

N° 109

—
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2012, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VIII

VILLE ET LOGEMENT

Par M. Luc CARVOUNAS,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : Mme Annie David, *présidente* ; M. Jacky Le Menn, Mme Catherine Génisson, MM. Jean-Pierre Godefroy, Claude Jeannerot, Alain Milon, Mme Isabelle Debré, MM. Jean-Louis Lorrain, Jean-Marie Vanlerenberghe, Gilbert Barbier, *vice-présidents* ; Mmes Claire-Lise Campion, Aline Archimbaud, Catherine Deroche, M. Marc Laménié, *secrétaires* ; M. Yves Daudigny, *rapporteur général* ; Mmes Jacqueline Alquier, Natacha Bouchart, Marie-Thérèse Bruguière, MM. Jean-Noël Cardoux, Luc Carvounas, Mme Caroline Cayeux, M. Bernard Cazeau, Mmes Karine Claireaux, Laurence Cohen, Christiane Demontès, MM. Gérard Dériot, Jean Desessard, Mme Muguette Dini, M. Jean-Léonce Dupont, Mmes Odette Duriez, Anne-Marie Escoffier, MM. Guy Fischer, Michel Fontaine, Mme Samia Ghali, M. Bruno Gilles, Mmes Colette Giudicelli, Christiane Hummel, M. Jean-François Husson, Mmes Chantal Jouanno, Christiane Kammermann, MM. Ronan Kerdraon, Georges Labazée, Claude Léonard, Jean-Claude Leroy, Hervé Marseille, Mmes Michelle Meunier, Isabelle Pasquet, M. Louis Pinton, Mmes Gisèle Printz, Catherine Procaccia, MM. Gérard Roche, René-Paul Savary, Mme Patricia Schillinger, MM. René Teulade, Michel Vergoz, André Villiers, Dominique Watrin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 3775, 3805 à 3812 et T.A. 754

Sénat : 106 et 107 (annexe n° 31) (2011-2012)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES CRÉDITS DE LA MISSION « VILLE ET LOGEMENT »	7
A. UNE ÉVOLUTION EN TROMPE L'ŒIL DES CRÉDITS	7
1. <i>La légère progression pour l'année 2012 ne doit pas occulter des évolutions contrastées au sein de la mission</i>	7
a) Une hausse limitée des crédits de la mission « Ville et Logement »	7
b) Des évolutions contrastées au sein de la mission	8
2. <i>L'impact des mesures du plan de retour à l'équilibre des finances publiques ramène le montant des crédits sous son niveau de 2011</i>	8
B. LES CHOIX CONTESTABLES DU PASSÉ ONT AUJOURD'HUI DES CONSÉQUENCES FORTES	9
1. <i>L'Etat s'est en partie désengagé du financement des politiques de la ville et du logement</i>	9
a) L'exemple d'Action logement	9
b) Le financement de l'Anru	11
2. <i>Les dépenses fiscales, très importantes dans cette mission, ne bénéficient pas à ceux qui en ont le plus besoin</i>	14
a) La place des dépenses fiscales dans la mission	14
b) Une nécessaire remise en question	16
II. L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DES PROGRAMMES COMPOSANT LA MISSION « VILLE ET LOGEMENT »	17
A. LES PRÉVISIONS DE DÉPENSES DU PROGRAMME « PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES » SONT LARGEMENT INSINCÈRES	17
1. <i>L'action « Prévention de l'exclusion »</i>	18
2. <i>L'action « Hébergement et logement adapté »</i>	19
3. <i>L'action « Aide alimentaire »</i>	20
4. <i>L'action « Conduite et animation de la politique de l'hébergement et de l'inclusion sociale »</i>	20
5. <i>L'action « Rapatriés »</i>	20
B. LA HAUSSE DES CRÉDITS AFFECTÉS AU PROGRAMME « AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT » TRADUIT AVANT TOUT UNE ÉVOLUTION MÉCANIQUE	21
1. <i>L'action « Aides personnelles »</i>	21
2. <i>L'action « Informations relatives au logement et à l'accompagnement des personnes en difficulté »</i>	22
3. <i>L'action « Garantie des risques locatifs »</i>	22
C. CE SONT LES CRÉDITS DU PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENTS » QUI ENREGISTRENT PROPORTIONNELLEMENT LA BAISSÉ LA PLUS FORTE	22
1. <i>L'action « Construction locative et amélioration du parc »</i>	23
2. <i>L'action « Soutien à l'accession à la propriété »</i>	24
3. <i>L'action « Lutte contre l'habitat indigne »</i>	24
4. <i>L'action « Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction »</i>	25
5. <i>L'action « Soutien »</i>	25

D. LES CRÉDITS DU PROGRAMME « POLITIQUE DE LA VILLE ET GRAND PARIS » ENREGISTRENT UNE DIMINUTION NON NÉGLIGEABLE	25
1. L'action « Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville »	26
2. L'action « Revitalisation économique et emploi »	29
3. L'action « Stratégie, ressources et évaluation »	30
4. L'action « Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie »	30
5. L'action « Grand Paris »	30
III. LES PRINCIPAUX POINTS D'ATTENTION DE VOTRE COMMISSION	31
A. LA RÉUSSITE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE PASSE AVANT TOUT PAR UNE MEILLEURE ARTICULATION ENTRE SES VOILETS URBAIN ET HUMAIN	31
1. Les avancées permises par le PNRU doivent être confortées par un renforcement de l'attractivité et du dynamisme des quartiers nouvellement rénovés	31
a) La diversification fonctionnelle des quartiers de la rénovation urbaine	31
b) L'importance de la gestion urbaine de proximité	33
2. Les actions relatives à l'éducation et à l'insertion professionnelle doivent être renforcées	34
a) L'accompagnement éducatif des jeunes des quartiers prioritaires	34
b) L'accès à l'emploi	35
3. Mieux articuler la rénovation urbaine, les autres actions de la politique de la ville et les politiques de droit commun	36
B. LA STRATÉGIE DU « LOGEMENT D'ABORD » NE DOIT PAS CONDUIRE À UNE REMISE EN CAUSE DE LA POLITIQUE D'HÉBERGEMENT	37
1. La politique d'hébergement continue de souffrir d'une sous-estimation récurrente de ses crédits	37
a) Une importance accrue au fil des années	37
b) Des moyens budgétaires insuffisants	39
2. La politique du « logement d'abord » ne doit pas servir de prétexte à la rationalisation des crédits destinés à l'hébergement	40
a) Un objectif ambitieux	40
b) Galvaudé par les contraintes de la rationalisation budgétaire	43
C. L'ENJEU DE L'AIDE ALIMENTAIRE	44
1. Les mesures engagées au niveau européen ont été complétées par la mise en place d'un volet national de l'aide alimentaire	44
a) Les principes fondateurs de l'aide alimentaire et son adaptation au niveau national	44
b) Les bénéficiaires de l'aide alimentaire	45
2. Le maintien du programme européen d'aide aux plus démunis n'est plus assuré à l'horizon 2014	47
a) La remise en cause partielle du PEAD	47
b) La nécessité de trouver une nouvelle base légale au programme	47
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	49
• Article 64 (art. 44 octies A, 1383 C bis, 1466 A du code général des impôts) Prorogation et amélioration du dispositif d'exonérations fiscales et sociales accordées aux employeurs situés en zone franche urbaine	49
• Article 64 bis Prorogation de la participation des organismes HLM et des Sem de logement social au financement de l'union d'économie sociale du logement	51
TRAVAUX DE LA COMMISSION	55
Liste des personnes auditionnées par le rapporteur pour avis	63

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi de finances pour 2012 fixe le niveau des crédits de la mission « Ville et Logement » à 7,845 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 7,721 milliards d'euros en crédits de paiement. Cette hausse de 1 % par rapport à l'année 2011 traduit cependant des évolutions contrastées entre les quatre programmes qui composent la mission.

En augmentation de 6 %, les crédits affectés au programme « Aide à l'accès au logement » expliquent à eux seuls l'évolution positive constatée sur l'ensemble de la mission. Il ne faut pas y voir une action volontariste du Gouvernement en faveur des aides personnelles au logement, mais plutôt l'effet de la hausse mécanique de celles-ci, due à la situation économique et sociale dégradée de notre pays.

C'est en revanche sur les aides à la pierre que s'est concentré l'effort de maîtrise des dépenses publiques. Les crédits de paiement du programme « Développement et amélioration de l'offre de logements » diminuent ainsi de 27 % pour s'établir à 365,4 millions d'euros. Cette baisse apparaît paradoxale compte tenu du maintien en 2012 de l'objectif de construction de 120 000 logements sociaux.

La diminution de 12 % des crédits de paiement du programme « Politique de la ville et Grand Paris », dont les prévisions de dépenses s'établissent à 548,4 millions d'euros, pèse notamment sur l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé), alors même que le champ de ses missions tend à augmenter.

A l'heure où les premiers projets de rénovations urbaine sont achevés et qu'un deuxième programme national de rénovation urbaine (PNRU II) devrait être engagé, il apparaît plus que jamais nécessaire de parvenir à mieux articuler les volets humain et urbain de la politique de la ville tout en repensant la place des moyens de droit commun.

Les crédits de paiement du programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » restent inchangés à 1,2 milliard d'euros, traduisant une fois de plus le manque de sincérité des prévisions budgétaires face à l'ampleur des besoins d'hébergement.

Il est de surcroît regrettable de constater que la politique du « logement d'abord », alors qu'elle a pour objectif ambitieux de faire du logement la condition première de l'insertion sociale, reste guidée par des considérations budgétaires de court terme, dont l'hébergement est la première victime. Or une réduction des dépenses d'hébergement ne devrait être envisagée qu'à la condition d'un renforcement substantiel des moyens alloués à l'augmentation de l'offre de logements et à la mise en place d'un accompagnement adapté des personnes les plus vulnérables.

Autre action du programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », l'aide alimentaire continue de souffrir d'une sous-budgétisation par rapport aux besoins constatés. Si son volet européen a pu être préservé pour les années 2012 à 2013, il est dès aujourd'hui nécessaire de parvenir à asseoir ce programme sur une base juridique non contestable afin d'en assurer la pérennité. Alors que l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne se sont fixés un objectif commun de réduction de 25 % de la pauvreté dans le cadre de la stratégie « Europe 2020 », il serait pour le moins paradoxal de voir disparaître un programme dont l'utilité est aujourd'hui unanimement reconnue, en premier lieu par les associations qui agissent auprès des plus démunis.

I. L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES CRÉDITS DE LA MISSION « VILLE ET LOGEMENT »

A. UNE ÉVOLUTION EN TROMPE L'ŒIL DES CRÉDITS

1. La légère progression pour l'année 2012 ne doit pas occulter des évolutions contrastées au sein de la mission

a) Une hausse limitée des crédits de la mission « Ville et Logement »

Onzième mission du budget de l'Etat en termes de crédits de paiement, la mission « Ville et Logement » représente 2 % de l'ensemble des crédits ouverts au titre du projet de loi finances (PLF) pour l'année 2012.

La loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques prévoyait une diminution progressive des crédits de la mission « Ville et Logement » sur la période 2011-2013.

Programmation pluriannuelle

en milliards d'euros

Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
2011	2012	2013	2011	2012	2013
7,67	7,63	7,61	7,63	7,56	7,5

Ces prévisions sont aujourd'hui dépassées puisque le PLF 2012 prévoit de consacrer 7,845 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 7,721 milliards d'euros en crédits de paiement à la mission « Ville et Logement ». Elle connaît ainsi une augmentation globale de ses crédits de 1 % par rapport à l'année 2011, avec une hausse de 173 millions des autorisations d'engagement et de 89 millions des crédits de paiement.

Cette mission présente la particularité d'être composée quasi-exclusivement de dépenses d'intervention. Elle est donc peu touchée par les orientations gouvernementales visant à réduire de 10 % sur trois ans les dépenses de fonctionnement et qui se traduisent, après une diminution de 5 % en 2011, par un effort supplémentaire de 2,5 % prévu dans le PLF 2012. Ses dépenses d'intervention sont en revanche particulièrement sensibles à la conjoncture économique qui conduit mécaniquement à leur augmentation. Le fait que les orientations fixées par la programmation pluriannuelle ne soient plus respectées dès la deuxième année d'exécution de celle-ci s'explique donc avant tout par le dynamisme des dépenses d'aides personnelles au logement et d'hébergement.

b) Des évolutions contrastées au sein de la mission

L'augmentation du montant des aides personnelles au logement au sein du programme 109 « Aide à l'accès au logement » est pour l'essentiel le reflet d'une évolution mécanique et non d'un choix gouvernemental affirmé.

Si elles sont maintenues à leur niveau de 2011, les dépenses relatives à l'hébergement font l'objet d'une **sous-estimation récurrente** : la construction du programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » est donc entachée d'insincérité dans la mesure où elle ne se fonde pas sur les besoins effectivement constatés mais sur les crédits votés initialement l'année précédente.

Les crédits du programme 147 « Politique de la ville et Grand Paris » diminuent quant à eux de 12 % tandis que ceux regroupés au sein du programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logements » enregistrent une baisse de 27 %, due pour l'essentiel à la forte diminution des aides à la pierre.

2. L'impact des mesures du plan de retour à l'équilibre des finances publiques ramène le montant des crédits sous son niveau de 2011

- 22 millions d'euros de baisse des crédits sur les programmes « Aide à l'accès au logement » et « Politique de la ville et Grand Paris » ont été opérés au cours du débat, à l'initiative du Gouvernement, pour prendre en compte le plan d'économies annoncé fin août par le Premier ministre. Il n'aurait pas été injustifié d'intégrer cette réduction dès le dépôt du projet de loi de finances initial.

- A l'issue du conseil des ministres du lundi 7 novembre 2011, le Premier ministre a annoncé la mise en œuvre d'un plan de retour à l'équilibre des finances publiques. Plusieurs des mesures de ce plan ont été à leur tour introduites lors de la première lecture du projet de loi de finances à l'Assemblée nationale.

De ce second tour de vis il résulte 15,3 millions d'euros d'économies. L'effort porte pour l'essentiel sur les programmes 109 « Aides à l'accès au logement » et 135 « Développement et amélioration de l'offre de logements ». Certains crédits sont majorés de façon ponctuelle, ce qui conduit à une augmentation nette pour le programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables ».

Les mesures de retour à l'équilibre se traduisent également par une revalorisation forfaitaire des aides au logement de 1 % seulement, c'est-à-dire une indexation sur la croissance et non plus sur l'inflation qui conduit à une minoration de leurs crédits de 88 millions d'euros.

Les autorisations d'engagement et crédits de paiement pour l'ensemble de la mission présentent dorénavant une baisse d'environ 37,3 millions d'euros.

Impact des mesures d'économie sur la mission « Ville et Logement »

en euros

	Crédits de paiement	Plan de retour à l'équilibre des finances publiques	Crédits de paiement corrigés
Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables (177)	1 204 166 797	1 578 750	1 205 745 547
Aide à l'accès au logement (109)	5 603 134 727	- 112 927 000	5 490 207 727
Développement et amélioration de l'offre de logement (135)	365 413 500	- 5 563 914	359 849 586
Politique de la ville et Grand Paris (147)	548 400 654	- 8 417 822	539 982 832
Total mission « Ville et logement »	7 721 115 678	-125 329 986	7 595 785 692

B. LES CHOIX CONTESTABLES DU PASSÉ ONT AUJOURD'HUI DES CONSÉQUENCES FORTES

1. L'Etat s'est en partie désengagé du financement des politiques de la ville et du logement

a) L'exemple d'Action logement

La participation des employeurs à l'effort de construction (Peec) a été créée en 1953. Depuis 1997, l'union d'économie sociale du logement (UESL), gérée par les partenaires sociaux mais dans laquelle l'Etat dispose de commissaires du Gouvernement, régule l'activité des collecteurs et gère au niveau national une partie des fonds.

Ceux-ci, au départ destinés au financement de la construction de logements sociaux pour les salariés des entreprises, ont progressivement vu leur emploi se diversifier en même temps que les marges de manœuvre des partenaires sociaux s'amenuisaient. Aujourd'hui, la moitié des sommes collectées sont destinées au financement des aides au logement et échappent à la gestion des partenaires sociaux. Le 1 % a par ailleurs créé son propre opérateur, l'association foncière logement (AFL), chargé d'opérations d'aménagement et de construction de logements, notamment dans le cadre de la rénovation urbaine.

La loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion a profondément réformé le 1 % logement, renommé « Action logement » par délibération du 22 juillet 2009 des partenaires sociaux lors du conseil d'administration de l'UESL.

En premier lieu, la gouvernance d'Action logement a été modifiée en vue de limiter les coûts de gestion. Le rôle des commissaires du Gouvernement auprès de l'UESL a été renforcé, celle-ci étant chargée de mettre en place un mouvement de restructuration de l'ensemble des collecteurs. Les missions de l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (Anpeec) ont été recentrées sur le contrôle des acteurs de la Peec et sa gouvernance relève désormais exclusivement de l'Etat.

En second lieu, les catégories d'emploi des ressources issues de la Peec et leurs montants ne sont désormais plus définis par le biais d'accords-cadres entre l'UESL et l'Etat mais de façon unilatérale par ce dernier pour une durée de trois ans, après concertation avec les partenaires sociaux.

Le décret n° 2009-746 du 22 juin 2009 a fixé le régime des emplois d'Action logement pour la période 2009-2011, prévoyant des enveloppes annuelles minimales et maximales pour chacun.

Utilisation des ressources d'Action logement pour l'année 2011

en millions d'euros

<i>en millions d'euros</i>	Enveloppes minimales		Enveloppes maximales	
	Montant	%	Montant	%
Aides aux personnes physiques	985	25 %	1 415	30 %
Construction, réhabilitation, acquisition de logements locatifs sociaux et production de logements locatifs intermédiaires	1 180	30 %	1 420	30 %
Logement ou hébergement de personnes défavorisées et dépenses d'accompagnement social	297	8 %	363	8 %
Programme national de rénovation urbaine (PNRU)	770	20 %	770	17 %
Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD)	95	2 %	95	2 %
Agence nationale de l'habitat (Anah)	480	12 %	480	10 %
Actions de formation et d'information	10	0 %	12	0 %
Garantie des risques locatifs (GRL)	90	2 %	110	2 %
Total	3 907	100 %	4 665	100 %

Source : décret n° 2009-747 du 22 juin 2009 relatif aux enveloppes minimales et maximales des emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction.

Pour la période 2012-2014, les grands équilibres arrêtés par le Gouvernement, tels qu'ils sont présentés dans le « jaune » relatif à la programmation des emplois de la Pcec, se répartiraient ainsi :

- 2,25 milliards d'euros seraient dédiés à des prêts directs aux salariés ;
- 2,8 milliards porteraient sur le financement de l'aide au secteur HLM ;
- en application de l'accord national interprofessionnel du 29 avril 2011 sur l'accompagnement des jeunes dans leur accès au logement, 420 millions seraient alloués au financement de 45 000 logements et hébergements sur trois ans ;
- l'AFL bénéficierait d'un financement de 600 millions sur trois ans et verrait ses interventions recentrées sur la rénovation urbaine ;
- le financement de l'Anru et de l'Anah serait assuré à hauteur de 3,25 milliards ;
- les autres interventions rassembleraient 1,55 milliard.

Ce nouveau mode de construction du schéma d'emploi de la Pcec pose plusieurs difficultés. Les interventions d'Action logement prennent de plus en plus la forme de subventions et non de prêts, notamment du fait de sa participation au financement de l'agence nationale de la rénovation urbaine (Anru) et de l'agence nationale de l'habitat (Anah). Or Action logement estime que sa pérennité financière suppose que les interventions sous forme de subventions ne dépassent pas 25 % de ses ressources et par conséquent que le prélèvement au profit des agences soit plafonné à 500 millions d'euros en 2014. Si l'Etat a accepté de diminuer de 650 millions le montant des prévisions initialement effectuées pour le financement de l'Anru et de l'Anah, Action logement continue de considérer que les contraintes qui lui sont imposées dans l'utilisation de ses fonds risquent de conduire à une diminution substantielle du financement de logements sociaux. Après avoir déposé un recours gracieux, Action logement a finalement décidé d'engager une procédure de recours pour excès de pouvoir en octobre dernier auprès du tribunal administratif de Paris.

b) Le financement de l'Anru

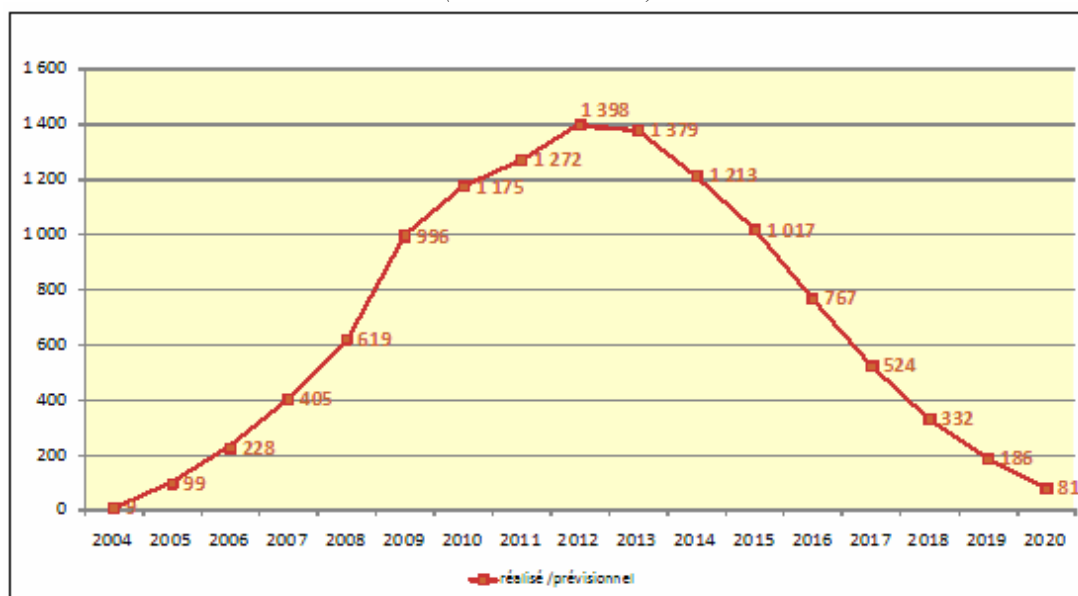
Le désengagement de l'Etat pose particulièrement question concernant le financement du programme national de rénovation urbaine (PNRU).

Si, dans un premier temps, les opérations ont été tardivement engagées par rapport aux calendriers prévisionnels, ce retard est progressivement comblé. Au 31 décembre 2010, 99 % des projets de rénovation urbaine ayant fait l'objet d'une convention avaient des opérations engagées. A la même date, le taux global d'engagement de la subvention Anru, programmé pour la période 2004-2013, était de 62 %, soit une

progression de dix points par rapport au 31 décembre 2009. L'accélération des engagements conduit à une montée en charge des paiements, souvent qualifiée de « bosse de l'Anru ».

Programmation des paiements annuels de l'Anru sur la période 2004-2020

(en millions d'euros)



Source : Anru

Cette situation crée des difficultés de trésorerie pour l'Anru d'autant plus fortes que l'Etat s'est progressivement désengagé du financement du programme, transférant la charge à l'UESL. La loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine prévoyait en effet que l'Anru serait financée à parité par l'Etat et 1 % logement. Cependant, depuis la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, l'Etat s'est désengagé et le financement est quasi intégralement assuré par Action logement.

Si le plan de relance a permis d'assurer un financement exceptionnel à hauteur de 350 millions d'euros pour les années 2009 et 2010, principalement utilisé pour abonder des opérations sous-dotées à l'origine, des difficultés de trésorerie sont apparues dès l'année 2011. Pourtant, ainsi que le montre le graphique ci-dessus, c'est bien sur les années 2011 à 2014 que les pics de paiements devraient être atteints.

La loi de finances pour 2011 a tenté de remédier à cette situation en créant un fonds qui devrait permettre à l'agence de disposer de ressources suffisantes jusqu'en 2013. Ce fonds est alimenté par :

- une fraction de la part variable de la cotisation additionnelle versée par la CGLLS, pour 70 millions d'euros, ainsi que par une contribution sur le potentiel financier des bailleurs estimée à 175 millions ;

- une fraction du produit de la taxe locale sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et les locaux de stockage, prévue pour financer le Grand Paris, qui devrait être de 95 millions par an sur la période 2011-2013.

Le montant de ces recettes devrait au total s'établir à 340 millions d'euros chaque année entre 2011 et 2013. L'Anru percevra 260 millions en 2011, 200 millions en 2012 et 250 millions en 2013. Le reste des recettes viendra alimenter les aides à la pierre. Fin 2011, la trésorerie de l'Anru serait positive, à hauteur de 450 millions.

Cette solution de financement n'est cependant que temporaire et de nouvelles difficultés devraient apparaître dès 2014, alors même que le Gouvernement prévoit le lancement d'un PNRU II.

Un rapport du conseil économique, social et environnemental (CESE) publié en septembre 2011¹ a insisté sur ces enjeux financiers, demandant à ce que l'Etat tienne ses engagements en dégageant une dotation budgétaire d'1 milliard d'euros par an pour la période 2012-2015, ce qui permettrait à l'UESL de réduire sa contribution.

Le programme national de rénovation urbaine

Créé par la loi du 1^{er} août 2003, le **PNRU** a pour but, sur la période 2004-2013, la construction de 250 000 logements locatifs sociaux, la réhabilitation de 400 000 logements locatifs sociaux, la résidentialisation de 400 000 logements sociaux et la démolition, si nécessaire, de 250 000 logements. Il est mis en œuvre par **l'Anru**, chargée de concentrer les financements qui lui sont dédiés et de simplifier et accélérer les procédures.

Au 31 décembre 2010, le PNRU représentait un engagement financier de plus de **40 milliards d'euros**, financé à hauteur de 11,25 milliards d'euros, soit 27 %, par l'Anru. Les autres financements sont assurés, pour l'essentiel, à 43 % par les maîtres d'ouvrage et 23 % par les collectivités locales.

L'Anru participe également au programme collèges dégradés à hauteur de 24 millions ainsi qu'au programme national de requalification des quartiers anciens dégradés pour un montant de 150 millions. En outre, la loi du 9 mars 2010 de finances rectificative relative au programme d'investissements d'avenir² a confié à l'agence la mise en œuvre du programme relatif aux « internats d'excellence et de l'égalité des chances », doté de 500 millions.

¹ *Rapport du Conseil économique, social et environnemental, Marie-Noëlle Lienemann, Bilan et perspectives du programme national de renouvellement urbain, septembre 2011.*

² *Loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010 relative au programme d'investissements d'avenir.*

Les territoires visés par le PNRU :

- **les quartiers prioritaires** (dits « quartiers article 6 ») : l'article 6 de la loi du 1^{er} août 2003 précise que ces quartiers sont ceux qui sont classés en zone urbaine sensible (Zus) et, à titre exceptionnel, des quartiers présentant des caractéristiques économiques et sociales analogues. Parmi les 751 Zus, **215 sites** ont été considérés comme prioritaires et ont fait l'objet d'une liste validée par le conseil d'administration de l'agence du 9 février 2005 ;

- **les « quartiers supplémentaires »** : le conseil d'administration de l'Anru du 12 juillet 2006 a ensuite validé **342** quartiers dits « supplémentaires » ;

- **des « quartiers complémentaires »** : il s'agit notamment de quartiers qui faisaient l'objet d'engagements au titre des politiques de la ville antérieures au PNRU, des quartiers contigus à des quartiers prioritaires ou à enjeu local et des quartier intégrés dans le cadre d'une convention d'agglomération.

Au 1^{er} juin 2011, 395 projets de rénovation urbaine ont été approuvés par le comité d'engagement (dont 384 conventions signées), représentant 486 quartiers (dont 199 prioritaires) et 3,8 millions d'habitants.

Le montant moyen de chaque investissement s'établit à 111 millions d'euros dont 30 millions font l'objet d'une subvention de l'Anru. Ce chiffre global traduit des disparités entre les quartiers prioritaires et les quartiers supplémentaires, le montant des investissements étant globalement deux fois moins élevé pour ces derniers.

2. Les dépenses fiscales, très importantes dans cette mission, ne bénéficient pas à ceux qui en ont le plus besoin

a) La place des dépenses fiscales dans la mission

Les dépenses fiscales rattachées à la mission « Ville et Logement » représentent plus du double de ses crédits budgétaires.

**Chiffrage des dépenses fiscales relatives à la mission
« Ville et Logement » 2010-2012**

en millions d'euros

	2010	2011	2012
Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables (177)	1 269	1 354	1 328
Développement et amélioration de l'offre de logements (135)	15 214	15 325	15 185
Aide à l'accès au logement (109)	76	78	79
Politique de la ville et Grand Paris (147)	455	476	486
Total	17 014	17 233	17 078

Source : projet annuel de performances annexé au PLF 2012

Près de **90 %** des dépenses fiscales sont concentrées au sein du programme 135 « **Développement et amélioration de l'offre de logements** » qui regroupe en particulier :

- le taux de TVA à 5,5 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur les logements achevés depuis plus de deux ans, pour un montant estimé en 2012 (sans prise en compte des mesures nouvelles qui pourraient être votées dans le PLF 2012) de 5,2 milliards d'euros ;

- le crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunts supportés pour l'acquisition ou la construction de l'habitation principale, pour 1,8 milliard ;

- l'ensemble des aides à l'investissement locatif, pour 1,7 milliard ;

- le prêt à taux zéro et le prêt à taux zéro renforcé (PTZ +), pour 1,4 milliard ;

- le crédit d'impôt pour les dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable, dont le coût est estimé à 1,4 milliard pour 2012 ;

- le taux de TVA à 5,5 % pour des opérations, notamment de construction, d'amélioration ou de transformation, portant sur certains types logements sociaux, pour un montant estimé de 1 milliard.

Environ **8 %** du total des dépenses fiscales est affecté au programme 147 « **Politique de la ville et Grand Paris** ». Il s'agit en premier lieu :

- du taux de TVA à 5,5 % applicable aux logements en accession sociale à la propriété dans les quartiers de la rénovation urbaine, dont le coût s'élèverait à 110 millions d'euros en 2012 ;

- de l'exonération d'impôt sur le revenu et d'impôt sur les sociétés pour les entreprises qui exercent une activité dans une zone franche urbaine (ZFU) de troisième génération ou qui créent une activité dans une ZFU entre le 1^{er} janvier 2006 et le 31 décembre 2011. Plafonnée à 100 000 euros du bénéfice réalisé, son coût est estimé à 110 millions d'euros en 2012 ;

- de l'exonération, plafonnée à 61 000 euros du bénéfice, d'impôt sur le revenu et d'impôt sur les sociétés pour les entreprises qui exercent une activité en ZFU, pour 100 millions d'euros.

Les programmes 109 « Aide à l'accès au logement » et 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » recouvrent un peu plus de 3 % des dépenses fiscales de l'ensemble de la mission. La principale niche fiscale pour le programme 109, chiffrée à 45 millions en 2012, concerne l'exonération d'impôt sur le revenu de l'allocation logement et de l'aide personnalisée au logement.

b) Une nécessaire remise en question

Dans son rapport sur l'hébergement d'urgence et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées¹, Etienne Pinte rappelait l'engagement du Président de la République dans son discours de Vandoeuve du 11 décembre 2007 à ce que les avantages fiscaux accordés par l'Etat soient désormais proportionnés aux avantages sociaux consentis par ceux qui en bénéficient. Le rapport recommandait que les aides fiscales en matière d'habitat soient recentrées et conditionnées à une contrepartie sociale effective.

L'étude du projet annuel de performances permet d'isoler les dépenses fiscales ayant pour objet d'aider le secteur immobilier social ou d'augmenter l'offre de logements loués sous condition de ressources. Outre qu'elles représentent un peu moins de 15 % de l'ensemble des dépenses fiscales du programme, elles semblent se caractériser par une certaine dispersion. Un tel constat invite à s'interroger sur les moyens de renforcer et mieux centrer ces dispositifs.

Par ailleurs, les évolutions récentes laissent à penser que la recommandation du rapport Pinte a été peu entendue par le Gouvernement.

L'ouverture du prêt à taux zéro aux ménages les plus aisés par la loi de finances pour 2011 est particulièrement révélatrice. Les données fournies par le projet annuel de performances 2012 indiquent ainsi que 55 % des bénéficiaires du PTZ + en 2011 **appartenaient aux catégories aisées de la population** (tranches de revenus 9 et 10), tandis qu'un bénéficiaire sur dix disposait de revenus modestes (tranches 1 à 3). Les prévisions pour l'année 2012 fixent des ordres de grandeur équivalents.

Plus fondamentalement, la fondation Abbé Pierre s'est interrogée dans son dernier rapport sur le mal-logement, sur la pertinence de vouloir construire à tout prix une « *France de propriétaires* ». Les mesures mises en œuvre pour atteindre cet objectif, outre qu'elles mobilisent des dépenses publiques qui pourraient être utilisées pour construire des logements sociaux, revêtent selon elle un caractère profondément inégalitaire voire stigmatisant pour les locataires.

Ceci étant, votre rapporteur note que le plan de retour à l'équilibre des finances publiques conduit à une remise en question partielle de certaines dépenses fiscales en revenant sur le caractère universel du prêt à taux zéro tout en resserrant le dispositif, en abandonnant la prorogation jusqu'à 2015 de « l'avantage Scellier », pourtant prévue initialement à l'article 40 du projet de loi de finances, et en limitant le crédit d'impôt développement durable.

¹ Etienne Pinte, député UMP des Yvelines, parlementaire en mission auprès du Premier ministre 21 décembre 2007 - 20 juin 2008, *Rapport sur l'hébergement d'urgence et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées*.

II. L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DES PROGRAMMES COMPOSANT LA MISSION « VILLE ET LOGEMENT »

A. LES PRÉVISIONS DE DÉPENSES DU PROGRAMME « PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES » SONT LARGEMENT INSINCÈRES

Les crédits du programme sont maintenus à leur niveau initial de 2011 dans le PLF 2012. Les changements effectués dans leur répartition traduisent la volonté du Gouvernement de concentrer les efforts sur le logement adapté.

Les crédits du programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » (177)

en millions d'euros

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2011	PLF 2012	%	LFI 2011	PLF 2012	%
Prévention de l'exclusion	64,3	57,1	- 11 %	64,3	57,1	- 11 %
Hébergement et logement adapté	1 087,2	1 095,6	+ 1 %	1 087,2	1 095,6	+ 1 %
Aide alimentaire	22,5	22,6	0 %	22,5	22,6	0%
Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale	15,9	14,8	- 7 %	15,9	14,8	- 7 %
Rapatriés	14,3	14,1	- 1 %	14,3	14,1	- 1 %
Total du programme	1 204,2	1 204,2	0 %	1 204,2	1 204,2	0 %

Source : projet annuel de performances annexé au PLF 2012

L'exécution des crédits du programme 177 au cours des années récentes invite à une relative prudence quant à la fiabilité des prévisions de dépenses qui sont présentées. En effet, en 2012, tout comme les années précédentes, il semble que les besoins de ce programme aient été largement sous-évalués. Cette situation conduit à un manque de visibilité des acteurs de l'hébergement sur les marges de manœuvre dont ils disposent pour mettre en œuvre une offre adaptée aux personnes en difficulté.

Le tableau suivant se concentre sur l'exécution en 2010 des dépenses inscrites pour 2012 dans l'action « Hébergement et logement adapté ». La plupart des dépenses ont dû être abondées en cours d'année, à l'exception de l'aide aux organismes qui logent temporairement des personnes défavorisées (ALT 1) et des crédits destinés aux maisons relais. Concernant ces dernières, le rapport annuel de performance souligne que les délais nécessaires à la

réalisation des opérations foncières conduisent à un décalage entre la programmation des opérations et l'ouverture effective des places, ce qui explique le différentiel entre les prévisions de dépenses et leur exécution. Quoiqu'il en soit, les décalages constatés en 2010 n'ont pas conduit en 2011 à un rebasage des crédits au niveau des besoins constatés.

Exécution des crédits relatifs à l'hébergement et au logement adapté en 2010 et prévisions pour 2011 et 2012

en millions d'euros

	LFI 2010	Crédits consommés 2010	LFI 2011	PLF 2012
Veille sociale	51	83,6	60	80
Hébergement d'urgence	214	289,7	248	244
Centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)	615,6	629,5	625	613
ALT 1	41	38,5	38,8	34,6
Intermédiation locative	9	14,5	30,4	35
Maisons relais/pensions de famille	50	47,7	65	66
Aide à la gestion locative sociale (AGLS)	10	10,9	10	11
Accompagnement vers et dans le logement (AVDL)	-	-	12	12

Source : rapport annuel de performance annexé au PLR pour l'année 2010 et projet annuel de performances annexé au PLF 2012

Le Premier ministre avait annoncé, le 26 septembre dernier, que le programme serait abondé à hauteur de 75 millions d'euros en loi de finances rectificative. De façon assez surprenante, une partie de ce montant, estimée à 35 millions, était destinée à couvrir, non pas les besoins de l'année 2011 mais ceux à venir en 2012.

Cependant, le projet de loi de finances rectificatives déposé à l'Assemblée nationale le 16 novembre 2011, ne prévoit qu'une ouverture de crédits limitée à 7,33 millions d'euros et qui concerne non pas l'hébergement, mais l'allocation de reconnaissance en faveur des Français rapatriés.

1. L'action « Prévention de l'exclusion »

Les crédits destinés à l'action « **Prévention de l'exclusion** » enregistrent une baisse de 11 % qui s'explique :

- pour 2,4 millions d'euros par la baisse de la contribution de l'Etat au financement des points d'accueil et d'écoute jeunes (PAEJ), qui passe de 7,4 millions en 2011 à 5 millions en 2012. L'Etat contribue actuellement à hauteur de 25 % au financement de ces structures, le reste étant pris en charge par les collectivités territoriales ;

- pour 3,125 millions d'euros par la diminution de l'aide au logement temporaire (ALT2) destinée à participer au financement des aires d'accueil des gens du voyage. Cette baisse correspond à une révision du mode de calcul de l'aide qui vise à prendre en compte le taux d'occupation des places et non plus le seul nombre de places conventionnées.

2. L'action « Hébergement et logement adapté »

L'action « **Hébergement et logement adapté** » connaît une très légère hausse de sa dotation malgré des évolutions contrastées en son sein.

Réévalués d'un tiers entre 2011 et 2012, les crédits destinés à la veille sociale restent malgré tout inférieurs aux dépenses constatées en 2010. Ces crédits doivent permettre le financement des Samu sociaux et autres équipes mobiles, des accueils de jour ainsi que des différentes plates-formes, dont les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), destinés à mettre en réseau les acteurs de l'hébergement afin de favoriser le passage de l'hébergement d'urgence vers l'insertion.

Les crédits consacrés à l'intermédiation locative connaissent également une augmentation significative. Ils visent notamment à financer le projet expérimental « Un chez soi d'abord », qui a pour objectif de créer 180 places réparties sur trois villes (Lille, Marseille, Lyon), destinées à accueillir et accompagner dans un logement individuel des personnes souffrant de troubles psychiatriques sévères.

Pour les pensions de famille, l'aide à la gestion locative sociale et l'accompagnement vers et dans le logement, les crédits se stabilisent ou connaissent une très légère hausse. 11 000 places de pensions de famille devraient pouvoir être financées en 2012.

En revanche, l'hébergement d'urgence et les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) voient leurs crédits diminuer. Cette évolution est pour le moins contestable. En premier lieu, la crise économique conduit à une augmentation des besoins d'hébergement. En second lieu, un nombre croissant de demandeurs d'asile, ne trouvant pas de places dans les centres d'accueil des demandeurs d'asile (Cada), sont orientés vers l'hébergement d'urgence. Selon la direction générale de la cohésion sociale, **20 % des personnes accueillies dans les centres d'hébergement d'urgence sont des demandeurs d'asile** pour qui une offre suffisante devrait être prévue dans le cadre des structures financées par la mission « Immigration, asile et intégration ».

Selon les données fournies par le projet annuel de performances, la dotation pour 2012 devrait permettre de financer :

- 14 522 places d'hébergement d'urgence auxquelles s'ajoutent 3 453 places hivernales (sur cinq mois) ;

- 4 397 places de stabilisation hors CHRS ;

- 15 016 nuits d'hôtel ;
- 39 442 places en CHRS.

Enfin, la contribution de l'Etat au financement de l'ALT1 est en diminution. Financée par l'Etat et la caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf), l'ALT 1 devrait s'élever au total à 77,5 millions d'euros en 2012. Accordée aux associations à but non lucratif et aux centres communaux d'action sociale (CCAS) qui ont conclu une convention avec l'Etat, cette aide doit leur permettre de loger temporairement des personnes sans solution d'hébergement et ne pouvant pas bénéficier des aides au logement.

3. L'action « Aide alimentaire »

Les dotations budgétaires relatives à l'action « **Aide alimentaire** » augmentent très légèrement sans pour autant rattraper les dépenses constatées en 2010 qui étaient de 6 millions supérieures, à 28,4 millions d'euros.

4. L'action « Conduite et animation de la politique de l'hébergement et de l'inclusion sociale »

L'action « **Conduite et animation de la politique de l'hébergement et de l'inclusion sociale** » voit ses crédits diminuer de 7 %, ce qui est notamment dû à une baisse de plus de 50 % de la subvention attribuée à l'institut de formation aux carrières administratives sanitaires et sociales (Ifcass) et à une diminution de 400 000 euros des subventions destinées aux associations « têtes de réseaux » intervenant dans le domaine de la lutte contre l'exclusion et pour le maintien ou la restauration du lien social.

5. L'action « Rapatriés »

Enfin, les crédits destinés à l'action « **Rapatriés** » diminuent très légèrement. **Votre rapporteur s'interroge sur la place de ces crédits** dans la mission « Ville et Logement », en particulier dans le programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » qui souffre déjà d'un éparpillement des crédits et d'un manque de cohérence.

B. LA HAUSSE DES CRÉDITS AFFECTÉS AU PROGRAMME « AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT » TRADUIT AVANT TOUT UNE ÉVOLUTION MÉCANIQUE

Les crédits du programme « Aide à l'accès au logement »

en millions d'euros

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2011	PLF 2012	%	LFI 2011	PLF 2012	%
Aides personnelles	5 277,0	5 558,0	+ 5 %	5 277,0	5 558,0	+ 5 %
Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté	8,4	8,1	- 4 %	8,4	8,1	- 4 %
Garantie des risques locatifs	16,0	37,0	+ 131 %	16,0	37,0	+ 131 %
Total du programme	5 301,4	5 603,1	+ 6 %	5 301,4	5 603,1	+ 6 %

Source : projet annuel de performances annexé au PLF 2012

1. L'action « Aides personnelles »

Le montant de la contribution de l'Etat au financement du fonds national d'aide au logement (Fnal) augmente de 5 %. Cette évolution vise à prendre en compte l'évolution des charges de prestations supportées par le Fnal. Il convient cependant d'être relativement prudent sur les prévisions d'évolution puisque le projet annuel de performances explique que celles-ci se fondent notamment sur l'hypothèse « *d'une légère diminution du nombre de chômeurs en 2012* »¹.

Le projet annuel de performances détaille également les modalités d'équilibre du Fnal dans le tableau suivant :

	Prévisions 2012 <i>(en millions d'euros)</i>
Charges du Fnal	12 415
Prestations aide personnalisée au logement (APL)	7 103
Prestations allocation de logement sociale (ALS)	5 069
Frais de gestion	243
Ressources du Fnal	12 415
Contribution des régimes sociaux	4 029
Cotisations employeurs	2 667
Affectation d'une partie de la taxe sur les tabacs	161
Contribution de l'Etat	5 558

¹ *Projet annuel de performances annexé au PLF 2012, p. 75.*

2. L'action « Informations relatives au logement et à l'accompagnement des personnes en difficulté »

Les deux autres actions du programme 109 représentent moins de 1 % du total des crédits budgétés.

La première, « Informations relatives au logement et à l'accompagnement des personnes en difficulté », concerne les crédits attribués à l'agence nationale pour l'information sur le logement (Anil), aux associations départementales pour l'information sur le logement (Adil) et à d'autres associations spécialisées dans le même domaine. Le montant de la dotation diminue de 4 %.

3. L'action « Garantie des risques locatifs »

La seconde correspond à la contribution de l'Etat au financement du fonds de garantie universelle des risques locatifs. Ce montant lui permet de rembourser *a posteriori* l'UESL, chargée de la gestion, lorsque celle-ci a dû verser aux entreprises d'assurance des compensations liées à un excès de sinistralité constaté sur les locataires éligibles « Etat ». Multiplié par plus de deux par rapport à 2011, le montant inscrit dans le PLF 2012 correspond donc aux sinistres constatés pour l'année 2011.

C. CE SONT LES CRÉDITS DU PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENTS » QUI ENREGISTRENT PROPORTIONNELLEMENT LA BAISSÉ LA PLUS FORTE

C'est ce programme qui enregistre proportionnellement **la plus forte baisse de crédits**, avec une diminution globale de 7 % en autorisations d'engagement et de 27 % en crédits de paiement. **Cette évolution est pour le moins paradoxale** compte tenu du maintien de l'objectif de production de 120 000 logements sociaux. La seule hausse significative qui peut être observée au sein de ce programme concerne les crédits liés au contentieux Dalo, en prévision de l'universalisation du contentieux au 1^{er} janvier 2012.

Les crédits du programme « Développement et amélioration de l'offre de logements » (135)

en millions d'euros

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2011	PLF 2012	%	LFI 2011	PLF 2012	%
Construction locative et amélioration du parc	508,6	458,9	- 10 %	468,6	322,6	- 31 %
Soutien à l'accession à la propriété	4,7	4,5	- 4 %	4,7	4,5	- 4 %
Lutte contre l'habitat indigne						
Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction	16,8	26,9	+ 60 %	16,8	26,9	+ 60 %
Soutien	11,9	11,4	- 4 %	11,9	11,4	- 4 %
Total du programme	542,0	501,7	- 7 %	502,0	365,4	- 27 %

Source : projet annuel de performances annexé au PLF 2012

1. L'action « Construction locative et amélioration du parc »

L'action comporte une subvention pour charges de service public de 3,9 millions d'euros destinée à l'Anah.

Les crédits relatifs au développement et à l'amélioration du parc locatif social recouvrent à la fois des aides destinées aux entreprises et aux collectivités territoriales. Ils s'élèvent dans le PLF 2012 à 450 millions en autorisations d'engagement et 443,71 millions en crédits de paiement. Malgré leur diminution par rapport à l'année 2011, **l'objectif de financer la production de 120 000 logements locatifs sociaux est maintenu.**

Participation de l'Etat au développement et à l'amélioration du parc locatif social
(en autorisations d'engagement)

	Nombre de logements		Subvention moyenne par logement (en euros)		Coût total (en millions d'euros)		
	PLF 2011	PLF 2012	PLF 2011	PLF 2012	PLF 2011	PLF 2012	%
PLUS	55 500	55 000	800	600	44,4	33,0	- 26%
PLAI	22 500	22 500	10 760	9 600	242,1	216,0	- 11%
PLS	42 000	42 500					
Surcharge foncière					203,1	190,6	- 6%
Sout-total offre nouvelle	120 000	120 000			489,6	439,6	- 10%
Démolition	1 360	1 360		2 500	3,4	3,4	0%
Actions d'accompagnement et numéro unique					7,0	7,0	0%
				Total	500,0	450,0	- 10%

Source : projet annuel de performances annexé au PLF 2012

5 millions en autorisations d'engagement et 15 millions en crédits de paiement sont destinés à accompagner les départements dans la révision des schémas d'accueil des gens du voyage et à contribuer à la création d'aires dédiées. Le décalage entre autorisations d'engagement et crédits de paiement s'explique par le fait que 11 millions d'euros de crédits de paiement correspondent à des engagements antérieurs.

2. L'action « Soutien à l'accession à la propriété »

4,5 millions d'euros correspondent au financement des frais de gestion de la société de gestion du fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété, l'impact budgétaire de ce fonds étant comptabilisé dans le programme 114 « Appels en garantie de l'Etat » de la mission « Engagements financiers de l'Etat ». Une commission est également versée au titre de la gestion des prêts à taux zéro et à taux zéro +, ainsi qu'au titre de la gestion de la sécurisation des prêts d'accession sociale (PAS) octroyés entre 1999 et 2003.

3. L'action « Lutte contre l'habitat indigne »

Aucun crédit n'est alloué à l'action « Lutte contre l'habitat indigne », l'Anah étant depuis 2009 l'opérateur unique dans ce domaine. L'action est malgré tout maintenue afin d'assurer le financement d'actions temporaires

relevant de l'exercice du pouvoir de police des préfets et ne pouvant par conséquent être mises en œuvre par l'Anah.

4. L'action « Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction »

Cette action regroupe pour l'essentiel les dépenses prévues au titre du contentieux lié à la mise en œuvre du droit au logement opposable (Dalo). Elles ont été évaluées à 19,3 millions d'euros dans le PLF 2012. L'augmentation significative par rapport à l'année 2011 est liée à l'unification du contentieux au 1^{er} janvier 2012. Les dépenses destinées à couvrir les autres types de contentieux (aide personnalisée au logement, application des réglementations en vigueur dans le domaine de l'habitat) ont été estimées à 0,7 million d'euros.

Le reste des crédits prévus pour cette action, soit 6,9 millions d'euros, vise à financer des études dans le domaine de la qualité de la construction ainsi que le plan urbanisme, construction, architecture (Puca).

5. L'action « Soutien »

Enfin, l'action « Soutien », qui bénéficie d'une dotation de 11,4 millions d'euros, finance un ensemble d'activités, notamment d'études, de formation et de communication.

D. LES CRÉDITS DU PROGRAMME « POLITIQUE DE LA VILLE ET GRAND PARIS » ENREGISTRENT UNE DIMINUTION NON NÉGLIGEABLE

Les crédits du programme « Politique de la ville et Grand Paris »

en millions d'euros

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2011	PLF 2012	%	LFI 2011	PLF 2012	%
Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville	366,4	362,0	- 1 %	365,9	361,8	- 1 %
Revitalisation économique et emploi	222,2	144,8	- 35 %	222,2	144,8	- 35 %
Stratégie, ressources et évaluation	23,6	24,0	+ 2 %	23,0	24,2	5 %
Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie	6,2	3,5	- 44 %	7,3	16,1	121 %
Grand Paris	5,9	1,5	- 75 %	5,9	1,5	- 75 %
Total du programme	624,3	535,8	- 14 %	624,3	548,4	- 12 %

Source : projet annuel de performances annexé au PLF 2012

1. L'action « Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville »

Représentant 66 % des crédits du programme, l'essentiel des crédits destinés à cette action sont gérés par l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé).

- La plupart des actions de l'agence sont mises en œuvre dans le cadre des contrats urbains de cohésion sociale (Cucs), signés en 2007 puis prolongés en novembre 2010 jusqu'à la fin de l'année 2014.

Actions financées par l'Acsé dans le cadre des Cucs

en millions d'euros

Emploi et développement	45,6	23,5 %
<i>Ecoles de la deuxième chance</i>	3	1,5 %
<i>Quartiers vers l'emploi</i>	2	1,0 %
<i>Autres actions</i>	40,6	20,9 %
Education et réussite éducative	42,8	22,0 %
<i>Accès à la réussite et à l'excellence (cordées de la réussite, internats d'excellence, classes préparatoires intégrées)</i>	13	6,7 %
<i>Autres actions</i>	29,8	15,3 %
Habitat et cadre de vie	4	2,1 %
Santé	15	7,7 %
<i>Ingénierie des ateliers santé ville (ASV)</i>	7	3,6 %
<i>Autres actions</i>	8	4,1 %
Prévention de la délinquance et citoyenneté	14	7,2 %
Actions transversales	72,8	37,5 %
<i>Rénovation urbaine et cadre de vie (Gup et CQR)</i>	3,5	1,8 %
<i>Culture et expression artistique</i>	13	6,7 %
<i>Lien social, citoyenneté, participation à la vie publique</i>	30,2	15,6 %
<i>Accès aux droits et prévention des discriminations</i>	11,7	6,0 %
<i>Financement du volet « ingénierie » des Cucs</i>	10	5,1 %
<i>Animation régionale et évaluation</i>	4,4	2,3 %
TOTAL	194,2	100,0 %

Source : projet annuel de performances annexé au PLF 2012

Au sein du volet « **Emploi et développement économique** », les « **Autres actions** » recouvrent notamment le développement de l'insertion par l'activité économique (IAE), le soutien au parrainage pour aider à l'insertion professionnelle des demandeurs d'emplois ainsi que l'accompagnement d'entrepreneurs et d'acteurs locaux et nationaux œuvrant pour le développement économique des quartiers de la politique de la ville. Le programme « Ecoles de la deuxième chance » a bénéficié en 2010 à huit mille jeunes non qualifiés, **le taux de sortie vers un emploi ou une formation qualifiante s'étant établi pour cette année à 59 %.**

L'appel à projet « Des quartiers vers l'emploi, une nouvelle mobilité » a été lancé en 2009. Il doit permettre de financer quarante-huit projets destinés à faciliter la mobilité des habitants des quartiers de la politique de la ville et donc leur accès à l'emploi.

Le volet « **Education et réussite éducative** » recouvre deux types d'actions très différentes. Un peu plus d'un quart des crédits sont dédiés à des programmes destinés à accompagner vers l'excellence un nombre limité d'élèves des quartiers de la politique de la ville (cordées de la réussite, internats d'excellence, classes préparatoires intégrées). Le reste des financements porte sur des actions de soutien scolaire, d'accompagnement des jeunes pendant les périodes de congés (dispositif « école ouverte »), de lutte contre le décrochage scolaire et d'accompagnement spécialisé pour l'accès à l'autonomie, notamment des jeunes en situation d'illettrisme.

Les crédits dédiés à **l'amélioration du cadre de vie et à l'habitat** servent à soutenir des acteurs locaux dans la mise en valeur du cadre de vie (aménagement des espaces communs ou des abords, jardins partagés, soutien aux initiatives des habitants en faveur du bien-être) et dans des actions de sensibilisation aux bons usages des logements et des espaces publics et au respect du cadre de vie.

Près de la moitié des crédits alloués au **volet « Santé »** servent au financement des ateliers santé ville (ASV). Il en existait 263 au 31 décembre 2010. Ces ateliers ont pour but essentiel de permettre aux acteurs de la santé et de la politique de la ville de travailler ensemble pour apprécier au mieux les besoins de la population. Les actions menées par les ASV concernent pour l'essentiel la nutrition, la santé des populations en difficulté, la prévention des pratiques addictives et la santé mentale. L'Acsé intervient également en dehors des quartiers dotés d'un ASV, notamment pour soutenir des actions de prévention et d'accès aux soins et de prévention des conduites addictives.

Les actions de « **Prévention de la délinquance** » sont menées en complément des mesures financées par le fonds interministériel pour la prévention de la délinquance (FIPD). Elles doivent permettre de prendre en compte les besoins spécifiques des quartiers de la politique de la ville ainsi que la situation particulière de certaines tranches de la population dont les enfants mineurs, les femmes et plus généralement les personnes vulnérables. Ces interventions sont principalement de trois types : la prévention de la délinquance des mineurs ; la prévention de la récidive ; la lutte contre les violences intrafamiliales.

Les **actions transversales** représentent plus du tiers des financements alloués par l'Acsé dans le cadre des Cucs.

- Au sein du volet « Culture et expression artistique », 80 % des actions financées par l'Acsé dans le cadre des Cucs portent sur des projets centrés sur les pratiques artistiques et culturelles des habitants des quartiers (ateliers, résidences d'artistes...). Le reste des financements porte sur des

actions de valorisation du patrimoine et d'accès à l'offre et aux équipements culturels.

- Le volet « Lien social, citoyenneté et participation à la vie publique » est principalement destiné à soutenir financièrement des associations (en particulier les associations nationales dites « têtes de réseau » qui œuvrent dans le domaine de la cohésion sociale et de l'égalité des chances) et à accompagner des projets locaux visant à consolider le lien social et à promouvoir l'égalité des chances ainsi que des actions à dimension civique et citoyenne.

- Enfin, les financements accordés dans le cadre de l'accès aux droits et de la prévention des discriminations doivent permettre d'orienter les personnes vers les structures les plus appropriées pour faire valoir leurs droits, de les conseiller et les accompagner dans leurs démarches administratives et juridiques et de leur faire bénéficier de consultations juridiques ou de l'assistance d'un tiers qualifié, d'améliorer l'accueil dans les services publics. Les trois publics faisant l'objet d'un investissement particulier sont les étrangers, les femmes et les immigrés vieillissants.

• **D'autres actions financées par l'Acsé** interviennent en dehors du cadre fixé par les Cucs.

en millions d'euros

	CP PLF 2012	Ventilation thématique
Programme de réussite éducative	85	48,4 %
Dispositif Adultes relais	76	43,3 %
Programme Ville Vie Vacances	9	5,1 %
Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD)	5,5	3,1 %
TOTAL	175,5	100 %

Source : projet annuel de performances annexé au PLF 2012

Depuis 2007, l'Acsé est en charge de la gestion du « **Programme de réussite éducative** » créé par la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 pour la cohésion sociale. L'objectif de ce programme est d'accompagner les enfants en difficulté en adoptant une démarche globale grâce à la constitution d'équipes pluridisciplinaires intervenant dans les champs éducatif, culturel, social et sanitaire. A ce jour, 532 projets ont été validés, ce qui correspond à la mise en place d'environ 1 600 équipes de soutien qui sont venues aider 135 000 jeunes dont 61 700 dans le cadre d'un parcours individualisé.

Le programme « **Adultes relais** » a été créé en 1999. Il vise deux objectifs principaux : l'insertion sociale et professionnelle des intéressés, la mise en œuvre d'actions de médiation portant sur des aspects sociaux et culturels et sur la prévention de la délinquance et la tranquillité de l'espace

public. Les actions menées par les adultes relais consistent à faciliter localement l'accès des habitants des quartiers de la politique de la ville aux services publics et à améliorer les rapports sociaux dans les espaces publics et collectifs de ces quartiers ; 4 231 postes ont été notifiés en 2011, environ huit cents personnes entrant et sortant chaque année du dispositif.

Le programme « **Ville Vie Vacances** » permet à des jeunes âgés en priorité de onze à dix-huit ans d'accéder à des activités culturelles, civiques, sportives et de loisirs pendant les vacances scolaires. Ce programme est mené par des associations, des centres sociaux et des maisons de jeunes ou des services municipaux ; 800 000 jeunes ont bénéficié de ce programme en 2009.

En matière de prévention de la délinquance, l'Acsé est chargée d'assurer la gestion du fonds interministériel pour la prévention de la délinquance. **Plus de la moitié des crédits est consacrée au financement de la vidéo protection.** Le reste est destiné au financement d'autres actions de prévention de la délinquance dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les collectivités locales et par des associations ou d'autres organismes publics ou semi-publics.

Peu connues du grand public mais reconnues par les acteurs locaux de la politique de la ville, les interventions de l'Acsé semblent avoir prouvé leur utilité depuis la création de l'agence en 2006. Mais si l'agence a choisi de centrer son action autour des quatre priorités que sont l'éducation, l'emploi, la prévention de la délinquance et la santé, 20 % de l'ensemble de ses interventions continuent de concerner des actions transversales. Cette dispersion des crédits apparaît regrettable dans un contexte de réduction du budget d'intervention de l'agence.

De surcroît, le fléchage de certains crédits contribue également à limiter les marges de manœuvre de l'agence. Ainsi, en 2010, les crédits alloués à des opérations de vidéo protection ont représenté 60 % de l'ensemble des crédits engagés par l'agence dans le cadre du FIPD. Entièrement fléchés, ces crédits diminuent en outre la capacité de l'agence à mettre en place des méthodes alternatives de renforcement de la sécurité et de la prévention sur les territoires, notamment par le financement d'intervenants sociaux dans les services de police ou de gendarmerie ou de correspondants de nuit.

2. L'action « Revitalisation économique et emploi »

Cette action comporte la subvention pour charge de service public versée à l'établissement public d'intervention de la défense (EPIDe). Créé par l'ordonnance n° 2005-883 du 2 août 2005, l'EPIDe a pour mission d'assurer l'insertion sociale et professionnelle de jeunes adultes volontaires sans qualification ni emploi ou en voie de marginalisation sociale. La contribution prévue pour 2012 s'élève à 23,7 millions d'euros soit près de 28 % du budget annuel de l'établissement public. L'objectif pour l'année 2012 est d'accueillir

dans les centres 2 430 volontaires dont un tiers issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Au sein de cette action, 121,13 millions d'euros sont destinés à la compensation aux régimes de sécurité sociale des exonérations de charges sociales en zones franches urbaines (ZFU) et en zones de redynamisation urbaine (ZRU). Alors que le dispositif d'exonérations en ZFU aurait dû s'éteindre au 31 décembre 2011, l'article 64 du PLF pour 2012 **prévoit sa prolongation jusqu'à la fin de l'année 2014**. Cette décision fait suite aux recommandations du groupe de travail présidé par le député Eric Raoult. Sur le montant total de 121,13 millions d'euros, 3 millions sont relatifs au dispositif d'exonérations applicable dans les ZRU.

3. L'action « Stratégie, ressources et évaluation »

Dotée de 24,2 millions d'euros, l'action « Stratégie, ressources et évaluation » regroupe divers crédits destinés à l'animation de la politique de la ville et à son évaluation.

4. L'action « Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie »

Cette action regroupe à la fois des interventions de l'Anru et de l'Acsé : 12,6 millions d'euros sont dédiés au financement par l'Anru du programme d'amélioration des collèges dégradés mis en place dans le cadre de la dynamique « espoir banlieues » ; 24 millions doivent être mobilisés par l'Etat sur la période 2010-2014 ; la subvention est plafonnée à 20 % du coût total, le projet étant pris en compte dans la limite de 18 millions.

1,5 million d'euros sont affectés à l'Acsé pour le financement des diagnostics de gestion urbaine de proximité et 2 millions doivent permettre d'assurer une prise en charge partenariale des quartiers où le projet de rénovation urbaine est achevé, conformément aux orientations fixées par une circulaire du ministre de la ville datée du 21 juillet 2011.

5. L'action « Grand Paris »

Le montant de 1,5 million d'euros inscrit pour cette action correspond à la participation du ministère de la ville au financement du groupement d'intérêt public « Atelier international du Grand Paris », lieu de réflexion sur le devenir du Grand Paris mis en place en 2010 au sein du GIP « L'Europe des projets architecturaux et urbains ». Cette instance sera notamment appelée à se prononcer sur les projets de contrats de développement territorial prévus par la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

III. LES PRINCIPAUX POINTS D'ATTENTION DE VOTRE COMMISSION

A. LA RÉUSSITE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE PASSE AVANT TOUT PAR UNE MEILLEURE ARTICULATION ENTRE SES VOILETS URBAIN ET HUMAIN

1. Les avancées permises par le PNRU doivent être confortées par un renforcement de l'attractivité et du dynamisme des quartiers nouvellement rénovés

a) La diversification fonctionnelle des quartiers de la rénovation urbaine

Alors que les premiers chantiers sont achevés et que devrait être engagé un PNRU II, il convient de réfléchir aux moyens de renforcer l'attractivité des territoires nouvellement rénovés, de façon à maintenir, voire renforcer sur le long terme, leur dynamisme économique et social.

Selon le rapport précité du CESE de septembre dernier¹, seulement 1,6 % des financements du PNRU est actuellement consacré à l'aménagement d'espaces commerciaux et artisanaux. De façon générale, le rapport estime que le financement de l'installation de surfaces commerciales au rez-de-chaussée des immeubles est insuffisamment pris en compte dans les subventions de l'Anru. Ce constat vient rejoindre l'analyse effectuée par les députés François Goulard et François Pupponi dans un rapport d'information publié en novembre 2010, qui souligne que les limites de la diversification fonctionnelle dans les quartiers rénovés tiennent en grande partie à l'insuffisance des mesures en matière d'installation de commerces et plus globalement, d'activités économiques². Ainsi, près des deux tiers des conventions de rénovation urbaine ne prévoiraient pas de financements pour assurer le développement de locaux tertiaires ou artisanaux.

Il existe pourtant un outil spécifiquement dédié au maintien et à l'installation d'activités commerciales et artisanales dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Créé par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, l'établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (Epareca) est en effet chargé, aux termes de l'article L. 325-1 du code de l'urbanisme « *de favoriser l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux dans les zones urbaines sensibles [...] et les territoires faisant l'objet d'un contrat urbain de*

¹ Rapport du Conseil économique, social et environnemental, Marie-Noëlle Lienemann, Bilan et perspectives du programme national de renouvellement urbain, septembre 2011.

² Rapport d'information AN n° 2853, François Goulard et François Pupponi, *Quartiers défavorisés ou ghettos inavoués : la République impuissante*, Tome 2, octobre 2010, p. 133-136.

cohésion sociale ou retenus au titre du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés ».

Cette mission est précisée par le contrat d'objectifs et de moyens 2009-2011 signé entre l'Etat et l'Epareca qui définit trois grandes orientations auxquelles doivent répondre les interventions de l'établissement public :

- « participer au maintien et à la redynamisation des activités commerciales et artisanales de proximité en Zus, et ultérieurement par avenants, dans les territoires relevant des contrats urbains de cohésion sociale et du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés [...] ;

- contribuer au maintien de la diversité de l'offre commerciale et artisanale de proximité, dans le cadre de la géographie prioritaire précitée [...] ;

- contribuer au développement de l'emploi commercial et artisanal dans les sites en politique de la ville, dans le cadre de la géographie prioritaire précitée. »

En pratique, l'Epareca intervient sur des opérations pour lesquelles l'initiative privée ne peut se développer en amont de la phase d'exploitation des commerces, en raison du coût des opérations de maîtrise du foncier et de reconfiguration immobilière et de la nécessité de recourir à des prérogatives de puissance publique (déclaration d'utilité publique, expropriations) afin de s'assurer la maîtrise du foncier. Il s'agit donc d'interventions ponctuelles desquelles l'Epareca se retire au profit d'opérateurs privés une fois la viabilité de l'exploitation commerciale assurée.

Entre 1999 et 2010, sur les cent douze opérations menées par l'Epareca, les trois quarts sont en phase de montage de projet, de production ou d'exploitation et neuf sont achevées et revendues¹. Le contrat d'objectifs et de moyens fixe en outre un objectif de dix opérations par an sur la période 2009-2011. La dotation de l'Etat à l'Epareca, réalisée à partir de la mission « Economie » s'est établie à 8 millions d'euros en 2011.

Si les territoires des projets de rénovation urbaine ne sont pas explicitement visés par le contrat d'objectifs et de moyens, celui-ci prévoit cependant que l'« *Epareca poursuivra les efforts entrepris pour insérer ses interventions dans le cadre du programme national de rénovation urbaine et veillera à la complémentarité de ses actions avec celles de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru). Le conseil d'administration définira les initiatives à prendre pour atteindre cet objectif* »².

¹ Données rapport 2011 de l'observatoire national des zones urbaines sensibles, p. 291.

² Contrat d'objectifs et de moyens pour la période 2009-2011, p. 11.

Votre rapporteur estime souhaitable **d'accentuer les efforts de rapprochement** entre l'Anru et l'Epareca, afin de garantir sur le long terme la diversité et la qualité de l'offre commerciale et artisanale dans les quartiers de la rénovation urbaine.

Un tel rapprochement implique cependant d'augmenter la capacité financière de l'Epareca et de faire évoluer son modèle économique. En effet, ainsi que le soulignait le rapport d'information précité de François Goulard et François Pupponi, l'Epareca concentre aujourd'hui ses investissements sur un nombre limité d'opérations portant sur des centres commerciaux de taille importante alors que les projets de rénovation urbaine nécessitent généralement de porter les efforts sur la mise en place de petits pôles commerciaux.

b) L'importance de la gestion urbaine de proximité

La loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine demande que soit engagée une démarche de gestion urbaine de proximité (Gup) dans toutes les Zus de plus de cinq cents habitants et dans les quartiers en rénovation urbaine. L'Anru demande ainsi l'élaboration d'une convention de Gup dans les six mois suivant la signature de chaque convention de rénovation urbaine.

L'objectif est de pérenniser les avancées permises par la rénovation urbaine en agissant sur la qualité de vie au quotidien des habitants des quartiers concernés. Les actions menées dans le cadre de la Gup portent notamment sur la gestion locative, la propreté des immeubles et des espaces urbains, la tranquillité et la sécurité ainsi que les services rendus aux habitants.

L'Acse participe aux actions de Gup, principalement par le biais des crédits alloués au volet « Habitat et cadre de vie », mais également grâce à l'impact des actions de médiation entreprises dans le cadre du programme « Adultes relais » ou de celles menées en matière de sécurité. Ces interventions se sont récemment diversifiées.

Dans le cadre de la dynamique Espoir Banlieues, l'Acse met en œuvre, avec l'aide de prestataires, des diagnostics de Gup permettant de dresser un état des lieux de la situation de chaque quartier concerné. Ces diagnostics sont dits « en marchant » dans la mesure où ils consistent à réaliser deux évaluations à six mois d'intervalle. Le PLF 2012 prévoit de consacrer 1,5 million d'euros à ces actions.

La réunion du comité interministériel des villes (CIV) du 18 février 2011 a en outre prévu la mise en place d'un dispositif de sortie des conventions de rénovation urbaine (CRU) sous la forme plans stratégiques locaux (PSL) et de conventions de quartiers rénovés. Ainsi que le précise une circulaire du ministre de la ville en date du 21 juillet 2011, les PSL auront pour objet de formaliser « *la vision locale partagée à l'échelle intercommunale des enjeux et des objectifs à atteindre, après rénovation urbaine, dans le ou les quartiers concernés* ». Elaborés sous la responsabilité

du ou des maires porteurs du PRU et, le cas échéant, du président de l'établissement public de coopération intercommunale, ces PSL doivent permettre de mobiliser l'ensemble des acteurs de la politique de la ville autour d'un projet commun. Le PLF 2012 dote l'Acse de 2 millions d'euros pour piloter l'appel à projets, mission qu'elle doit effectuer avec le secrétariat général du comité interministériel des villes et en partenariat avec l'Anru. Le programme est expérimenté dans un premier temps sur dix sites.

Elément central de l'articulation entre les volets urbain et humain de la politique de la ville, la Gup est particulièrement emblématique du besoin de coordination entre les différents acteurs.

L'accord-cadre signé en 2010 entre l'Anru et l'Acse consacre d'ailleurs un volet à la Gup destiné à mieux synchroniser les actions des deux agences et évoquant la question du financement de celle-ci. Estimant que *« la gestion urbaine de proximité constitue un élément essentiel pour pérenniser les actions menées sur le quartier une fois le projet de rénovation urbaine achevé »*, l'accord précise qu'*« il convient à cette fin d'organiser la transition entre le cofinancement de la Gup par les deux agences et un financement uniquement pris en charge dans le cadre du droit commun, avec le soutien de l'Acse, dans les quartiers en sortie de convention »*.

2. Les actions relatives à l'éducation et à l'insertion professionnelle doivent être renforcées

a) L'accompagnement éducatif des jeunes des quartiers prioritaires

Le programme de réussite éducative, créé par la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 pour la cohésion sociale, constitue l'une des actions les plus emblématiques de la politique de la ville en matière d'éducation.

Ce programme, destiné à assurer une prise en charge globale des difficultés des enfants, est mis en œuvre dans 752 communes et permet aujourd'hui à 1 600 équipes de soutien pluridisciplinaires d'accompagner 135 000 jeunes, dont près de la moitié dans le cadre d'un parcours individualisé.

L'opération de recouvrement des reliquats lancée en 2010 par l'Acse a permis de redistribuer ces crédits et donc d'abonder les projets qui en avaient besoin. Cependant, la baisse de la dotation budgétaire pour l'ensemble du programme conduit l'agence, d'une part, à repenser la géographie de la répartition des crédits de façon à concentrer les moyens sur les quartiers prioritaires des Cucs, d'autre part à favoriser les cofinancements.

Ces contraintes budgétaires invitent à repenser la place du programme de réussite éducative au sein de l'ensemble des mesures d'éducation mises en œuvre dans le cadre de la politique de la ville, en particulier des actions orientées sur l'accès à l'excellence d'un nombre limité d'élèves des quartiers prioritaires. Sans chercher à opposer les deux types de démarches, votre

rapporteur estimerait utile de disposer d'évaluations comparées de leur impact respectif sur la situation des jeunes issus des quartiers de la politique de la ville.

b) L'accès à l'emploi

Conformément aux objectifs fixés par la loi du 1^{er} août 2003, le conseil d'administration de l'Anru a adopté le 9 février 2005 une charte nationale d'insertion qui impose aux maîtres d'ouvrages bénéficiant de subventions de l'agence de consacrer au moins 5 % des heures travaillées et 10 % des emplois créés dans le cadre de la Gup et de la gestion des équipements à l'insertion professionnelle des habitants des zones urbaines sensibles (Zus). Au 30 juin 2010, 22 000 salariés bénéficiaient de ces clauses d'insertion.

L'application de la charte au niveau des projets de rénovation urbaine passe par la mise en œuvre de plans locaux d'application de la charte nationale d'insertion (Placi). Selon les données fournies par l'Anru, au 30 juin 2010, 228 Placi avaient été signés et 56 étaient en cours d'élaboration. La coordination entre les différents acteurs s'effectue dans le cadre de structures opérationnelles, chargées d'assurer la cohérence du dispositif, le plus souvent au niveau de l'agglomération.

Toujours au 30 juin 2010, 22 460 personnes ont été recensées comme ayant bénéficié des clauses d'insertion relatives aux opérations de rénovation urbaine. En raison de la nature des métiers concernés, neuf bénéficiaires sur dix sont des hommes ; 39 % des bénéficiaires ont moins de vingt-six ans et 89 % ont un niveau de qualification inférieur ou égal au certificat d'aptitude professionnelle (CAP) ou au brevet d'études professionnelles (BEP). Les bénéficiaires sont engagés à 46 % dans le cadre de contrats d'intérim. Six mois après la fin du contrat, 62 % sont en situation de travail ou de formation, contre 56 % douze mois après.

Plus difficile à analyser en raison du manque de données, l'application des clauses visant à ce que 10 % des emplois créés dans le cadre de la Gup et de la gestion des équipements soit réservés aux habitants des Zus, concerne également un nombre plus limité de personnes. Quatre-vingts PRU ont déclaré des embauches qui concerneraient, au 30 juin 2010, 1 920 personnes. Ces embauches sont souvent effectuées directement par la collectivité territoriale ou le bailleur, pour des durées longues, généralement dans le cadre de contrats aidés.

La diversité des résultats entre les deux types de clauses d'insertion traduit celle des publics concernés et des objectifs visés. La clause des 5 % peut être un moyen d'apporter une aide ponctuelle afin que la personne puisse rapidement valoriser les compétences et l'expérience acquises dans d'autres circonstances. Les contrats conclus dans le cadre de la Gup et de l'équipement peuvent s'adresser à des personnes plus éloignées de l'emploi afin de mettre

en place un accompagnement de long terme destiné à renforcer leur employabilité future.

Quoi qu'il en soit, les enjeux d'amélioration du dispositif semblent moins porter sur le nombre de contrats conclus dans le cadre des clauses d'insertion (le seuil des 5 % est bien régulièrement dépassé) que sur la dimension qualitative de celles-ci, afin qu'elles conduisent plus directement vers un emploi pérenne et assurent véritablement une formation aux bénéficiaires.

L'Anru a par ailleurs engagé en 2009 une démarche commune avec l'Acsé visant à créer une centaine de chantiers d'insertion dans les territoires en rénovation urbaine. Il serait utile de disposer d'une évaluation de la façon dont s'articule ce programme avec les actions menées par l'Anru mais également avec les interventions engagées par l'Acsé dans le cadre des Cucs.

3. Mieux articuler la rénovation urbaine, les autres actions de la politique de la ville et les politiques de droit commun

Si l'articulation entre les volets urbain et humain de la politique de la ville pose la question d'une coordination accrue entre l'Acsé et l'Anru, elle soulève également celle de la mobilisation des moyens de droit commun.

La réunion du comité interministériel des villes du 18 février 2011 a conduit au lancement d'une expérimentation menée sur trente-trois sites autour de trois thèmes prioritaires que sont l'éducation, l'emploi et la sécurité. Cette expérimentation doit prendre la forme d'avenants spécifiques aux Cucs destinés à mieux définir la mobilisation des moyens de droit commun et à les articuler de façon plus adaptée avec les crédits spécifiques de l'Acsé.

Dans la perspective de la révision des modalités de contractualisation à l'horizon 2014, ces expérimentations pourraient contribuer à définir une nouvelle forme de contrats, conduisant éventuellement à une contractualisation unique pour l'ensemble des volets de la politique de la ville.

B. LA STRATÉGIE DU « LOGEMENT D'ABORD » NE DOIT PAS CONDUIRE À UNE REMISE EN CAUSE DE LA POLITIQUE D'HÉBERGEMENT

1. La politique d'hébergement continue de souffrir d'une sous-estimation récurrente de ses crédits

a) Une importance accrue au fil des années

La politique de l'hébergement constitue, depuis les années 50, une mission légale de l'Etat que le processus de décentralisation n'est pas venu modifier. C'est l'Etat qui autorise, finance et contrôle les structures d'hébergement et la décision d'admission d'une personne dans un centre relève formellement du préfet.

Fondée sur le principe de **l'accueil inconditionnel** des personnes en difficulté, la politique de l'hébergement a fortement évolué depuis les années 80, conduisant à une diversification des solutions apportées aux personnes en difficulté et à la pérennisation de mesures prévues au départ pour répondre à des besoins considérés comme temporaires.

Parallèlement à ces évolutions, la fragilisation des parcours de vie a conduit à ce que l'absence de domicile propre touche désormais des individus aux profils très différents. C'est ce que notait le rapport de la conférence de consensus « Sortir de la rue » lorsqu'il dressait le constat de « *l'ampleur du changement intervenu dans les dernières décennies dans la population vivant « à la rue »*. *Le « clochard » est minoritaire ; ceux que la rupture des relations familiales, la perte définitive des ressources, l'absence de droits reconnus ou l'expulsion du logement ont conduit dans leur situation actuelle, sont les plus nombreux et sont aussi dans des situations très diverses. Il existe de grandes catégories de « sans domicile » qui appellent des solutions distinctes ; il existe surtout une variété infinie de parcours qui nécessite une écoute patiente et particulière des personnes »*¹.

¹ Conférence de consensus, Rapport du jury d'audition : Sortir de la rue, décembre 2007.

Les dispositifs de prise en charge et d'hébergement des personnes sans domicile

	Dispositif	Mission/prestation	Financements
Premier accueil et hébergement d'urgence	115 : numéro téléphonique d'accueil et d'aide aux personnes sans abri	Accueil, écoute, information. Centralisation de l'information sur les capacités d'hébergement disponibles	Subvention (le plus fréquemment) ou dotation globale de financement (structures habilitées à l'aide sociale à l'hébergement)
	Services d'accueil et orientation	Accueil inconditionnel, parfois guichet unique départemental	
	Équipes mobiles	Aller vers les personnes les plus désocialisées ; « Samu social »	
	Accueils de jour	Espace en libre accès, accueil inconditionnel	
	Hébergement d'urgence	Répondre à une nécessité de mise à l'abri immédiate	
Hébergement d'insertion	Centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)	Stabilisation, orientation, accès à la vie autonome (vie sociale, emploi, hébergement)	Dotation globale de financement (structures habilitées à l'aide sociale à l'hébergement)

Source : *Cour des comptes, rapport public thématique sur les personnes sans domicile, 2007.*

Plusieurs évolutions législatives récentes sont venues renforcer la place de la politique de l'hébergement.

Ainsi, l'article 2 de la loi « Dalo » du 5 mars 2007¹, sur le modèle de l'article 55 de la loi « SRU », renforce les obligations pesant sur les communes urbaines en les contraignant à disposer sur leur territoire d'au moins une place d'hébergement par tranche de deux mille habitants (d'une place pour mille dans les communes de plus de 100 000 habitants).

L'article 4 consacre quant à lui le principe de « non remise à la rue » : *« toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée. Cette orientation est effectuée vers une structure*

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.

d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation ».

La loi dispose également que les personnes hébergées peuvent être reconnues comme prioritaires par les commissions de médiation pour l'exercice du droit au logement opposable.

La loi « Molle » du 25 mars 2009¹ a quant à elle créé des plans départementaux d'accueil, d'hébergement et d'insertion devant être intégrés aux plans départementaux pour les logements des personnes défavorisées (PPALPD). Prenant en compte la situation spécifique de la région Ile-de-France, elle prévoit sur ce territoire un plan régional ainsi qu'une régionalisation de la veille sociale.

La loi redéfinit par ailleurs la veille sociale en élargissant ses missions à l'évaluation médicale, psychique et sociale et impose aux structures d'hébergement d'informer le préfet en temps réel des places vacantes afin que celui-ci puisse répartir en conséquence les personnes recueillies.

Le caractère inconditionnel de l'hébergement d'urgence est réaffirmé puisqu'il est précisé que *« toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence »*.

b) Des moyens budgétaires insuffisants

Dans son dernier rapport sur le mal-logement, la Fondation Abbé Pierre a estimé que **600 000 personnes sont aujourd'hui confrontées à l'absence de logement personnel**. Ce chiffre global recouvre des situations diverses, allant de l'hébergement contraint chez des tiers à l'absence de domicile fixe.

Concernant cette dernière catégorie, une étude récente de l'Insee estime que, sur la deuxième moitié des années 2000, 133 000 personnes peuvent être considérées comme sans domicile² :

- 33 000 vivent dans des lieux non prévus pour l'habitation ou dans des centres d'hébergement d'urgence ;

- 66 000 résident dans des CHRS ou d'autres établissements de longue durée ;

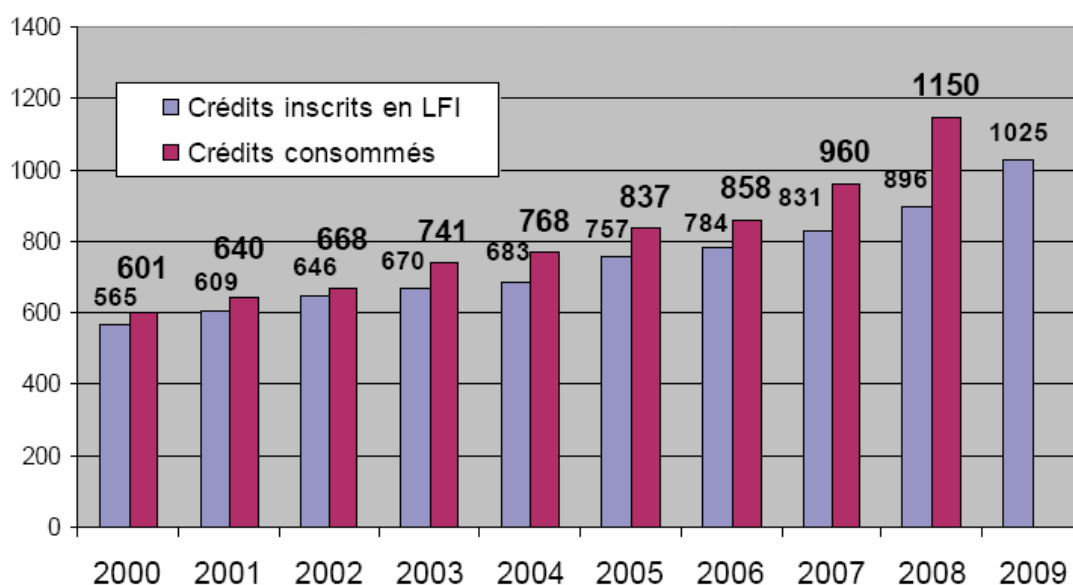
- 34 000 sont logées dans des dispositifs d'hébergement financés par l'aide au logement temporaire.

¹ Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

² Pierrette Briant et Nathalie Donzeau, « Etre sans domicile, avoir des conditions de logement difficile : la situation dans les années 2000 », Insee première n° 1 330, janvier 2011.

Or, si les dépenses consacrées à l'hébergement ont augmenté de façon régulière depuis le début des années 2000, les crédits initialement attribués en loi de finances ont été systématiquement insuffisants pour couvrir les besoins constatés.

Evolution des crédits de l'hébergement du dispositif généraliste



Source : Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD), hébergement des personnes en difficulté : sortir de la gestion de crise, juin 2009.

Cette sous-estimation récurrente des besoins aboutit à des difficultés considérables pour l'accueil des personnes en demande d'hébergement. Une enquête récente de la fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (Fnars) réalisée sur un échantillon de trente-quatre départements (en dehors de Paris) affiche des résultats éclairants¹ : sur 1 701 demandes exprimées dans la journée du 20 juillet, 35 %, ont donné lieu à un hébergement et **65 % ont été laissées sans solution**. Quatre fois sur cinq, le motif était un manque de place et près de la moitié des refus pour manque de place ont concerné des couples avec des enfants.

2. La politique du « logement d'abord » ne doit pas servir de prétexte à la rationalisation des crédits destinés à l'hébergement

a) Un objectif ambitieux...

Lancée en novembre 2009 par le secrétaire d'Etat au logement, la politique du logement s'inscrit dans le cadre du « Chantier national prioritaire 2008-2012 pour les personnes sans-abri ou mal logées ». Elle se fonde sur un

¹ Enquête Fnars réalisée le 20 juillet 2011.

principe difficilement contestable : le logement n'est pas le résultat du parcours d'insertion mais la condition première de la réussite de celui-ci. L'objectif est donc de concentrer les aides publiques vers l'accompagnement des personnes, quels que soient leurs difficultés et leur degré d'isolement, vers des formes durables de logement, au détriment des solutions temporaires d'hébergement.

Une expérience pionnière de « logement d'abord » a été menée aux Etats-Unis dans les années 1990 à destination des personnes souffrant de troubles psychiques et d'addiction. Baptisé « *Pathways to the housing* », ce programme laisse les bénéficiaires libres de choisir leur logement ainsi que le degré d'accompagnement dont ils souhaitent bénéficier. Une équipe pluridisciplinaire est cependant disponible en permanence pour apporter un soutien. Les bénéficiaires du programme ont également droit à une aide financière leur permettant d'assurer le paiement du loyer. Selon la Fnars, 88 % des bénéficiaires du programme occupaient toujours leur logement au bout de deux ans¹.

Une réflexion approfondie s'est engagée au niveau européen sur le thème du « logement d'abord ». La conférence de consensus européenne sur le sans-abrisme de décembre 2010 a ainsi appelé à « *un déplacement de l'utilisation des refuges et des hébergements de transition comme solution principale à l'absence de chez-soi vers des approches « dirigées vers le logement »*. Cela implique d'accroître l'accès à un logement permanent et d'augmenter la capacité à la fois de la prévention et de la mise à disposition d'accompagnement flottant aux personnes dans leur logement, en fonction de leurs besoins »².

A la suite des Etats-Unis, plusieurs pays européens ont mis en place des politiques de « logement d'abord ». Il convient de noter que, contrairement à l'exemple américain, les expériences menées ont parfois une dimension coercitive, le souci de préserver la tranquillité de l'espace public revêtant une importance forte dans les mesures mises en œuvre.

Ces politiques se fondent généralement sur des dispositifs d'évaluation particulièrement précis des mesures engagées ainsi que sur le recensement des personnes sans abri. C'est notamment le cas au Royaume-Uni où, depuis l'adoption du « *homelessness act* » en 2002, les autorités locales ont la responsabilité de compter régulièrement les sans-abri.

¹ Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion, « Le « logement d'abord » : qu'est-ce que c'est ? Et comment la Fnars s'y engage ? Mai 2011.

² Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme, *Recommandations politiques du jury*, décembre 2010.

L'implication des collectivités territoriales constitue bien souvent un élément clé dans la mise en pratique des politiques de « logement d'abord », l'Etat jouant un rôle de soutien et d'orientation.

Quelques expériences européennes de « logement d'abord »

Le **Royaume-Uni** fait figure de précurseur en la matière. Il a lancé en 1998 la « *Rough sleeping strategy* » (stratégie de lutte contre le sans-abrisme de rue), politique visant à réduire de 70 % le nombre de personnes sans abri à l'horizon 2002 puis à long terme à le ramener à zéro. Cette initiative a été complétée en 2002 par le programme « *More than a roof* » qui visait à ce que, d'ici mars 2004, plus aucune famille avec enfant ne vive dans des structures d'accueil, sauf en cas d'urgence et pour des durées ne pouvant excéder six semaines. Près d'un milliard de livres ont été consacrées chaque année sur la période 2002-2004 à ce programme, la moitié pour financer des aides personnelles aux sans domicile ou risquant de le devenir, l'autre pour développer des structures d'accueil alternatives à l'hébergement d'urgence.

Le **Danemark** s'est fixé pour les années 2008-2011 l'objectif de réduire fortement, voire d'éliminer, le sans-abrisme « involontaire » ; 100 millions d'euros ont été dégagés visant à soutenir les collectivités locales afin notamment de limiter la durée de séjour dans les centres d'accueil à trois ou quatre mois et à proposer des solutions de logement adaptées aux personnes sortant de prison, d'établissement de soins ou d'unité de traitement. Une expérience originale consiste en la création de « maisons atypiques pour existences atypiques » (*Freak houses for freak people*), qui permet d'accueillir pour un loyer bas (environ 20 % du montant de l'aide sociale ou de la pension d'invalidité) des personnes incapables de vivre seules mais également peu adaptées à la vie en foyer. Chaque projet comporte une dizaine d'habitations regroupées autour de pièces communes et au sein desquelles un « gardien social » apporte un soutien pratique.

Les **Pays-Bas** ont mis en place en 2006 une politique très décentralisée, qui a concerné à l'origine les quatre principales villes du pays (La Haye, Utrecht, Rotterdam et Amsterdam) pour un budget de 175 millions d'euros sur la période 2006-2009. Un plan local a été établi pour chaque ville à partir d'orientations fixées par l'Etat visant à mettre en place des mesures d'accompagnement pour l'accès au logement et à l'emploi dont certaines, comme l'obligation d'accepter la prise en charge, sont relativement coercitives. Chaque plan est assorti d'indicateurs chiffrés et évalués tous les ans. Le projet a par la suite été étendu à trente-neuf villes supplémentaires et complété d'un financement global de 360 millions d'euros en 2008, dont les deux tiers pris en charge par l'Etat et le reste par l'assurance maladie.

*Julien Damon, Rapport au ministre du logement :
les politiques de prise en charge des sans-abri dans l'Union européenne, avril 2009.*

A moyen terme, et la conférence européenne de consensus le soulignait dans les conclusions de ses travaux, ces mesures sont porteuses d'économies budgétaires en ce qu'elles permettent de limiter le recours à des actions particulièrement coûteuses telles que le financement de nuits d'hôtel. Ces économies n'apparaissent cependant qu'à la suite d'une première phase nécessitant la mobilisation de moyens financiers importants pour renforcer l'offre de logements et l'accompagnement des personnes.

b) Galvaudé par les contraintes de la rationalisation budgétaire

La mise en œuvre de la politique du « logement d'abord » conduit à une concentration des crédits du programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » sur les dispositifs de logement adapté et d'intermédiation locative. Cependant, l'objectif fixé par le plan de relance de création de 15 000 places en pensions de famille à l'horizon 2011 n'est pas encore atteint. Selon la direction générale de la cohésion sociale, ce sont 11 000 places qui seraient ouvertes fin 2011. En outre, si les dispositifs d'intermédiation locative ont une utilité certaine, la question des moyens mis en œuvre pour garantir sur le long terme la solvabilisation des personnes reste posée.

De surcroît, une politique ambitieuse du « logement d'abord » est difficilement envisageable sans un effort accru en matière de construction de logements. Or, le PLF 2012 prévoit de diminuer de 30 % le montant des aides à la pierre attribuées par l'Etat. Dès lors, ainsi que le souligne la fondation Abbé Pierre dans son dernier rapport sur le mal-logement, *« en l'absence d'une offre suffisante de logements à loyers accessibles [...], le principe du « logement d'abord » résonne davantage comme un slogan »*.

A l'insuffisance de la construction de logements s'ajoutent, selon la fondation Abbé Pierre, les faiblesses de la politique de prévention des exclusions, que la loi Molle du 25 mars 2009 visait pourtant à renforcer.

Dans ce cadre, l'insuffisance des moyens alloués à l'hébergement d'urgence conduit à remettre en cause le principe de l'accueil inconditionnel de toute personne en situation de détresse.

Le rapport d'Etienne Pinte avait pourtant alerté dès 2008 sur le fait que, *« compte tenu de la crise actuelle de la construction, crise à la fois structurelle et conjoncturelle, il est impensable aujourd'hui de diminuer le budget consacré à l'hébergement et la ligne fongible en matière d'aide à la pierre tant que le manque de logement sera aussi criant »*.

C. L'ENJEU DE L'AIDE ALIMENTAIRE

1. Les mesures engagées au niveau européen ont été complétées par la mise en place d'un volet national de l'aide alimentaire

a) Les principes fondateurs de l'aide alimentaire et son adaptation au niveau national

Le programme européen d'aide aux plus démunis a été créé par le règlement du Conseil n° 3730/87 du 10 décembre 1987. L'objectif initial était d'utiliser les stocks d'intervention de produits bruts (blé, riz, sucre, lait...) constitués afin de réguler le marché agricole européen. Ceux-ci étaient alors transformés ou échangés contre des produits finis et livrés aux associations caritatives.

L'évolution de la Pac ayant conduit à la quasi-disparition des stocks d'intervention pour certains types de produits, l'aide européenne a de plus en plus pris la forme d'achats directs sur les marchés. En 2009, sur une aide totale de près de 496 millions d'euros, près de 90 % des ressources provenaient d'achats effectués sur les marchés.

En 2004, la France a mis en place une aide complémentaire sous la forme du programme national d'aide alimentaire (PNAA). Celui-ci lui permet en premier lieu de diversifier la nature des produits distribués aux associations par des achats de poissons, de viande et de fruits et légumes. Depuis 2006, le PNAA a également pour objet de subventionner le développement de projets d'aide alimentaire ainsi que la modernisation de la logistique des associations.

Ainsi, en 2010, les crédits consommés au titre du PNAA se sont répartis de la façon suivante :

- 7,125 millions ont été utilisés par l'établissement public France Agrimer pour l'achat, par le biais d'appels d'offres, des denrées alimentaires non fournies par le PEAD ; ces denrées ont ensuite été mises à disposition des quatre associations têtes de réseau (fédération française des banques alimentaires, Secours populaire, Restos du cœur et Croix rouge), désignées par le ministère de l'agriculture ;

- 14 millions ont pris la forme de subventions directes aux associations, dont 11,2 millions de subventions exceptionnelles aux quatre associations têtes de réseau pour l'achat de denrées, dont 25 % de produits frais, en complément du PNAA ;

- 7,2 millions ont été utilisés par les services déconcentrés afin de contribuer à l'amélioration de la qualité de la distribution et des produits distribués, d'impulser des projets d'information nutritionnelle et d'insertion ayant l'alimentation pour support, de contribuer localement au plan triennal d'amélioration de l'aide alimentaire.

Jusqu'en 2009, le PNAA était voté en loi de finances rectificative. Ses crédits sont désormais décidés dans le cadre de l'examen de la loi de finances **initiale**, ce qui permet une meilleure appréciation du montant de l'aide apportée ainsi que de son évolution.

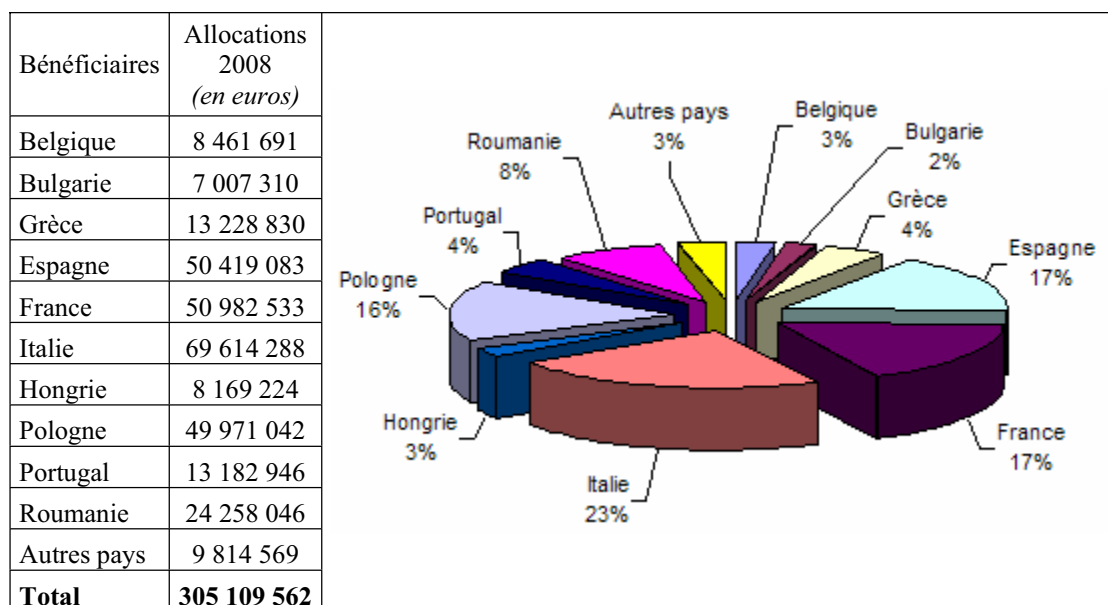
b) Les bénéficiaires de l'aide alimentaire

La répartition des ressources du PEAD entre les Etats membres s'effectue à la fois sur la base de besoins communiqués par chacun d'entre eux et du pourcentage de leur population considéré comme « menacé de pauvreté ». Pour ce dernier critère, c'est la définition d'Eurostat du seuil de pauvreté qui est utilisée : sont considérés comme « menacés de pauvreté » les personnes disposant d'un revenu inférieur à 60 % du revenu équivalent médian après transferts sociaux.

Au regard des demandes et informations transmises par les Etats membres, la Commission définit chaque année un plan d'attribution des ressources.

En 2008, la France était le deuxième pays bénéficiaire du PEAD, après l'Italie et à égalité avec l'Espagne.

Répartition du PEAD entre les pays bénéficiaires en 2008¹



Selon les Restos du cœur, le PEAD représente environ le quart de son budget « aide alimentaire » et près de la moitié de celui des autres associations bénéficiaires du programme.

¹ Source : Cour des comptes européenne, rapport spécial n° 6, L'aide alimentaire de l'Union européenne en faveur des personnes démunies : une évaluation des objectifs, ainsi que des moyens et des méthodes utilisés, 2009.

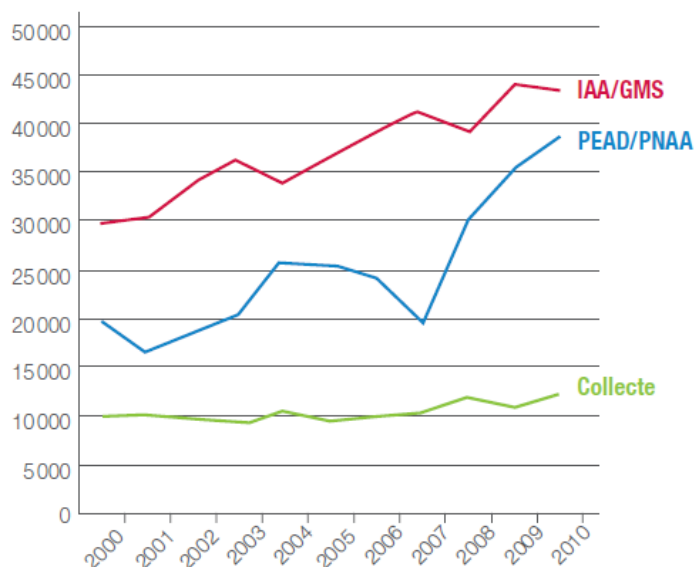
La place du PEAD et du PNAA dans le fonctionnement de la fédération française des banques alimentaires

Selon le rapport annuel de la fédération française des banques alimentaires (FFBA), trois millions de personnes ont eu recours à l'aide alimentaire en 2010. 15 % d'entre elles avaient un emploi, 11 % étaient des retraités et 53 % étaient des enfants. Cette même année, les banques alimentaires ont distribué, par le biais de leur réseau d'associations, l'équivalent de 185 millions de repas.

Ce réseau est composé de 3 894 associations et 1 117 centres communaux ou intercommunaux d'action sociale.

En 2010, les banques alimentaires ont collecté 98 780 tonnes de nourriture, soit une augmentation de 6,6 % par rapport à 2009. Près de 40 % de ces ressources venaient du PEAD/PNAA, le reste de la collecte étant effectué auprès de l'industrie agroalimentaire (IAA), des grandes et moyennes surfaces (GMS) et durant les campagnes de collecte organisées chaque année fin novembre et le cas échéant au printemps.

Part respective des différents types de collecte au cours des dix dernières années



Ces ressources ont été valorisées dans le rapport annuel à un montant de 283,5 millions d'euros.

La distribution des denrées alimentaires a principalement été effectuée par le biais de la Croix rouge (12 955 tonnes) et des centres communaux et intercommunaux d'action sociale (9 322 tonnes).

Source : rapport annuel du réseau des banques alimentaires, 2010

2. Le maintien du programme européen d'aide aux plus démunis n'est plus assuré à l'horizon 2014

a) La remise en cause partielle du PEAD

Soutenue par la Suède, l'Allemagne a saisi la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), attaquant le règlement n° 983/2008 du 3 octobre 2008 par lequel la Commission a défini pour l'année 2009 le plan d'attribution aux Etats membres du PEAD. L'Allemagne contestait la part prise par les achats effectués directement sur les marchés par rapport à l'utilisation des stocks d'intervention, estimant que le PEAD avait perdu tout lien avec la Pac et relevait désormais de la politique sociale.

La CJUE a rendu le 13 avril 2011 un arrêt qui va dans le sens de cette analyse et conduit dès lors à une remise en cause partielle du PEAD.

Le principal enjeu portait sur l'interprétation de l'article 27 du règlement n° 1234/2007 du 22 octobre 2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement « OCM unique »). Cet article définit les règles permettant d'utiliser les stocks d'intervention et d'effectuer directement des achats sur le marché en vue de les distribuer aux plus démunis.

La Cour a considéré que la distribution *« poursuit un objectif social qui ne peut être que secondaire et d'une certaine manière accessoire par rapport aux objectifs primaires de la Pac et peut donc, en principe, s'effectuer uniquement dans les limites des stocks excédentaires »*.

Elle a par conséquent estimé que la part des achats effectués directement sur le marché doit *« refléter la nature exceptionnelle de cette mesure par rapport aux volumes totaux du plan annuel, laquelle n'ayant pour but que de pallier les insuffisances qui, selon l'état des stocks, devraient se présenter lors de l'exécution du plan. Dans le cas contraire, il en résulterait une inversion entre la règle et l'exception »*.

La Cour a donc déclaré le plan annuel 2009 non conforme à l'article 27 du règlement OCM unique, ce qui conduisait à annuler les allocations de ressources effectuées à partir d'achats sur le marché, et donc à diminuer considérablement le montant du PEAD.

b) La nécessité de trouver une nouvelle base légale au programme

L'arrêt de la CJUE conduisait à **diviser quasiment par cinq** le montant de l'aide alimentaire pour 2012.

Un compromis a été trouvé le 14 novembre dernier entre la France et l'Allemagne pour les années 2012 et 2013 mais la question de trouver une base juridique permettant de maintenir le PEAD à l'issue de cette période reste posée. Cet enjeu apparaît d'autant plus prégnant que l'Union européenne a

fixé en 2010, à travers la stratégie « Europe 2020 », un objectif de réduction de la pauvreté de 25 %.

*

Réunie le mercredi 23 novembre 2011 sous la présidence d'Annie David, présidente, la commission a suivi son rapporteur et donné un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Ville et Logement » pour 2012.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

Article 64

(art. 44 octies A, 1383 C bis, 1466 A du code général des impôts)

Prorogation et amélioration du dispositif d'exonérations fiscales et sociales accordées aux employeurs situés en zone franche urbaine

Objet : Cet article a pour objet de proroger le dispositif d'exonérations fiscales et sociales accordées aux employeurs situés en zone franche urbaine (ZFU) jusqu'au 31 décembre 2014 tout en renforçant la clause d'emploi local.

I - Le dispositif proposé

- Les zones franches urbaines (ZFU) ont pour principal objectif de stimuler l'activité économique et l'emploi dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

La première génération de ZFU, qui en comptait quarante-quatre, a été mise en place à la suite de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative au Pacte de relance pour la ville (PRV). Initialement prévu pour prendre fin en 2002, le dispositif a été reconduit pour cinq ans en loi de finances rectificative.

Une deuxième génération de quarante et une nouvelles ZFU est issue de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

Enfin, la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances a permis la création de quinze nouvelles ZFU, dites de troisième génération.

En outre, le périmètre de trente et une des ZFU de première et deuxième génération a été étendu le 15 mai 2007.

Cent ZFU sont aujourd'hui présentes sur l'ensemble du territoire national.

- Les entreprises créées ou implantées en ZFU au plus tard le 31 décembre 2011 bénéficient d'une exonération totale de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pendant une période de cinq ans. Elles doivent employer au maximum cinquante salariés et avoir un chiffre d'affaires annuel

inférieur à 10 millions d'euros. A l'issue de ces cinq années, l'exonération devient partielle et dégressive sur une durée de neuf ans.

Le plafond des bénéfices exonérés est fixé à 100 000 euros par contribuable et par an, majorés de 5 000 euros par nouveau salarié embauché habitant une zone urbaine sensible (Zus) ou une ZFU.

Des dérogations au titre de l'imposition forfaitaire annuelle (IFA) et de la contribution économique territoriale (CET) s'appliquent selon un mécanisme équivalent.

A ces exonérations fiscales s'ajoute une exonération de cotisations sociales patronales pendant cinq années pour tout salarié embauché en CDI ou en CDD d'au moins un an, lorsque la rémunération de celui-ci ne dépasse pas 1,4 Smic. Entre 1,4 et 2 Smic, l'exonération devient partielle et dégressive. La sortie du dispositif à l'issue des cinq ans s'effectue de façon progressive sur une période de trois à neuf ans, fonction de la taille de l'entreprise. A partir de la troisième embauche, les entreprises doivent employer au moins un tiers de leurs salariés parmi les habitants des Zus afin de conserver les exonérations.

- Selon le rapport de l'observatoire national des Zus (Onzus) paru en novembre 2011, 14 959 établissements ont bénéficié en 2010 de ce dispositif dont le coût s'est établi à 452 millions d'euros. La crise économique explique que le volume d'embauches donnant lieu à exonération ait diminué de 21 % par rapport à l'année 2009, tandis que le nombre d'entreprises bénéficiaires enregistré une baisse de près de 11 %. De façon logique, le coût du dispositif a reculé de 13 % entre 2009 et 2010.

- Conformément aux recommandations du groupe de travail présidé par le député Eric Raoult¹, le présent article a pour objet de pérenniser jusqu'au 31 décembre 2014 le dispositif des ZFU.

Il prévoit en outre de renforcer la clause d'emploi local pour les entreprises créées ou implantées en ZFU à compter du 1^{er} janvier 2012, subordonnant le bénéfice des exonérations sociales et de certaines exonérations fiscales aux entreprises employant au moins 50 % de salariés résidant en ZFU ou en Zus, contre un tiers actuellement. Ce seuil s'appliquera à compter du deuxième salarié et non plus du troisième.

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

Un amendement avait été adopté à cet article, visant à proroger le dispositif, non pas jusqu'en 2014, mais en 2016. Une seconde délibération, demandée par le Gouvernement, a ramené l'échéance à 2014. Ces modifications successives, si elles conduisent au final à ne pas modifier sur le fond le contenu de l'article, ont entraîné un certain nombre de changements rédactionnels.

¹ *Rapport d'Eric Raoult, président du groupe de travail « ZFU, développement économique et emploi dans les quartiers », juillet 2011.*

III - La position de la commission

Votre commission est a priori favorable au maintien d'un dispositif d'exonérations qui contribue à renforcer l'attractivité et le dynamisme économique des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Elle sera particulièrement attentive à ce que la révision du dispositif prévue pour 2014 s'intègre pleinement dans le cadre de la réforme plus générale de la géographie prioritaire de la politique de la ville, prévue elle aussi pour 2014.

La commission vous propose de donner un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Article 64 bis

Prorogation de la participation des organismes HLM et des Sem de logement social au financement de l'union d'économie sociale du logement

Objet : Cet article, inséré à l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, a pour objet de proroger, jusqu'au 31 décembre 2014, le reversement aux collecteurs associés de l'union d'économie sociale du logement des deux tiers des montants collectés par les organismes HLM et les sociétés d'économie mixte de logement social au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction.

I - Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale

- La participation des employeurs à l'effort de construction (Peec) est pour plus de 95 % de son montant versée à des collecteurs associés de l'union d'économie sociale du logement (UESL). Il s'agissait fin 2010 de quatre chambres de commerce et d'industrie (CCI) et de vingt-six comités interprofessionnels du logement.

Les organismes HLM et les Sem de logement social constituent quant à eux des collecteurs non associés de l'UESL. Ces organismes peuvent, sous certaines conditions, recevoir le versement de la Peec pour les opérations locatives dont ils assurent la maîtrise d'ouvrage. Le montant de cette collecte s'est élevé à 9 millions d'euros pour l'année 2009.

L'article 8-I de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, codifié à l'article L. 313-32-1 du code de la construction et de l'habitation, vise à centraliser auprès des collecteurs associés de l'UESL les deux tiers des sommes collectées par les organismes HLM et les Sem de logement social. Initialement prévue pour s'appliquer sur la période 2006-2009, cette centralisation devait contribuer à l'exécution du

plan de cohésion sociale. La loi de finances pour 2010 a prolongé cette mesure jusqu'au 31 décembre 2011.

- L'article L. 313-32-1 précise que ces ressources sont centralisées auprès des collecteurs associés de l'UESL « *pour la mise en œuvre des politiques nationales d'emploi des ressources issues de la participation des employeurs à l'effort de construction* ». Or, depuis loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, les catégories d'emploi des ressources issues de la Peec et leurs montants ne sont plus définis par le biais d'accords-cadres entre l'UESL et l'Etat mais de façon unilatérale par ce dernier pour une durée de trois ans, après concertation avec les partenaires sociaux. Le décret n° 2009-746 du 22 juin 2009 a ainsi fixé le régime des emplois d'Action logement pour la période 2009-2011, prévoyant des enveloppes annuelles minimales et maximales pour chacun.

Alors qu'un nouveau décret doit être pris pour la période 2012-2014, Action logement conteste les contraintes qui lui sont imposées par l'Etat dans l'emploi des ressources de la Peec et qui le conduisent notamment à devoir participer au financement de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) et de l'agence nationale de l'habitat (Anah). Ces contraintes mettraient en jeu sa pérennité financière et sa capacité à participer au financement de la construction de logements, qui est pourtant sa mission première.

- Le présent article propose de proroger le dispositif prévu à l'article L. 313-32-1 sur la période 2012-2014 qui correspond à la mise en œuvre du nouveau schéma d'emplois d'Action logement.

Selon l'exposé des motifs du Gouvernement, une telle mesure contribuerait à garantir le maintien, pour les années 2012 à 2014, de la contribution d'Action logement au secteur HLM à hauteur de 2,8 milliards d'euros. Elle viendrait également conforter la mise en œuvre de l'accord national interprofessionnel du 29 avril 2011, qui prévoit la construction chaque année pendant trois ans de 15 000 hébergements et logements collectifs supplémentaires, principalement destinés aux jeunes.

II - La position de la commission

Le mode actuel de financement d'Action logement, fondé sur la mise en place de schémas d'emplois triennaux définis par décret, conduit à restreindre considérablement les marges de manœuvre des partenaires sociaux dans l'utilisation de leurs ressources. En l'absence d'une réflexion plus approfondie sur l'emploi des ressources d'Action logement, il est contestable de continuer de lui affecter une partie de celles collectées par les organismes HLM et les Sem de logement social.

En outre, s'il est difficile de disposer de données précises sur les montants qui seraient en jeu, on peut malgré tout les estimer à environ six millions d'euros. C'est très faible par rapport aux ressources totales d'Action logement mais peut représenter un effort non négligeable pour les organismes

concernés. Or le Gouvernement ne fournit aucune indication sur l'impact de la mesure qu'il présente.

Sous ces observations et par cohérence avec la position adoptée par la commission sénatoriale de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, **la commission vous propose d'émettre un avis défavorable à l'adoption de cet article.**

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le **mercredi 23 novembre 2011** sous la **présidence d'Annie David, présidente**, la commission procède à l'**examen du rapport pour avis de Luc Carvounas, sur le projet de loi de finances pour 2012 (mission « Ville et logement » et l'article 64 rattaché).**

Luc Carvounas, rapporteur pour avis. - Au onzième rang du budget de l'Etat en termes de crédits de paiement, la mission « Ville et logement » mobilise environ 2 % des dépenses prévues pour l'année 2012, soit 7,845 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 7,721 milliards d'euros en crédits de paiement, en augmentation de 1 % par rapport à l'an dernier.

L'effort global en faveur de la politique de la ville et du logement va toutefois bien au-delà de ces enveloppes budgétaires, puisqu'il comprend aussi des dépenses fiscales deux fois supérieures aux crédits et qu'une part des ressources provient de la participation des employeurs à l'effort de construction (Peec) au travers de l'ancien 1 % logement, désormais dénommé « Action logement ».

L'on pourrait, dans le contexte actuel, se réjouir de cette hausse relative si l'examen de l'évolution des quatre programmes de la mission ne tempérerait aussitôt cet enthousiasme. En effet, l'essentiel de l'augmentation constatée provient des crédits affectés au programme « Aide à l'accès au logement » (5,6 milliards), qui progressent de 6 %, non par une action volontariste du Gouvernement, mais mécaniquement, en raison de la situation économique et sociale.

En revanche, les crédits de paiement pour les aides à la pierre contenues dans le programme « Développement et amélioration de l'offre de logements » diminuent globalement de 27 % pour s'établir à 365,4 millions d'euros. Cette évolution apparaît d'autant plus paradoxale que l'objectif de construction de 120 000 logements sociaux, fixé en 2011, est maintenu pour 2012. L'Etat compte donc faire autant avec moins, en dépit de l'augmentation des coûts de construction et des besoins qui devraient conduire au contraire à renforcer l'effort de construction.

La seule hausse significative au sein de ce programme porte sur les crédits mis en réserve par l'Etat au titre du contentieux relatif au droit au logement opposable, en prévision de l'universalisation du contentieux à partir du 1^{er} janvier 2012.

Le programme « Politique de la ville et Grand Paris » voit quant à lui ses crédits de paiement diminuer de 12 %. L'Etat n'apporte aucune contribution au financement du programme national de rénovation urbaine (PNRU), créé par la loi du 1^{er} août 2003, et qui contribue aujourd'hui à désenclaver et modifier l'image et l'attractivité de plus de 480 quartiers, bénéficiant ainsi à 3,8 millions d'habitants.

Même la subvention pour charge de service public autrefois attribuée à l'agence nationale pour la rénovation urbaine, (l'Anru), chargée de la mise en œuvre du programme, a désormais disparu du budget de l'Etat ; c'est maintenant sur « Action logement » que repose quasi-exclusivement le financement du PNRU. Fortement contesté par « Action logement », ce transfert de charges de la part de l'Etat ne dégage pas des ressources suffisantes pour faire face à la montée en puissance des opérations de rénovation urbaine. Certes, on a l'an dernier mis à contribution les bailleurs sociaux et affecté une partie de la taxe locale sur les locaux commerciaux, de bureau et de stockage, prévue pour financer le Grand Paris. Mais ce mécanisme complexe n'apporte qu'une réponse temporaire, pour la période 2011-2013, alors même que le Gouvernement prévoit un PNRU II dont les modalités restent à définir.

La plus grande partie des crédits du programme « Politique de la ville et Grand Paris » est gérée par l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé), établissement public créé par la loi du 13 mars 2006, en charge du volet social de la politique de la ville. Si, comme tous les opérateurs de l'Etat, l'agence est tenue de participer à l'effort de maîtrise des dépenses publiques, celui-ci s'effectue au détriment d'une évaluation précise de ses besoins et d'une réflexion sur ses priorités.

Mal connue du grand public, l'Acsé jouit pourtant d'une reconnaissance certaine chez les acteurs locaux de la politique de la ville, parvenant avec un budget d'intervention limité de 500 millions d'euros en 2010 à créer un effet de levier important en faveur de projets ambitieux.

Centrées autour de quatre priorités que sont l'éducation, l'emploi, la prévention de la délinquance et la santé, la plupart des interventions de l'Acsé s'inscrivent dans le cadre des contrats urbains de cohésion sociale (Cucs). D'autres actions s'inscrivent en revanche hors des zones géographiques prioritaires, tel le programme de réussite éducative, mis en place en 2005 et qui permet aujourd'hui à 1 600 équipes pluridisciplinaires de soutien d'accompagner 135 000 jeunes, dont près de la moitié dans le cadre d'un parcours individualisé.

Malgré l'effort de concentration des crédits autour de ses quatre priorités, près de 20 % des interventions de l'Acsé continuent, au risque d'un éparpillement, de porter sur des actions transversales. En outre, le fléchage croissant des dépenses contribue à limiter ses marges de manœuvre : la vidéo-protection a représenté en 2010 60 % de l'ensemble des dépenses de l'agence dans le cadre du fonds interministériel de prévention de la délinquance

(FIPD). Comment alors mettre en place des méthodes alternatives de renforcement de la sécurité et de la prévention, notamment par le financement d'intervenants sociaux ou de correspondants de nuit ?

La situation de l'Acsé pose en réalité la question d'une meilleure articulation entre les volets urbain et humain de la politique de la ville. De l'avis général, les projets de rénovation urbaine prennent en effet insuffisamment en compte ce volet humain, seulement 1,6 % des financements du PNRU allant à l'aménagement d'espaces commerciaux, et 40 % des projets de rénovation urbaine n'intégrant pas d'intervention sur les établissements scolaires.

Pourtant, il y a des moyens d'action, notamment grâce à une coopération renforcée entre l'Anru et l'Acsé qui ont signé, en juillet 2010, un accord-cadre en ce sens, et lancé conjointement le programme insertion-rénovation, qui a pour objet de faciliter l'accès des habitants des quartiers concernés aux emplois de la rénovation urbaine.

Le budget esquisse un timide renforcement de la gestion urbaine de proximité (Gup), 3,5 millions d'euros permettant à l'Acsé de financer des diagnostics et de prendre en charge les quartiers où le projet de rénovation urbaine est achevé, au travers de conventions de quartiers rénovés signées avec les autres partenaires. Il convient de confirmer ces avancées.

Les crédits du programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » sont stabilisés à 1,2 milliard d'euros, mais l'expérience de ces dernières années conduit à considérer avec prudence la sincérité des prévisions de dépenses, les crédits du programme étant abondés pour des montants importants par des décrets d'avance, puis par des lois de finances rectificative. Le Premier ministre avait ainsi annoncé, le 26 septembre dernier, que le programme serait complété à hauteur de 75 millions d'euros en loi de finances rectificative, dont environ 35 millions qui étaient, de façon assez surprenante, destinés à couvrir les besoins à venir en 2012. N'aurait-il pas été plus sincère d'inclure ces 35 millions dès le projet de loi de finances 2012 initial ? Le collectif, déposé le 16 novembre dernier à l'Assemblée nationale, ne prévoit toutefois plus aucune dotation supplémentaire pour l'hébergement, ce qui signifie que le Gouvernement a renoncé à tenir son engagement. Pourtant, les besoins sont criants : le dernier rapport de la fondation Abbé Pierre sur le mal-logement faisait état de plus de 600 000 personnes dépourvues de logement personnel, dont 133 000 sans domicile fixe ; une autre enquête indiquait que, dans 65 % des cas de demande d'hébergement, le manque de place dans les structures d'urgence interdit d'offrir une solution à ces personnes, dont une moitié de couples avec enfants.

Face à l'urgence des besoins et à l'insuffisance des moyens, le ministre du logement met en avant la stratégie du « logement d'abord », qui se fonde sur le principe difficilement contestable selon lequel le logement n'est pas l'aboutissement du parcours d'insertion, mais la condition préalable et nécessaire à celle-ci. Priorité doit dès lors être donnée, non pas à

l'hébergement, mais à l'accès au logement, y compris pour les publics les plus en difficulté.

De nombreux pays européens, s'inspirant d'expériences menées aux Etats-Unis, tentent aujourd'hui de mettre en application ce principe. Cela nécessite du temps et des moyens financiers, notamment pour assurer un accompagnement adapté. Or, nous sommes aujourd'hui dans une impasse, les crédits alloués à l'hébergement étant réorientés vers des dispositifs d'accompagnement au logement qui n'ont d'intérêt que si l'offre de logements est suffisante, et si les aides personnelles contribuent à la solvabilité à long terme des demandeurs. Le concept de « logement d'abord », qui peut transcender les sensibilités politiques, ne doit pas être galvaudé par des contraintes budgétaires de court terme.

Une autre action du programme, symboliquement importante malgré un montant limité, regroupe les crédits destinés au programme national d'aide alimentaire (PNAA). A 22,6 millions d'euros, elle marque une légère hausse par rapport à l'année 2011, mais demeure inférieure de 6 millions au niveau des dépenses constatées en 2010.

Le PNAA bénéficie en particulier à la fédération française des banques alimentaires, aux Restos du cœur, au Secours populaire et à la Croix rouge ; il a été développé depuis 2004 en complément du programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD), mis en œuvre depuis 1987 à partir des excédents de la politique agricole commune. La diminution progressive des stocks d'intervention européens a été progressivement compensée par des achats de denrées alimentaires sur les marchés. Cette évolution a été remise en cause en avril dernier par la Cour de justice de l'Union européenne qui considère que, dans la mesure où les achats sur les marchés représentent désormais près de 90 % du programme, celui-ci a perdu tout lien avec la politique agricole commune et relève désormais de politiques sociales nationales.

Aujourd'hui doté de 500 millions d'euros, le budget du programme européen d'aide alimentaire aurait été divisé quasiment par cinq en 2012 sans l'accord trouvé le 14 novembre dernier entre la France et l'Allemagne. Ce dernier ne constitue toutefois qu'une réponse à court terme puisqu'il ne couvre que les années 2012 et 2013. Certes, l'Union européenne se construit par des crises, mais il est regrettable que les intérêts nationaux l'emportent lorsqu'il s'agit de mettre des moyens financiers substantiels en face de l'objectif ambitieux retenu en 2010 d'une réduction de 25 % du taux de pauvreté dans le cadre de la stratégie Europe 2020. J'en ai pourtant la conviction, une des réponses à la crise économique et sociale que nous traversons passe par la mise en œuvre de solidarités accrues entre les Etats européens.

Premier article rattaché à la mission, l'article 64 proroge jusqu'en 2014 les exonérations fiscales et sociales dans les zones franches urbaines (ZFU), tout en portant à 50 % la clause d'emploi local. Je vous propose d'y donner un avis favorable.

L'article 64 bis, inséré par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, proroge, jusqu'au 31 décembre 2014, le reversement à l'Union d'économie sociale du logement des deux tiers des montants collectés par les organismes HLM et les sociétés d'économie mixte (Sem) de logement social au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction. Ce reversement, mis en place à titre temporaire en 2006 pour financer le plan de cohésion sociale, avait été prorogé une première fois par la loi de finances pour 2010. On peut estimer qu'il représenterait environ 6 millions d'euros, ce qui est peu rapporté aux ressources totales d'« Action logement », mais constitue néanmoins un effort non négligeable pour les organismes concernés.

Pourtant, le Gouvernement ne nous fournit aucune indication sur l'impact de cette mesure. Par cohérence avec la position du rapporteur pour avis de notre commission de l'économie, Thierry Repentin, et afin de clairement signifier notre opposition à la politique menée en direction d'« Action logement », je vous propose de donner un avis défavorable à l'adoption de cet article.

Je vous invite également à donner un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission, surtout après le nouveau tour de vis annoncé par le Gouvernement, qui diminue de 37,3 millions d'euros les crédits de l'ensemble de la mission et minore de 88 millions le montant des aides au logement du fait de la revalorisation forfaitaire de 1 %.

Christiane Demontès. - *Je me retrouve dans plusieurs de vos interrogations. Je m'interroge en particulier sur l'articulation Acsé-droit commun parce que les crédits de la politique de la ville se substituent, faute d'autres solutions, aux financements permanents de certaines structures telles que les missions locales, au lieu de servir au lancement de projets et d'initiatives nouvelles. Cela vaut aussi pour le soutien aux initiatives des habitants : les associations présentes dans les territoires Cucs et qui sont souvent les seules à mener ces actions rencontrent de plus en plus de difficultés de financement. Mon inquiétude s'étend d'ailleurs à d'autres associations, en particulier dans le domaine de l'éducation populaire.*

Jean Desessard. - *A propos du mal-logement, vous avez cité le chiffre de 50 % de couples avec enfants. S'agit-il de la moitié des 600 000 personnes mal-logées ou des 133 000 sans domicile fixe ? Mon interrogation est la même pour les 65 % de cas auxquels il n'était pas possible de trouver des solutions d'urgence. D'ailleurs, qu'entend-on exactement par « solutions d'urgence », quand il en faudrait en si grand nombre ?*

Luc Carvounas, rapporteur pour avis. - *Le chiffre de 65 % provient d'une étude spécifique de la fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale portant sur les demandeurs d'hébergement au cours d'une journée donnée, et non sur le nombre global des mal-logés.*

Dominique Watrin. - *Je partage la présentation du rapporteur et ses conclusions, y compris sur les avancées permises par la politique de la ville au cours de ces dernières années comme l'illustrent les programmes de réussite éducative qui permettent l'accompagnement de 135 000 jeunes. Mais la baisse de 12 % des crédits de la politique de la ville risque de compromettre ces actions, voire dans certains cas les condamner.*

Dans ma commune, qui est l'une des plus pauvres de France, l'Etat ne souhaite plus financer le poste de coordonnateur, et nous demande de le prendre en charge à hauteur de 50 % dans les deux ans qui viennent, puis de le financer intégralement. Or, la commune ne sera pas en mesure de dégager les 40 000 euros nécessaires. Je regrette fortement que cette politique globale, cohérente, centrée sur l'enfant et son environnement, soit ainsi remise en cause.

Michelle Meunier. - *Je suivrai le rapporteur. Il est indispensable que la politique de la ville marche sur ses deux pieds que sont la rénovation urbaine et l'accompagnement humain. La reconstruction des quartiers ne suffit pas en effet à offrir aux habitants des conditions de vie satisfaisantes. Je regrette en outre que l'essentiel des crédits du FIPD demeure consacré à la vidéosurveillance, alors que la politique de prévention de la délinquance suppose aussi un effort important d'accompagnement des personnes.*

René-Paul Savary. - *Je ne partage évidemment pas l'avis du rapporteur et je regrette qu'il passe sous silence l'action de l'Anru. Des avancées ont été permises par ses crédits...*

Gisèle Printz. - *Il n'y en a plus !*

René-Paul Savary. - *Dites-le à Reims, à Epernay ou à Châlons-en-Champagne ! Suppléant d'Arnaud Montebourg au conseil de l'Acsé, j'ai pu constater que la rationalisation a permis de gagner en complémentarité. Cette nouvelle agence a trouvé sa place et apporte aujourd'hui une réelle contribution au volet humain de la politique de la ville, en particulier dans le cadre des Cucs. Tout cela mérite d'être rappelé, même si le contexte budgétaire requiert une diminution des dépenses publiques. Quel bonheur si l'on pouvait continuer à financer l'ensemble de ces actions comme auparavant ! Mais il faut être réaliste. D'ailleurs, vous émettez un avis défavorable aux crédits de la mission, sans pour autant proposer de solution alternative.*

Annie David, présidente. - *On ne peut pas le faire à cause de l'article 40.*

René-Paul Savary. - *Cela ne m'a pas échappé, mais vous pouviez proposer de trouver d'autres recettes, ce que vous ne faites pas.*

Christiane Demontès. - *Ce n'est pas comme cela que fonctionne l'article 40.*

Catherine Deroche. - *Ça arrange bien de critiquer sans rien proposer...*

René-Paul Savary.- *Tout en étant favorable aux crédits de la mission, je précise que je suis comme vous favorable à l'article 64.*

Catherine Procaccia. - *Le rapporteur a reconnu un certain nombre d'éléments positifs, ainsi de l'augmentation des crédits de la mission ou des aides au logement, et il soutient la position du Gouvernement face aux décisions européennes en matière d'aide alimentaire. Je partage son point de vue sur les ZFU en espérant que le nombre de 50 % pourra être atteint compte tenu des qualifications recherchées par les entreprises.*

Vous critiquez la vidéosurveillance. Nous sommes élus du même département et il me semble que dans certains quartiers, la population apprécie davantage ce type de réponses concrètes, qui lui apportent une certaine protection même si elle peut aussi reporter la délinquance dans d'autres zones, plutôt qu'une augmentation du nombre d'intervenants auprès des postes de police ou de gendarmerie.

Puisque vous voulez « signifier clairement votre opposition à la politique du Gouvernement », vous comprendrez notre opposition politique à votre rapport.

Georges Labazée. - *Le prélèvement décidé par le Gouvernement sur les bailleurs sociaux au profit de l'Anru représente pour l'office 64 de l'habitat une ponction de 1,2 million d'euros, et pèse sur la capacité de l'ensemble des organismes à réhabiliter des logements ou à en construire de nouveaux. Aussi, je souhaite savoir quelle a été la recette globale de ce prélèvement au niveau national et si celui-ci sera reconduit en 2012 et 2013 comme le ministre Benoist Apparu l'a indiqué devant le congrès de l'union sociale de l'habitat à Strasbourg. Le taux de ce prélèvement risque-t-il même d'être augmenté ?*

Jacky Le Menn - *Avec une grande naïveté, je me demande comment le Gouvernement compte atteindre l'objectif, absolument nécessaire, de 120 000 logements sociaux supplémentaires en 2012, avec des crédits en baisse de 27 % mais des coûts en forte augmentation. Comment procéder à cette opération de multiplication des pains sans faire une nouvelle fois appel aux collectivités territoriales qui apportent déjà leur contribution, notamment dans le cadre des contrats de cohésion sociale, et qui sont aujourd'hui dans une situation financière critique ?*

Jean-Claude Leroy. - *Avec un prélèvement direct de 175 millions sur le potentiel financier des organismes HLM et des Sem et celui de 70 millions sur l'autofinancement, la ponction globale atteint 245 millions d'euros. Que celle-ci provienne pour 65 % des offices publics de l'habitat, pour 25 % des entreprises sociales de l'habitat et pour 10 % des Sem n'est nullement le fruit*

du hasard mais bien celui d'un choix politique délibéré. Le mode de prélèvement imaginé oublie curieusement des entreprises sociales qui, pourtant, construisent et vendent peu. Dans le Pas-de-Calais, deux organismes qui gèrent 40 000 logements pour l'un, et 35 000 pour l'autre, n'auront rien à verser tandis que Pas-de-Calais Habitat qui gère le même nombre de logements, se verra quant à lui prélever l'équivalent de 4 % du montant des loyers perçus, ce qui constitue une véritable inégalité de traitement sans lien réel avec les moyens des organismes. On peut légitimement penser qu'à travers cette répartition, le Gouvernement a voulu taxer en priorité les offices publics qui bénéficient des dossiers Anru, et exonérer les organismes privés attachés au dispositif du 1 % logement ou aux banques.

Luc Carvounas, rapporteur pour avis. - *Oui, la politique de la ville est sur la sellette. Le Gouvernement a fait le choix de proroger jusqu'en 2014 les contrats urbains de cohésion sociale (Cucs), qui incluent dans leurs axes prioritaires l'éducation, la santé, le développement économique et l'emploi et la sécurité.*

La dérive des crédits n'est pas nouvelle : le plan de relance avait abondé de 345 millions d'euros le premier PNRU. Ce programme est une avancée pour l'ensemble des collectivités territoriales, mais il est aujourd'hui nécessaire de clore les conventions et d'achever les projets en cours avant de s'engager dans une nouvelle phase.

En tant que vice-président du conseil général du Val-de-Marne chargé de la politique de la ville, j'ai rencontré des maires de toute tendance politique, confrontés aux mêmes problèmes de financement de leurs projets de renouvellement urbain. Le PNRU II repose sur de simples effets d'annonce alors qu'aucune précision n'est donnée sur les modalités de clôture du PNRU I. Concernant les PRE, le maintien des financements oblige à se substituer de plus en plus à l'Etat.

S'agissant de la vidéo-protection, dont je ne mets pas en cause le principe, j'estime excessif d'y consacrer l'essentiel des moyens au détriment de la prévention et de la médiation.

Quant à la contribution destinée au financement du PNRU, elle s'élève à 340 millions d'euros pour l'année 2011 si l'on y intègre les 95 millions de prélèvements sur les locaux commerciaux. Pour rejoindre l'exemple de Georges Labazée, le prélèvement demandé à l'office que je préside représente soixante logements neufs que nous ne construisons pas. Ce dispositif de contribution des bailleurs est appelé à se poursuivre dans les deux prochaines années et aucune augmentation des taux n'est prévue.

Suivant son rapporteur, la commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Ville et logement ». Elle émet par ailleurs un avis favorable à l'adoption de l'article 64 rattaché et défavorable à l'adoption de l'article 64 bis rattaché.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS

- **Catherine Lacaze**, directrice financière, et **Anne Peyricot**, directrice des relations institutionnelles, de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) ;
- **Rémy Frentz**, directeur général, **François Adam**, directeur général adjoint, et **Sylvie Durand-Trombetta**, directrice de la mission de la synthèse territoriale et des partenariats institutionnels, de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé).