

N° 149

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires économiques (1) sur le projet de loi de finances pour 2013, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IV

ÉGALITÉ DES TERRITOIRES, LOGEMENT ET VILLE

Par M. Claude DILAIN et Mme Marie-Noëlle LIENEMANN,
Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Daniel Raoul, *président* ; MM. Claude Bérít-Débat, Martial Bourquin, Gérard César, Alain Chatillon, Daniel Dubois, Pierre Hérisson, Joël Labbé, Mme Élisabeth Lamure, M. Gérard Le Cam, Mme Renée Nicoux, M. Robert Tropeano, *vice-présidents* ; MM. Jean-Jacques Mirassou, Bruno Retailleau, Bruno Sido, *secrétaires* ; M. Gérard Bailly, Mme Delphine Bataille, MM. Michel Bécot, Alain Bertrand, Mme Bernadette Bourzai, MM. François Calvet, Roland Courteau, Marc Daunis, Claude Dilain, Alain Fauconnier, Didier Guillaume, Michel Houel, Serge Larcher, Jean-Jacques Lasserre, Jean-Claude Lenoir, Philippe Leroy, Mmes Valérie Létard, Marie-Noëlle Lienemann, MM. Michel Magras, Jean-Claude Merceron, Jackie Pierre, Ladislav Poniatowski, Mme Mireille Schurch, M. Yannick Vaugrenard.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 235, 251 à 258 et T.A. 38

Sénat : 147 et 148 (annexe n°12) (2012-2013)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : LES PROGRAMMES « LOGEMENT »	7
I. RETOUR SUR LA POLITIQUE DU LOGEMENT MENÉE AU COURS DE LA DERNIÈRE DÉCENNIE : LE POIDS DU PASSÉ	7
A. L' AUGMENTATION DU RYTHME DE CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX DOIT ÊTRE NUANCÉE.....	8
B. LE DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT EN MATIÈRE DE LOGEMENT SOCIAL	10
C. LES « BOULETS FISCAUX » : DES NICHES FISCALES COÛTEUSES ET INEFFICACES CONTINUENT DE PESER LOURDEMENT SUR LES FINANCES PUBLIQUES.....	14
II. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2013 ILLUSTRE LA VOLONTÉ SOUTENUE DU GOUVERNEMENT EN MATIÈRE DE LOGEMENT	18
A. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS « LOGEMENT » DE LA MISSION « ÉGALITÉ DES TERRITOIRES, LOGEMENT ET VILLE ».....	18
1. <i>Une mission au périmètre profondément modifié et dont les crédits diminuent en 2013</i>	18
2. <i>La mission comprend quatre programmes « Logement » dont le poids budgétaire et l'évolution des crédits en 2013 sont très variables</i>	20
a) Le programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables ».....	20
b) Le programme 109 « Aide à l'accès au logement »	23
c) Le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat »	25
d) Le programme 337 « Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville ».....	29
B. LA DIMINUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EST COMPENSÉE PAR LE RECOURS À DES RESSOURCES EXTRABUDGÉTAIRES	30
C. DES MESURES FISCALES VOLONTARISTES EN MATIÈRE DE LOGEMENT	32
1. <i>La réforme de l'imposition des plus-values immobilières</i>	32
2. <i>Le renforcement de la taxe sur les logements vacants</i>	33
3. <i>La création d'un nouveau dispositif d'incitation à l'investissement locatif</i>	34
III. DES MESURES VOLONTARISTES SONT INDISPENSABLES POUR ATTEINDRE LES OBJECTIFS AMBITIEUX FIXÉS PAR LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE	36
A. DES MESURES COMPLÉMENTAIRES SONT NÉCESSAIRES POUR SOUTENIR LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX	37
B. L'ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ DOIT ÊTRE RELANCÉE.....	40
C. LA MOBILISATION DES INVESTISSEURS INSTITUTIONNELS	41

EXAMEN DES ARTICLES 64 TER ET 64 QUATER RATTACHÉS.....	43
DEUXIÈME PARTIE : LE PROGRAMME 147 « POLITIQUE DE LA VILLE ».....	45
I. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2013 MARQUE UN CHANGEMENT DE CAP POUR LA POLITIQUE DE LA VILLE.....	46
A. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 147 « POLITIQUE DE LA VILLE » EN 2013 CONSTITUE UN COUP D'ARRÊT PAR RAPPORT AUX DERNIÈRES ANNÉES	46
1. <i>Les crédits du programme 147 ont très fortement diminué au cours de la dernière décennie</i>	46
2. <i>Le projet de loi de finances pour 2013 prévoit une légère diminution des crédits du programme 147</i>	47
3. <i>Les crédits des différentes actions du programme évoluent de façon différenciée.</i>	49
4. <i>Une disposition innovante au service de la politique de l'emploi dans les quartiers, les « emplois francs »</i>	53
B. LA LÉGÈRE DIMINUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 147 EST COMPENSÉE PAR DEUX AUTRES ÉVOLUTIONS BUDGÉTAIRES.....	55
C. LE RETOUR ANNONCÉ DU DROIT COMMUN DANS LES QUARTIERS PRIORITAIRES	58
II. UNE POLITIQUE DE LA VILLE À REPENSER.....	61
A. LE CARACTÈRE INTERMINISTÉRIEL DE LA POLITIQUE DE LA VILLE DOIT ÊTRE RENFORCÉ.....	61
B. LA RÉFORME DE LA GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE, UNE RÉFORME CLÉ QUI SERA MENÉE EN 2013.....	66
ANNEXE I LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE POUR AVIS CHARGÉE DES PROGRAMMES « LOGEMENT ».....	71
ANNEXE II LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS CHARGÉ DU PROGRAMME « POLITIQUE DE LA VILLE »	73

Mesdames, Messieurs,

Suite à la création du ministère de l'Égalité des territoires et du logement, la mission « Égalité des territoires, logement et ville » remplace cette année la mission « Ville et Logement ».

Comme chaque année, **votre commission pour avis a confié l'examen des crédits de cette mission inscrits au projet de loi de finances à deux de ses membres** : Mme Marie-Noëlle Lienemann pour les programmes « Logement » et M. Claude Dilain pour le programme « Politique de la ville ».

Le présent rapport est d'abord consacré au volet « Logement » de la mission, à savoir les programmes 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », 109 « Aide à l'accès au logement », 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » et 337 « Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville ».

Votre rapporteure pour avis chargée du volet « Logement » dresse tout d'abord le bilan de la politique menée au cours de la dernière décennie, en soulignant qu'elle pèse sur la politique actuelle du logement. Elle a ensuite examiné l'évolution des crédits « Logement » de la mission, ainsi que les différentes mesures du projet de loi de finances : à ses yeux, le projet de loi de finances pour 2013 témoigne d'une volonté soutenue du Gouvernement en matière de logement. Elle a enfin relevé que des mesures volontaristes sont nécessaires pour atteindre les objectifs ambitieux fixés par le Président de la République en termes de construction de logements, notamment sociaux.

Elle a proposé à votre commission d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission.

La deuxième partie du rapport est consacrée au programme 147 « Politique de la ville ».

Votre rapporteur pour avis chargé du volet « Ville » a souligné que le projet de loi de finances pour 2013, marqué par un coup d'arrêt à la forte diminution des crédits du programme constatée au cours des dernières années, constitue un changement de cap pour la politique de la ville. Il a ensuite

démontré que la politique de la ville devait être repensée : cette politique ne peut être qu'interministérielle et la réforme clé de la géographie prioritaire, qui devrait être menée en 2013, est indispensable.

Il a également proposé à votre commission d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission.

Lors de sa réunion du 21 novembre 2012, la commission des affaires économiques a, sur proposition de ses rapporteurs pour avis, émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Égalité des territoires, logement et ville ».

Elle a également émis un avis favorable à l'adoption des articles 64 *ter* et 64 *quater* rattachés à la mission.

PREMIÈRE PARTIE : LES PROGRAMMES « LOGEMENT »

La question du logement a été au cœur de la campagne présidentielle de 2012.

Le Président de la République a, à cette occasion, pris des engagements forts : le renforcement des dispositions de l'article 55 de la « loi SRU »¹, l'encadrement de l'évolution des loyers, la mise en place d'un dispositif de caution solidaire en faveur des jeunes ou, enfin et surtout, la construction de 500 000 logements par an, dont 150 000 logements sociaux, notamment par le biais du doublement du plafond du Livret A.

L'examen du projet de loi de finances pour 2013, le premier projet de loi de finances du quinquennat, est l'occasion de vérifier si des moyens budgétaires suffisants sont mobilisés par le Gouvernement pour tenir ces engagements et remplir les objectifs ambitieux qui ont été fixés.

Votre rapporteure pour avis chargée des programmes « Logement »² dressera tout d'abord le bilan de la politique du logement menée au cours de la dernière décennie : elle montrera que le passé pèse sur la politique actuelle.

Elle examinera ensuite l'évolution des crédits du volet Logement de la mission « Égalité des territoires, logement et ville », ainsi que, plus globalement, le projet de loi de finances pour 2013 : ce dernier illustre à ses yeux la volonté soutenue du Gouvernement en matière de logement.

Enfin, elle soulignera que des mesures complémentaires sont nécessaires pour atteindre dans la durée les objectifs ambitieux fixés par le Président de la République.

I. RETOUR SUR LA POLITIQUE DU LOGEMENT MENÉE AU COURS DE LA DERNIÈRE DÉCENNIE : LE POIDS DU PASSÉ

Avant d'examiner le volet Logement du projet de loi de finances pour 2013, **votre rapporteure pour avis souhaite replacer ce budget dans son contexte** et souligner que **la politique menée au cours de la dernière décennie pèse lourdement sur la politique actuelle en matière de logement.**

¹ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

² Mme Marie-Noëlle Lienemann.

A. L'AUGMENTATION DU RYTHME DE CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX DOIT ÊTRE NUANCÉE

• **Le nombre de logements locatifs sociaux financés ou agréés a fortement augmenté au cours de la dernière décennie**, comme l'illustre le tableau ci-dessous, issu du rapport de notre collègue Claude Bérit-Débat sur le projet de loi relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social¹.

**NOMBRE DE LOGEMENTS SOCIAUX FINANCÉS OU AGRÉÉS
(2002-2011, HORS ANRU)**

Année	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nombre de logements sociaux financés ou agréés	56 135	59 813	71 896	68 333	95 069	96 174	101 687	118 659	130 651	116 128

Source : Rapport n° 757 (2011-2012) Ibid., p. 12.

En 2011, plus de 115 000 logements sociaux ont été financés ou agréés (hors opérations de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine), **soit plus du double par rapport à 2002.**

Pour autant, votre rapporteure pour avis souligne que **cette forte augmentation doit être relativisée.**

• D'une part, il convient de relever que **le parc de logements sociaux n'a pas progressé dans la même proportion au cours des dix dernières années.**

Le nombre de nouvelles mises en location a été, sur la même période, très inférieur au nombre de logements sociaux financés ou agréés, l'augmentation du parc locatif social étant par ailleurs ralentie par la sortie de logements du parc, *via* des démolitions, des ventes ou des changements d'usage.

¹ Rapport n° 757 (2011-2012) fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social et sur la proposition de loi de Mme Nicole Borvo Cohen-Seat et plusieurs de ses collègues, pour une stratégie foncière publique en faveur du logement, M. Claude Bérit-Débat.

LES FLUX ANNUELS DANS LE PARC LOCATIF SOCIAL DANS L'HEXAGONE

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nouvelles mises en location	43 995	48 919	44 487	46 400	50 500	49 100	57 300	69 100	95 100
Logements sortis du parc	11 356	14 020	15 977	17 431	16 722	18 076	21 214	22 600	nd¹
<i>Démolitions</i>	<i>7 506</i>	<i>9 725</i>	<i>11 065</i>	<i>13 121</i>	<i>12 948</i>	<i>14 424</i>	<i>16 500</i>	<i>15 700</i>	<i>12 300</i>
<i>Ventes</i>	<i>3 030</i>	<i>3 414</i>	<i>3 267</i>	<i>3 632</i>	<i>2 511</i>	<i>2 304</i>	<i>2 279</i>	<i>2 549</i>	<i>5 343</i>
<i>Changements d'usage</i>	<i>820</i>	<i>881</i>	<i>1 645</i>	<i>678</i>	<i>1 263</i>	<i>1 348</i>	<i>2 435</i>	<i>4 357</i>	<i>nd</i>

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

D'après les données communiquées à votre rapporteure pour avis par le Gouvernement, **le parc HLM comptait, au 1^{er} janvier 2011, 4 421 506 logements, un chiffre en augmentation de seulement 9,1 % par rapport à 2001.**

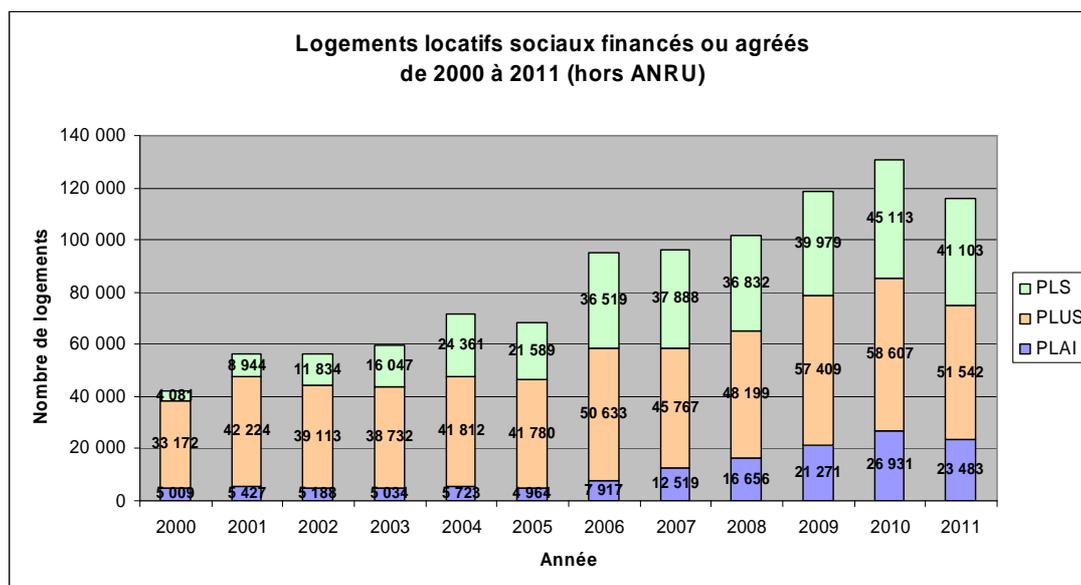
Autrement dit, **le parc HLM n'a augmenté sur une décennie que de 370 000 logements sociaux, soit de moins de 40 000 logements en moyenne annuelle.**

- **Votre rapporteure pour avis relève, d'autre part, que, comme l'indiquait notre collègue Claude Bérit-Débat, « l'évolution de la typologie des logements sociaux financés depuis 2002 doit conduire à relativiser cette accélération du rythme de construction de logements sociaux »².**

Le graphique suivant illustre que **cette accélération n'a pas concerné en priorité les logements très sociaux.**

¹ Donnée non disponible.

² Ibid., p. 13.



Source : Rapport n° 757 (2011-2012), Ibid., p. 14.

48,8 % de l'augmentation constatée entre 2002 et 2011 du nombre annuel de logements sociaux financés ou agréés est ainsi imputable aux prêts locatifs sociaux (PLS). Par ailleurs, le taux de PLS est passé de 21,1 % à 35,4 % de l'ensemble des logements locatifs sociaux financés ou agréés.

Au vu des plafonds de ressources fixés pour accéder au PLS, votre rapporteure pour avis ne peut que constater que l'effort de financement n'a pas visé prioritairement les logements très sociaux.

B. LE DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT EN MATIÈRE DE LOGEMENT SOCIAL

La dernière décennie a été marquée par un véritable désengagement de l'État en matière de logement social.

Le bilan de l'effort public en faveur du logement montre ainsi **un effondrement sur la période 2000-2012 des aides budgétaires à la pierre, compensé par une augmentation des contributions extérieures – telles que la contribution d'Action logement – et par l'effort des collectivités locales.**

EFFORT PUBLIC EN FAVEUR DU LOGEMENT
(en millions d'euros)

	2000 DO + CP	2002 DO + CP	2005 DO + CP	2009 CP	2010 CP	2011 CP	2012 CP
Total aides budgétaires ¹	10 096,9	10 238,8	9 922,5	9 174,6	9 347,7	9 181,4	8 907,8
<i>Dont aides budgétaires à la pierre²</i>	<i>1 987,8</i>	<i>1 938,3</i>	<i>1 537,9</i>	<i>834,9</i>	<i>862,9</i>	<i>1 082,0</i>	<i>860,7</i>
Total dépenses fiscales	9 177,1	9 280,0	10 731,0	14 510,0	15 480,0	15 623,0	15 564,0
Total contributions extérieures ³	9 064,6	10 683,0	12 277,0	14 165,0	14 518,0	14 847,5	15 034,0
Effort des collectivités locales ⁴	430,0	476,0	830,1	1 793,4	1 740,8	1 740,8	1 740,8

Source : Avis n° 111 (2011-2012) présenté au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi de finances pour 2012, Tomes VII : Ville et logement, MM. Claude Dilain et Thierry Repentin, p. 22.

Ce désengagement s'est traduit par **une forte diminution de la subvention budgétaire unitaire de l'État pour la construction de logements sociaux.**

En 2011, cette subvention a atteint environ 1 100 euros pour un prêt locatif à usage social (PLUS), contre près de 6 000 euros en 2002, et 10 000 euros pour un prêt locatif aidé d'intégration (PLAI), contre plus de 15 000 euros en 2002.

¹ Outre les aides budgétaires à la pierre, il s'agit des aides budgétaires à la personne (aides personnelles au logement, garantie des risques locatifs...) ainsi que l'épargne logement ou la compensation de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB).

² Outre les crédits destinés à la construction, à l'amélioration de l'habitat et à la rénovation urbaine, les aides budgétaires à la pierre comprennent la garantie de l'accession sociale à la propriété, le Fonds national à la rénovation thermique ou encore l'aide au logement dans les départements d'outre-mer.

³ Il s'agit notamment des contributions d'Action logement, de la contribution des régimes sociaux au financement des aides personnelles au logement ou de la contribution des employeurs au Fonds national d'aide au logement.

⁴ Il s'agit des prêts et subventions versés dans le secteur du logement par les communes et groupements fiscalisés de plus de 5 000 habitants, les départements et les régions

ÉVOLUTION DE LA SUBVENTION UNITAIRE DE L'ÉTAT
(en euros courants par logement)¹

	PLUS		PLAI	
	Neuf	Acquisition	Neuf	Acquisition
2002	5 756	6 959	15 582	15 204
2003	5 704	7 183	13 288	15 217
2004	2 445	2 976	11 757	11 737
2005	2 578	3 301	11 899	11 792
2006	2 463	3 223	12 007	10 151
2007	2 740	3 483	12 851	12 638
2008	3 003	3 570	13 859	11 920
2009	3 043	3 638	14 332	13 532
2010	1 872	1 955	11 996	10 712
2011	1 208	1 107	10 748	9 930

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Ces différentes données illustrent donc que **ce n'est nullement grâce à l'État que l'accroissement de la production a été obtenu au cours des dernières années.**

Cet accroissement s'explique par la mobilisation des bailleurs sociaux et des collectivités territoriales, qui ne s'est jamais démentie et que votre rapporteure pour avis tient à saluer.

Pour ce qui concerne le bouclage financier d'un logement social en PLUS ou en PLAI, **la part de la subvention de l'État est aujourd'hui inférieure aux subventions des collectivités territoriales et aux fonds propres des bailleurs sociaux.**

Cette baisse du soutien financier de l'État explique pour une part la forte proportion de PLS (peu subventionnés) dans le bilan de production. Mais elle a aussi une conséquence très négative, à savoir **l'augmentation du niveau des loyers de sortie des logements sociaux** qui, pour toutes les catégories, s'approchent des loyers plafonds, eux-mêmes supérieurs aux barèmes supérieurs des aides à la personne, comme l'a souligné une récente étude du

¹ Hors subvention pour surcharge foncière et prime spécifique en Île-de-France.

Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD)¹. Or les demandeurs de logements sociaux ont des revenus de plus en plus bas et leurs dépenses en matière de logement pèsent de façon de plus en plus insupportable sur leur pouvoir d'achat et accroissent l'exclusion.

MODALITÉS DU BOUCLAGE FINANCIER DE PRÊTS PLUS ET PLAI
(en euros)

	PLUS		PLAI	
	Montant moyen (en €)	Proportion	Montant moyen (en €)	Proportion
Subventions de l'État (subvention principale, surcharge foncière, prime spécifique en Île-de-France)	2 515	1,8 %	12 586	8,8 %
Subventions des collectivités locales	9 675	6,8 %	12 634	8,9 %
Subvention de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC)	3 669	2,6 %	2 258	1,6 %
Autres subventions	1 402	1,0 %	1 190	0,8 %
Total subventions	17 260	12,2 %	28 668	20,1 %
Total prêts	105 144	74,1 %	100 655	70,7 %
Fonds propres	19 541	13,8 %	13 001	9,1 %
Total de l'opération	141 945	100 %	142 324	100 %

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

La part des fonds propres versés par les organismes HLM par opération est en hausse très forte depuis plusieurs années. Sans cet effort accru, la production n'aurait pu croître. Mais l'Union sociale pour l'habitat (USH) souligne à juste titre que les fonds propres ainsi mobilisables ne sont pas inépuisables et que, sans aides supplémentaires, la plupart des organismes ne pourront plus boucler les financements des programmes de construction et de rénovation.

¹ « Loyers Hlm, droit au logement et mixité sociale », Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, avril 2012.

La mobilisation des bailleurs sociaux est d'autant plus remarquable qu'ils ont subi le « prélèvement » institué par l'article 210 de la loi de finances pour 2011¹.

Les organismes HLM et les sociétés d'économie mixte (SEM) sont en effet soumis depuis 2011 à un prélèvement assis sur leur potentiel financier, dont le produit annuel atteint 175 millions d'euros, et à une majoration de la part variable de la cotisation additionnelle qu'ils versent à la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), plafonnée à 70 millions d'euros pendant trois ans.

Aux yeux de votre rapporteure pour avis, outre le fait que ce prélèvement illustre la tendance de la précédente majorité à faire en sorte que, comme l'indiquait notre ancienne collègue Nicole Bricq, « *l'État dépense l'argent des autres* »², **ce prélèvement affecte les capacités d'investissement des organismes HLM et constitue donc un frein à la construction de nouveaux logements sociaux.**

Comme l'indique par ailleurs l'Union sociale pour l'habitat (USH), « *son mode de calcul est à la fois inéquitable (à l'encontre des organismes qui n'appartiennent pas à des groupes, comme les OPH³ et une partie des ESH⁴) et contreproductif (il sanctionne particulièrement les organismes qui mènent des opérations ANRU ou constituent des réserves foncières pour construire)* »⁵.

C. LES « BOULETS FISCAUX » : DES NICHES FISCALES COÛTEUSES ET INEFFICACES CONTINUENT DE PESER LOURDEMENT SUR LES FINANCES PUBLIQUES

Notre ancienne collègue Nicole Bricq relevait en 2011, l'« **explosion de la dépense fiscale** »⁶ en matière de logement.

Entre 2007 et 2012, le montant des dépenses fiscales en direction de l'offre de logement est ainsi passé de 9,4 à 13,4 milliards d'euros, soit une progression de 43 %. **Le montant des dépenses fiscales est aujourd'hui très largement supérieur aux crédits budgétaires consacrés au logement.**

Le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013 confirme le poids des dépenses fiscales en matière de logement, tout en prévoyant une légère décreue en 2013.

¹ Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

² « Prélèvements obligatoires 2007-2012 : un quinquennat d'incohérences et d'injustices », *Rapport d'information n° 64 (2011-2012) fait au nom de la commission des finances sur les prélèvements obligatoires et leur évolution*, Mme Nicole Bricq, p. 93.

³ *Offices publics de l'habitat.*

⁴ *Entreprises sociales pour l'habitat.*

⁵ *Contribution écrite transmise à votre rapporteure pour avis.*

⁶ « Prélèvements obligatoires 2007-2012 : un quinquennat d'incohérences et d'injustices », *Ibid.*, p. 91.

**MONTANT DES DÉPENSES FISCALES SUR IMPÔTS D'ÉTAT
RATTACHÉES AUX PROGRAMMES LOGEMENT
DE LA MISSION « ÉGALITÉ DES TERRITOIRES, LOGEMENT ET VILLE »**
(en millions d'euros)

	2011	2012	2013
Programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables »	25	25	25
Programme 109 « Aide à l'accès au logement »	53	56	55
Programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat »	13 096	13 518	13 173

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013.

Votre rapporteure pour avis note que, **au cours du quinquennat écoulé, des dépenses fiscales très coûteuses et inefficaces ont été mises en place, puis supprimées. Malgré leur suppression, elles continuent de peser lourdement sur les finances publiques.**

● Il s'agit tout d'abord du **crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt supportés à raison de l'acquisition ou de la construction de l'habitat principale**, dit « crédit d'impôt TEPA ».

Mis en place en 2007 avec l'objectif de faire passer le taux de propriétaires de 56 % à 70 %, il a été supprimé par la loi de finances pour 2011¹, dans le cadre de la réforme de l'accession sociale à la propriété.

Le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales a dressé en juin 2011 un bilan très sévère de ce dispositif jugeant qu'il « *souffre d'un fort effet d'aubaine car il bénéficie à l'ensemble des ménages souhaitant acquérir une résidence principale et non seulement aux primo accédants, et il donne droit à un crédit d'impôt d'autant plus élevé que le ménage acquiert un bien onéreux, alors même que ce ménage avait a priori moins besoin d'aide pour son projet d'accession. Par ailleurs, en termes redistributifs, ce dispositif favorise les déciles les plus aisés. Ainsi son caractère universel favorise la hausse des prix dans les zones tendues. Enfin,*

¹ Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

n'étant pas pris en compte par les banques dans le calcul de la solvabilité des ménages, il n'a qu'un effet déclencheur limité »¹.

Notre ancienne collègue Nicole Bricq soulignait par ailleurs que « *ce mécanisme, institué sans plafonnement des ressources des bénéficiaires ni limitation à la première opération d'accession à la propriété a eu un coût prohibitif, estimé à 3,7 milliards d'euros en année pleine sur la base de 740 000 prêts, pour un résultat médiocre* »², puisque le taux de propriétaires n'a été relevé qu'à 58 %.

Votre rapporteure pour avis partage ce jugement très sévère sur ce dispositif. Elle relève par ailleurs que, ce dernier s'appliquant sur les cinq premières annuités de remboursement des prêts, **il continue de peser lourdement sur les finances publiques.** Son coût devrait ainsi atteindre 1,47 milliard d'euros en 2013, ce qui en fait la onzième dépense fiscale la plus coûteuse³.

LE COÛT DU « CRÉDIT D'IMPÔT TEPA »

	2011	2012	2013
Coût (en millions d'€)	1 863	2 100	1 465

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013, p. 88.

• **Le « dispositif Scellier » constitue un autre exemple de l'« héritage lourd et durable »**⁴, pour reprendre les termes de notre ancien collègue Thierry Repentin, **laissé par le Gouvernement précédent.** Ce dispositif constitue en effet lui aussi « *une mauvaise affaire pour l'État* »⁵.

Institué par l'article 31 de la loi de finances rectificative pour 2008⁶ en remplacement de deux autres dispositifs de soutien à l'investissement locatif, à savoir le « Robien » et le « Borloo neuf », **le « Scellier » cumule les défauts :**

– **l'inefficience en termes de zonages et de loyer de sortie,** l'Inspection générale des finances (IGF) ayant jugé que, comme les autres incitations fiscales à l'investissement immobilier locatif pour les particuliers, il ne parvient « *que partiellement à orienter l'investissement logement vers les*

¹ Cité in : Avis n° 111 (2011-2012), *Ibid.*, p. 32.

² « Prélèvements obligatoires 2007-2012 : un quinquennat d'incohérences et d'injustices », *Ibid.*, p. 91.

³ *Évaluation des voies et moyens*, p. 20.

⁴ Avis n° 111 (2011-2012), *Ibid.*, p. 25.

⁵ « Prélèvements obligatoires 2007-2012 : un quinquennat d'incohérences et d'injustices », *Ibid.*, p. 93.

⁶ Loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008.

territoires et les types d'offre locative visés »¹ et, notamment, il « ne contribue (...) pas directement à la production de logements à loyer modéré »² ;

– **un effet inflationniste**, notre ancienne collègue Nicole Bricq jugeant que la politique conduite au cours des dernières années a « alimenté la hausse des prix, aussi bien pour l'acquisition que pour la location et a favorisé, pendant la crise, la permanence d'une bulle immobilière empêchant une adaptation des prix à la solvabilité des ménages »³ ;

– enfin et surtout, **un coût budgétaire important et qui continue de progresser**, malgré sa suppression par la loi de finances pour 2012 à compter du 1^{er} janvier 2013. **En 2013, ce dispositif devrait ainsi coûter près de 930 millions d'euros, en progression de près de 38 % par rapport à 2012.**

LE COÛT DU « DISPOSITIF SCELLIER »

	2011	2012	2013
Coût ⁴ (en millions d'€)	360	675	930

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013, p. 89.

Les exemples du « crédit d'impôt TEPA » et du « Scellier » illustrent l'impact lourd sur les finances publiques de la politique fiscale déraisonnable menée au cours des cinq dernières années en matière de logement.

Votre rapporteure pour avis note que **les 2,5 milliards d'euros de coût cumulé de ces deux mesures sont autant qui ne peuvent être utilisés pour soutenir la construction de logements sociaux ou l'accession sociale à la propriété.**

¹ « Évaluation des dépenses fiscales en faveur de l'investissement immobilier locatif », *Inspection générale des finances*, juin 2011, p. 11.

² *Ibid.*, p. 12.

³ « Prélèvements obligatoires 2007-2012 : un quinquennat d'incohérences et d'injustices », *Ibid.*, p. 94.

⁴ Il s'agit du coût cumulé des dispositifs « Scellier » et « Scellier intermédiaire ».

II. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2013 ILLUSTRE LA VOLONTÉ SOUTENUE DU GOUVERNEMENT EN MATIÈRE DE LOGEMENT

A. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS « LOGEMENT » DE LA MISSION « ÉGALITÉ DES TERRITOIRES, LOGEMENT ET VILLE »

1. Une mission au périmètre profondément modifié et dont les crédits diminuent en 2013

La mission « Égalité des territoires, logement et ville » succède à la mission « Ville et Logement ».

Comme l'indique le Gouvernement, cette mission *« correspond à la création du ministère de l'Égalité des territoires et du logement. Elle répond au besoin d'articuler, au service de l'égalité des territoires, les politiques de l'aménagement, du logement, de l'urbanisme et de la ville, ainsi que celles de l'hébergement et de la lutte contre l'exclusion »*¹.

La mission « Ville et logement » comprenait quatre programmes :

- le programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » ;
- le programme 109 « Aide à l'accès au Logement » ;
- le programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement » ;
- le programme 147 « Politique de la ville et Grand Paris ».

La mission « Égalité des territoires, logement et ville » comprend cinq programmes :

- les programmes 177 et 109 sont inchangés par rapport à 2012 ;
- le programme 135 est désormais intitulé « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » : il regroupe les crédits de l'ancien programme 135 et les crédits relatifs à l'urbanisme et à l'aménagement, ainsi que ceux du Grand Paris ;
- le programme 147 ne comprend désormais plus le Grand Paris ;
- le nouveau programme 337 « Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville » concentre les effectifs et les crédits de masse salariale du ministère de l'égalité des territoires et du logement.

Votre rapporteure pour avis souligne que cette évolution de la maquette budgétaire rend difficile le contrôle parlementaire, en empêchant les comparaisons d'un exercice budgétaire à l'autre.

¹ *Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013, p. 8.*

Elle relève par ailleurs que **les crédits de la mission sont, en 2013, en diminution de 6,2 % en autorisations d'engagement (AE) et de 5,6 % en crédits de paiement (CP).**

ÉVOLUTION DES CRÉDITS
DE LA MISSION « ÉGALITÉ DES TERRITOIRES, LOGEMENT ET VILLE »
(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	LFI 2012	PLF 2013	Évolution	LFI 2012	PLF 2013	Évolution
Programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables »	1 206,3	1 220,9	+ 1,2 %	1 206,3	1 220,9	+ 1,2 %
Programme 109 « Aide à l'accès au logement »	5 490,2	4 892,7	- 10,9 %	5 490,2	4 892,7	- 10,9 %
Programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat »	558,1	628,8	+ 12,7 %	420,9	563,7	+ 33,9 %
Programme 147 « Politique de la ville »	527,4	504,6	- 4,3 %	540,0	504,7	- 6,5 %
Programme 337 « Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville »	811,9	816,1	+ 0,5 %	811,9	816,1	+ 0,5 %
Total de la mission	8 593,9	8 063,1	- 6,2 %	8 469,2	7 998,1	- 5,6 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013.

Votre rapporteure pour avis souligne cependant que **de nouvelles ressources extrabudgétaires** – qu'elle examinera dans la suite du présent rapport – **compenseront en 2013 cette évolution des crédits budgétaires** : d'une part des sommes importantes issues de la participation des entreprises à l'effort de construction (PEEC), d'autre part le produit de la mise aux enchères des quotas d'émission affecté à l'Agence nationale de l'habitat (ANAH).

2. La mission comprend quatre programmes « Logement » dont le poids budgétaire et l'évolution des crédits en 2013 sont très variables

a) *Le programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables »*

Le programme 177 représente environ 15 % des crédits de la mission : il regroupe les crédits de la politique d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées.

Les crédits de ce programme augmentent, en 2013, de 1,2 % tant en AE qu'en CP, soit de 14,6 millions d'euros.

Votre rapporteure pour avis note cependant que l'action « Aide alimentaire » a été transférée vers le programme 304 « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales » relevant de la mission « Solidarité, insertion et égalités des chances ».

En conséquence, à périmètre constant, le programme voit ses crédits augmenter d'environ 3,2 % en AE et en CP.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 177

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	LF 2012	PLF 2013	Évolution	LF 2012	PLF 2013	Évolution
Prévention de l'exclusion	58,3	57,1	- 2,1 %	58,3	57,1	- 2,1 %
Hébergement et logement adapté	1 095,7	1 131,2	+ 3,2 %	1 095,7	1 131,2	+ 3,2 %
<i>Aide alimentaire</i>	22,9	-	-	22,9	-	-
Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale	15,3	14,2	- 7,2 %	15,3	14,2	- 7,2 %
Rapatriés	14,1	18,4	+ 30,5 %	14,1	18,4	+ 30,5 %
Programme 177 : Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	1 206,3	1 220,9	+ 1,2 %	1 206,3	1 220,9	+ 1,2 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013.

Avant d'examiner chacune des actions de ce programme, **vo**tre rapporteure pour avis souhaite au préalable **saluer la sincérité du budget 2013 pour ce qui concerne le programme 177**.

A l'occasion de l'examen des derniers projets de loi de finances, **notre ancien collègue Thierry Repentin**, rapporteur pour avis au nom de votre commission des affaires économiques, **n'avait cessé de dénoncer la sous-budgétisation de ce programme**, soulignant ainsi l'année dernière que « *le niveau des crédits inscrits du programme 177 au projet de loi de finances pour 2012 [illustre] l'insincérité de ce budget* »¹, les crédits inscrits pour 2012 étant très inférieurs à ceux consommés en 2010. Il estimait que « *cette sous-budgétisation chronique [était] inacceptable : elle nuit en effet fortement à l'action des services de l'État en charge de la lutte contre l'exclusion et, surtout, au travail des associations* »².

Votre rapporteure pour avis se réjouit donc que les crédits demandés pour 2013 soient à la hauteur des crédits consommés en 2011.

● L'action « **Prévention de l'exclusion** » finance des actions de prévention des situations de rupture pour des personnes âgées ou en situation de handicap, souvent sans domicile. Elle assure également le financement d'actions d'accès au droit, d'information, d'aide à l'insertion et de prévention de l'exclusion en particulier en direction des gens du voyage.

L'intervention en direction des personnes âgées et des personnes handicapées concentre l'essentiel des crédits de cette action (42 millions d'euros). Il s'agit notamment de la prise en charge de frais de séjour en établissement d'hébergement de personnes âgées SDF et du versement de l'allocation compensatrice de tierce personne (24,3 millions d'euros) ainsi que de la prise en charge de frais de séjour en établissement d'hébergement pour personnes handicapées SDF et du versement de l'allocation compensatrice de tierce personne (15,2 millions d'euros).

S'agissant des **gens du voyage**, cette action permet principalement de cofinancer le fonctionnement des aires d'accueil via l'aide au logement temporaire 2 (« ALT 2 »), à hauteur de 12,4 millions d'euros.

● L'action « **Hébergement et logement adapté** » concentre près de **93 % des crédits du programme 177**. Elle finance notamment :

– **la veille sociale**, c'est-à-dire, notamment, les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), le « 115 », les SAMU sociaux ou les accueils de jour, pour un montant de **85,9 millions d'euros en 2013, en augmentation de 7,4 % par rapport à 2012** ;

¹ Avis n° 111 (2011-2012), *Ibid.*, p. 12.

² *Ibid.*, p. 13.

– l'hébergement d'urgence, à hauteur de 275 millions d'euros en 2013, soit une augmentation de 12,7 % par rapport à 2012 ;

– les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), à hauteur de 610 millions d'euros.

Votre rapporteure pour avis salue l'augmentation remarquable des crédits destinés à la veille sociale et à l'hébergement d'urgence, qui constitue la traduction budgétaire de l'annonce par le Gouvernement, le 20 septembre dernier, d'un plan d'urgence pour les personnes sans abri, portant en particulier sur la veille sociale, le maintien des capacités d'accueil et leur renforcement sur les territoires en tensions, ainsi que l'accompagnement des personnes accueillies.

S'agissant de la veille sociale, l'augmentation des crédits permettra ainsi « la pérennisation et le renforcement du financement des missions remplies par diverses plates-formes en particulier les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), plates formes uniques mettant en réseau le dispositif d'accueil, d'hébergement, d'insertion et d'accès au logement afin de faire évoluer les procédures d'accueil et d'orientation, de favoriser la transition de l'urgence vers l'insertion et garantir la fluidité vers le logement »¹.

S'agissant de l'hébergement d'urgence, la hausse de la dotation permettra de financer 500 nouvelles places et la pérennisation des places ouvertes dans le cadre de la campagne hivernale de 2012.

• **L'action « Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale »** finance notamment le soutien aux têtes de réseaux intervenant dans le domaine de la lutte contre les exclusions (6,4 millions d'euros) ou la contribution au fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP – 4,7 millions d'euros).

• **L'action « Rapatriés »**, enfin, regroupe les actions menées en faveur des rapatriés depuis la loi de 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés². Elle finance notamment l'allocation de reconnaissance (17,5 millions d'euros en 2013).

Votre rapporteure pour avis s'interroge, comme notre ancien collègue Thierry Repentin³, quant à la pertinence du rattachement de cette action à la mission « Égalité des territoires, logement et ville ».

¹ Réponse au questionnaire budgétaire.

² Loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés.

³ Cf. Avis n° 115 (2010-2011) fait au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, sur le projet de loi de finances pour 2011, Tome VII : Ville et logement, MM. Pierre André et Thierry Repentin, p. 29.

b) *Le programme 109 « Aide à l'accès au logement »*

Le programme 109 représente plus de 60 % des crédits de la mission : il regroupe les crédits constituant la contribution de l'État au financement des aides à la personne, les crédits de soutien aux associations agissant dans le domaine du logement ainsi que ceux destinés au financement du système de garantie des risques locatifs.

Les crédits de ce programme sont en diminution d'environ 11 % en 2013.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 109
(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	LF 2012	PLF 2013	Évolution	LF 2012	PLF 2013	Évolution
Aides personnelles	5 470,0	4 875,7	- 10,9 %	5 470,0	4 875,7	- 10,9 %
Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté	8,2	8,0	- 2,4 %	8,2	8,0	- 2,4 %
Garantie des risques locatifs	12,0	9,0	- 25,0 %	12,0	9,0	- 25,0 %
Programme 109 « Aide à l'accès au logement »	5 490,2	4 892,7	- 10,9 %	5 490,2	4 892,7	- 10,9 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013

● **L'action « Aides personnelles », qui regroupe plus de 99 % des crédits du programme, constitue la contribution de l'État au financement du Fonds national d'aide au logement (FNAL), fonds qui assure le financement des aides au logement.**

Les crédits de cette action sont en diminution d'environ 600 millions d'euros en 2013.

Pour autant, votre rapporteure pour avis relève que « *cette diminution (...) ne porte aucunement atteinte au périmètre des aides ni à leur montant individuel dans la mesure où aucune modification n'est introduite dans leurs*

conditions d'attribution »¹. Cette diminution sera compensée par l'affectation au FNAL de nouvelles recettes, à hauteur de 848 millions d'euros :

– 400 millions d'euros en provenance d'un prélèvement exceptionnel sur les versement des employeurs au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) prévu par l'article 30 du présent projet de loi de finances² ;

– 448 millions d'euros correspondant à une fraction du prélèvement de solidarité sur les revenus du patrimoine et les produits de placement dont la création est prévue par l'article 3 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013.

Votre rapporteure pour avis se félicite par ailleurs de la décision du Gouvernement de revenir sur la décision prise par la précédente majorité d'indexer l'évolution des aides personnelles au logement sur la croissance, soit 1 %. Au 1^{er} janvier 2013, les barèmes des aides personnelles au logement seront actualisés en fonction de l'évolution de l'indice de référence des loyers (IRL).

Cette décision est très importante pour nos concitoyens, et notamment pour les plus modestes d'entre eux. En effet, « *par l'indexation des paramètres du barème représentatifs de la dépense de logement sur l'évolution de l'indice de référence des loyers (IRL), le Gouvernement souhaite assurer le maintien de l'efficacité sociale de l'aide, en veillant à ce que les taux d'effort des ménages ne se dégradent pas* »³.

Votre rapporteure pour avis souligne néanmoins qu'en dépit de ces progrès, il est à craindre que la non-solvabilisation des familles très modestes par les aides à la personne se poursuive, sachant par ailleurs que le forfait « charges » n'évolue pas au même rythme que les prix de l'énergie.

• L'action « **Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté** » finance certaines associations actives dans le domaine du logement, notamment l'Association nationale d'information sur le logement (ANIL) et les associations départementales (ADIL), à hauteur de 6,9 millions d'euros.

¹ Réponse au questionnaire budgétaire.

² Le projet de loi de finances pour 2013 dispose que « la contribution d'Action logement au financement du FNAL est instaurée de manière temporaire sur la période 2013-2015. Elle est fixée à 400 M€. Ce montant sera réduit en 2014 et 2015 dans le cadre d'une réforme du financement de la rénovation urbaine qui conduira à établir des sources nouvelles de financement en lieu et place du prélèvement sur le potentiel financier des bailleurs sociaux ».

³ Réponse au questionnaire budgétaire.

• L'action « Garantie des risques locatifs » finance la part « État » due au fonds de garantie universelle des risques locatifs (GURL).

L'objectif de la GRL est d'« assurer une sécurisation des propriétaires bailleurs (...) [, de] permettre à la fois d'élargir la base des locataires acceptés par les bailleurs et (...) desserrer le frein au développement d'une offre locative privée que constitue le risque d'impayés, ce qui devrait encourager un accroissement du parc locatif »¹.

La diminution de près de 25 % de la dotation budgétaire en 2013 illustre le doute manifesté par les pouvoirs publics sur le dispositif actuel de GRL.

Votre rapporteure pour avis estime qu'il est temps de mettre en œuvre un mécanisme universel de garantie des risques locatifs. Elle rappelle que le Président de la République s'était engagé à mettre en place un dispositif de caution solidaire pour les jeunes, permettant à la fois de couvrir la prise en charge du dépôt de garantie et des impayés de loyer.

c) Le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat »

Le programme 135 regroupe désormais les crédits de l'ancien programme « Développement et amélioration de l'habitat » et ceux relatifs à l'urbanisme et à l'aménagement qui relevaient jusqu'en 2012 du programme « Urbanisme, paysages, eau et biodiversité ».

Ses crédits sont en augmentation en 2013 de près de 13 % en AE et de plus d'un tiers en CP.

¹ Réponse au questionnaire budgétaire.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 135
(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	LF 2012	PLF 2013	Évolution	LF 2012	PLF 2013	Évolution
Construction locative et amélioration du parc	458,9	505,0	+ 10,0 %	322,6	439,9	+ 36,4 %
Soutien à l'accèsion à la propriété	4,5	4,3	- 4,4 %	4,5	4,3	- 4,4 %
Lutte contre l'habitat indigne	-	7,9	-	-	7,9	-
Réglementation, politique technique et qualité de la construction	27,3	46,7	+ 71,1 %	27,3	46,7	+ 71,1 %
Soutien	18,5	17,7	- 4,3 %	18,5	17,7	- 4,3 %
Urbanisme et aménagement	48,9	47,2	- 3,5 %	48,0	47,2	- 3,5 %
Grand Paris	-	-	-	-	-	-
Politique 135 : Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	558,1	628,8	+ 12,7 %	420,9	563,7	+ 33,9 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013

● **L'action « Construction locative et amélioration du parc » retrace les crédits budgétaires relatifs au développement et à l'amélioration du parc locatif social dans l'Hexagone (en dehors des opérations de rénovation urbaine) et ceux relatifs aux investissements nécessaires à l'accueil des gens du voyage.**

Cette action, qui regroupe environ **80 % des crédits du programme**, constitue, comme le soulignait notre ancien collègue Thierry Repentin, le **« thermomètre de l'effort budgétaire en faveur de la construction et la réhabilitation de logements sociaux »**¹.

¹ Avis n° 111 (2011-2012), *Ibid.*, p. 20.

Alors que l'année dernière, notre ancien collègue soulignait que « *la forte diminution des crédits du programme 135 et de l'action 1 « Construction locative et amélioration du parc* » illustre le désengagement de l'État en matière de logement social », **vo**tre rapporteure pour avis ne peut que constater l'augmentation sensible des crédits de cette action, de 10 % en AE et de plus de 36 % en CP.

Votre rapporteure pour avis souligne que **cette évolution est un premier pas vers la mise en œuvre de l'engagement pris par le Président de la République de doubler les aides à la pierre**. Elle juge que ce doublement revêt une réelle urgence.

Au sein de cette action, **500 millions d'euros en AE et 427 millions d'euros en CP** sont destinés au développement et à l'amélioration du parc locatif social.

Votre rapporteure pour avis relève que **les objectifs annuels de construction de logements sociaux ont été relevés** conformément aux engagements du Président de la République **et sont très ambitieux**.

Il s'agit ainsi de **financer 150 000 logements locatifs sociaux**, dont 33 000 PLAI, 69 000 PLUS et 48 000 PLS¹, soit une hausse de près de 25 % par rapport à 2012. Cette augmentation **s'accompagne d'un fléchage social renforcé**, avec une augmentation de 50 % de l'objectif de financement de PLAI.

Enfin, l'effort de recentrage du financement sur les zones les plus tendues du territoire se poursuit. **La « surcharge foncière »** qui « *a vocation à permettre l'équilibre des opérations pour compenser le coût du foncier sur les territoires les plus tendus, est renforcée par rapport à 2012* »², avec une augmentation de plus de 20 millions d'euros.

Votre rapporteure pour avis note cependant avec inquiétude que **la diminution de la subvention unitaire par logement social se poursuit, ce qui risque de freiner l'atteinte de ces objectifs ambitieux**. La subvention unitaire devrait ainsi passer de 600 à 400 euros pour les PLUS et de 9 600 à 7 500 euros pour les PLAI. Elle note que si **les aides provenant d'Action Logement peuvent paraître compenser temporairement cette baisse**, seule une augmentation effective des crédits budgétaires assurera un niveau suffisant de production de logements sociaux.

¹ Cf. *Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013*, p. 99.

² *Ibid.*, p. 100.

DÉCOMPOSITION DES 500 MILLIONS D'EUROS PRÉVUS EN 2013

	Nombre de logements	Subvention moyenne par logement (en €)	Coût total (en M€)
PLUS	69 000	400	27,6
PLAI	33 000	7 500	247,5
PLS	48 000	-	-
Surcharge foncière	-	-	214,9
Démolition	1 200	2 500	3,0
Actions d'accompagnement	-	-	7,0

Source : *Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013, p. 100.*

• L'action « **Soutien à l'accession à la propriété** », qui finance les frais de gestion des dispositifs d'accession sociale à la propriété, est dotée en 2013 de 4,3 millions d'euros.

• L'action « **Lutte contre l'habitat indigne** » retrouve une dotation budgétaire en 2013, ce qui illustre, aux yeux de votre rapporteure pour avis, l'engagement du Gouvernement à lutter contre ce fléau.

7,9 millions d'euros sont ainsi inscrits, permettant notamment de financer les travaux d'office en cas de carence du propriétaire (5,1 millions d'euros) et les diagnostics et les contrôles après travaux (1,3 million d'euros).

• L'action « **Réglementation, politique technique et qualité de la construction** » regroupe les crédits relatifs à la politique de qualité de la construction et à la sécurisation des rapports entre les personnes, notamment les dépenses liées au contentieux de l'habitat et de l'urbanisme, en particulier dans le cadre de l'application du droit au logement opposable (DALO).

Les crédits de cette action sont en forte augmentation (+ 71,1 %) en 2013, notamment sous l'effet de la forte augmentation du coût du contentieux DALO.

Votre rapporteure pour avis note par ailleurs que **5 millions d'euros sont prévus pour financer le dispositif des observatoires du logement. Il s'agit d'un dispositif très important qui présente, comme le souligne le Gouvernement, « un intérêt majeur pour l'État, les collectivités locales, les acteurs du logement en général et les habitants, ces observatoires pouvant**

servir tant pour territorialiser la politique nationale que pour les politiques locales ou la connaissance des marchés »¹.

D'après les informations transmises à votre rapporteure pour avis, le dispositif devrait s'appuyer sur :

– des observatoires locaux (environ 75) dans les agglomérations de plus de 50 000 habitants : une subvention de l'État de 50 000 euros par observatoire est prévue, soit 3,75 millions d'euros en 2013 ;

– une structure nationale chargée de coordonner l'ensemble des observatoires, de leur apporter les supports techniques et méthodologiques et d'assurer le traitement des informations recueillies, dotée de 1,25 million d'euros en 2013.

● **L'action « Soutien »** regroupe les crédits budgétaires qui concourent globalement à la mise en œuvre des politiques d'aménagement, de l'urbanisme et du logement. Elle finance notamment les études centrales et locales (5,2 millions d'euros) et les commissions de médiation pour la mise en œuvre du DALO (4,3 millions d'euros).

● **L'action « Urbanisme et aménagement »** recouvre les activités de l'État dans le domaine de l'urbanisme. Près de 28 millions d'euros visent à financer la politique d'aménagement de l'État (grandes opérations d'urbanisme en Île-de-France, opérations d'intérêt national...), tandis que 8,7 millions d'euros sont destinés à financer les agences d'urbanisme.

● **L'action « Grand Paris » ne dispose d'aucune dotation budgétaire pour 2013.** La société du Grand Paris (SGP) est en effet financée par des taxes affectées.

d) Le programme 337 « Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville »

Le programme 337 a été créé suite à la création du ministère de l'Égalité des territoires, qui a donné lieu à la répartition des moyens de personnel entre ce ministère et le ministère de l'Écologie.

Ce nouveau programme concentre les effectifs et les crédits de masse salariale du ministère de l'Égalité des territoires et du logement, à l'exception notamment de ceux relatifs au Secrétariat général du Comité interministériel des villes (SG-CIV) et des délégués du préfet à la politique de la ville.

¹ *Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013, p. 106.*

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 337
(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	LF 2012	PLF 2013	Évolution	LF 2012	PLF 2013	Évolution
Personnels œuvrant pour les politiques de l'urbanisme, de l'aménagement, du logement et de l'habitat	702,6	701,6	- 0,1 %	702,6	701,6	- 0,1 %
Personnels œuvrant au soutien du programme Conduite et politique de l'égalité des territoires, du logement et de la ville	109,2	114,5	+ 4,8 %	109,2	114,5	+ 4,8 %
Programme 337 : Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville	811,9	816,1	+ 0,5 %	811,9	816,1	+ 0,5 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013.

B. LA DIMINUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EST COMPENSÉE PAR LE RECOURS À DES RESSOURCES EXTRABUDGÉTAIRES

La diminution des crédits budgétaires de la mission « Égalité des territoires, logement et ville » prévue pour 2013 est compensée par le recours à des ressources extrabudgétaires.

Plus de 2 milliards d'euros de moyens complémentaires devraient ainsi être affectés à la politique du Logement.

- Comme indiqué précédemment, l'article 30 du projet de loi de finances prévoit ainsi le **prélèvement sur la participation des employeurs à**

l'effort de construction (PEEC) d'un montant annuel de 400 millions d'euros affecté au Fonds national d'aide au logement (FNAL).

Ce même article prévoit également d'affecter les produits de cession des quotas d'émission de CO₂ à l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), pour financer son budget d'intervention, à hauteur de 590 millions d'euros.

Comme l'indique le Gouvernement, cette mesure constitue *« l'une des traductions concrètes de l'engagement, annoncé par le Président de la République lors de l'ouverture de la conférence environnementale le 14 septembre 2012, de mettre aux normes énergétiques un million de logements par an. (...) Cette nouvelle source de financement de l'ANAH permettra, tout en supprimant la contribution d'Action logement à l'agence, d'augmenter sensiblement ses interventions en matière de lutte contre la précarité énergétique »*¹.

● Par ailleurs, **votre rapporteure pour avis salue la signature, le 12 novembre dernier**, entre Mme Cécile Duflot, ministre de l'Égalité des territoires et du logement, et MM. Jean-Pierre Guillon et Hervé Capdevielle, respectivement président et vice-président de l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL) **d'une lettre d'engagement mutuel en faveur de la politique nationale du logement.**

Cette lettre marque le rétablissement d'une relation véritablement contractuelle entre l'État et Action Logement.

Par cette lettre d'engagement mutuel, **l'État s'engage à :**

– modifier le dispositif législatif encadrant Action logement pour **revenir à un mode contractuel**, notamment pour ce qui concerne le mode de fixation des emplois issus de la PEEC ;

– **ouvrir l'accès aux ressources des fonds d'épargne à Action Logement, à hauteur d'1 milliard d'euros par an** sur les trois prochaines années ;

– **garantir la soutenabilité du modèle financier** d'Action logement dans la durée.

En contrepartie, l'UESL s'est engagé à un accroissement de son intervention pour atteindre 4,2 milliards d'euros en faveur du logement des salariés, dont 1 milliard d'euros d'emprunt auprès des fonds d'épargne. Ces ressources seront utilisées comme suit :

– **1,5 milliard d'euros d'aides en faveur du logement locatif social, ce qui représente 950 millions d'euros par an d'équivalent subvention, soit une hausse de 500 millions d'euros par rapport à 2012 ;**

¹ *Projet de loi de finances pour 2013, p. 106.*

– 1,2 milliard d’euros pour les politiques nationales du logement, dont 800 millions d’euros au moins pour l’Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) ;

– 1,3 milliard d’euros pour les dispositifs de mobilité et de sécurisation, pour l’accession très sociale des salariés et la production d’une offre en cœur de ville de meublés-colocation destinés prioritairement aux jeunes salariés ;

– 200 millions d’euros pour accompagner la mixité sociale dans les zones de rénovation urbaine, *via* la Foncière Logement.

Votre rapporteure pour avis note que, lors de son audition par votre commission des affaires économiques, la ministre de l’Égalité des territoires et du logement a souligné que **l’augmentation de 500 millions de la contribution d’Action logement aux aides en faveur du logement locatif social conduirait au doublement effectif des aides à la pierre et permettrait de compenser la baisse de la subvention unitaire versée par l’État.**

C. DES MESURES FISCALES VOLONTARISTES EN MATIÈRE DE LOGEMENT

Votre rapporteure pour avis relève que, **signe de la priorité donnée par le Gouvernement à la politique en faveur du logement, le projet de loi de finances pour 2013 comprend plusieurs mesures fiscales volontaristes dans ce domaine.**

1. La réforme de l’imposition des plus-values immobilières

L’article 10 du projet de loi de finances vise à aménager le régime d’imposition des plus-values immobilières des cessions de terrains à bâtir.

Le Gouvernement souligne que *« l’existence d’un abattement pour durée de détention venant réduire l’assiette des plus-values immobilières (PVI) incite à la rétention des ressources foncières par les propriétaires, dès lors que sur l’assiette de la plus-value brute imposable est appliqué un abattement progressif en fonction de la durée de détention du bien »*¹.

Votre commission a souligné à plusieurs reprises la nécessité d’une réforme de l’imposition des plus-values immobilières. Notre collègue Claude Bérit-Débat soulignait ainsi en septembre dernier que *« il est aujourd’hui indispensable, dans un contexte où le foncier est rare et cher,*

¹ *Projet de loi de finances pour 2013, p. 62.*

qu'une fiscalité progressive soit mise en place sur les terrains constructibles laissés nus, ceci afin de décourager la rétention foncière. »¹.

L'article 10 du projet de loi de finances prévoit que :

– les plus-values réalisées sur des terrains à bâtir seront, à partir du 1^{er} janvier 2013, déterminées sans prise en compte d'un abattement pour durée de détention ;

– les plus-values réalisées lors de la cession de terrains à bâtir seront, à compter du 1^{er} janvier 2015, soumises au barème progressif de l'impôt sur le revenu ;

– pour les cessions en 2013 de biens immobiliers autres que les terrains à bâtir, un abattement supplémentaire de 20 % sera appliqué sur les plus-values nettes imposables.

Aux yeux de votre rapporteure pour avis, ces mesures, saluées par les professionnels du secteur qu'elle a auditionnés, vont dans le bon sens : il s'agit de créer un véritable « choc d'offre », c'est-à-dire de lutter contre la rétention des ressources foncières et d'inciter à la remise sur le marché de terrains constructibles.

Votre rapporteure pour avis se réjouit par ailleurs que les députés aient complété cette disposition en rétablissant un dispositif qui existait jusqu'en 2011 et qui permet que soient exonérées les plus-values de cessions, par des personnes physiques, de foncier destiné à réaliser du logement social. Cette mesure, peu coûteuse pour les finances publiques, incite en effet les vendeurs à baisser leur prix de vente pour trouver un acquéreur HLM et ainsi bénéficier de l'exonération.

Elle estime que cette mesure pourrait utilement être élargie à la cession de foncier en faveur du logement social par les personnes morales soumises à l'impôt sur les sociétés.

2. Le renforcement de la taxe sur les logements vacants

L'article 8 de la loi de finances rectificative pour 2012², introduit à l'initiative de notre collègue le Président Jacques Mézard, a relevé les taux de la taxe sur les logements vacants (TLV)³.

L'article 11 du projet de loi de finances pour 2013 constitue une nouvelle étape dans la lutte contre la pénurie de logements visant à

¹ Rapport n° 757 (2011-2012), *Ibid.*, p. 25.

² Loi n° 2012-958 de finances rectificative pour 2012.

³ Les règles applicables à la taxe sur les logements vacants sont définies à l'article 232 du code général des impôts (CGI).

« inciter à la mise en location ou à la cession de logements dans les agglomérations où les tensions immobilières sont les plus fortes »¹.

Il prévoit ainsi :

– l'application de la TLV dans les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus 50 000 habitants (contre 200 000 actuellement) marqué par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements ;

– l'application de cette taxe aux logements vacants depuis un an (contre deux ans actuellement) ;

– un nouveau relèvement des taux de la taxe : 12,5 % la première année puis 25 % à compter de la deuxième année (contre, actuellement, 15 % la deuxième année et 20 % à compter de la troisième année) ;

– la modification de la définition de la vacance : un logement ne sera désormais pas considéré comme vacant s'il est occupé pendant 90 jours consécutifs (contre 30 actuellement) au cours de la période de référence.

Votre rapporteure pour avis se félicite de cette disposition. Elle rappelle que **notre ancien collègue Dominique Braye avait souligné l'effet positif de la TLV**, relevant qu'entre 1999 et 2005, le taux de vacance avait baissé de pourcentages compris entre 12,5 % et 48 % dans les huit agglomérations concernées par cette taxe, alors qu'il ne baissait que de 8,5 % pour la France entière². Il avait par ailleurs appelé à étudier la possibilité d'étendre l'application de cette taxe à l'ensemble des agglomérations de plus de 200 000 habitants³.

3. La création d'un nouveau dispositif d'incitation à l'investissement locatif

Afin de remplacer le « dispositif Scellier » qui disparaîtra à compter du 31 décembre 2012, l'article 57 du projet de loi de finances pour 2013 prévoit la mise en place d'un nouveau dispositif fiscal en faveur de l'investissement locatif.

Ce nouveau dispositif vise à « *poursuivre le soutien au secteur immobilier par un nouveau dispositif d'aide en faveur des ménages combinant respect de contraintes sociales, environnementales, juridiques et budgétaires* »⁴ ou, autrement dit, à « *mettre en œuvre un soutien au secteur*

¹ *Projet de loi de finances pour 2013*, p. 63.

² Cf. *Rapport n° 95 (2009-2010) fait au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire sur la proposition de loi relative à la lutte contre le logement vacant et à la solidarité nationale pour le logement*, M. Dominique Braye, p. 11.

³ *Ibid.*, p. 27.

⁴ *Projet de loi de finances pour 2013*, p. 148.

immobilier en exigeant une véritable contrepartie sociale au bénéfice de l'avantage fiscal »¹.

Les principales caractéristiques de ce nouveau dispositif sont les suivantes :

– il s'agit d'une réduction d'impôt sur le revenu (IR) de 18 %, applicable aux contribuables qui acquièrent ou font construire entre 2013 et 2016 des logements neufs ou assimilés qu'ils s'engagent à donner en location nue à usage d'habitation principale du locataire pendant une durée minimale de neuf ans ;

– les investissements ouvrant droit au bénéfice de cet avantage doivent être situés dans des zones limitées, qui présentent un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements. Pour ce qui concerne la zone B2, la réduction ne s'appliquera qu'aux logements situés dans des communes ayant fait l'objet d'un agrément du Préfet de région ;

– pendant la période couverte par l'engagement de location, les loyers ne doivent pas excéder des plafonds réglementaires. D'après les documents budgétaires, **les plafonds seront fixés à un niveau intermédiaire entre le parc social et le marché libre**, ceci afin de concentrer l'effort de l'État sur l'offre de logement en faveur des ménages modestes. Les locataires devront, dans le même esprit, satisfaire à certaines conditions de ressources.

L'esprit de cette mesure est salué par les professionnels du logement que votre rapporteure pour avis a auditionnés.

D'après les données communiquées par le Gouvernement, elle pourrait **permettre de construire 40 000 logements par an, pour un coût estimé à 35 millions d'euros en 2014 et 145 en 2015**².

Votre rapporteure pour avis estime qu'au regard du cadre budgétaire contraint, la priorité absolue doit être donnée à la réalisation des 150 000 logements locatifs sociaux et, en tout cas, au contrôle rigoureux du strict respect des contreparties sociales et des prix annoncés.

¹ *Ibid.*

² Cf. *Évaluation préalable des articles du projet de loi de finances pour 2013*, p. 318.

III. DES MESURES VOLONTARISTES SONT INDISPENSABLES POUR ATTEINDRE LES OBJECTIFS AMBITIEUX FIXÉS PAR LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Depuis mai 2012, plusieurs mesures importantes ont été prises en faveur du logement.

Tout d'abord, afin d'apporter une réponse à la forte augmentation des loyers – notamment à la relocation, **le décret du 20 juillet 2012¹ prévoit un encadrement de l'évolution des loyers à la relocation dans plus d'une trentaine d'agglomérations de l'Hexagone et des départements d'outre-mer.**

Ensuite, **un décret est intervenu pour relever de 25 % le plafond du Livret A²**, qui constitue la principale source de financement du logement social, à compter du 1^{er} octobre 2012.

Enfin, **le Parlement devrait adopter d'ici la fin de l'année le projet de loi relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social**, qui prévoit notamment :

– la mise en place d'un dispositif de cession gratuite de terrains publics afin de construire du logement social ;

– le renforcement des obligations de production de logement social pour les communes soumises à l'article 55 de la « loi SRU »³ par le biais du relèvement de 20 à 25 % du taux obligatoire dans les « zones tendues » et de la multiplication par cinq du prélèvement pour les communes « mauvaises élèves ».

Votre rapporteure pour avis salue ces premières mesures qui illustrent le fait que le Gouvernement fait du logement une priorité nationale.

Pour autant, elle juge que **d'autres mesures volontaristes s'imposent pour remplir les objectifs ambitieux fixés par le Président de la République, à savoir la construction de 500 000 logements par an, dont 150 000 logements locatifs sociaux.**

¹ Décret n° 2012-894 du 20 juillet 2012 relatif à l'évolution de certains loyers, pris en application de l'article 18 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989.

² Décret n° 2012-1056 du 18 septembre 2012 portant relèvement du plafond du Livret A.

³ Loi n° 2000-1308 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

A. DES MESURES COMPLÉMENTAIRES SONT NÉCESSAIRES POUR SOUTENIR LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX

Votre rapporteure pour avis n'est pas opposée sur le principe au nouveau dispositif de soutien à l'investissement locatif. Elle juge pour autant que **ce dispositif n'a de sens que si des moyens suffisants sont accordés à la construction de logements sociaux**, ceci afin d'atteindre l'objectif de 150 000 logements sociaux par an fixé par le Président de la République.

Outre le doublement effectif des « aides à la pierre », dont votre rapporteure pour avis regrette qu'elle ne soit une réalité que grâce à l'apport d'Action logement, plusieurs mesures s'imposent.

• Tout d'abord, **votre rapporteure pour avis juge qu'il convient d'aller plus loin s'agissant du Livret A, première source de financement du logement social.**

Il convient tout d'abord d'**accélérer le rythme du relèvement du plafond du Livret A** : le Gouvernement a en effet prévu un nouveau relèvement du plafond -de 25 %- seulement à la fin de l'année 2012.

Par ailleurs, **votre rapporteure pour avis est favorable à une baisse du taux de commissionnement des banques distribuant le Livret A et le Livret de développement durable (LDD).**

Elle relève que le rapport remis en septembre 2012 par M. Pierre Duquesne souligne que, « *le « taux de sortie » des prêts du fonds d'épargne peut être (...) réduit par la baisse de la commission de collecte versée aux établissements bancaires* »¹. Il constate par ailleurs que « *la comparaison [du] commissionnement [actuel] avec celui des autres produits financiers est encore très avantageuse* »² et que la **diminution du taux de commissionnement à 0,4 %** (contre 0,5 % aujourd'hui) « *aurait un effet immédiat sur le coût des prêts du fonds d'épargne (de l'ordre de 2 000 euros par logement)* »³.

En relevant le plafond du Livret A et en diminuant le taux de commissionnement des banques sur la collecte du Livret, le taux des prêts accordés par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) pour la construction de logements sociaux pourrait utilement être réduit.

L'USH estime ainsi qu'une baisse de 20 points de base des taux de prêts de la CDC au logement social, par exemple en passant de 2,85 % à

¹ Rapport sur la réforme de l'épargne réglementée, M. Pierre Duquesne, 19 septembre 2012, p. 15.

² Ibid.

³ Ibid.

2,65 %, permettrait d'apporter un équivalent subvention d'environ 400 millions d'euros¹.

● Ensuite, **votre rapporteure pour avis souligne la nécessité de supprimer au plus vite le « prélèvement HLM » mis en place à l'occasion de la loi de finances pour 2011.**

Le Premier ministre a confirmé, à l'occasion du 73^{ème} Congrès de l'USH en septembre dernier, **la suppression de ce prélèvement à partir de 2013.**

Cette suppression devrait permettre aux organismes HLM de retrouver de plus grandes marges de manœuvre en termes de trésorerie pour contribuer à la réalisation de 150 000 logements locatifs sociaux par an.

Votre rapporteure pour avis se réjouit que **l'article 33 du projet de loi relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement** et au renforcement des obligations de production de logement social, présenté le 14 novembre dernier en Conseil des ministres, prévoit cette suppression à compter du 31 décembre 2012.

Pour autant, elle souligne que **la suppression de ce prélèvement ne doit pas empêcher la mise en œuvre d'une mutualisation des moyens entre organismes HLM**, ceci afin de concentrer les efforts là où les besoins en matière de logement social sont les plus urgents. Les termes du débat, rappelés lors du Congrès de l'Union sociale pour l'habitat (USH) sont, aux yeux de votre rapporteure pour avis, particulièrement clairs : **« oui à la mutualisation, non à la spoliation ».**

Plusieurs pistes visant à renforcer la mutualisation sont d'ailleurs à l'étude, comme la création d'un fonds réunissant les fonds propres des organismes ou la possibilité de déposer les garanties des loyers des 4,5 millions de ménages locataires HLM auprès de la Caisse des dépôts et consignations.

● Enfin, **votre rapporteure pour avis souligne l'importance de maintenir un taux de TVA réduit pour le logement social.**

L'année dernière, notre ancien collègue Thierry Repentin avait souligné l'impact très positif du taux de réduit de TVA dans le secteur du logement. L'abaissement de ce taux a ainsi *« permis la création de plusieurs dizaines de milliers d'emplois directs et indirects »*². D'après le rapport remis en 2002 par la France à la Commission européenne, entre 40 000 et 46 000 emplois directs et indirects étaient imputables à ce taux réduit.

¹ Cf. Contribution écrite transmise à votre rapporteure pour avis.

² Avis n° 111 (2011-2012), *Ibid.*, p. 27.

Lors de leur audition par votre rapporteure pour avis, les responsables de la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB) ont souligné **l'impact négatif du relèvement de 5,5 à 7 % du taux de TVA opéré par la loi de finances rectificative pour 2011¹** : il aurait accéléré le recul de l'activité dans le secteur. L'Union sociale pour l'habitat (USH) estime quant à elle que cette hausse a conduit, pour les bailleurs sociaux, à un accroissement des dépenses d'environ 225 millions d'euros².

Dans ces conditions, **votre rapporteure pour avis s'inquiète de la perspective d'une augmentation de 7 à 10 % en 2014 du taux de TVA applicable dans le secteur du logement**, conformément aux annonces faites par le Premier ministre le 7 novembre dernier dans le cadre du Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi.

Cette perspective constitue une inquiétude pour les professionnels du secteur du bâtiment, comme ils l'ont souligné lors de leur audition par votre rapporteure pour avis, **comme pour le secteur du logement social**. L'Union sociale pour l'habitat (USH) estime que l'augmentation de 3 points du taux de TVA induirait un coût supplémentaire pour les organismes HLM de 500 millions d'euros, soit le montant exact du doublement des aides à la pierre.

Votre rapporteure pour avis, qui s'interroge quant à l'opportunité du relèvement des taux de TVA, **estime indispensable que le secteur du logement social ne subisse pas les effets d'un relèvement du taux de TVA qui lui est applicable**. Un tel relèvement empêcherait d'atteindre l'objectif de construction de 150 000 logements sociaux par an fixé par le Président de la République.

En conséquence, **elle appelle à ce que le logement social, qui constitue un bien de première nécessité, puisse bénéficier du taux intermédiaire de 5,5 %** -qui devrait être réduit en 2014 à 5 %- applicable aux produits alimentaires, aux équipements et services pour handicapés, aux abonnements de gaz et d'électricité, ou encore à la fourniture de repas dans les cantines scolaires.

En tout état de cause, **il apparaît très utile qu'un « pacte » soit signé entre les pouvoirs publics et l'Union sociale pour l'habitat (USH)** définissant les conditions et moyens mobilisés par tous afin d'atteindre l'objectif de construction de 150 000 logements sociaux (environ 120 000 pour les organismes HLM et 30 000 par les SEM) et de réhabilitation thermique de 100 000 logements. **Votre rapporteure pour avis se réjouit de la volonté manifestée par le Gouvernement et le mouvement HLM de conclure rapidement un tel accord.**

¹ Article 13 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

² Contribution écrite transmise à votre rapporteure pour avis.

B. L'ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ DOIT ÊTRE RELANCÉE

Votre rapporteure pour avis souligne que **l'accession sociale à la propriété est aujourd'hui en panne dans notre pays**, comme l'ont confirmé nombre de ses interlocuteurs au cours de ses travaux.

L'avenir de l'accession sociale à la propriété s'est assombri avec les difficultés rencontrées par le Crédit immobilier de France (CIF), groupe bancaire mutualiste spécialisé dans le prêt immobilier aux particuliers, notamment les particuliers modestes.

Suite à la décision de l'Agence de notation Moody's de dégrader en juillet 2012 la note du CIF, l'État a décidé d'accorder sa garantie au groupe, pour lui permettre de continuer à emprunter sur les marchés. L'article 66 du projet de loi de finances pour 2013 prévoit cette garantie.

Comme l'indique l'USH, le CIF *« remplit une mission d'intérêt général auprès des ménages à revenus modestes, qu'aucune banque ne pourra remplir dans des conditions comparables »*¹.

La situation actuelle du CIF pourrait avoir de très graves conséquences sur l'accession sociale à la propriété, alors que les prêts à l'accession sont en forte diminution, et qu'ils le seront encore davantage du fait de la mise en oeuvre de règles prudentielles de plus en plus restrictives qui s'appliquent aux banques de dépôt, notamment en termes d'apport personnel, de durée d'amortissement ou de taux d'endettement.

Votre rapporteure pour avis estime donc indispensable, au-delà de la garantie accordée au Crédit immobilier de France (CIF), qu'une solution soit trouvée pour les salariés de ce réseau et propose que soit rapidement étudiée la constitution d'un Établissement financier public spécialisé pour l'accession sociale à la propriété.

En tout état de cause, il est urgent que le Gouvernement fasse des propositions afin de relancer l'accession sociale à la propriété.

Les outils de financement de l'accession sociale ne sont plus, depuis longtemps, assez solvabilisateurs. A l'exception de la période 2009-2010, qui a vu se cumuler le doublement du prêt à taux zéro (PTZ) et le Pass foncier, l'efficacité du PTZ et du prêt PAS n'a cessé de se dégrader au cours des 15 dernières années, avec une quotité en forte baisse et un différé moins efficace pour le premier, des taux peu attractifs et une réticence du monde bancaire à le distribuer pour le second. De surcroît, les opérateurs doivent tenir compte d'un environnement fiscal, financier et juridique en perpétuel mouvement qui peut remettre en cause à tout moment leurs décisions, ce qui les incite aujourd'hui à une très grande prudence.

¹ Contribution transmise à votre rapporteure pour avis.

Votre rapporteure pour avis souligne que l'accèsion sociale sécurisée doit être favorisée, d'autant plus en période de crise, et que l'objectif de production de 500 000 logements par an exige une véritable relance de cette catégorie d'accèsion. Cela suppose de prolonger les dispositifs existants qui ont prouvé leur efficacité, en améliorer certains pour les rendre socialement plus efficaces, lever certains blocages identifiés et créer de nouveaux produits.

Votre rapporteure pour avis relève ainsi que le prêt à taux zéro renforcé, le « PTZ + », mis en place par la loi de finances pour 2011 en fusionnant la plupart des dispositifs d'aide à l'accèsion et qui était, jusqu'à la loi de finances pour 2012, accessible à l'ensemble des ménages primo-accédants sans plafonds de ressources, n'est pas accessible dans les faits pour les ménages les plus modestes. Dans ces conditions, elle insiste particulièrement sur l'urgence de :

– **prolonger l'existence du « PTZ + » de fin 2014 à fin 2016** : au-delà d'une décision qui pourrait n'être perçue que comme marginale, c'est la question de l'attitude des établissements bancaires à financer les acquéreurs en prêt social locatif accèsion (PSLA) qui est ainsi posée. Des blocages importants existent en effet aujourd'hui ;

– **améliorer l'efficacité sociale du « PTZ + »** par la concentration des moyens affectés à ce produit sur les premières tranches du barème, un élargissement des tranches bénéficiant du différé total et un allongement de ce même différé ;

– **sécuriser les conditions de financement de la levée d'option en PSLA**, par un mécanisme de réservation du « PTZ + » et par un transfert effectif du prêt PSLA consenti par l'opérateur.

C. LA MOBILISATION DES INVESTISSEURS INSTITUTIONNELS

Depuis deux décennies, les investisseurs institutionnels, les « zinzins », c'est-à-dire les banques ou les sociétés d'assurance, ont déserté le secteur du logement.

Dès 2003, notre collègue Marcel-Pierre Cléach soulignait ainsi que « depuis une dizaine d'années, les compagnies d'assurance et les sociétés foncières procèdent à la vente de leur patrimoine locatif »¹. Il soulignait que « au total, le parc locatif privé des investisseurs institutionnels représentait 17 % du parc locatif privé en 1995, contre 10 % en 2002 ». **Il ne s'agit cependant pas d'un phénomène franco-français** car « ce mouvement de désengagement (...) n'est pas spécifique à la France et touche un grand nombre de pays européens »².

¹ Rapport d'information n° 22 (2002-2003) fait au nom de la commission des affaires économiques et du Plan, sur le logement locatif privé, M. Marcel-Pierre Cléach, p. 45.

² Ibid., p. 46.

Le mouvement s'est accéléré depuis dix ans, conduisant à une diminution de l'offre de logements locatifs.

Lors de ses auditions, votre rapporteur pour avis a constaté que **les acteurs du logement estiment indispensable que les investisseurs institutionnels reviennent dans le champ du logement.**

A ses yeux, **il revient au Gouvernement de proposer des mesures afin d'inciter les investisseurs institutionnels à s'intéresser de nouveau au secteur du logement.**

Elle se réjouit donc qu'en septembre dernier, à l'occasion du congrès de l'USH, le Premier ministre ait annoncé l'organisation d'une table-ronde sur ce sujet.

**EXTRAIT DU DISCOURS DE M. JEAN-MARC AYRAULT, PREMIER MINISTRE,
AU CONGRÈS DE L'USH (25 SEPTEMBRE 2012)**

« Depuis quelques années, les investisseurs institutionnels se sont en partie retirés de ce marché. Je souhaite qu'ils y reviennent. Je réunirai prochainement à Matignon une table ronde avec les compagnies d'assurance, les banques et les autres principaux investisseurs pour établir avec eux un diagnostic des raisons de leur retrait et détermine les moyens de leur remobilisation ».

Source : « Actualités habitat », n° 956, 30 octobre 2012, p. 4.

EXAMEN DES ARTICLES 64 *TER* ET 64 *QUATER* RATTACHÉS

Les députés ont introduit deux articles rattachés à la mission « Égalité des territoires, logement et ville ».

● **L'article 64 *ter***, issu d'un amendement de M. Jean-Louis Roumégas et des membres du groupe écologiste, **porte sur le Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL).**

Le FNAVDL a été créé par l'article 60 de la loi de finances rectificative pour 2011¹.

Financé par le produit des astreintes que l'État est condamné à verser en cas d'inexécution dans les délais réglementaires des décisions des commissions de médiation DALO, **ce Fonds finance les « actions d'accompagnement personnalisé de personnes reconnues prioritaires et auxquelles un logement doit être attribué en urgence (...) [et les] actions de gestion locative adaptée de logements destinés à ces personnes, favorisant leur accès à un logement et leur maintien dans le logement »**².

L'article 64 *ter* prévoit l'extension des mesures financées par le FNAVDL à l'ensemble des personnes en difficultés.

Votre rapporteure pour avis est favorable à cette disposition qui « sera un **facteur de simplification, de lisibilité et au final d'efficacité** »³.

● **L'article 64 *quater***, issu d'un amendement de M. Christophe Caresche, rapporteur spécial au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, **porte sur la possibilité pour les communes non concernées par la taxe sur les logements vacants (TLV) d'assujettir à la taxe d'habitation les logements vacants.**

Il permet cet assujettissement pour les logements vacants depuis deux ans, contre cinq ans actuellement.

Votre rapporteure pour avis est favorable à cette disposition pleinement cohérente avec le renforcement de la TLV prévue par l'article 11 du projet de loi de finances pour 2013.

¹ Loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011.

² Premier alinéa de l'article L. 300-2 du code de la construction et de l'habitation (CCH).

³ Exposé sommaire de l'amendement n° II-437 présenté par M. Roumégas, Mme Bonneton, M. de Ruy, Mme Pompili, Mme Massonneau et les membres du groupe écologiste.

DEUXIÈME PARTIE : LE PROGRAMME 147 « POLITIQUE DE LA VILLE »

« Plus de huit millions de nos concitoyens habitent les quartiers relevant de la politique de la ville et sont confrontés, au quotidien et dans tous les domaines, à des inégalités que les politiques conduites depuis dix ans n'ont pas permis de réduire » : ainsi débute la feuille de route du Gouvernement pour les habitants des quartiers, présentée par le ministre de la ville le 22 août dernier.

Cette phrase illustre les défis auxquels est confrontée la politique de la ville. **La période actuelle est**, aux yeux de votre rapporteur pour avis chargé des crédits « Politique de la ville »¹, **décisive pour la politique de la ville.**

L'examen des crédits du programme 147 « Politique de la ville » inscrits au projet de loi de finances pour 2013 intervient dans un contexte particulier : il s'agit, d'une part, du **premier budget du quinquennat**. D'autre part, la discussion du projet de loi de finances intervient près de 4 mois après **la publication par la Cour des comptes d'un rapport critique – mais aussi constructif – sur la politique de la ville**².

Votre rapporteur pour avis examinera tout d'abord l'évolution des crédits du programme 147 et, plus globalement, l'évolution du budget consacré à la politique de la ville : à ses yeux, **le projet de loi de finances pour 2013 marque un changement de cap pour cette politique.**

Il soulignera ensuite que **la politique de la ville doit être repensée** : il mettra l'accent sur le caractère nécessairement interministériel de cette politique et s'intéressera à la réforme de la géographie prioritaire, réforme clé qui devrait être menée en 2013.

¹ M. Claude Dilain.

² « La politique de la ville. Une décennie de réformes », *Cour des Comptes, rapport public thématique*, juillet 2012.

I. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2013 MARQUE UN CHANGEMENT DE CAP POUR LA POLITIQUE DE LA VILLE

A. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 147 « POLITIQUE DE LA VILLE » EN 2013 CONSTITUE UN COUP D'ARRÊT PAR RAPPORT AUX DERNIÈRES ANNÉES

1. Les crédits du programme 147 ont très fortement diminué au cours de la dernière décennie

L'année dernière, à l'occasion de l'examen des crédits du programme 147 inscrits au projet de loi de finances pour 2012, **votre rapporteur pour avis** regrettait le « *désengagement de l'État de la politique de la ville* »¹.

Le projet de loi de finances adopté par l'Assemblée nationale prévoyait en effet une diminution de plus de 14 % des crédits du programme en autorisations d'engagement (AE) et de 12 % en crédits de paiement (CP).

Votre rapporteur pour avis déplorait « *la baisse continue des crédits budgétaires de ce programme depuis sa création (...) alors que les moyens alloués aux quartiers en difficulté sont insuffisants pour remettre ces territoires « à niveau » et tout simplement pour que les politiques publiques y atteignent les objectifs qu'elle se fixe* »².

Le rapport publié par la **Cour des comptes** en juillet dernier a **confirmé la baisse constante des crédits du programme depuis 2007 :**

– **entre 2007 et 2012**, ces crédits ont ainsi diminué de près de 55 % en AE : autrement dit, **ils ont été réduits de moitié ;**

– **entre 2009 et 2012**, ils ont diminué, en AE, de près de 250 millions d'euros, soit une **baisse de plus de 30 %.**

¹ Avis n° 111 (2011-2012) fait au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi de finances pour 2012, Tome VII : Ville et logement, MM. Claude Dilain et Thierry Repentin, p. 41.

² Ibid., p. 43.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME « POLITIQUE DE LA VILLE »
INSCRITS EN LOI DE FINANCES INITIALE
(2005-2012)**

	Autorisations d'engagement (AE)		Crédits de paiement (CP)	
	Montant (en millions d'€)	Évolution	Montant (en millions d'€)	Évolution
2005	1 049,89	-	883,89	-
2006	1 073,03	+ 2,2 %	1 026,23	+ 16,10 %
2007	1 148,81	+ 7,06 %	1 173,81	+ 14,38 %
2008	1 141,02	- 0,68 %	1 020,02	+ 13,10 %
2009	769,57	- 32,5 %	794,57	- 22,10 %
2010	716,64	- 6,88 %	704,85	- 11,29 %
2011	624,26	- 12,9 %	624,31	- 11,40 %
2012	527,44	- 15,5 %	539,98	- 13,50 %

Source : « La politique de la ville. Une décennie de réformes », Cour des Comptes, rapport public thématique, juillet 2012, p. 138.

2. Le projet de loi de finances pour 2013 prévoit une légère diminution des crédits du programme 147

Les crédits du programme 147 sont en légère diminution en 2013, de 4,3 % en autorisations d'engagement (AE) et de 6,5 % en crédits de paiement (CP).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 147 « POLITIQUE DE LA VILLE »
(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	LFI 2012	PLF 2013	Évolution	LFI 2012	PLF 2013	Évolution
Action 1 : Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville	355,2	333,0	- 6,3 %	355,0	333,0	- 6,2 %
Action 2 : Revitalisation économique et emploi	144,8	141,6	- 2,2 %	144,8	141,6	- 2,2 %
Action 3 : Stratégie ressources et évaluation	22,4	28,0	+ 25 %	22,5	25,9	+ 15,1 %
Action 4 : Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie	3,5	2,0	- 42,9 %	16,1	4,2	- 73,9 %
Action 5 : Grand Paris (ancien)	1,5	-	-	1,5	-	-
Total du programme	527,4	504,6	- 4,3 %	540,0	504,7	- 6,5 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013.

Votre rapporteur pour avis note que **l'action « Grand Paris » a disparu du programme 147**, qui a donc été rebaptisé « Politique de la ville », **pour être transférée au sein du programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat »** de la même mission budgétaire.

Dans ces conditions, il relève, que, **à périmètre constant, les crédits du programme 147 sont en diminution de seulement 4,1 % en AE et de 6,3 % en CP**, ce qui correspond à une baisse respectivement d'environ 20 millions et 30 millions d'euros.

Cette diminution des crédits est cependant nettement compensée par d'autres évolutions budgétaires, comme votre rapporteur pour avis le soulignera dans la suite du présent rapport.

Au final, et il convient de s'en féliciter, les crédits destinés à la politique de la ville sont stables. Dans le contexte de l'effort national de redressement des comptes publics, ceci confirme la mobilisation du Gouvernement sur ce sujet majeur.

3. Les crédits des différentes actions du programme évoluent de façon différenciée.

• L'action « **Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville** » regroupe près des **deux tiers des crédits du programme 147**. Ses crédits diminuent en 2013 d'environ 6 % en AE et en CP.

Elle comprend les **crédits à destination de la politique de la ville mobilisés dans le cadre des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) et des dispositifs spécifiques développés en lien avec ceux-ci**, tels que le programme de réussite éducative, le dispositif adultes-relais, les opérations « ville, vie et vacances », les internats d'excellence et les écoles de la deuxième chance (E2C).

L'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) assure la gestion de la majeure partie des crédits de cette action.

Votre rapporteur pour avis salue le maintien global des crédits destinés à des dispositifs qui ont fait la preuve de leur utilité sur le terrain.

Il en est ainsi du programme de réussite éducative (PRE), dont le coût devrait atteindre 81 millions d'euros en 2012 – montant qui, d'après le Gouvernement, « *permet de conforter ce programme* »¹, ou du dispositif « adultes relais », dont le coût atteindra 76 millions d'euros en 2012.

¹ *Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013, p. 165.*

Quelques dispositifs financés par l'action

« Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville »

Le **programme « ville vie vacances » (VVV)** existe depuis 1995 et consiste en des actions destinées prioritairement aux jeunes sans activité âgés de 11 à 18 ans, vivant dans les quartiers sensibles, leur permettant de bénéficier d'un accès à des activités culturelles, sportives et de loisirs, mais aussi d'une prise en charge éducative adaptée à leur situation, durant les périodes des vacances scolaires. Chaque année, près de 4 000 actions sont organisées, au bénéfice d'environ 400 000 jeunes.

Le **dispositif « adultes-relais »** a été mis en place par le comité interministériel des villes (CIV) du 14 décembre 1999. Son objectif est de favoriser le lien social par des actions de médiation sociale, culturelle, de prévention de la délinquance et de tranquillité de l'espace public dans les quartiers de la politique de la ville. Concrètement, il permet un accès facilité aux droits et aux soins, aux services publics et aux institutions, mais aussi la régulation des conflits dans les espaces et les transports publics, ou, dans le champ scolaire, la diminution de l'absentéisme, l'amélioration des résultats scolaires... Environ 3 500 adultes-relais assurent ces fonctions de médiation ; 100 000 personnes sont mises chaque mois en relation avec les institutions grâce aux adultes-relais et plus de 10 000 familles sont suivies dans le cadre de la médiation scolaire.

Le **programme de réussite éducative (PRE)** a été institué par la loi du 18 janvier 2005 pour la cohésion sociale¹, dont l'article 128 dispose que « *les dispositifs de réussite éducative mènent des actions d'accompagnement au profit des élèves du premier et du second degrés et de leurs familles, dans les domaines éducatif, périscolaire, culturel, social ou sanitaire* ». Ce programme repose sur une approche globale des difficultés des enfants (de 2 à 16 ans), repérés dans le cadre scolaire par une équipe pluridisciplinaire de soutien. 530 PRE sont déployés dans toute la France, couvrant 718 communes et près de 1 500 quartiers prioritaires. Depuis 2005, près de 630 000 enfants en ont bénéficié – dont plus de 120 000 en 2011.

Les **écoles de la deuxième chance (E2C)**, créées par le CIV du 26 juin 2008 sont mises en place prioritairement dans les quartiers les plus en difficulté avec l'accueil potentiel de 20 000 à 25 000 jeunes. Leur objectif est l'insertion professionnelle de jeunes sans diplôme ou qualification âgés de plus de 16 ans. En 2011, 38 écoles ont accueilli près de 11 500 jeunes, dont 36 % originaires des quartiers de la politique de la ville.

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013, p. 152-153.

● L'action « **Revitalisation économique et emploi** », qui regroupe 28,1 % des crédits du programme, voit ses crédits légèrement diminuer (d'environ 2 %) par rapport à 2012.

Cette action regroupe :

– les crédits dédiés à la **compensation des exonérations de charges sociales en zone franche urbaine (ZFU) et en zones de redynamisation rurale (ZRU)**, soit 116,2 millions d'euros en AE et en CP ;

– la subvention pour charges de service public de l'**établissement public d'insertion de la défense (EPIDE)**, soit 22,9 millions d'euros en AE et en CP ;

¹ Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

– les **crédits destinés aux « emplois francs »**, soit 2,5 millions d'euros en AE et en CP. Votre rapporteur pour avis analysera plus longuement ce nouveau dispositif dans la suite du présent rapport.

Il convient de souligner que **la diminution des crédits de cette action s'explique par la diminution du coût des zones franches urbaines (ZFU)**, qui constituent un « *dispositif important du volet économique de la politique de la ville* »¹.

Comme l'indique en effet le Gouvernement, « *la diminution du coût du dispositif se poursuit depuis cinq ans* »². Le montant des exonérations sociales et fiscales liées aux ZFU atteignait ainsi 452 millions d'euros en 2010, 406 millions d'euros en 2011 et il devrait représenter 376 millions d'euros en 2012.

Cette tendance s'explique par la dégressivité de l'exonération en fonction de la rémunération, instituée en 2009, et par les sorties de bénéficiaires au bout de la durée maximale du dispositif. Elle peut également s'expliquer par le choix d'autres allègements sociaux et fiscaux, le dispositif des ZFU étant devenu moins attractif, ainsi que par la crise économique qui a pu entraîner la disparition d'entreprises dans ces zones.

L'article 157 de la loi de finances pour 2012³ a prorogé jusqu'au 31 décembre 2014 les ZFU, ce que votre rapporteur pour avis avait alors salué comme « *la seule bonne nouvelle [du] projet de loi de finances* »⁴.

Cette prorogation s'est accompagnée d'un durcissement de la clause d'embauche, portée à un salarié sur deux, et d'une nouvelle condition de couplage de l'exonération de l'impôt sur les bénéfices avec l'exonération sociale pour les entreprises d'au moins un salarié. Ces nouvelles dispositions ne s'appliquent cependant qu'aux entreprises qui se créent ou s'implantent dans les ZFU depuis le 1^{er} janvier 2012.

Votre rapporteur pour avis s'interrogeait l'année dernière quant à l'impact de ces corrections, et notamment quant à l'efficacité de la nouvelle clause d'emploi, estimant que « *si le « durcissement » de la clause d'emploi devait réduire trop l'attractivité du dispositif, il faudrait revenir à une clause plus large dans les meilleurs délais* »⁵.

Un an après, aucun bilan des modifications introduites par la loi de finances pour 2012 n'est disponible. D'après les informations transmises par le Gouvernement, « *le caractère récent [des] corrections apportées par la loi de finances pour 2012, et notamment le renforcement de la clause d'emploi, ne permet pas de disposer d'éléments d'évaluation de leur impact* ».

¹ *Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013, p. 154.*

² *Réponse au questionnaire budgétaire.*

³ *Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.*

⁴ *Avis n°111 (2011-2012), Ibid., p. 49.*

⁵ *Ibid., p. 51.*

Votre rapporteur pour avis examinera avec attention les premiers éléments de bilan, une fois qu'ils auront été transmis par le Gouvernement.

● L'action « **Stratégie, ressources et évaluation** », qui ne concentre que 5,6 % des crédits du programme, voit ses crédits progresser de 25 % en AE et de 13,8 % en CP.

Cette action constitue le « *cadre [de] l'ensemble des fonctions d'animation de la politique de la ville* »¹. Elle regroupe ainsi les crédits du secrétariat général du comité interministériel des villes (SG-CIV), les dotations aux centres de ressources et les crédits dédiés aux mesures expérimentales.

Votre rapporteur pour avis souligne que cette action finance notamment :

– le fonctionnement de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS), organisme qui produit un rapport annuel particulièrement utile et assure l'évaluation nationale de la politique de la ville ;

– des associations « têtes de réseau » ou des fédérations nationales, ces financements étant gérés presque en totalité par l'ACSé.

● Enfin, l'action « **Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie** » finance essentiellement des **mesures relatives à l'amélioration du cadre de vie décidées lors du CIV du 18 février 2011.**

En 2013, elle financera notamment, à hauteur de 2,2 millions d'euros, un programme exceptionnel d'investissements sportifs en Seine-Saint-Denis.

● Comme indiqué précédemment, **l'action « Grand Paris » disparaît en 2013 du programme 147.**

Votre rapporteur pour avis note que le CIV du 18 février 2011 avait pourtant affirmé « *la nécessaire prise en compte des problématiques de désenclavement des quartiers en difficulté pour favoriser l'accès à l'emploi et améliorer la mixité sociale et fonctionnelle de ces quartiers dans le cadre des projets de transport du Grand Paris* ».

L'année dernière, votre rapporteur pour avis faisait donc part de son « *espoir que les investissements du Grand Paris des deux prochaines décennies aident à compenser le hiatus qui se creuse entre territoires riches et territoires pauvres de l'Île-de-France* »² et estimait que « **le lien établi entre**

¹ *Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013, p. 156.*

² *Avis n° 111 (2011-2012), Ibid., p. 61.*

la politique de la ville et le Grand Paris (...) est une chance historique pour conforter les politiques d'échelle métropolitaine en Île-de-France »¹.

Dans ces conditions, **votre rapporteur pour avis ne peut que regretter le transfert de l'action « Grand Paris » vers le programme 135². Il n'en demeurera pas moins attentif à l'avenir du Grand Paris.**

Il se réjouit ainsi de la proposition du Gouvernement figurant à l'article 31 du projet de loi relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social³, qui prévoit la prolongation jusqu'au 31 décembre 2013 du délai prévu pour soumettre les contrats de développement territorial (CDT) à enquête publique, permettant à la région Île-de-France et aux départements concernés d'être signataires des CDT et qui impose la compatibilité des actions, opérations ou projets d'infrastructures prévus dans les CDT avec le Schéma de développement de la région Île-de-France (SDRIF).

Il se félicite par ailleurs des annonces faites par le Gouvernement en matière de financement : les engagements de l'État, notamment pour ce qui concerne le Grand Paris Express, seront ainsi tenus.

4. Une disposition innovante au service de la politique de l'emploi dans les quartiers, les « emplois francs »

Votre rapporteur pour avis relève que **le projet de loi de finances pour 2013 prévoit la mise en œuvre d'un dispositif novateur en matière d'emploi**, pris en charge par l'action « Revitalisation économique et emploi » : **les « emplois francs »**.

● Comme l'indique le Gouvernement, *« les rapports de [l'Inspection générale des affaires sociales] sur l'accès à l'emploi des jeunes des quartiers prioritaires (juillet 2010) et ceux de la Cour des comptes sur l'emploi dans les quartiers prioritaires (novembre 2011) et sur la politique de la ville (juillet 2012) montrent que la persistance d'un taux de chômage élevé dans les ZUS justifie une intervention plus intensive et moins standardisée des politiques de l'emploi en direction des habitants de ces quartiers, et en particulier les jeunes »⁴.*

Dans son rapport de juillet dernier, la Cour des comptes pointe ainsi du doigt *« une politique de l'emploi qui ne cible pas les quartiers prioritaires »⁵*. Elle relève que les jeunes de 15 à 25 ans des zones urbaines

¹ *Ibid.*, p. 62.

² En 2013, le Grand Paris ne fait d'ailleurs plus l'objet d'aucune dotation budgétaire, puisqu'il est financé par des taxes spécifiques (taxe spéciale d'équipement, taxe sur les bureaux), auxquels sont assujettis les contribuables franciliens.

³ Présenté en Conseil des ministres le 14 novembre dernier.

⁴ Réponse au questionnaire budgétaire.

⁵ « La politique de la ville. Une décennie de réformes », *Ibid.*, p. 118.

sensibles (ZUS) sont particulièrement touchés par le chômage ou l'inactivité : le taux de chômage de ces jeunes est ainsi deux fois plus important qu'ailleurs (44 %, contre 22 % dans les agglomérations de référence). Elle constate que « *à la sortie des études, un jeune des quartiers de la politique de la ville a entre 1,7 à 1,8 fois moins de chances de trouver un emploi qu'un jeune n'y résidant pas* »¹.

La Cour en conclut que « *l'action en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes en particulier n'est pas à la hauteur des difficultés économiques et sociales auxquelles ces derniers sont confrontés* »².

• **Votre rapporteur pour avis se réjouit donc que le Gouvernement ait pris conscience de cette problématique et propose, à titre expérimental, la mise en œuvre des « emplois francs ».**

En matière d'emploi, comme dans bien d'autres volets de la politique de la ville, il convient en effet de réfléchir à des mesures novatrices, car, comme le soulignait notre collègue député François Pupponi et notre ancien collègue député François Goulard dans leur excellent rapport sur la politique de la ville, « *il ne peut y avoir de mauvaises idées qu'une fois les avoir réellement envisagées, et de préférence après les avoir testées* »³.

Le dispositif des « emplois francs » vise à inciter les entreprises du secteur marchand à embaucher des jeunes diplômés des zones urbaines sensibles (ZUS) en allégeant les cotisations patronales sur ces emplois⁴. La logique est donc différente de celle des ZFU : **l'exonération n'est pas attachée au lieu d'implantation de l'entreprise concernée mais au lieu de résidence du salarié.**

Une dotation budgétaire de 2,5 millions d'euros est prévue pour 2013, financée par le redéploiement d'une partie des économies dégagées sur les ZFU.

Ce dispositif, salué par les acteurs de la politique de la ville que votre rapporteur pour avis a auditionnés, **sera mis en œuvre en 2013**, tout d'abord **à titre expérimental, sur quatre zones d'emploi** : Amiens, Clichy-sous-Bois, Grenoble et Marseille. Il conviendra de mesurer les impacts de cette mesure sur l'accès à l'emploi du public ciblé, sur la qualité de ces emplois, ainsi que sur le marché du travail, avant d'en envisager la généralisation.

¹ *Ibid.*, p. 118

² *Ibid.*, p. 132.

³ « Quartiers défavorisés ou ghettos inavoués : la République impuissante », *Rapport d'information n° 2853 (XII^{ème} législature) fait au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés*, MM. François Goulard et François Pupponi, Tome I : Rapport, p. 27.

⁴ *En visant des jeunes diplômés, en étant réservé aux habitants des ZUS et en s'appliquant au secteur marchand, ce dispositif se distingue clairement des emplois d'avenir.*

B. LA LÉGÈRE DIMINUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 147 EST COMPENSÉE PAR DEUX AUTRES ÉVOLUTIONS BUDGÉTAIRES

Votre rapporteur pour avis note, pour s'en réjouir, que **la diminution des crédits du programme « Politique de la ville » est largement compensée par deux autres évolutions budgétaires.**

• D'une part, **la baisse des crédits du programme 147 est compensée par la prise en charge par le Fonds interministériel pour la prévention de la délinquance (FIPD) des actions de prévention sociale jusque là financées par l'Agence, à hauteur de 20 millions d'euros.**

Autrement dit, en application de cette décision visant à assurer plus de cohérence et de lisibilité aux actions de prévention de la délinquance, **les quartiers en politique de la ville bénéficieront d'une réorientation des crédits du FIPD en leur faveur.**

Votre rapporteur pour avis souligne cependant que, comme l'a rappelé M. François Lamy, ministre délégué à la ville, lors de son audition par votre commission, **l'ACSé continuera de gérer les crédits correspondants du FIPD**, comme le prévoient les textes législatifs et réglementaires.

Les textes relatifs au FIPD

L'article 5 de la loi du 5 mars 2007¹ dispose que « *il est créé au sein de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (...) un fonds interministériel pour la prévention de la délinquance, destiné à financer la réalisation d'actions dans le cadre des plans de prévention de la délinquance (...) et dans le cadre de la contractualisation mise en œuvre entre l'État et les collectivités territoriales en matière de politique de la ville (...)* ».

L'article 2 du décret du 26 juin 2007² dispose que « *le conseil d'administration de l'agence approuve les programmes d'intervention correspondants et répartit les crédits entre les départements en application des critères fixés par le comité interministériel de prévention de la délinquance* ».

Ainsi, **en prenant en compte cette évolution, votre rapporteur pour avis relève que les crédits spécifiques destinés à la politique de la ville sont donc stables par rapport à 2012**, ce dont les acteurs de la politique de la ville qu'il a auditionnés se félicitent.

Dans le contexte d'effort national de redressement des finances publiques, **cette stabilité est remarquable et témoigne**, aux yeux de votre

¹ Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

² Décret n° 2007-1048 du 26 juin 2007 pris pour l'application de l'article 5 de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 et relatif au fonds interministériel pour la prévention de la délinquance.

rapporteur pour avis, **de l'entière mobilisation du Gouvernement en faveur de nos quartiers.**

● Par ailleurs, **les outils de péréquation financière verticale**, qui bénéficient au premier chef aux communes concernées par la politique de la ville, **sont renforcés par le projet de loi de finances pour 2013.**

La dotation de solidarité urbaine (DSU) augmentera ainsi de 120 millions d'euros en 2013, pour atteindre le niveau historique de près d'1,5 milliard d'euros.

Instituée par la loi du 13 mai 1991¹, la DSU constitue un élément de péréquation verticale en faveur des communes les plus défavorisées, puisqu'elle « *a pour objet de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines confrontées à une insuffisance de leurs ressources et supportant des charges élevées* »².

Le montant de cette dotation n'a cessé d'augmenter depuis 2006, pour atteindre près d'1,4 milliards d'euros.

ÉVOLUTION DU MONTANT DE LA DSU DEPUIS 2005

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Montant de la DSU (en millions d'€)	759,6	879,6	999,6	1 093,5	1 163,7	1 233,7	1 310,7	1 370,7
Évolution	+ 19,6 %	+ 15,8 %	+ 13,6 %	+ 9,4 %	+ 6,4 %	+ 6,0 %	+ 6,2%	+ 4,6 %

Source : «La politique de la ville. Une décennie de réformes », *Ibid.*, p. 166.

Si, comme l'indique le Gouvernement, la DSU « *n'est pas à proprement parler une dotation de la politique de la ville, (...) [elle] y est fortement liée, notamment par le mécanisme des coefficients ZUS et ZFU utilisés pour le calcul des montants attribués aux communes* »³. Depuis 2005, son montant est en effet corrélé à l'existence d'une ZFU et à l'importance du nombre d'habitants relevant de la politique de la ville.

Par ailleurs, la Cour des comptes souligne que **cette dotation constitue « une ressource de plus en plus prégnante pour les communes**

¹ Loi n° 91-429 du 13 mai 1991 instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes.

² Article L. 2334-15 du code général des collectivités territoriales.

³ Réponse au questionnaire budgétaire.

inscrites en politique de la ville »¹, comme l'a confirmé M. Damien Carême, secrétaire général de l'association des maires Ville et banlieue lors de son audition par votre rapporteur pour avis. D'après les données de la Cour des comptes, elle représente ainsi un pourcentage significatif des recettes réelles de fonctionnement de certaines communes : 10 % pour Le Portel ou 16,3 % pour Roubaix par exemple².

Votre rapporteur pour avis ne peut donc que se réjouir de l'augmentation de la DSU prévue en 2013, qui correspondra à un doublement de l'augmentation qui a eu lieu en 2012.

Par ailleurs, s'agissant de la **dotation de développement urbain (DDU)**, le projet de loi de finances initial prévoyait une reconduction de son niveau de 2012, à savoir 50 millions d'euros.

Instituée par la loi de finances pour 2009³, cette dotation est **réservée aux cent communes les plus en difficulté**. Pour qu'une commune y soit éligible, elle doit remplir trois conditions cumulatives : être éligible à la DSU ; avoir 20 % de sa population en ZUS ; faire partie du périmètre d'intervention de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) au titre du Programme national de rénovation urbaine (PNRU).

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2013 par l'Assemblée nationale, les députés ont adopté le 13 novembre dernier un **amendement du Gouvernement relevant la dotation de développement urbain (DDU) de 50 %**. Elle devrait ainsi atteindre 75 millions d'euros en 2013.

S'il se réjouit de cette augmentation, votre rapporteur pour avis souligne, en se faisant le porte-parole des acteurs de la politique de la ville, qu'**il serait utile que la DDU devienne une véritable dotation et non pas une subvention**, nécessitant la constitution de dossiers – et donc induisant des charges supplémentaires pour les communes concernées, ceci conduisant à une attribution hétérogène sur l'ensemble du territoire.

Votre rapporteur pour avis voit dans l'augmentation de ces deux outils de péréquation verticale une illustration supplémentaire de l'attention portée par le Gouvernement à nos quartiers.

Il souligne cependant qu'**une réflexion sur l'ensemble des outils de péréquation financière demeure plus que jamais nécessaire**. MM. François Pupponi et François Goulard appelaient ainsi à une « *évaluation rationnelle et globale des besoins de péréquation et de la mise en œuvre pérenne des dispositifs correspondants, y compris, si nécessaire, en allant plus loin*

¹ « La politique de la ville. Une décennie de réformes », *Ibid.*, p. 166.

² *Ibid.*, p. 166.

³ Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

qu'aujourd'hui dans la remise en cause des situations acquises en matière de dotations nationales, afin de concentrer les moyens là où ils sont indispensables et y atteindre le seuil critique d'efficacité, plutôt que d'effectuer un saupoudrage qui ne satisfait personne »¹.

La Cour des Comptes a suggéré une réforme de la DSU, en la scindant en deux dotations aux objectifs distincts : la péréquation et la politique de la ville. Lors de son audition par votre commission le 13 novembre dernier, le ministre de la ville a quant à lui estimé que l'emploi de la dotation par les communes n'était pas suffisamment contrôlé, point de vue que votre rapporteur pour avis ne peut que partager.

Votre rapporteur pour avis se réjouit donc que le ministre de la ville ait confié à notre collègue député François Pupponi la mission de réfléchir, avec l'association des maires Ville et Banlieue, sur les outils de péréquation.

C. LE RETOUR ANNONCÉ DU DROIT COMMUN DANS LES QUARTIERS PRIORITAIRES

• La politique de la ville étant une politique par nature transversale, le programme 147 ne représente qu'une petite partie des crédits destinés aux quartiers prioritaires. Outre les dispositifs spécifiques mis en œuvre par le ministère de la ville, les quartiers prioritaires bénéficient en effet des dispositifs de droit commun mis en œuvre par les autres ministères.

Comme l'indique le Gouvernement dans le document de politique transversale (DPT) annexé au projet de loi de finances pour 2013 à propos du programme 147, *« ces crédits spécifiques visent à améliorer la territorialisation des politiques sectorielles, à favoriser leur mise en synergie ou à développer des actions à caractère innovant. Ils n'ont jamais eu pour objectif de représenter à eux-seuls l'intégralité de la capacité d'intervention de la politique de la ville mais au contraire d'en constituer un complément. En effet, seule la pleine mobilisation de l'éducation nationale, des forces de police, de l'institution judiciaire, du service public de l'emploi ou encore de l'administration sanitaire et sociale est de nature à améliorer la situation des quartiers de la politique de la ville et à réduire les écarts entre ceux-ci et les autres territoires »².*

Le DPT estime ainsi à près de 2,7 milliards d'euros en 2013 l'ensemble des crédits consacrés par la Nation à la politique de la ville.

Le programme 147 couvre donc moins de 20 % de ces crédits.

Votre rapporteur pour avis relève par ailleurs que, au-delà des financements nationaux, les **fonds européens** peuvent aujourd'hui être

¹ « Quartiers défavorisés ou ghettos inavoués : la République impuissante », *Ibid.*, p. 26.

² Document de politique transversale annexé au projet de loi de finances pour 2013, p. 10.

mobilisés dans le cadre des opérations de politique de la ville, par le biais du volet urbain du Fonds européen de développement régional (FEDER). Même si la stratégie « Europe 2020 » est axée sur l'innovation, il convient que les quartiers ne soient pas oubliés : **ces fonds sont indispensables dans une optique de rattrapage et doivent donc être sauvegardés.**

• **L'année dernière, votre rapporteur pour avis déplorait** par ailleurs que *« les moyens spécifiques de la politique de la ville diminuent alors que la mobilisation des politiques de droit commun est notoirement insuffisante »*¹. Il soulignait par ailleurs que *« si la politique de la ville a joué un rôle utile de « filet social » indispensable, elle n'a pas suffisamment mobilisé le droit commun des politiques publiques »*².

La Cour des comptes a dressé un constat identique en soulignant que *« les moyens de droit commun ne sont pas mobilisés à la hauteur des difficultés économiques et sociales que rencontrent les habitants de ces quartiers »*³. Elle a même été plus loin en relevant le *« risque de substitution des crédits spécifiques aux crédits de droit commun »*⁴ : ainsi, selon elle, *« alors que la nécessité de mobiliser les moyens de droit commun dans les quartiers de la politique de la ville est la priorité constamment réaffirmée de la politique de la ville (...) les crédits spécifiques de la politique de la ville peuvent ne pas venir en complément mais en remplacement des crédits de droit commun »*⁵.

Deux politiques paraissent particulièrement concernées : l'emploi et l'éducation. S'agissant de l'emploi, l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) a observé que les crédits versés par les services déconcentrés des ministères sociaux sur trois sites de la politique de la ville n'étaient pas en proportion des difficultés subies par les habitants.

Votre rapporteur pour avis considère que cette réalité est particulièrement choquante : la politique de la ville ne doit pas être un substitut aux politiques de droit commun, mais un complément à celles-ci au service de territoires et de populations en souffrance. Il ne s'agit en aucune façon de prévoir que les politiques de droit commun s'appliquent davantage aux quartiers en difficulté, mais simplement qu'elles s'y appliquent selon les mêmes critères que pour les autres zones du territoire.

• **Dans ce contexte, votre rapporteur pour avis ne peut que se réjouir des décisions prises par le Gouvernement qui illustrent le retour du droit commun dans les quartiers.**

¹ Avis n° 111 (2011-2012), *Ibid.*, p. 43.

² *Ibid.*, p. 52.

³ « La politique de la ville. Une décennie de réformes », *Ibid.*, p. 176.

⁴ *Ibid.*, p. 151.

⁵ *Ibid.*, p. 153.

Dans la droite ligne de la « *feuille de route du Gouvernement pour les habitants des quartiers* » rendue publique le 22 août 2012 par le ministre délégué à la ville, ce dernier a fixé **trois priorités pour 2013, dont la suivante** : « *rechercher une plus grande implication du droit commun sur les actions relevant des grandes politiques publiques* »¹.

Votre rapporteur pour avis relève trois exemples illustrant ce retour du droit commun dans les quartiers :

– tout d’abord, **dans l’Éducation nationale, les 1 000 créations de postes prévues pour la rentrée 2012 doivent notamment soutenir la réussite éducative des enfants des quartiers**. D’après les informations transmises à votre rapporteur pour avis, un quart de ces postes est destiné à améliorer l’encadrement des élèves de l’éducation prioritaire ;

– **en matière d’emploi** ensuite, « *les nouvelles mesures impulsées par le Gouvernement cibleront explicitement les jeunes résidant en ZUS* »². **Les emplois d’avenir**, qui seront mis en place à compter du 1^{er} janvier 2013, viseront **prioritairement les jeunes des quartiers populaires**.

Ces emplois s’adressent en effet aux jeunes de 16 à 25 ans, résidant en zone urbaine sensible (ZUS), dans les outre-mer, ou dans les zones rurales les plus marquées par le chômage, pas ou peu diplômés et qui ne sont ni en emploi ni en formation. Ce dispositif a pour objectif d’inciter les employeurs, essentiellement du secteur non marchand, à recruter des jeunes en contrepartie d’une prise en charge par l’État de 75 % du montant brut de la rémunération du jeune pendant une durée maximale de 3 ans.

Ces emplois constituent aux yeux de votre rapporteur pour avis une première réponse aux difficultés des jeunes peu qualifiés résidant en ZUS.

– enfin, le Gouvernement souligne que « *la banque publique d’investissement développera une stratégie spécifique dédiée à la création d’entreprises dans les quartiers* »³. Votre rapporteur pour avis s’en réjouit et sera donc très attentif aux discussions sur le projet de loi instituant la Banque publique d’investissement (BPI) qui devrait venir très prochainement en débat au Parlement.

¹ Réponse au questionnaire budgétaire.

² Réponse au questionnaire budgétaire.

³ Feuille de route du Gouvernement pour les habitants des quartiers.

II. UNE POLITIQUE DE LA VILLE À REPENSER

Votre rapporteur pour avis estimait l'année dernière : « *il est grand temps de redéfinir les politiques publiques en direction des territoires urbains « en crise ».* Cette redéfinition exige une mobilisation politique de premier ordre et un débat national d'importance. »¹

Un an après, votre rapporteur pour avis ne peut que confirmer ce constat et saluer la mobilisation du Gouvernement, illustrée notamment par la « *feuille de route du Gouvernement pour les habitants des quartiers* » présentée le 22 août dernier par le ministre délégué à la ville. **Le débat national qu'il appelait de ses vœux a par ailleurs été lancé** le 11 octobre dernier à Roubaix, sous la forme d'une concertation opérationnelle, **et devrait aboutir à une réforme de la politique de la ville au cours de l'année 2013.**

Dans ce contexte, votre rapporteur pour avis souhaite s'intéresser cette année à deux questions essentielles pour l'avenir de la politique de la ville : le caractère interministériel de cette politique et la réforme de la géographie prioritaire.

A. LE CARACTÈRE INTERMINISTÉRIEL DE LA POLITIQUE DE LA VILLE DOIT ÊTRE RENFORCÉ

• Comme votre rapporteur pour avis a pu l'indiquer précédemment en soulignant l'importance des dispositifs de droit commun, **la réussite de la politique de la ville impose la mobilisation de l'ensemble des ministères et de l'ensemble des administrations.** Pour qu'elle soit efficace, **la politique de la ville doit donc être conçue et mise en œuvre dans un cadre interministériel.**

Dans leur rapport de 2010, François Pupponi et François Goulard formulaient un constat sévère quant à l'interministérialité de la politique de la ville, évoquant « *un cadre interministériel dont il est difficile de voir la réalité* »² et estimant que la « Dynamique Espoir Banlieues » avait constitué l'exemple de la faiblesse de l'interministérialité de cette politique. Ils indiquaient ainsi que « *faute d'un pilotage interministériel imposant une méthodologie commune en matière de prise en compte des dispositifs et des crédits ainsi qu'un suivi centralisé et transparent de leur mise en œuvre, la [Dynamique Espoir Banlieues] semble livrée au bon vouloir et à l'imagination des ministères de droit commun* »³.

¹ Avis n° 111 (2011-2012), *Ibid.*, p. 52.

² « Quartiers défavorisés ou ghettos inavoués : la République impuissante », *Ibid.*, p. 25.

³ *Ibid.*, p. 190.

Dans son rapport de juillet dernier, **la Cour des comptes a dressé un constat similaire**, pointant du doigt le défaut d'interministérialité de la politique de la ville au cours des dernières années.

Elle a ainsi évoqué l'existence « *d'une gouvernance nationale sans coordination forte* »¹, « *un accroissement du nombre des intervenants sans renforcement du pilotage interministériel* »² ou encore « **un pilotage interministériel qui peine à s'affirmer** »³.

Votre rapporteur pour avis ne peut qu'être en accord avec ce constat.

Comme l'indique la Cour, « *la politique de la ville dans sa conception comme dans sa mise en œuvre, repose désormais sur l'implication de l'ensemble des ministères et services administratifs, de l'État et des collectivités territoriales ainsi que sur les agences* »⁴, comme l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) ou l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé).

Dans ces conditions, **un pilotage interministériel fort s'impose. Or force est de constater qu'un tel pilotage n'a pas existé au cours des dernières années** : ainsi, le Comité interministériel des villes (CIV), qui constitue l'organe décisionnel de la politique de la ville, ne s'est réuni qu'à quatre reprises depuis 2001⁵.

Le Comité interministériel des villes (CIV)

« Le Comité interministériel des villes (CIV) est l'instance de décision de la politique de la ville. Il réunit, sous l'autorité du premier ministre ou du ministre en charge de la ville, tous les ministres concernés par cette politique. Il arrête les orientations, définit les programmes et répartit les moyens. Les décisions qu'il prend sont préparées par le Secrétariat général du CIV. Au niveau national, ces décisions sont formalisées par l'élaboration de textes d'application entre le Secrétariat général du CIV et les administrations centrales concernées, et par la définition de modalités de suivi. »

Le CIV veille à faire fonctionner le caractère interministériel de la politique de la ville et à favoriser la prise en compte, par chacun des ministères concernés, de la spécificité des quartiers sensibles, dans leurs politiques et leurs moyens budgétaires. Depuis la mise en place de la Lolf (loi organique relative aux lois de finances), la politique de la ville dispose d'un « document de politique transversale » (DPT) qui recense l'ensemble des programmes et des moyens des autres ministères qui concourent à cette politique. »

Source : Site internet du ministère délégué à la ville.

¹ « La politique de la ville. Une décennie de réformes », *Ibid.*, p. 36.

² *Ibid.*, p. 36.

³ *Ibid.*, p. 37.

⁴ *Ibid.*, p. 37.

⁵ Le CIV s'est réuni le 9 mars 2006, le 20 juin 2008, le 20 janvier 2009 et le 18 février 2011.

• Le document de politique transversale (DPT) « Ville » annexé au projet de loi de finances illustre les difficultés à assurer une interministérialité de la politique de la ville.

Ce document « *identifie l'ensemble des programmes qui concourent à la politique de la ville et retrace leur contribution à celle-ci par un recensement des moyens financiers concernés et une valorisation d'une sélection d'objectifs et indicateurs issus des projets annuels de performance (PAP) correspondants* »¹. Sa vocation est simple : « *rendre compte de l'effort engagé par l'État, aux côtés des collectivités territoriales, au bénéfice des quartiers populaires. Ce travail d'identification est indispensable pour organiser efficacement, renforcer et évaluer l'impact de l'action engagée par l'État en faveur des quartiers défavorisés* »².

Ce document est clairement lacunaire : or, comment assurer un pilotage interministériel de la politique de la ville quand il n'est pas possible de disposer d'une vision de ce que chaque ministre et chaque administration dépense en faveur des quartiers ?

La Cour des comptes estime que le DPT est « *incomplet* »³. D'après elle, « *ce document se présente lui-même comme incomplet : certains programmes sont recensés comme concourant à la politique de la ville sans qu'aucun crédit ne soit évalué dans l'annexe financière* »⁴.

Comme le souligne la Cour, « *l'évaluation des moyens de droit commun réalisée dans le document de politique transversale est souvent sujette à caution. Ainsi l'évaluation de la contribution du ministère de l'Éducation nationale à la politique de la ville est limitée à l'évaluation des moyens supplémentaires mis en œuvre dans les établissements relevant de l'éducation prioritaire* »⁵. Comme le relevait la Cour en 2009 dans son rapport sur l'articulation entre politique de la ville et éducation nationale dans les quartiers sensibles, cette évaluation ne permet pas d'apprécier l'effort de « *base* » de l'éducation nationale en direction des quartiers sensibles »⁶.

Le secrétariat général du Comité interministériel des villes (SG-CIV) souligne quant à lui que « *le chiffrage de la participation de chaque ministère à la politique de la ville est établi selon des méthodes variées et ne reflète souvent pas la réalité des crédits réellement affectés* »⁷.

¹ Document de politique transversale annexé au projet de loi de finances pour 2013, p. 9.

² *Ibid.*, p. 9.

³ « La politique de la ville. Une décennie de réformes », *Ibid.*, p. 105.

⁴ *Ibid.*

⁵ Le document de politique transversale annexé au projet de loi de finances pour 2013 indique ainsi que « La contribution du programme 140 [enseignement scolaire public du premier degré] est, en large partie, celle de la politique d'éducation prioritaire du ministère de l'éducation nationale » (p. 34). Il en est de même pour le programme 141 « Enseignement scolaire public du second degré ».

⁶ « La politique de la ville. Une décennie de réformes », *Ibid.*, p. 105.

⁷ In : « La politique de la ville. Une décennie de réformes », *Ibid.*, p. 107.

Interrogé lors de son audition par votre rapporteur pour avis, le ministre délégué à la ville, M. François Lamy, a souligné **la difficulté pour certains ministères**, qui travaillent dans une logique de publics et non pas de territoires, **à géolocaliser leurs politiques**.

• **Aux yeux de votre rapporteur pour avis, le défaut d'interministérialité n'est pas tant dû au rattachement ministériel de la politique de la ville¹ qu'à l'organisation administrative et au défaut de volonté politique.**

Le nombre d'acteurs institutionnels de la politique de la ville s'est considérablement accru au cours des dernières années : l'ANRU est apparue en 2003 puis l'ACSé en 2006. En 2009, la délégation interministérielle à la ville (DIV) a disparu, remplacée par le SG-CIV. Des intervenants sont apparus au niveau local, comme les préfets délégués à l'égalité des chances.

Aux yeux de votre rapporteur pour avis, il convient de réfléchir à la gouvernance, à l'organisation administrative de la politique de la ville et à la répartition des rôles entre les différents acteurs. L'année dernière, votre rapporteur pour avis s'interrogeait : *« ne faut-il pas aller plus loin, en rapprochant davantage en particulier les trois agences concernées, à savoir l'ANRU, l'ACSé, et l'ANAH ? »*².

Au-delà de la seule politique de la ville, votre rapporteur pour avis est favorable au rapprochement du SG-CIV, de l'ANRU, de l'ACSé et de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) au sein de ce qui pourrait être une véritable **Agence des territoires**. Il salue l'initiative prise en septembre dernier par la ministre de l'Égalité des territoires et du Logement qui a mis en place une commission de travail sur les missions de long terme et l'organisation future du ministère, qui devra notamment étudier **l'éventuelle création d'un Commissariat général à l'Égalité des territoires**.

S'agissant de la politique de la ville, la Cour des comptes souligne que **la répartition des tâches entre les différents acteurs n'est pas toujours très claire** : selon elle, *« l'exercice de la tutelle et le partage des tâches entre le secrétariat général et les deux principales agences de la politique de la ville, l'agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances et l'agence nationale pour la rénovation urbaine, restent à renforcer et à clarifier »*³. Faute d'une répartition claire des objectifs assignés aux uns et aux autres, le SG-CIV intervient parfois en doublon des deux agences.

¹ Depuis 1990 et la nomination de notre collègue Michel Delebarre comme ministre d'État, ministre de la ville, toutes les configurations se sont produites : un ministre de plein exercice dont la ville constituait la totalité du portefeuille, des ministres de plein exercice dont la ville ne constituait qu'une partie du portefeuille, des ministres délégués ou des secrétaires d'État en charge de la ville.

² Avis n° 111 (2011-2012), *Ibid.*, p. 56.

³ « La politique de la ville. Une décennie de réformes », *Ibid.*, p. 38.

Au-delà de l'organisation administrative, votre rapporteur pour avis souligne que l'interministérialité de la politique de la ville ne pourra être une réalité sans volonté politique, car « l'efficacité de la politique de la ville doit (...) reposer sur une impulsion politique renforcée pour favoriser une action effective au niveau interministériel et sur le terrain »¹.

Il se réjouit donc que le ministre de la ville ait annoncé que, au terme de la concertation opérationnelle lancée en octobre dernier, le Comité interministériel des villes (CIV) se réunirait au cours de l'année 2013 sous la présidence du Premier ministre.

Votre rapporteur pour avis estime indispensable que cette instance se réunisse régulièrement et soit ainsi le garant de l'interministérialité de la politique de la ville.

• Votre rapporteur pour avis salue par ailleurs le souhait affiché par le ministre délégué à la ville de renforcer les liens entre son ministère et les autres ministères.

Il a en effet annoncé -annonce confirmée- lors de son audition devant votre commission des affaires économiques qu'il signerait des conventions avec les autres ministres pour fixer les objectifs, la méthode et les engagements, notamment financiers, de leur mobilisation dans leurs différents domaines de compétences.

Cette initiative est salubre : elle est incontournable pour assurer la mobilisation effective des dispositifs de droit commun en faveur des quartiers.

• Votre rapporteur pour avis portera une attention toute particulière à la convention qui sera signée avec la ministre des affaires sociales et de la santé. Il est en effet urgent, comme l'ont confirmé les acteurs de la politique de la ville auditionnés par votre rapporteur pour avis, de mener une politique de santé volontaire en direction des quartiers.

Dans leur rapport de 2010, François Pupponi et François Goulard estimaient que la santé constituait « une thématique émergente en matière de politique de la ville ».²

Les indicateurs sanitaires sont aujourd'hui particulièrement préoccupants dans les quartiers, en raison de la difficulté d'accès à l'offre de soins -dans ce domaine comme dans d'autres, les quartiers se rapprochent des zones rurales- et de la situation socio-économique des habitants de ces territoires.

Ainsi, « comme le soulignent les rapports successifs de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) et de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS), les problèmes

¹ *Ibid.*, p. 177.

² « Quartiers défavorisés ou ghettos inavoués : la République impuissante », *Ibid.*, p. 262.

de santé surviennent plus précocement et de façon plus marquée au sein des catégories défavorisées, avec des indicateurs plus dégradés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville »¹.

Quelques chiffres issus notamment des rapports de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) illustrent la gravité de la situation² :

– la couverture par la Couverture maladie universelle complémentaire (CMUC) est 2,4 fois plus importante dans les ZUS que dans les unités urbaines correspondantes. 14,9 % des habitants des ZUS déclarent ne bénéficier d'aucune couverture maladie complémentaire – CMUC comprise – contre 7,7 % hors ZUS ;

– la densité des professionnels de santé par habitant est deux fois plus faible dans les ZUS que sur le territoire national, et trois fois plus faible que dans l'environnement urbain dans lequel elles s'insèrent.

Votre rapporteur pour avis note par ailleurs avec inquiétude la réapparition de maladies comme la tuberculose dans les quartiers en difficulté, notamment en Seine-Saint-Denis.

B. LA RÉFORME DE LA GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE, UNE RÉFORME CLÉ QUI SERA MENÉE EN 2013

● Le 11 octobre dernier, Mme Cécile Duflot, ministre de l'égalité des territoires et du logement, et M. François Lamy, ministre délégué à la Ville, ont lancé ensemble une **concertation opérationnelle de trois mois visant à « redonner à la politique de la ville son rôle »**. Cette concertation se concrétise à travers trois groupes de travail :

- un groupe de travail sur la géographie prioritaire ;
- un groupe de travail sur la contractualisation, la gouvernance et l'évaluation ;
- un groupe de travail sur les priorités d'intervention.

Ces groupes de travail associent les acteurs de la politique de la ville, à savoir les ministères et les opérateurs de l'État, les élus, les associations, les acteurs économiques, les bailleurs, les professionnels et les habitants.

Votre rapporteur pour avis se réjouit du lancement de ce processus de concertation qui témoigne de la priorité donnée par le Gouvernement à nos quartiers.

Il salue par ailleurs l'annonce de l'organisation d'un Comité interministériel des villes (CIV) au début de l'année 2013, pour fixer les grandes orientations à mettre en œuvre par un projet de loi qui devrait être

¹ Document de politique transversale annexé au projet de loi de finances pour 2013, p. 90.

² Cf. document de politique transversale annexé au projet de loi de finances pour 2013, p. 90.

discuté au Parlement au courant de l'année 2013 pour une entrée en application en 2014.

• Sans préjuger des résultats de la concertation opérationnelle, **votre rapporteur pour avis souhaite s'attarder sur la question de la géographie prioritaire**, qu'il juge fondamentale.

Comme l'indique en effet la Cour des Comptes, « **la réforme de la géographie prioritaire [constitue le] préalable indispensable à l'élaboration de toute nouvelle mesure de la politique de la ville** »¹.

L'année dernière, votre rapporteur pour avis appelait déjà à la réforme de la géographie prioritaire, soulignant que cette dernière, « *longtemps annoncée et toujours repoussée, est indissociable d'une réforme de la politique de la ville dans son ensemble visant à impulser les politiques « ordinaires »* »².

• Pourquoi cette réforme est-elle si importante ? Parce que, **depuis le lancement de la politique de la ville, les différentes zones prioritaires se sont multipliées et qu'on a assisté à un phénomène d'« enchevêtrement croissant des zonages** », relevé par la Cour des Comptes³.

Comme le note le Gouvernement, « *on a laissé se superposer les zonages (751 zones urbaines sensibles, 416 zones de redynamisation urbaine, 100 zones franches urbaines, 494 quartiers en rénovation urbaine, 2 492 quartiers en contrats urbains de cohésion sociale, les zones d'éducation prioritaire)* »⁴. Le programme national de rénovation urbaine (PNRU) ou la « dynamique Espoirs banlieue » ont contribué à la complexification de la territorialisation de la politique de la ville, en créant de nouvelles zones prioritaires qui se sont superposées aux zones déjà existantes.

Votre rapporteur pour relève d'ailleurs que **la France apparaît, en la matière, comme une exception en Europe**, les pays voisins ayant fait le choix de concentrer l'effort sur un nombre très limité de zones prioritaires.

¹ « La politique de la ville. Une décennie de réformes », *Ibid.*, p. 54.

² Avis n° 111 (2011-2012), *Ibid.*, p. 55.

³ « La politique de la ville. Une décennie de réformes », *Ibid.*, p. 25.

⁴ Feuille de route du Gouvernement pour les habitants des quartiers.

La définition des quartiers prioritaires dans quelques pays européens

En Allemagne, 392 quartiers prioritaires participent au programme « ville sociale ». Le besoin spécifique de développement est défini à partir d'observations socio-géographiques. Les communes identifient ces quartiers et soumettent leur candidature aux Länder.

En Espagne, 17 quartiers sont considérés comme « vulnérables », sur la base de critères physiques, sociaux, économiques et politiques.

En Grande-Bretagne, 39 quartiers ont été sélectionnés à partir d'un indice synthétique établi à partir du taux de chômage, de la criminalité, de l'échec scolaire, de la santé, des problèmes environnementaux et du logement.

Aux Pays-Bas, 40 territoires en difficulté, situés dans 18 villes différentes, sont visés par la politique des quartiers. Des dispositifs spécifiques complémentaires visent les quartiers prioritaires ne figurant pas dans cette liste.

Source : «La politique de la ville. Une décennie de réformes », *Ibid.*, p. 26.

• Votre rapporteur pour avis se réjouit que le Gouvernement ait engagé la réflexion sur la réforme de la géographie prioritaire, avec l'objectif de la mener à bien en 2013.

Il rappelle que **cette réforme avait été annoncée à de multiples reprises par le précédent Gouvernement sans qu'elle n'ait jamais été menée à son terme.**

L'article 140 de la loi de finances pour 2008¹ prévoyait une actualisation tous les cinq ans de la liste des zones urbaines sensibles, la première révision devant intervenir en 2009.

Le CIV de 2009 a décidé que cette révision serait précédée d'une large concertation. En mars 2009, le secrétariat général du comité interministériel (SG-CIV) a produit un Livre vert sur le sujet.

En septembre 2009, notre collègue Pierre André et notre collègue député Gérard Hamel ont remis au Gouvernement un rapport sur cette question². Ce dernier appelait à rompre avec le zonage pour « *entrer dans une véritable logique de contractualisation et permettre à terme un retour au droit commun* »³.

Lors de son discours du 25 mai 2010 à l'occasion de l'installation du Conseil national des villes (CNV), M. François Fillon, Premier ministre, a indiqué qu'un projet de loi serait préparé en 2011 afin de mettre en œuvre une « *réforme cohérente et globale qui concerne à la fois le zonage de la politique*

¹ Loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008.

² « Une conception rénovée de la politique de la ville : d'une logique de zonage à une logique de contractualisation », *Rapport sur la révision de la géographie prioritaire et la contractualisation de la politique de la ville*, MM. Gérard Hamel et Pierre André.

³ *Ibid.*, p. 79.

de la ville, les modalités de contractualisation mais aussi la péréquation et la dotation de solidarité urbaine »¹. Cela avait conduit notre collègue Pierre André à annoncer que « *la réforme de la géographie prioritaire, plus que jamais nécessaire, devrait être lancée en 2011* »².

Le Gouvernement précédent n'a finalement jamais mis en œuvre une réforme annoncée pendant près de trois ans.

Votre rapporteur pour avis ne peut que regretter que trois années aient ainsi été perdues et y voit l'illustration du désintérêt de la majorité précédente vis-à-vis de nos quartiers.

• En voyant s'engager la réforme de la géographie prioritaire, l'année 2013 sera donc une année charnière pour la politique de la ville.

Les grandes orientations de cette réforme ont été clairement fixées par le Gouvernement : « *la réforme des zonages de la politique de la ville (...) vise à simplifier et à concentrer les interventions publiques sur les territoires qui en ont le plus besoin, en métropole et dans les Outre-mer* »³. **Il reste à la concertation opérationnelle puis au Gouvernement à définir les modalités de mise en œuvre de cette réforme.**

¹ Cité in : Avis n° 115 (2010-2011) présenté au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi de finances pour 2011, Tome VII : Ville et logement, MM. Pierre André et Thierry Repentin, p. 21.

² Avis n° 115 (2010-2011), Ibid., p. 21.

³ « La feuille de route du Gouvernement pour les habitants des quartiers ».

ANNEXE I

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE POUR AVIS CHARGÉE DES PROGRAMMES « LOGEMENT »

Lundi 5 novembre 2012

– *Fédération nationale de l'immobilier (FNAIM)* : **M. Jean-François Buet**, président élu, et **Mme Nathalie Ebezer**, directrice juridique ;

– *Fédération des promoteurs immobiliers (FPI)* : **MM. François Payelle**, président, et **Jean-Michel Mangeot**, délégué général.

Lundi 12 novembre 2012

– *Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (HCPLD)* : **M. Bernard Lacharme**, secrétaire général ;

– *Confédération de l'Artisanat et des Petites Entreprises du Bâtiment (CAPEB)* : **MM. Dominique Proux**, en charge des relations institutionnelles et européennes et **Alain Chouguiat**, chef du service des affaires économiques ;

– *Fédération française du bâtiment (FFB)* : **MM. Didier Ridoret**, président, **Loïc Chapeaux**, chef du service économie, et **Benoît Vanstavel**, relations institutionnelles ;

– *Union sociale pour l'habitat (USH)* : **MM. Thierry Bert**, délégué général, et **Dominique Hoorens**, directeur des études économiques et financières, et **Mme Dominique Dujols**, conseillère spéciale pour les relations institutionnelles.

ANNEXE II

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS CHARGÉ DU PROGRAMME « POLITIQUE DE LA VILLE »

Mercredi 24 octobre 2012

– **M. François Lamy**, ministre délégué chargé de la Ville.

Mercredi 14 novembre 2012

– *Association des Maires Ville et Banlieue de France* : **M. Damien Carême**, secrétaire général ;

– *Conseil national des villes* : **Mme Brigitte Raynaud**, secrétaire générale.