temps pour porter ses fruits, de stabilité dans ses dispositifs et de visibilité dans ses financements.

CHAPITRE II - LA POLITIQUE DU LOGEMENT FACE AU DÉFI DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE

Après le vote du projet de loi de finances (PLF) pour 2008 par l'Assemblée nationale, les moyens budgétaires consacrés à la politique du logement représentent environ 87 % des 7,44 milliards d'euros d'autorisations d'engagement affectées à la mission « Ville et logement ». Ces crédits se répartissent entre deux programmes qui concernent respectivement les aides à la personne (programme « **aide à l'accès au logement** ») et les aides à la pierre (programme « **développement et amélioration de l'offre de logement – DAOL** »).

I. POURSUITE DE LA FISCALISATION DES AIDES AU LOGEMENT

A. L'EFFORT DE LA NATION EN FAVEUR DU LOGEMENT

Entre 2007 et 2008, l'effort de la nation en faveur du logement augmenterait d'environ 6,2 %, principalement sous l'effet de la hausse des aides fiscales (augmentation du nombre de prêts à taux zéro, TVA à 5,5 % pour les travaux de rénovation, aides aux investissements locatifs, crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt), même si les aides budgétaires directes observent, elles aussi, une légère progression. Cette **fiscalisation croissante** des aides au logement vient confirmer une tendance de long terme, mise en évidence dans le tableau reproduit ci-dessous.

TOTAL AIDES EN FAVEUR DU LOGEMENT (DO + CP ouverts en LFI en millions d'euros)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 (PLF)
Aides budgétaires à la pierre (dont subventions pour construction de logements sociaux, pour opérations de rénovation urbaine, anciens PTZ, aides de l'Anah etc...)	1.938,33	1.783,87	1.629	1.537,91	1.352,78	1.317,65	1.404,70
Aides budgétaires à la personne (APL, ALS, aides délivrées par les FSL)	5.488,83	5.341	5.279	5.726,6	5.125,67	4.974	5.026,90
Autres aides budgétaires (primes d'Etat de l'épargne-logement, compensation TFPB, compensation de la réduction des droits de mutation)	2.811,67	2.556	2.480	2.658	2.787,99	2.783,32	2.785,48
Total aides fiscales (nouveau PTZ, TVA à 5,5 % pour les travaux d'entretien et de rénovation, aides à l'investissement locatif : Robien, Borloo etc...)	9.280	8.860	9.296	10.161	10.669	11.670	13.036
Autres aides non budgétaires et non fiscales (1 % Logement, contribution régimes sociaux et employeurs pour financement des aides à la personne).	10.683	10.807	11.487	12.262	12.764	13.183	13.776
Total général	30.201,83	29.347,87	30.171	32.345,51	32.699,44	33.927,97	36.029,08
Effort des collectivités territoriales*	476	510	820,34	830,06	959,02	nc	nc

Source : DGUHC

* Prêts et subventions versés dans le secteur du logement par les communes, les EPCI à fiscalité propre de plus de 50.000 habitants, les départements et les régions.

Ces statistiques mettent également en exergue **le rôle toujours plus important joué par les collectivités territoriales en matière de financement de la politique du logement**. Le montant des aides accordées par ces dernières a en effet quasiment doublé entre 2002 et 2006 et devrait vraisemblablement passer le cap du milliard d'euros en 2008.

B. DESCRIPTION DES PRINCIPALES DÉPENSES FISCALES CONTRIBUTANT À LA RÉALISATION DES OBJECTIFS DU PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT »

Pour l'année 2008, le montant des dépenses fiscales rattachées au programme « Développement et amélioration de l'offre de logement », dont l'objet principal contribue à ses objectifs, s'élèverait à **10,3 milliards d'euros**, ce qui est sans commune mesure avec le volume des crédits de paiement du programme (1,158 milliard d'euros).

Le premier poste de dépenses fiscales est lié à l'application du taux réduit de TVA à 5,5 %, instauré en 1999, pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien des logements achevés depuis plus de deux ans, qui représenterait une perte de recettes évaluée à **5,4 milliards d'euros**, soit une progression de 350 millions d'euros (M€) par rapport à l'an dernier.

Les **déductions du revenu imposable** des dépenses de grosses réparations et d'amélioration des logements constituent également une source importante de moindres recettes pour l'Etat, évaluée à **1,1 milliard d'euros**.

Les mécanismes de soutien aux investissements locatifs (« Besson », « Périssol », « Robien » et « Borloo populaire » etc.) présentent un coût de **836 M€**, en progression de 26 % par rapport à l'an dernier.

Enfin, le coût du nouveau **prêt à taux zéro** (dont le financement repose, depuis 2005, sur un crédit d'impôt sur les sociétés au bénéfice des établissements bancaires distribuant ce produit) s'élèverait à **500 M€**.

Votre rapporteur pour avis chargé des programmes « logement » relève que ces estimations ne prennent que partiellement en compte le coût du dispositif de déduction du revenu imposable des intérêts d'emprunt¹, créé par l'article 5 de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat. Le projet annuel de performance de la mission évalue en effet les pertes de recettes liées à ce régime fiscal à 220 M€, sur la

¹ Valable pour les cinq années suivant l'acquisition, ce dispositif permet à un contribuable de déduire 20 % des intérêts de remboursement de son revenu imposable, dans la limite de 3.750 euros pour une personne célibataire (7.500 euros pour un couple), majoré de 500 euros par personne à charge.

base d'un nombre de bénéficiaires de 480.000. **Or, celui-ci devrait coûter près de 3,7 milliards d'euros par an** en « régime de croisière »¹.

Au surplus, l'article 7 du PLF 2008 propose de doubler les plafonds d'intérêts pris en compte la première année, ce qui va occasionner un surcoût de l'ordre de 220 M€ en 2008, puis de 840 M€ chaque année, portant le coût annuel de ce mécanisme à **4,5 milliards d'euros** d'ici 2013. Ces montants doivent être comparés aux 800 M€ que l'Etat consacre, en 2008, aux subventions directes en faveur du développement et de l'amélioration du parc locatif social. **A titre personnel, votre rapporteur pour avis chargé des programmes « logement » déplore le fait que l'Etat mobilise des sommes aussi colossales pour le financement d'un dispositif dont l'efficacité sur l'accession à la propriété est discutable.** En effet, même doublé la première année, ce crédit d'impôt offrira à ses bénéficiaires, dans le meilleur des cas, une réduction d'impôt dont le montant ne permettra l'acquisition que de quelques mètres carrés supplémentaires, compte tenu des prix actuels de l'immobilier. Dans ces conditions, votre rapporteur pour avis chargé des programmes « logement » estime que son effet d'entraînement sur la dynamique d'accession à la propriété sera très limité et qu'il sera, en tout état de cause, bien moins déterminant dans l'acte d'achat que le prêt à taux zéro (PTZ).

II. LE PROGRAMME « AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT » : VERS UNE MEILLEURE SOLVABILISATION DES LOCATAIRES ?

Le programme « aide à l'accès au logement » est, dans le PLF 2008, doté de **4,993 milliards d'euros**, tant en autorisations d'engagement (AE) qu'en crédits de paiement (CP), soit une légère progression par rapport à la LFI pour 2007. Les crédits de ce programme se subdivisent en deux actions qui ont respectivement pour but d'assurer le financement des aides personnelles au logement et celui des associations spécialisées dans le domaine du logement.

A. LE BUDGET DES AIDES À LA PERSONNE EN 2008

La première action, dotée de **4,985 milliards d'euros**, correspond à la subvention que l'Etat verse au fonds national d'aide au logement (FNAL) pour financer l'aide personnalisée au logement (APL) et l'allocation de logement sociale (ALS). Au-delà de cette subvention d'équilibre, votre rapporteur pour avis rappelle que le FNAL tire la majorité de ses ressources d'une cotisation de 0,4 % assise sur la masse salariale des entreprises de plus de 20 salariés et

¹ A l'horizon 2013-2014.

sur celle des employeurs publics (la cotisation étant fixée à 0,2 % pour ces derniers).

A partir du 1^{er} janvier 2008, **les loyers plafonds et le forfait charges des aides au logement¹ seront indexés sur l'évolution de l'indice de référence des loyers (IRL)**, en application de l'article 26 de la loi du 5 mars 2007 précitée. Dans le projet annuel de performance de la mission, il est indiqué que la progression de l'IRL serait de 2,65 % en 2007, portant ainsi le coût budgétaire de cette mesure à 220 M€. D'après les dernières données fournies par le ministère du logement et de la ville à votre commission pour avis, l'IRL pourrait progresser de **2,76 %**, ce qui permettra **une meilleure revalorisation** des aides au logement et augmentera légèrement le coût budgétaire de la mesure (+ 9 M€).

Comme l'an dernier, la **participation minimale** des bénéficiaires à la dépense de logement serait augmentée d'un euro (de 30 à 31 euros), ce qui occasionnera une **économie budgétaire de 33 M€**.

Les autres recettes du FNAL seraient en augmentation en 2008, en raison d'une progression de la masse salariale de 4,7 % et de l'assujettissement, depuis le début de l'année 2007 et à l'instar des employeurs privés, des employeurs publics à la cotisation calculée sur le volume de leur masse salariale². Au total, les charges et les ressources du FNAL s'établiraient, en 2008, à 11,205 milliards d'euros.

En outre, l'équilibre financier du FNAL serait assuré en 2008 par les recettes financières supplémentaires que procurerait à l'Etat l'adoption de l'article 60 du PLF 2008 -dont le dispositif est rattaché aux crédits de la mission- qui vise à doubler le taux de la cotisation assise sur la masse salariale des employeurs publics.

Le dispositif de l'article 60 du PLF 2008

Outre la subvention budgétaire versée par l'Etat, les recettes du FNAL proviennent :

- de contributions des régimes de prestations familiales ;
- d'une fraction de 1,48 % des droits sur les tabacs ;
- d'une cotisation de 0,1 % assise sur les salaires plafonnés, due par tous les employeurs privés et publics ;
- d'une cotisation de 0,4 % assise sur la masse salariale des entreprises de plus 20 salariés, à l'exception des employeurs relevant du régime agricole, et, depuis l'adoption de la LFI pour 2007, sur celle des employeurs publics (Etat, collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs), qui en étaient jusqu'alors dispensés.

¹ Aide personnalisée au logement (APL), allocation de logement sociale (ALS) et allocation de logement familiale (ALF).

² En application de l'article 148 de la loi de finances pour 2007.

La LFI pour 2007 avait établi le taux de la cotisation à 0,2 % pour 2007, offrant au FNAL des recettes supplémentaires de l'ordre de 236 millions d'euros par an en 2007 (105 M€ à la charge de l'Etat, 65 M€ pour les collectivités territoriales et la même somme pour les établissements publics administratifs). Dans le projet de loi de finances initial pour 2007, il était prévu que ce taux rejoindrait celui applicable aux employeurs privés en 2008. Toutefois, le Sénat avait obtenu la suppression de cette augmentation automatique, M. Jean-François Copé, alors ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat ayant indiqué qu'une concertation serait engagée l'année suivante « *pour poursuivre l'harmonisation du taux de cotisation des employeurs publics sur celui des employeurs privés* ».

Dans le droit fil de cette réflexion, l'article 60 du PLF 2008 propose de porter le taux à 0,4 %, l'exposé des motifs de la mesure précisant que la différence de traitement entre employeurs publics et privés n'est plus justifiée. L'adoption de cet article en son état actuel conduirait donc, pour la deuxième année consécutive, à un nouvel alourdissement des charges supportées par les collectivités territoriales d'un montant de 65 M€.

A l'instar de la commission des finances, votre commission pour avis avait, l'an dernier, proposé la suppression de l'assujettissement des collectivités territoriales et de leurs établissements publics à cette nouvelle cotisation¹. Votre rapporteur pour avis s'était étonné de cette mesure visant à reporter de l'Etat vers les collectivités territoriales, qui ne sont pas compétentes en la matière, une partie du financement des aides personnelles au logement. Plusieurs commissaires avaient, lors de la présentation du rapport en commission, relevé quant à eux l'impact financier non négligeable que pourrait entraîner cette mesure pour les finances de certaines collectivités territoriales dont la masse salariale est importante. Lors de la discussion du projet de loi de finances en séance l'an dernier, les deux commissions n'avaient cependant pas été suivies dans leur raisonnement par le gouvernement, ce que votre commission pour avis déplore.

Elle regrette également que, contrairement aux déclarations du ministre délégué au budget de l'époque, aucune concertation n'ait été menée au cours de l'année 2007 sur l'harmonisation du taux applicable aux employeurs publics. En effet, saisies par votre rapporteur pour avis, la plupart des associations de collectivités territoriales ont fait valoir que le gouvernement n'avait jamais évoqué ce sujet avec elles dans le cadre de la préparation de la loi de finances pour 2008. Au demeurant, les six associations² auxquelles votre rapporteur pour avis s'est adressé se sont toutes déclarées hostiles à l'adoption d'une telle disposition.

¹ L'application de cette mesure à l'« Etat employeur » est en effet neutre pour les finances publiques, ce qui avait conduit vos commissions à ne pas proposer la suppression de cette disposition en ce qu'elle concernait la masse salariale de l'Etat.

² Association des maires de France (AMF), Assemblée des communautés de France (ADCF), Assemblée des départements de France (ADF), Association des régions de France (ARF), Association des maires de grandes villes de France (AMGVF) et association des maires Ville et Banlieue de France.

Dans ces conditions, votre commission pour avis vous présente un **amendement**, adopté à l'unanimité lors de l'examen du rapport, tendant à supprimer le doublement de la cotisation sur la masse salariale des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

B. LES BÉNÉFICIAIRES DES AIDES À LA PERSONNE

Le nombre total de bénéficiaires des aides au logement a atteint 5,925 millions en 2006, soit une nette diminution des effectifs pour les trois prestations¹, évaluée à 149.000, par rapport à l'année 2005. En revanche, le volume des prestations servies a augmenté de 2,4 % en 2006 (**14,142 milliards d'euros** contre 13,804 milliards en 2005), en raison notamment de la revalorisation du barème des aides intervenue le 1^{er} septembre 2005, dont les effets ont plus que compensé la baisse du nombre d'allocataires.

C. L'IMPÉRATIF DE PRÉSERVATION DE L'EFFICACITÉ SOCIO-ÉCONOMIQUE DES AIDES AU LOGEMENT

1. Des réformes positives

Votre commission pour avis se félicite de la mesure adoptée dans le cadre de la loi DALO indexant les paramètres des aides sur l'évolution de l'IRL, qui va permettre de garantir le pouvoir solvabilisateur des aides au logement. De même, elle souhaite faire part de sa satisfaction quant à l'abaissement du seuil de « non versement » des aides au logement de 24 à 15 euros par mois². Votre rapporteur pour avis chargé des programmes « logement » rappelle d'ailleurs qu'à titre personnel il avait, de longue date, déjà défendu le principe de ces deux mesures à de nombreuses reprises à l'occasion de la discussion de différents projets de loi.

En revanche, il réaffirme sa volonté de voir **supprimer la règle dite du « mois de carence »**³, qu'il juge très pénalisante pour les ménages les plus modestes, en particulier au moment de l'entrée dans les lieux d'un logement.

¹ - 3,3% pour l'APL, - 2,4 % pour l'ALS et - 0,8% pour l'ALF.

² En application de plusieurs arrêtés publiés le 23 décembre 2006.

³ En vertu de laquelle il existe un décalage entre la date à laquelle un ménage se voit reconnaître par les services sociaux les droits au versement d'une aide au logement et la date du premier versement de cette aide. Cette règle conduit ainsi l'Etat à verser l'allocation uniquement à compter du premier jour du mois suivant l'entrée dans le logement, alors que les droits peuvent être reconnus depuis trois ou quatre semaines, ce qui prive le ménage du bénéfice des aides pendant ce laps de temps.

2. Les observations de la Cour des comptes

La Cour des comptes a consacré une partie de son rapport public annuel de 2007 à la question des aides personnelles au logement. Dans ce document, elle souligne tout d'abord que les aides au logement sont dégressives par rapport au revenu¹. A ce titre, elles font partie des prestations les plus efficaces en matière de redistribution grâce à leur adaptation très étroite à l'évolution des revenus et à la taille des familles. La Cour note cependant que **l'efficacité sociale des aides s'est dégradée au cours des dernières années**, en raison d'une **insuffisante revalorisation**² des loyers-plafonds³ et du forfait charges⁴ des différentes aides, qui a contribué à un décalage conséquent entre la progression des loyers et celle des aides.

La Cour met également en évidence le fait que les différentes mesures d'ajustement décidées chaque année, comme l'augmentation de la participation minimale à la dépense de logement, se sont traduites par une diminution régulière des aides versées, alors que les économies budgétaires qu'elles ont suscitées ne sont pas nécessairement très significatives. Au total, la Cour des comptes estime que *« la politique mise en œuvre depuis les quinze dernières années a contribué à éroder de façon continue le pouvoir solvabilisateur des aides personnelles au logement face à l'évolution des loyers et charges réellement supportés par les bénéficiaires, sans faire de choix dans les priorités »*.

Tout en estimant que le nombre élevé de bénéficiaires (six millions d'allocataires) n'apparaît plus soutenable dans un contexte de forte contrainte sur les finances publiques, la Cour des comptes présente plusieurs pistes de réflexion pour améliorer l'efficacité des aides. Le rapport propose tout d'abord de **recentrer le bénéfice des aides sur les personnes qui en ont le plus besoin pour se loger** et de **supprimer progressivement les droits ouverts aux étudiants non boursiers**.

Il relève ensuite qu'au regard de la proportion marginale d'accédants à la propriété parmi les allocataires (moins de 10 % en 2006), il pourrait être opportun de supprimer cette catégorie d'aide afin de *« simplifier et de rationaliser les différents dispositifs existants »*. Il critique également le zonage actuel -jugé insuffisamment fin pour assurer l'équité des allocataires au niveau national- déterminant le niveau des loyers-plafonds pris en compte pour le calcul des aides. Selon le rapport, ce zonage serait trop fruste pour corriger significativement les différences de loyers et ne tiendrait pas compte,

¹ 80 % du volume des prestations bénéficie à des ménages se situant dans les trois premiers déciles de revenu de la population française.

² L'écart cumulé de 1991 à 2004 entre loyer-plafond et indice des loyers de l'INSEE s'élèverait ainsi à plus de 23 % et celui entre le forfait charges et le panier de charges locatives de l'INSEE à plus de 21 %.

³ Comme le rappelle la Cour, le loyer-plafond est le niveau maximum du loyer pris en compte dans le calcul de l'aide. Au-delà, le loyer reste entièrement à la charge du locataire.

⁴ Les charges locatives sont prises en compte de manière forfaitaire dans le barème des aides.

au sein d'une même zone, de leurs disparités locales, notamment entre centre et périphérie. Enfin, compte tenu du décalage croissant entre la progression des loyers du secteur social et du secteur privé, le rapport préconise de découpler les loyers-plafonds de l'APL¹ et de l'allocation logement², afin de fixer ceux de l'allocation logement à un niveau plus élevé. Une telle mesure permettrait ainsi de compenser le **surcoût de loyer supporté par les locataires du parc privé**.

Votre rapporteur pour avis chargé des programmes « logement » porte un jugement contrasté sur ces différentes pistes de réflexion. En particulier, il ne peut que souscrire aux observations de la Cour des comptes sur la dégradation du pouvoir solvabilisateur des aides au logement, qu'à titre personnel il dénonce régulièrement depuis plusieurs années. Même si cette tendance devrait s'atténuer avec l'indexation des paramètres des aides sur l'IRL, cette modification de la législation ne sera pas suffisante pour rattraper les pertes de pouvoir d'achat subies par les locataires au cours des dernières années. De même, il approuve totalement les réflexions de la Cour des comptes sur les problèmes liés au zonage actuel, qui n'est pas suffisamment fin pour prendre en compte la réalité locative de certains bassins d'habitat enregistrant de fortes tensions.

En revanche, votre rapporteur pour avis se déclare plus sceptique sur les autres propositions de réforme formulées par la juridiction financière. En premier lieu, **il n'est pas persuadé qu'il soit très opportun de supprimer progressivement les droits à allocation des étudiants non boursiers**. En effet, compte tenu de la pénurie de logements locatifs et de logements spécifiques dédiés aux étudiants, il estime peu opportun de réduire les aides à une catégorie de la population qui éprouve déjà de grandes difficultés à se loger. Certes, la Cour souligne que cette suppression des droits devrait s'intégrer dans une réflexion plus globale sur le statut des étudiants³. Toutefois, aucune proposition de cette nature n'ayant, pour le moment, été élaborée, votre rapporteur pour avis chargé des programmes « logement » demeure persuadé qu'il y a d'autres priorités en matière de politique du logement que de pénaliser une catégorie de la population ne disposant pas de revenus réguliers.

¹ Aides versées aux locataires de logements conventionnés.

² Désignation qui recouvre l'ALS et l'ALF qui sont versées aux locataires du parc privé.

³ Avec, par exemple, l'institution d'une allocation d'autonomie.

Au demeurant, votre rapporteur pour avis chargé des programmes « logement » se déclare surpris par les analyses de la Cour des comptes qui estime que la « mise en œuvre de cette proposition contribuerait à réduire la pression exercée par la demande sur les petits logements, pour éviter qu'elle ne se traduise par des hausses de loyers qui, au final, se retournent contre ceux que l'on a souhaité aider ». D'une part, il n'est pas solidement prouvé que les aides au logement aient un effet aussi mécaniquement inflationniste sur le niveau des loyers et que toute hausse des aides au logement se traduise automatiquement par une augmentation des loyers. D'autre part, votre rapporteur pour avis s'étonne du raisonnement qui sous-tend une telle affirmation, en vertu duquel la « désolvabilisation » des étudiants non boursiers¹ permettrait de réduire la pression sur la demande de logements et donc sur les niveaux de loyer. Il considère que des perspectives plus ambitieuses doivent être présentées aux étudiants et que la garantie de leur autonomie nécessite d'abord de favoriser leur accès au logement.

En second lieu, s'agissant du recentrage des aides sur les ménages les plus défavorisés, votre rapporteur pour avis chargé des programmes « logement » tient à rappeler, comme l'a fait le gouvernement en réponse aux observations de la Cour des comptes, que près de 76 % des allocataires dans le secteur locatif ont des ressources inférieures au SMIC. Par ailleurs, 90 % de la masse des aides versées est consacré à des ménages dont les revenus sont compris dans les quatre premiers déciles de revenu de la population. Ce sont donc déjà les ménages les moins fortunés qui bénéficient très majoritairement des aides au logement. Dans ces conditions, il apparaît délicat de recentrer encore plus ces aides sur les ménages qui en ont le plus besoin, au risque de priver de leur bénéfice certaines catégories de la population qui en éprouveraient de graves difficultés.

III. LE PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT » : ASSURER LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE

Le programme « Développement et amélioration de l'offre de logement » est le second programme de la mission consacré à la politique du logement. Après le vote par les députés, les crédits qui y sont affectés atteignent 1,538 milliard d'euros en AE (contre 1,203 milliard dans la loi de finances initiale pour 2007) et 1,144 milliard d'euros en CP (1,030 milliard en 2007), soit une réduction de 13,79 millions d'euros par rapport au projet de loi initial.

Ce programme se décompose en cinq actions différentes consacrées respectivement :

– à la construction locative et à l'amélioration du parc de logements, qui regroupe l'essentiel des crédits du programme (1,343 milliard d'euros en AE). Cette action englobe les subventions versées lors de la construction d'un logement social ou les aides à l'amélioration de l'habitat privé attribuées par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) ;

¹ Ce qui implique donc leur maintien au domicile familial.

- au soutien à l'accèsion à la propriété. Cette action finance l'ancienne génération de prêts à taux zéro (PTZ), le prêt à l'accèsion sociale (PAS) et le prêt social de location-accession (PSLA) ;
- à la lutte contre l'habitat indigne ;
- à la réglementation de l'habitat, à la politique technique et à la qualité de la construction ;
- et, enfin, aux moyens administratifs et humains dont est doté le ministère pour l'accomplissement des objectifs de la mission.

A. LES OBJECTIFS DE PRODUCTION DE LOGEMENTS

1. Le parc social

En ce qui concerne le développement du parc locatif social, il convient de rappeler que les crédits consacrés à cet objectif doivent être remis dans la perspective d'une double programmation pluriannuelle, avec le programme national de rénovation urbaine (PNRU), qui couvre la période 2004-2013, et le volet « logement » du plan de cohésion sociale (2005-2009), dont les ambitions ont été revues à la hausse par les articles 21 et 22 de la loi DALO du 5 mars 2007.

Pour mémoire, le plan de cohésion sociale, dans sa version initiale, prévoyait le financement d'une offre nouvelle de 500.000 logements locatifs sociaux entre 2005 et 2009. A cet effet, l'article 87 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale prévoyait d'affecter 2,37 milliards d'euros en AE et 2,761 milliards en CP à la réalisation de ce programme de construction.

Les objectifs de développement de l'offre locative sociale ont en effet été portés à 591.000 pour la période quinquennale, ce qui implique le financement de 117.000 logements sociaux en 2007 (contre 100.000 initialement) et de deux fois 142.000 (contre 105.000) en 2008 et en 2009, dont au moins 20.000 prêts locatifs aidés intégration (PLAI) chaque année. En ce qui concerne les financements affectés à cette action, 21 millions d'euros de CP supplémentaires ont été prévus pour l'année 2007, 93 millions pour 2008 et 88 millions pour 2009. A cet égard, votre rapporteur pour avis chargé des programmes « logement » relève que la forte hausse des AE du programme DAOL entre la loi de finances pour 2007 et le PLF 2008 est liée à l'augmentation de la dotation 2007 de 189 M€¹ par un décret d'avance, daté du 27 mars 2006 suite au vote de la loi du 5 mars 2007. Ces crédits ont été

¹ Pour être pleinement conforme à la loi DALO, cette hausse aurait dû s'élever à 205 M€.

intégralement consacrés à la réalisation des objectifs de production complémentaires fixés par cette loi et ont ainsi été affectés à la sous-action « parc locatif social ».

D'après les dernières informations transmises à votre commission pour avis, pour l'année 2007, 104.000 logements locatifs sociaux pourraient être en définitive financés, dont 63.000 PLUS et PLAI (alors que le plan de cohésion sociale révisé en prévoyait 80.000). Ces chiffres doivent néanmoins être examinés avec précaution dans la mesure où le nombre de décisions de financement est important au cours des dernières semaines de l'année.

Pour l'année 2008¹, conformément à la loi DALO², 798 M€ en AE seraient notamment consacrés au financement des 142.000 nouveaux logements sociaux (action « construction locative et à l'amélioration du parc de logements »), qui se répartissent de la manière indiquée dans le tableau reproduit ci-dessous.

	Nombre de logements	Subvention moyenne par logement (en euros)	Coût total (en millions d'euros)
Prêts locatifs à usage social (PLUS)	80 000	2 700	216
Prêts locatifs aidés-intégration (PLAI)	20 000	12 000	240
Prêts locatifs sociaux (PLS)	42 000		
<i>dont PLS financés par l'Association Foncière Logement</i>	<i>10 000</i>		
Surcharge foncière			260,6
Sous total offre nouvelle	142 000		716,6
Réhabilitation et amélioration de la qualité de service	40 000	1 500	60
Démolition (hors ANRU)	1 000	3 400	3,4
Hébergement			15
Actions d'accompagnement			3
Total			798

Source : ministère du logement et de la ville.

¹ Comme pour toutes les années d'exécution du plan de cohésion sociale, il s'agit d'un objectif de constructions qui ne tient pas compte du programme national de rénovation urbaine.

² A une différence importante près : la programmation prévue dans le plan de cohésion sociale, modifiée par la loi DALO, évoquait des crédits en valeur 2004. Pour que les montants des AE soient totalement conformes à la loi, il aurait donc été nécessaire de les porter à 850 M€, compte tenu de l'inflation enregistrée depuis 2004.

Comme l'an dernier, la subvention budgétaire directe versée par l'Etat pour chaque nouveau logement social construit est stable. Celle-ci s'élève à 2.700 euros pour un PLUS, 12.000 euros pour un PLA-I et 1.500 euros pour une prime à l'amélioration des logements à usage locatif social (PALULOS). Dans un contexte d'augmentation toujours soutenue des prix du foncier, de progression sensible des coûts de construction¹ et de nouvelle augmentation du taux du Livret A² -qui renchérit d'autant le coût des nouveaux emprunts contractés par les organismes HLM-, votre rapporteur pour avis chargé des programmes « logement » ne peut que déplorer cette stagnation de la subvention moyenne par logement. Au demeurant, comme le note l'Union sociale pour l'habitat, le montant de cette subvention en euro courant n'a fait l'objet d'aucune actualisation depuis 2004, alors que, depuis cette date, l'indice général des prix à la consommation a augmenté de 7 % et que l'indice des coûts de la construction a augmenté de 19 %. Cette absence de revalorisation va, à l'évidence, contribuer à solliciter un peu plus fortement les finances des collectivités territoriales et les fonds propres des organismes HLM pour garantir l'équilibre économique des opérations locatives sociales.

Surtout, le montant des crédits de paiement affectés au parc social en 2008 (530 M€) est largement inférieur à celui qui était prévu dans la loi DALO (703 M€). Au-delà du non respect des engagements votés par le Parlement, d'après les analyses communiquées à votre commission pour avis par l'Union sociale pour l'habitat, ce montant serait insuffisant d'au moins 30 M€ pour respecter le rythme de paiement des opérations décidées au cours des dernières années, ce qui va contribuer à augmenter la dette de l'Etat à l'égard des organismes HLM.

En ce qui concerne l'utilisation des 798 M€ d'AE affectées au parc locatif social, il convient de relever que 15 M€ seront utilisés pour financer la création de places d'hébergement supplémentaires. Il ne s'agit cependant que d'une partie des crédits budgétaires affectés au développement des structures d'hébergement, dont la plupart sont inscrits dans le programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables »³ qui fait partie de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

A l'instar de la commission des finances⁴, votre commission pour avis considère que la mise en œuvre du droit au logement opposable pose pleinement la question du bien fondé de ce découpage budgétaire entre le logement et l'hébergement, alors que les crédits de l'hébergement sont gérés par le ministère du logement et de la ville. Dans la mesure où la définition des parcours résidentiels doit impérativement englober l'ensemble de la chaîne de

¹ L'indice du coût de la construction de l'INSEE a progressé de 5 % entre la mi-2006 et la mi-2007.

² Le taux du Livret A est passé de 2,25 % à 2,75 % le 1^{er} août 2006, puis à 3 % le 1^{er} août 2007.

³ 198,67 millions d'euros en AE et 149,44 millions d'euros en CP.

⁴ Voir l'annexe numéro 34 au rapport général de M. Philippe Dallier, fait au nom de la commission des finances, sur les crédits de la mission « Ville et logement » dans le projet de loi de finances pour 2008.

l'hébergement et du logement, votre commission pour avis serait également totalement favorable à l'intégration du programme 177 au sein de la mission « Ville et logement ».

2. Le parc privé

Afin de contribuer à la résorption des besoins en logements, l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) s'est vue assigner des objectifs en matière de développement de l'offre de logements à loyers maîtrisés dans le cadre du plan de cohésion sociale.

Selon les termes de l'article 107 de la loi du 18 janvier 2005 précitée, l'Agence doit, entre début 2005 et fin 2009, contribuer à la production, chaque année, de 40.000 logements à loyers conventionnés ou maîtrisés ainsi qu'à la remise sur le marché de 20.000 logements vacants. Pour ce faire, la loi a prévu, à compter de 2006, d'affecter à l'Agence, chaque année, 140 millions d'euros (en AE et en CP) en supplément de ceux qui lui avaient été alloués en 2004 pour mener à bien son activité régulière.

Le tableau ci-dessous résume les objectifs et résultats du plan de cohésion sociale pour le parc locatif privé.

	Logements à loyer maîtrisé	dont logements à loyer conventionné	dont logements à loyer intermédiaire	Logements vacants	Habitat Indigne (propriétaires occupants)	Habitat indigne (propriétaires bailleurs)
Résultats 2004	24 500	8 300	16 200	11 500	720	4500
Objectifs 2005	30 000	12 500	17 500	14 000	2 000	5 500
Résultats 2005	27 700	11 200	16 500	12 600	900	5 400
Objectifs 2006	35 000	14 000	21 000	16 000	4 500	8 500
Résultats 2006	38 600	13 600	25 000	10 000	1 000	4 900
Objectifs 2007	37 500	15 500	22 000	18 000	4 500	9 000
Résultats 2007 (au 04/10)	17 384	8 161	9 223	7 084	744	4 142

Source : ministère du logement et de la ville.

Les résultats provisoires pour 2007 doivent être interprétés avec prudence dans la mesure où les activités de l'ANAH sont traditionnellement très intenses au cours des derniers mois de l'année. La comparaison avec les résultats provisoires de l'année 2006 à la même date laisse d'ailleurs apparaître une nette accélération dans l'engagement des subventions. Il convient également de souligner qu'en 2007, grâce à un report d'AE de 50 M€, l'ANAH a pu subventionner des travaux dans 17.000 logements pour aider des personnes âgées à se maintenir dans leur domicile.

Votre rapporteur pour avis chargé des programmes « logement » note qu'au cours des années précédentes une dynamique s'est incontestablement instaurée en faveur du développement du parc locatif à loyers maîtrisés. A titre personnel, il regrette cependant que les objectifs fixés en la matière soient atteints grâce aux bons résultats obtenus dans le domaine des logements **à loyers intermédiaires**, même si l'on observe un certain rééquilibrage au profit des logements à loyers conventionnés au cours de l'année 2007. Par ailleurs, il constate un décalage, qui va croissant avec les années, entre les résultats et les objectifs dans le domaine de la remise sur le marché des logements vacants. Cette évolution démontre vraisemblablement une certaine diminution de la vacance des logements en France et le fait que ceux d'entre eux qui demeurent inoccupés sont certainement plus difficiles à remettre sur le marché. Il n'en reste pas moins que, malgré cette diminution, le stock toujours important de logements vacants doit inciter le législateur à réfléchir à d'autres mesures incitatives.

En 2008, l'ANAH se verrait attribuer 505,8 M€ en AE et 375,8 M€ en CP, auxquels il convient d'ajouter 20 M€ de produit de la taxe sur les logements vacants (TLV) et la mobilisation de son fonds de roulement à hauteur de 18 M€. Ses objectifs restent assez ambitieux puisqu'il est prévu la production de 37.000 logements à loyers maîtrisés et la remise sur le marché de 14.000 logements vacants.

A ces objectifs du plan de cohésion sociale s'ajoutent les autres activités de l'ANAH qui concernent la lutte contre l'habitat indigne (13.500 logements), le traitement des copropriétés en difficulté (21.000 logements), l'aide aux propriétaires occupants disposant de faibles revenus (33.000 logements), l'adaptation des logements aux handicaps ou à la dépendance (14.500 logements) et l'amélioration des logements du point de vue du développement durable, objectif auquel l'ANAH prévoit d'affecter 7,4 M€.

Lors de son audition par votre rapporteur pour avis chargé des programmes « logement », le président de l'ANAH a notamment souligné son souhait de pouvoir continuer à subventionner le maintien à domicile des personnes âgées et d'agir contre la précarité énergétique de certains propriétaires occupants consommant trop d'énergie en raison d'une mauvaise isolation ou d'équipements de chauffage peu performants. La réalisation de ces objectifs nécessiterait une hausse respectivement de 30 M€ et de 20 M€ des AE de l'Agence, par rapport à celles que prévoit de lui allouer le PLF pour

2008. Votre rapporteur pour avis chargé des programmes « logement » appelle, à titre personnel, cette évolution de ses vœux et note que cette hausse de 50 M€ des AE de l'ANAH permettrait, au demeurant, de lui donner des moyens d'engagement conformes à ceux qui ont été votés dans la loi de programmation pour la cohésion sociale.

Par ailleurs, votre rapporteur pour avis chargé des programmes « logement » avait, l'an dernier, mis l'accent dans son rapport sur une difficulté de gestion des crédits de l'ANAH liée à l'augmentation du nombre de délégations de compétences pour la gestion des aides à la pierre. En effet, avec la hausse du nombre de délégations, les collectivités délégataires sont devenues, aux côtés de l'ANAH, des gestionnaires des aides à la réhabilitation de l'habitat privé. Avant l'entrée en vigueur de ces dispositions, quand l'Agence constatait, en fin d'année, un volume important de crédits non engagés sur certains territoires, elle pouvait les réattribuer vers d'autres territoires où les besoins en réhabilitation étaient importants. Avec l'augmentation du nombre de délégataires, ce mode de gestion n'est plus possible et l'ANAH est obligée de négocier, en fin d'année civile, avec chaque délégataire la remise à sa disposition des crédits risquant de ne pas être engagés. Une fois remis à disposition, ces montants peuvent être réaffectés par l'ANAH pour la réalisation d'opérations sur d'autres territoires où la demande est forte. En contrepartie, l'Agence doit s'engager vis-à-vis du délégataire à lui « rendre » ces crédits l'année suivante.

Votre rapporteur pour avis avait souligné que ce système risquait de conduire au « non engagement » de près de 40 millions d'euros, évolution dommageable au regard des besoins en réhabilitation d'un grand nombre de logements privés. Il avait ainsi proposé d'envisager l'adoption d'un dispositif permettant de rendre automatique la remise à l'ANAH en fin d'année des crédits non engagés. Après réflexion, votre rapporteur pour avis estime qu'une telle solution est vraisemblablement délicate à mettre en œuvre car elle reviendrait à remettre en cause des engagements contractuels passés entre l'Etat et les collectivités délégataires. En revanche, une autre voie pourrait être explorée pour lever ces difficultés de gestion : il pourrait ainsi être envisageable que chaque préfet de région fasse le point sur les engagements de crédits avec les délégataires le 30 septembre de chaque année et organise une péréquation régionale des crédits non engagés dans la limite d'un plafond. Une telle solution pourrait tout d'abord être expérimentée dans quelques régions comptant un grand nombre de délégataires avant d'envisager son extension sur le territoire national.

B. LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE

1. Présentation du droit au logement opposable

L'inscription dans le corpus juridique français du droit au logement opposable change considérablement la nature de la politique du logement conduite par l'Etat. En effet, l'article 1^{er} de la loi du 5 mars 2007 précitée, codifié à l'article L. 300-1 du code de la construction et de l'habitation, précise que le « *droit à un logement décent et indépendant (...) est garanti par l'Etat à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence (...), n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir* ».

En vertu de ce nouveau droit, toute personne satisfaisant aux critères d'accès au logement locatif social n'ayant pas reçu de proposition de logement adaptée à l'issue d'un délai anormalement long peut saisir la commission de médiation du département.

Les commissions de médiation, créées par la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, ont vu leur composition et leurs missions modifiées par la loi DALO. Aux termes de cette dernière, une commission devra être mise en place dans chaque département à partir du 1^{er} janvier 2008. Chaque commission sera composée, à parts égales, de représentants de l'Etat, des collectivités territoriales, des organismes bailleurs et des organismes chargés de la gestion des structures d'hébergement et, enfin, des associations de locataires et des associations spécialisées dans le domaine du logement.

La loi DALO a par ailleurs défini une liste de cinq catégories de demandeurs prioritaires pouvant saisir la commission de médiation **sans délai**.

Les cinq catégories de ménages prioritaires au sens de la loi DALO

- 1) Personnes dépourvues de logement ;
- 2) Personnes menacées d'expulsion sans relogement ;
- 3) Personnes hébergées ou logées temporairement dans un établissement ou un logement de transition ;
- 4) Personnes logées dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux ;
- 5) Personnes logées dans des locaux manifestement suroccupés ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent, si elles ont au moins un enfant mineur, si elles présentent un handicap ou si elles ont au moins une personne à charge présentant un handicap.

De même, la commission de médiation peut être saisie sans délai par toute personne qui, sollicitant l'accueil dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale (RHVS), n'a reçu aucune proposition adaptée en réponse à sa demande.

Une fois saisie, la commission de médiation désigne, dans un délai de 3 ou 6 mois selon les départements¹, les demandeurs qu'elle reconnaît prioritaires et auxquels un logement doit être attribué en urgence. Elle détermine également, pour chaque demandeur, les caractéristiques du logement en tenant compte de ses besoins et de ses capacités. Elle adresse ensuite au préfet du département la liste de ces demandeurs prioritaires. Le

¹ Ces délais seront fixés par le décret en cours d'examen par le Conseil d'Etat.

préfet a quant à lui pour tâche de désigner, dans les mêmes délais que les commissions de médiation, chaque demandeur à un organisme bailleur disposant de logements correspondant à la demande, de définir le périmètre au sein duquel ces logements doivent être situés et de fixer le délai dans lequel l'organisme bailleur est tenu de loger le demandeur. L'attribution s'impute alors sur son contingent de logements locatifs sociaux. La loi DALO a également donné au préfet la possibilité de proposer au demandeur un logement locatif privé conventionné.

S'agissant des demandes d'hébergement, la commission de médiation transmet au préfet la liste des demandeurs pour lesquels doit être prévu un tel accueil, ce dernier ayant ensuite pour obligation de leur proposer une place dans une structure d'hébergement dans un délai fixé par décret. La commission a également la possibilité, quand elle juge qu'une demande de logement n'est pas adaptée, de réorienter les demandeurs de logement vers des structures d'hébergement.

A compter du 1^{er} décembre 2008, un ménage appartenant à l'une des cinq catégories de demandeurs, reconnu prioritaire par la commission de médiation et n'ayant pas reçu une offre de logement adaptée dans un délai fixé par décret, pourra introduire un recours devant la juridiction administrative tendant à ce que soit ordonné son logement ou son relogement. De même, les personnes sollicitant une place d'hébergement qui se seront vues reconnaître la qualité de demandeur prioritaire et dont la demande n'aura pas été satisfaite pourront exercer un recours à la même date. La possibilité de déposer un recours sera ouverte à partir du 1^{er} janvier 2012 aux demandeurs n'ayant pas reçu de proposition de logement au-delà d'un délai anormalement long¹.

Si la juridiction administrative saisie par le demandeur constate que la demande a été reconnue comme prioritaire par la commission de médiation, mais que le demandeur ne s'est pas vu proposer un logement adapté ou une place d'hébergement, elle ordonne le logement, le relogement ou l'accueil dans une structure d'hébergement par l'Etat, le cas échéant sous astreinte. Dans les cas où l'injonction du tribunal administratif sera assortie d'une astreinte, le produit de celle-ci sera versé au fonds d'aménagement urbain (FAU)² de la région où est située la commission de médiation.

¹ Afin de garantir les droits des demandeurs, le législateur a prévu qu'en l'absence de commission de médiation dans le département, le demandeur pouvait exercer le recours devant la juridiction administrative si, après avoir saisi le préfet, il n'avait pas reçu une offre tenant compte de ses besoins et de ses capacités dans un délai fixé par voie réglementaire.

² Institués par la loi SRU, les FAU sont chargés, sous certaines conditions, de recueillir le produit des contributions de solidarité dont sont redevables les communes dans lesquelles le nombre de logements locatifs sociaux est inférieur à 20 %.

2. La mise sous pression de l'Etat

L'entrée en vigueur progressive du droit au logement opposable au cours de l'année 2008 va profondément réformer l'exercice de la politique du logement. Cette modification du cadre juridique devrait avoir pour conséquence directe de mettre l'Etat « sous pression » dans la mesure où sa responsabilité pourra être mise en cause par les personnes qui n'ont pas reçu de proposition de logement adaptée à leurs besoins et à leur situation ou d'accueil dans une structure d'hébergement. Cette perspective a ainsi conduit le législateur à réviser à la hausse les objectifs d'offre locative sociale nouvelle prévus par le plan de cohésion sociale, faute de quoi les procédures ouvertes par la loi demeuraient incantatoires.

En effet, dans l'état actuel du marché du logement français, les besoins à satisfaire sont immenses, compte tenu du nombre encore très important de ménages souffrant de mauvaises conditions de logement. A ce titre, la mise en œuvre du DALO suppose, au préalable, d'évaluer le nombre de ménages qui pourront se prévaloir des dispositions de la loi du 5 mars 2007 et qui seront en mesure d'exercer un recours s'ils ne sont toujours pas logés au 1^{er} décembre 2008. Interrogé par votre rapporteur pour avis chargé des programmes « logement » sur ce point, le ministère du logement et de la ville a précisé que cette évaluation n'avait pas encore été réalisée. Tout en soulignant que certaines estimations laissaient à penser qu'entre 400.000 et 600.000 ménages demandeurs pourraient voir leur demande reconnue prioritaire par les commissions de médiation, le ministère estime que ce chiffre doit être considéré avec précaution dans la mesure où le projet de décret d'application sur les commissions de médiation¹, qui apportera des précisions sur la qualification des demandeurs prioritaires, n'a pas encore été publié.

Le ministère précise cependant que, dans la perspective du projet de loi de finances pour 2009, une enquête devrait être lancée prochainement afin d'identifier les besoins en personnels supplémentaires. Dans le cadre de cette enquête, les directions départementales de l'habitat auront pour mission d'évaluer le nombre de ménages auxquels les dispositifs existants du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (accord collectif avec les bailleurs, droits de réservation du préfet, production d'offre de logements conventionnés dans le parc privé) n'auront pu apporter une solution satisfaisante de logement et qui pourraient en conséquence se tourner vers la commission de médiation pour voir aboutir leur demande.

Le comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable chiffre quant à lui, dans son premier rapport², le nombre de ménages susceptibles d'être en situation de demandeur prioritaire dès le

¹ Actuellement en cours d'examen par le Conseil d'Etat.

² Premier rapport annuel du Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable : Franchir les étapes pour rendre effectif le droit au logement opposable – 1^{er} octobre 2007.

1^{er} décembre 2008 à **600.000**, ce qui représente **1,7 million de personnes**, dont 40 % pour la région Ile-de-France. Pour mémoire, en 2006, 1.753.582 demandes de logement social étaient enregistrées (373.000 pour l'Ile-de-France), avec néanmoins 556.074 demandeurs déjà logés dans le parc social.

A titre personnel, votre rapporteur pour avis chargé des programmes « logement » s'étonne du fait que le ministère envisage de conduire cette évaluation du nombre de requérants potentiels aussi tardivement au regard de l'échéance du 1^{er} décembre 2008. Il considère que la mise en œuvre du DALO passe nécessairement par une évaluation fine du nombre de demandeurs et des besoins en offre nouvelle.

3. Un rôle nouveau pour les collectivités locales

Même si la responsabilité de la mise en œuvre du DALO appartient pleinement à l'Etat, les collectivités territoriales ne peuvent ignorer le nouveau contexte dans lequel s'inscrit désormais la politique nationale du logement, compte tenu des compétences éminentes qu'elles ont acquises dans ce domaine au cours des dernières années et de l'ampleur des financements qu'elles y consacrent. Comme le souligne le rapport du comité de suivi, si l'Etat s'est donné une obligation de résultat, il doit se donner également les moyens de l'assumer et mobiliser les autres acteurs, au premier rang desquels figurent les collectivités territoriales.

Il convient de rappeler que l'article 3 de la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (ENL)¹ rend obligatoire, avant le 13 juillet 2009, l'élaboration d'un programme local de l'habitat (PLH), document programmatique fondamental pour la conduite des politiques locales de l'habitat. Sont ainsi concernées par cette obligation toutes les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 50.000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15.000 habitants, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines. Actuellement, on dénombre 125 PLH adoptés et 280 PLH dont l'élaboration a été engagée. Les obligations de la loi ENL concerneront ainsi 27 EPCI (20 communautés d'agglomération et 7 communautés de communes). Par ailleurs, l'article 68 de la loi ENL a également rendu obligatoire l'élaboration d'un plan départemental de l'habitat dans chaque département. Ce document doit permettre d'assurer la cohérence entre les politiques de l'habitat conduites sur les territoires couverts par des PLH et celles qui sont menées sur le reste du département et lutter ainsi contre les déséquilibres et les inégalités territoriales. Selon les éléments d'information fournis à votre commission pour avis, il serait encore prématuré de tirer un bilan de cette disposition et une enquête devrait être lancée début 2008 pour tirer les premiers enseignements de cette obligation.

¹ Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

A ce titre, l'article 14 de la loi du 5 mars 2007 précitée a autorisé, à titre expérimental et pour une durée de six ans, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre déjà délégués des aides à la pierre à **conclure une convention** avec l'Etat, ses communes membres et les départements concernés **pour devenir**, sur leur territoire, **garants du droit au logement opposable**. En contrepartie de cette responsabilité, l'EPCI recevrait tout ou partie du contingent préfectoral de logements sociaux du préfet, la mise en oeuvre des procédures de résorption de l'insalubrité, de lutte contre la présence de plomb, de résorption des immeubles menaçant ruine et de réquisition. Cette convention prévoit par ailleurs la délégation à l'EPCI de tout ou partie des compétences qui, dans le domaine de l'action sociale, sont attribuées au département. Toutefois, à la connaissance de votre commission pour avis, aucun EPCI n'aurait, pour le moment, fait part de son souhait de rentrer dans cette démarche.

Surtout, votre rapporteur pour avis chargé des programmes « logement » note que le rattrapage des besoins en matière de logement et le respect des objectifs de construction de logements sociaux fixés par le plan de cohésion sociale reposent sur la mobilisation des collectivités déléguées des aides à la pierre. En effet, **53 % de la programmation et des financements** relève désormais de 98 délégués (25 départements, 55 communautés d'agglomération, 12 communautés urbaines et 6 communautés de communes). Cette tendance va d'ailleurs en s'accroissant puisque, d'après les informations transmises par le ministère du logement et de la ville, sept nouvelles collectivités (2 départements, 4 communautés d'agglomération et une communauté de communes) pourraient demander une délégation de compétences au 1^{er} janvier 2008. Au total, seules trois régions (Limousin, Poitou-Charentes et Corse) ne devraient pas être concernées par des délégations de compétence en 2008. **Il appartient donc pleinement aux collectivités territoriales de se mobiliser pour assurer la réussite du « volet logement » du plan de cohésion sociale.**

Enfin, votre rapporteur pour avis souhaite rappeler que l'article 11 de la loi DALO a étendu le champ des communes couvertes par les obligations de construction de logements sociaux de l'article 55 de la loi SRU, évolution dont il se félicite. Selon cette disposition, à compter du 1^{er} janvier 2008, les communes membres d'un EPCI à fiscalité propre de plus de 50.000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15.000 habitants, dont la population est au moins égale à 1.500 habitants en Ile-de-France et à 3.500 habitants dans les autres régions seront elles aussi tenues de disposer de 20 % de logements sociaux¹. Le prélèvement de solidarité de l'article 55 ne serait mis en oeuvre, dans ces communes, qu'à compter du 1^{er} janvier 2014. Votre rapporteur pour avis chargé des programmes « logement » se réjouit de l'adoption de ce dispositif, qui va élargir les obligations de construction de

¹ Alors que l'article 55 de la loi SRU ne s'appliquait auparavant que dans les communes appartenant à une agglomération au sens de l'INSEE de plus de 50.000 habitants et comprenant une commune de plus de 15.000 habitants.

l'article 55 à 285 communes supplémentaires. Il regrette cependant que la contribution de solidarité ne soit effective que pour les mandats municipaux débutant en 2014, ce qui tend à atténuer la portée de cette avancée législative.

Au total, bien que la responsabilité du DALO repose sur l'Etat, l'ensemble de ces dispositifs démontre que les collectivités territoriales ne sauraient se désintéresser de ce nouveau contexte dans la mesure où elles contribuent très substantiellement à la conduite des politiques locales de l'habitat. Dès lors, elles ont pleinement vocation à s'inscrire dans la dynamique que la mise en œuvre du DALO est censée insuffler en matière de développement de l'offre de logements.

4. Les moyens mobilisés en faveur du DALO

Tout d'abord, le budget du logement pour 2008 se voit attribuer des moyens humains supplémentaires pour la mise en œuvre du DALO. Ainsi, le plafond d'autorisation d'emplois de la mission « Ville et logement » serait porté à 3.163 équivalents temps plein travaillés (ETPT)¹, intégrant **100 emplois supplémentaires afin d'assurer la mise en place et l'animation des commissions de médiation**. Ces 100 emplois se traduiraient en 75 ETPT en 2008, après prise en compte de leur arrivée en service actif en cours d'année. Votre commission pour avis note à ce titre qu'un réel effort a été consenti par l'Etat pour favoriser le bon fonctionnement des commissions de médiation, dans un contexte budgétaire tendu et alors que les orientations générales du gouvernement en matière d'évolution des effectifs de la fonction publique sont diamétralement opposées à cette tendance.

Comme cela a été précisé précédemment, un décret d'avance a débloqué 189 M€ supplémentaires pour financer, **à subvention moyenne par logement constante**, la révision à la hausse des objectifs de construction locative sociale en 2007, en application de la loi DALO, qui s'établissent donc à 117.000². Pour 2008, les crédits budgétaires ont été fixés à hauteur de 798 M€ afin de financer, à niveau de subvention toujours inchangé, 142.000 nouveaux logements sociaux.

Pour compléter ces financements publics, un accord a été signé le 18 septembre 2007 avec la Banque européenne d'investissement (BEI) pour un montant de 500 millions d'euros de prêts bonifiés pour le logement social. Toutefois, selon les informations fournies à votre rapporteur pour avis chargé des programmes « logement », cet enveloppe de prêts n'a pas vocation à appuyer le développement des logements PLUS ou PLAI mais à apporter des financements complémentaires aux opérations PLS, qui se traduisent par des

¹ 2.186,48 pour le programme « développement et amélioration de l'offre de logement », soit près de 70 % des effectifs.

² 60.000 PLUS, 20.000 PLAI, 27.000 PLS, 10.000 PLS Foncière, en dehors du champ d'intervention de l'ANRU.

logements intermédiaires et pas forcément adaptés aux besoins des ménages les plus modestes.

Par ailleurs, le ministère a signé une convention avec l'Union nationale de la propriété immobilière (UNPI) le 27 septembre 2007 qui a pour but de développer l'usufruit locatif social au bénéfice des organismes HLM pour une durée de 15 ans.

Cette possibilité de dissociation de l'usufruit et de la nue-propriété a été juridiquement formalisée par l'article 42 de la loi du 13 juillet 2006 précitée. Elle permet à un propriétaire privé de céder l'usufruit d'un bien, dont il conserve la nue-propriété, à un organisme HLM qui le met en location. L'organisme HLM et le propriétaire se mettent alors d'accord sur le montant de la valeur de l'usufruit, qui est couvert en totalité par les loyers versés par les locataires. Ce système exonère le nu-propriétaire du paiement de l'impôt de solidarité sur la fortune et de taxes foncières et permet d'accroître provisoirement le parc de logements sociaux de l'organisme.

Enfin, le ministère du logement a indiqué à votre commission que les disponibilités foncières de l'Etat et de ses établissements publics devraient être pleinement mobilisées pour faciliter la réalisation de 60.000 logements sociaux, sans précision sur les conditions et sur le rythme des cessions et des mises en service de ces logements.

5. Les difficultés de mise en œuvre

Certes, le nombre total de mises en chantier de logements obéit à une dynamique incontestable depuis 2003, enregistrant une hausse de 16 % en 2004 et 13 % en 2005, pour atteindre 410.800 logements commencés en 2005 et 420.900 en 2006. Si, jusqu'en 2002, la construction de maisons individuelles a progressé plus fortement que celle des appartements, les quatre dernières années ont enregistré une hausse particulièrement forte des logements collectifs commencés. Sur l'ensemble de l'année 2007, les mises en chantier devraient approcher les 400.000 logements.

Toutefois, d'après les dernières statistiques disponibles, cette tendance est loin d'être confirmée en ce qui concerne les logements locatifs sociaux, pour lesquels le nombre de mises en service s'avère relativement modeste.

Nombre total de logements locatifs sociaux mis en service

	France	<i>Dont logements neufs</i>	DOM	Métropole	Ile-de-France
2002	47 464	32 548	3 469	43 995	11 065
2003	51 683	35 099	2 764	48 919	9 773
2004	47 608	35 762	3 776	43 832	11 391
2005	47 905	35 419	2 667	45 238	12 503

Source : ministère du logement.

Sur le financement proprement dit de l'offre nouvelle, votre rapporteur pour avis chargé des programmes « logement » ne peut que réitérer, à titre personnel, ses regrets sur la stagnation depuis 2004¹ de la subvention moyenne versée pour chaque nouveau logement social, qui ne facilite pas le bouclage financier des opérations et nécessite un recours sans cesse croissant au budget des collectivités locales.

Par ailleurs, y compris dans le cas où une plus nette accélération de l'offre de logements locatifs sociaux pourrait être obtenue, votre rapporteur pour avis chargé des programmes « logement » considère, à l'instar du comité de suivi de la mise en œuvre du DALO, qu'il est également indispensable de mobiliser le parc privé pour répondre aux objectifs du DALO. En effet, le nombre de logements sociaux attribués annuellement au titre du contingent préfectoral se situe entre 60.000 et 65.000, ce qui ne couvrirait que 10 % des besoins des demandeurs prioritaires. Le recours au parc privé est donc essentiel tant pour pallier l'insuffisance de logements sociaux que pour favoriser la mixité sociale. Votre rapporteur pour avis se déclare donc totalement favorable aux propositions du comité de suivi tendant à donner au préfet un droit de réservation sur les logements privés conventionnés. Un tel pouvoir préfectoral, qui pourrait s'exercer sous la forme d'une liste de trois locataires prioritaires qui serait proposée au propriétaire, devrait être accompagné de contreparties fiscales. Le comité de suivi propose à cet égard que les revenus fonciers des logements privés conventionnés dits sociaux situés en zone tendue soient totalement exonérés d'impôt et que cette exonération s'applique à tous les logements conventionnés très sociaux.

¹ Et même de la réduction si l'on se réfère aux années 2002-2003.

Enfin, pour ce qui concerne le relogement des personnes dont la demande aura été jugée prioritaire par les commissions de médiation, votre rapporteur pour avis souligne la nécessité de mobiliser, au-delà du contingent préfectoral, les contingents de logements sociaux dont disposent tant les collectivités territoriales que les organismes collecteurs du 1 % Logement.

Enfin, sans que ces éléments ne constituent réellement une nouveauté par rapport aux années précédentes, il convient de mettre en exergue deux obstacles supplémentaires qui risquent de ralentir le développement de l'offre de logements et donc la mise en œuvre du DALO. D'une part, il s'agit de la multiplication des recours contentieux formulés contre les permis de construire, plus particulièrement ceux des logements locatifs sociaux, qui contribue à allonger la durée de réalisation des opérations de construction. D'autre part, le secteur du bâtiment est confronté à une véritable pénurie de main d'œuvre, les bailleurs sociaux se trouvant ainsi confrontés de plus en plus souvent à des appels d'offre infructueux.

C. LES OBJECTIFS DE RÉNOVATION DU « GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT »

Dans le cadre de la politique nationale de lutte contre le changement climatique, le secteur du logement constitue une priorité puisque les bâtiments résidentiels et tertiaires sont à l'origine de près de 19 % des émissions de gaz à effet de serre et de 25 % des émissions de dioxyde de carbone (CO₂). Avec plus de 100 millions de tonnes d'équivalent pétrole (tep) par an, la consommation des bâtiments représente près de la moitié de l'énergie finale utilisée en France. Le chauffage en est le principal responsable, avec deux tiers de ces consommations d'énergie.

Toute limitation efficace des émissions de CO₂ passe donc nécessairement, certes par une élévation de la performance énergétique des constructions neuves, mais aussi par une amélioration de celle du parc de logement existant, en termes tant d'isolation que des modes de chauffage utilisés. En France, 19,1 millions des 30,2 millions de logements ont été construits avant la réglementation thermique de 1975. Avec un taux annuel de renouvellement du parc de 1 %, il restera, en 2050, entre 30 et 40 % de logements bâtis antérieurement à 1975, ce qui implique d'améliorer les performances des bâtiments existants.

Au cours des dernières années, la réglementation a sensiblement évolué pour prendre en compte cette thématique et le législateur a quant à lui voté un certain nombre de dispositifs pour favoriser la prise en compte de la performance énergétique dans le secteur des bâtiments.

Tout d'abord, en application de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique, un diagnostic de performance énergétique (DPE) doit être annexé par le vendeur à toute

promesse de vente ou, à défaut de promesse, à l'acte authentique, remis aux candidats acquéreurs d'un bâtiment ou d'une partie de bâtiment. Le DPE a été rendu obligatoire le 1^{er} novembre 2006 pour toutes les mutations immobilières et couvre, depuis le 1^{er} juillet 2007, le champ de toutes les transactions locatives (un million de contrats conclus par an).

Le DPE permet au candidat au logement :

- d'être informé sur les caractéristiques thermiques du bien, sur ses consommations d'énergie et sur l'estimation des coûts qui leur sont liés ;
- d'être sensibilisé à la lutte contre l'effet de serre par l'évaluation de la quantité de CO₂ émise par le bien ;
- mais surtout d'être incité à réaliser des économies d'énergie grâce aux recommandations de travaux qui l'accompagnent.

Par ailleurs, un mécanisme de crédit d'impôt¹ pour l'installation d'équipements favorisant les économies d'énergie et le développement durable dans la résidence principale a été instauré. Pour un même contribuable et une même habitation, le crédit d'impôt couvre les dépenses effectuées entre le 1^{er} janvier 2005 et le 31 décembre 2009, jusqu'à un montant de 8.000 euros pour une personne célibataire et de 16.000 euros pour un couple marié. Dans le PLF 2008, la perte de recettes pour l'Etat de ces dispositions est évaluée à 2,4 milliards d'euros.

Le taux du crédit d'impôt est modulé en fonction de la nature de l'équipement installé.

Les dépenses couvertes par le crédit d'impôt sont les suivantes :

- acquisition de chaudières à basse température dans les immeubles achevés depuis plus de deux ans ;
- installation de matériaux d'isolation thermique, de chaudières à condensation et d'appareils de régulation de chauffage, dans les immeubles achevés depuis plus de deux ans ;
- installation d'équipements de production d'énergie utilisant une source d'énergie renouvelable ou de pompes à chaleur, quelle que soit la date d'achèvement de l'immeuble ;
- équipements de raccordement à un réseau de chaleur.

Dans le cadre du plan de cohésion sociale, les nouvelles opérations de logements locatifs sociaux peuvent bénéficier, au titre de la loi portant engagement national pour le logement, d'un allongement de la durée d'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties de 25 à 30 ans,

¹ Article 200 quater du code général des impôts.

lorsque les constructions satisfont à au moins quatre critères de qualité environnementale sur une liste de cinq critères.

Enfin, la nouvelle réglementation thermique (RT 2005), qui renforce globalement de 15 % les exigences par rapport à la RT 2000, s'applique à l'ensemble des permis de construire déposés depuis le 1^{er} septembre 2006. Celle-ci valorise la conception bioclimatique des bâtiments pour diminuer leurs besoins de chauffage et assurer un meilleur confort d'été, prend mieux en compte les énergies renouvelables (le solaire thermique devient une référence pour la production d'eau chaude sanitaire) et les consommations liées au refroidissement sont intégrées dans les méthodes de calcul.

Dans le prolongement des travaux du « Grenelle de l'environnement », des propositions concrètes concernant l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments ont été formulées par le Président de la République. Ainsi, il a été annoncé un objectif de 400.000 rénovations thermiques chaque année, en commençant par les 800.000 logements locatifs sociaux les moins performants sur le plan énergétique. Par ailleurs, le Président a souhaité que tous les bâtiments neufs construits en France répondent aux normes dites de « basse consommation » avant 2012 et que ceux-ci soient à « énergie positive »¹ dès 2020.

Votre rapporteur pour avis accueille avec satisfaction l'esprit de l'ensemble de ces mesures très volontaristes. Il se déclare en revanche plus sceptique quant à leur mise en œuvre concrète.

D'une part, l'intégration des préoccupations relatives au développement durable dans le bâtiment présente un coût qui est loin d'être négligeable. Selon les estimations de certains professionnels, les normes de très haute performance énergétique (THPE, soit 20 % de consommation énergétique moyenne en moins par mètre carré et par an par rapport à la RT 2005) se traduiraient par un surcoût de 8 %. Les normes « Bâtiments basse consommation » (BBC, soit une consommation inférieure à 50kWh/m²/an), que le gouvernement entend généraliser avant 2012, présenteraient quant à elle un surcoût de 15 à 18 %.

L'atteinte de ces objectifs ambitieux nécessite donc la mobilisation de financements adéquats, dont votre rapporteur pour avis ne trouve pas trace dans le PLF 2008. En effet, le coût moyen d'une rénovation énergétique d'un bâtiment est évalué entre 15.000 et 20.000 euros, ce qui nécessite un accompagnement des propriétaires privés, déjà confrontés à l'explosion des prix de l'immobilier. Pour les 800.000 logements sociaux, cela représenterait un coût évalué entre 12 et 16 milliards d'euros. En l'état actuel du PLF 2008, il n'a pas été proposé d'augmenter les crédits servant à financer les primes à l'amélioration de l'habitat à usage locatif social (PALULOS), primes versées par l'Etat aux organismes HLM pour la réhabilitation des logements locatifs sociaux.

¹ *Bâtiment consommant moins d'énergie qu'il n'en produit.*

D'autre part, votre rapporteur pour avis chargé des programmes « logement » constate, comme un grand nombre d'acteurs, que le secteur du bâtiment n'est aujourd'hui pas prêt pour assumer ce défi environnemental, par manque d'entreprises et de main d'œuvre qualifiée.

D. MENACES PERSISTANTES SUR L'AVENIR DU LIVRET A

Votre rapporteur pour avis avait consacré l'an dernier une partie de son rapport à l'avenir du Livret A. En effet, le mode de distribution de ce produit financier, principal outil de financement du logement social¹, a fait l'objet d'un recours de plusieurs groupes bancaires devant la Commission européenne, qui souhaitent obtenir la suppression du monopole de distribution dont bénéficient les Caisses d'épargne et La Poste.

Dans le prolongement de cette action, le 10 mai dernier, la Commission européenne a décidé de remettre en cause le droit spécial de distribution du Livret A et du Livret bleu octroyés à la Banque Postale, aux Caisses d'Epargne et au Crédit Mutuel, au motif que ce droit serait contraire au droit communautaire de la concurrence. Suite à cette décision, l'Etat a déposé, le 23 juillet 2007, une requête en annulation auprès du Tribunal de première instance des Communautés européennes, dont le résultat ne sera connu qu'au cours de l'année 2008.

Parallèlement à cette procédure contentieuse, le gouvernement a néanmoins décidé d'étudier sans délai la réforme de la distribution du Livret A, en veillant particulièrement à ce que cette réforme ne conduise ni à une dégradation des conditions de financement du logement social, ni à une remise en cause des conditions d'accès au Livret A. A cet effet, une mission a été confiée en juin 2007 à M. Michel Camdessus, gouverneur honoraire de la Banque de France. Cette mission porte sur les modalités d'une réforme de la distribution du Livret A pour se mettre en conformité avec les règles communautaires, tout en préservant pleinement les missions d'intérêt général de financement du logement social et d'accessibilité bancaire. Elle porte également sur la modernisation et l'amélioration des circuits de financement du logement social. Le rapport de la mission devrait ainsi être remis au gouvernement avant la fin de l'année 2007.

Sur ce dossier, votre commission pour avis souhaite simplement réaffirmer ses craintes quant à l'éventuelle banalisation de la distribution du Livret A. En effet, elle rappelle tout d'abord qu'avec 46 millions de Livrets A la marge de développement de ce produit financier parmi les épargnants français est assez limitée. Le Livret A ne représente au demeurant qu'une

¹ Pour la présentation du fonctionnement du système, votre rapporteur pour avis renvoie à la lecture du rapport pour avis de la commission de l'an dernier - Avis n° 80 (2006-2007) de MM. Pierre André et Thierry Repentin, fait au nom de la commission des affaires économiques, sur les crédits affectés à la mission « ville et logement » par le PLF 2007.

fraction marginale de l'épargne totale des ménages (4 % contre 26 % au début des années 1980).

Surtout, votre commission pour avis estime que la banalisation du Livret A pourrait conduire à réduire l'encours des fonds placés sur ce produit, ce qui fragiliserait toute l'architecture du financement du logement social. En effet, l'engouement des Français au cours de l'année 2006 en faveur de l'assurance-vie, au détriment de l'épargne-logement, démontre que des réorientations massives de fonds d'épargne peuvent être observées sur de courtes périodes. Il y a fort à parier qu'une fois le Livret A distribué par d'autres réseaux bancaires, les épargnants soient incités par leurs banques à réorienter cette épargne, qui est peu lucrative pour le réseau puisqu'il ne peut disposer librement des sommes¹, vers d'autres produits. Or, une diminution de l'encours des fonds du Livret A aurait des conséquences non négligeables sur la solidité financière du système de financement du logement social dont la Caisse des dépôts et des consignations est le garant.

Dans ces conditions, votre rapporteur pour avis chargé des programmes « logement » soutient pleinement la démarche de l'Union sociale pour l'habitat qui est intervenue dans la procédure en soutien des recours du gouvernement, de la Caisse d'Epargne et de la Banque Postale, en tant que « tiers intéressé ». Compte tenu de l'impact très important que pourrait avoir une banalisation du Livret A sur le financement du logement social, votre rapporteur pour avis estimerait opportun que les principales associations de collectivités territoriales suivent la même démarche que l'USH.

En définitive, votre commission pour avis estime que le système actuel de distribution du Livret A répond avant tout à des impératifs d'intérêt général (financement du logement social, accès des ménages les plus démunis aux services bancaires) qui pourraient être fragilisés par une banalisation de ce produit d'épargne.

*

* *

Réunie le mercredi 28 novembre 2007 sous la présidence de M. Jean-Paul Emorine, votre commission des affaires économiques a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Ville et logement » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2008, M. Pierre André ayant appelé à voter en ce sens et M. Thierry Repentin, à voter en sens inverse.

¹ Les fonds du Livret A sont obligatoirement centralisés auprès de la Caisse des dépôts et consignations.

ANNEXE -

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOS RAPPORTEURS POUR AVIS

Personnes auditionnées par votre rapporteur pour avis chargé des programmes « ville » :

- **M. Dominique Dubois**, directeur général de l'Agence nationale pour la cohésion sociale ;
- **M. Yves-Laurent Sapoval**, délégué interministériel à la ville.

Personnes auditionnées par votre rapporteur pour avis chargé des programmes « logement » :

- **M. Henri Prévost**, conseiller budgétaire de la ministre du logement et de la ville ;
- **M. Pierre Quercy**, délégué général, et **Mme Dominique Dujols**, directrice des relations institutionnelles, de l'Union sociale pour l'habitat ;
- **M. Claude Sadoun**, président de la Chambre syndicale des sociétés anonymes de crédit immobilier ;
- **M. Philippe Pelletier**, président, et **Mme Sabine Baïetto-Beysson**, directrice générale, de l'Agence nationale de l'habitat ;
- **M. Bernard Lacharme**, secrétaire général du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées ;
- **MM. Jean-Baptiste Legrand et Martin Choutet**, association Les Enfants de Don Quichotte.