



N° 258

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2002.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT ET
DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2003** (n° 230),

TOME IX

**ÉQUIPEMENT, TRANSPORTS, LOGEMENT
TOURISME et MER**

LOGEMENT ET URBANISME

PAR M. JEAN-PIERRE ABELIN,

Député.

Voir le numéro : 256 (annexe 21)

Lois de finances.

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-----------|
| INTRODUCTION | 5 |
| I.— LE PROJET DE BUDGET 2003 : TRANSITION REUSSIE DANS UN CONTEXTE DE RIGUEUR BUDGETAIRE | 7 |
| A. UN BUDGET DE CONSOLIDATION | 7 |
| 1. Amélioration de la qualité de service dans les quartiers d’habitat social : consolider les efforts entrepris..... | 7 |
| 2. Aides personnelles au logement : un geste conséquent vis-à-vis des ménages les plus modestes..... | 11 |
| B. UN BUDGET DE RECONDUCTION..... | 13 |
| 1. Crédits de la ligne fongible : un desserrement bienvenu | 13 |
| 2. Prêts à taux zéro : songer à réformer le dispositif..... | 16 |
| 3. TVA à 5,5 % : une décision attendue..... | 20 |
| C. UN BUDGET DE TRANSITION | 20 |
| 1. La nécessaire révision de la loi SRU..... | 20 |
| 2. Le conventionnement global pluriannuel avec les bailleurs sociaux : un outil efficace au service du renouvellement urbain | 21 |
| II.— L’ÉPARGNE LOGEMENT : UN DISPOSITIF AUJOURD’HUI LARGEMENT DEVOYE | 26 |
| A- PRESENTATION DU DISPOSITIF | 26 |
| B. UN DISPOSITIF QUI MONTRE AUJOURD’HUI SES LIMITES..... | 27 |
| 1. Chiffres-clés | 28 |
| 2. Des limites communes à de nombreux produits financiers classiques | 28 |
| 3. Des faiblesses intrinsèques..... | 30 |
| C. DE NECESSAIRES EVOLUTIONS | 31 |
| III.— QUELLE DECENTRALISATION POUR LA POLITIQUE DU LOGEMENT ? | 32 |
| A. LE ROLE ACTUEL DES COLLECTIVITES LOCALES EN MATIERE DE LOGEMENT..... | 33 |
| 1. Les communes et leurs groupements..... | 33 |
| 2. Les départements | 34 |
| 3. Les régions..... | 36 |
| 4. La fiscalité locale et la participation des collectivités locales au financement du logement | 36 |

| | |
|--|----|
| B. QUEL ROLE POUR L'ÉTAT DANS UNE FRANCE DECENTRALISEE ? | 38 |
| C. QUEL CHAMP ET QUELLES MODALITES DE DECENTRALISATION ?..... | 40 |
| 1. Un champ de décentralisation portant principalement sur le pilotage du logement locatif à vocation sociale | 41 |
| 2. Des modalités de décentralisation complexes : la nécessité d'une concertation préalable | 43 |
| D. QUEL NIVEAU PERTINENT DE DECENTRALISATION ?..... | 44 |
| 1. La région ou le département : la nécessité d'une mise en cohérence et d'une régulation des politiques locales de l'habitat | 44 |
| 2. L'agglomération ou le bassin d'habitat : le pilote local | 45 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 49 |
| ANNEXES | 57 |

MESDAMES, MESSIEURS,

Dans une conjoncture marquée par le ralentissement économique, la chute de la bourse, les dérapages des déficits, l'augmentation des coûts du pétrole, le budget du logement pour 2003 est un budget de consolidation, de reconduction et de transition.

Votre rapporteur se félicite du contenu de ce projet de budget, qui porte les moyens du logement et de l'urbanisme (dépenses ordinaires + crédits de paiement) à **7 292,84 millions d'euros** (– 0,14 % par rapport à 2002).

(en millions d'euros)

| | LFI 2002 | PLF 2003 |
|----------------------------------|-----------------|-----------------|
| Dépenses ordinaires | 5 406,1 | 5 403,1 |
| Crédits de paiement | 1 896,8 | 1 889,7 |
| Total moyens de paiement | 7 302,9 | 7 292,8 |
| Autorisations de programme | 2 141,9 | 1 979,3 |
| Total moyens d'engagement | 7 548,0 | 7 282,4 |

C'est un **budget de consolidation** des efforts en faveur des ménages modestes. Les aides personnelles en faveur de ces derniers représentent en effet 73 % du budget de l'urbanisme et du logement et le montant affecté à cet objectif au budget 2002 est reconduit au PLF 2003. La revalorisation rétroactive des aides au 1^{er} juillet et la consolidation des crédits affectés aux fonds de solidarité logement (FSL) sont gages du renforcement de la solidarité. Six millions de ménages modestes bénéficient d'aides personnelles au logement. L'État participera à leur financement à hauteur de 5,2 milliards d'euros en 2003.

Les allocataires bénéficient désormais de la réforme des aides personnelles au logement qui a permis une augmentation moyenne d'environ 10 % des aides pour les ménages les plus modestes. Par ailleurs, plus de 250 000 ménages bénéficient des interventions des fonds de solidarité logement dans chaque département et des aides spécifiques sont également attribuées aux associations logeant à titre temporaire des

personnes défavorisées ou gérant des aires d'accueil de gens du voyage. Ces actions de solidarité pour le logement ont un coût global de **5,349 milliards d'euros** en 2003.

C'est aussi **un budget de reconduction**, notamment des crédits de la ligne fongible en matière de construction sociale, de démolition et de réhabilitation. Il en va de même en matière d'accession, avec le prêt à taux zéro, au bénéfice de plus de 100 000 ménages chaque année, et le maintien à 5,5 % de la TVA sur les travaux d'amélioration. Le parc privé est également aidé par l'intermédiaire de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat dont les interventions permettent chaque année d'améliorer la qualité de plus de 200 000 logements, malgré une baisse de ses crédits que l'on peut regretter. C'est surtout un budget moins marqué par le principe d'afficher et de réaliser chaque année nettement moins que ce qui était annoncé, que par la volonté de fixer des objectifs réalistes : 54 000 logements sociaux supplémentaires, 100 000 logements réhabilités, 12 000 démolitions, 103 000 prêts à taux zéro. Les actions d'amélioration de la qualité et de développement du parc locatif social auront un coût de **558 millions d'euros** en 2003, alors que les actions en direction du parc privé coûteront **1,241 milliard d'euros** à l'Etat en 2003.

Votre rapporteur se félicite d'ailleurs de l'initiative de la commission des finances de l'Assemblée nationale qui a adopté, lors de l'examen du projet de budget 2003, un amendement en faveur du secteur de la construction et du logement, puisqu'il assouplit les règles du dispositif Besson pour l'investissement immobilier locatif. Cet amendement, déposé par le président Méhaignerie et le rapporteur général, M. Gilles Carrez, autorise désormais la location d'un bien immobilier neuf aux descendants et ascendants du propriétaire. Cet assouplissement du dispositif Besson devrait contribuer à dynamiser la vente de logements neufs et diminuer partiellement la contrainte pesant sur l'offre locative.

Il convient par ailleurs de préciser que le budget Logement et Urbanisme du ministère de l'Équipement permet à l'Etat de développer une stratégie cohérente en matière d'urbanisme et de politique foncière. L'État mène dans ce cadre des actions en matière d'urbanisme (agences d'urbanisme, villes nouvelles, grandes opérations d'urbanisme telles Euromed à Marseille ou le territoire de la Plaine de France). Il accompagne par ailleurs les investissements des collectivités locales en matière d'accueil des gens du voyage et conduit des études, des recherches et des actions d'information et d'animation spécifiques au logement, pour un coût total de **145 millions d'euros** en 2003.

Ce budget est enfin **un budget de transition**. Un budget n'a en effet d'intérêt que si ses prévisions se vérifient et si les objectifs qu'il vise se réalisent. Nous sommes naturellement très intéressés par les projets en cours qui s'attaqueront aux freins psychologiques, financiers et juridiques de l'aménagement urbain et du logement : révision de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite « SRU », simplification législative et administrative, propositions de décentralisation et de déconcentration, conventionnement pluriannuel avec les bailleurs sociaux, prochaine loi de programmation et d'orientation sur le logement annoncée lors du Conseil des ministres du 30 octobre dernier.

I.— LE PROJET DE BUDGET 2003 : TRANSITION REUSSIE DANS UN CONTEXTE DE RIGUEUR BUDGETAIRE

BUDGET LOGEMENT-URBANISME 2000-2003

(en millions d'euros)

| | | LFI 2000 | LFI 2001 | LFI 2002 | PLF 2003 |
|---|----|-----------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| Budget urbanisme et logement - Total (DO + CP) | | 7 347,74 | 7 432,69 (+ 1,16 %) | 7 302,94 (- 1,75 %) | 7 292,84 (- 0,14 %) |
| Dépenses ordinaires (titres III et IV) | | 5 390,75 | 5 501,04 (+ 2,05 %) | 5 406,13 (- 1,73 %) | 5 403,1 (- 0,06 %) |
| Dépenses en capital (titres V et VI) | CP | 1 957,14 | 1 931,65 (- 1,3 %) | 1 896,81 (- 1,8 %) | 1 889,74 (- 0,37 %) |
| | AP | 2 054,86 | 2 064,71 (+ 0,48 %) | 2 141,87 (+ 3,74 %) | 1 979,3 (- 7,59 %) |

Source : ministère de l'équipement

A. UN BUDGET DE CONSOLIDATION

1. Amélioration de la qualité de service dans les quartiers d'habitat social : consolider les efforts entrepris

Le nouveau gouvernement, et votre rapporteur s'en réjouit, tient à marquer l'attention qu'il accorde aux conditions de vie dans les quartiers d'habitat social en reconduisant les crédits utilisables localement consacrés à l'amélioration de la qualité de service⁽¹⁾. Ce sont 31 millions d'euros qui sont ainsi reconduits en autorisations de programme, alors que les crédits de paiement passent de 11,43 millions d'euros en 2002 à 31,61 millions d'euros en 2003 (+ 176,55%).

a) La ligne budgétaire « qualité de service »

Elle a pour objectif de soutenir l'intervention des bailleurs confrontés à des difficultés liées à la vacance ou à un fort taux de rotation des locataires. Ces crédits ont vocation à être contractualisés. Ils doivent être considérés comme un levier permettant d'inciter les bailleurs sociaux au développement de démarches locales de gestion partenariales, dites de « gestion urbaine de proximité » avec les collectivités locales et l'État. Cette aide financière vise en premier lieu à financer certains petits travaux de gestion urbaine de proximité, comme :

(1) Les crédits prévus pour la procédure centralisée d'appels à projet décidée pour 2002 par le précédent gouvernement n'étant quant à eux pas maintenus.

– des améliorations concernant les logements et les parties communes, visant à renforcer l’attractivité du parc lorsque sont constatés des phénomènes de vacance ou de forts taux de rotation,

– des opérations contribuant à améliorer le fonctionnement au quotidien du quartier et la sécurité (sécurisation des halls d’entrée, résidentialisation d’espaces extérieurs), la création ou l’amélioration de petits locaux collectifs (local pour la régie de quartier, locaux pour associations), des travaux d’investissement permettant l’amélioration de l’enlèvement des déchets (locaux favorisant le tri sélectif ou l’enlèvement d’objets encombrants...).

En second lieu, cette aide financière doit permettre de réaliser des diagnostics d’amélioration de la qualité de service dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ou dans des quartiers aux caractéristiques socioéconomiques semblables.

Bilan financier de la ligne budgétaire « qualité de service »

Dès les premiers mois de l’utilisation de cette ligne, entre juillet et octobre 1999, 33 dossiers ont été subventionnés pour un montant de 5,34 millions d’euros. En 2000, 48 dossiers ont fait l’objet d’une délégation de subvention pour un montant de plus de 9,30 millions d’euros. Durant ces deux années, des conventions ont été signées dans un quart des départements français avec une prédominance pour la région lyonnaise, dont les réflexions sur la gestion urbaine étaient largement engagées, ainsi que la région parisienne qui concentre les difficultés. L’enveloppe expérimentale de 7,62 millions d’euros par an a conduit très rapidement à privilégier les zones urbaines sensibles (ZUS).

L’année 2001 a été marquée par la montée en puissance des préoccupations de gestion urbaine et de qualité de service. L’augmentation importante de l’enveloppe de crédits a permis la signature de plus de 200 conventions, pour des actions engagées d’un montant de près de 25,6 millions d’euros. Bien que la possibilité ait été donnée de signer des conventions hors ZUS, seuls 10% des dossiers concernaient des sites hors ZUS.

Par ailleurs, un appel à projet « *mieux vivre ensemble* » a mobilisé également près de 19,82 millions d’euros entre 2001 et 2002 pour environ 200 lauréats. Ces projets, destinés à restaurer la convivialité dans les quartiers d’habitat social, ont porté essentiellement sur des aménagements d’espaces publics, dans des secteurs en difficulté, notamment financière, mais qui ne sont pas, pour la majorité d’entre eux, dans la géographie prioritaire.

b) Un outil complémentaire pour améliorer la qualité de service : l’abattement de la taxe foncière sur les propriétés bâties

Etant donné la charge que représente la taxe foncière sur les propriétés bâties pour les organismes d’HLM et les sociétés d’économie mixte, d’autant plus difficile à supporter lorsque le parc est situé dans des zones défavorisées, l’article 42 de la loi de finances n° 2000–1352 du 30 décembre 2000 pour 2001 a introduit un dispositif permettant d’encourager la gestion urbaine de proximité. Durant une période de 6 ans (2001 à 2006), un abattement de 30 % de la base d’imposition à la TFPB est appliqué aux logements à usage locatif aidés par l’État situés en zone urbaine sensible (ZUS).

Le bénéfice de cette disposition est accordé en 2001 aux organismes HLM à la condition qu'ils fassent l'objet d'un plan de redressement par la Caisse de Garantie du Logement Social (CGLS) ou qu'ils aient pris un engagement de gel des loyers. Pour les années suivantes, l'abattement est subordonné à la signature d'une convention de gestion urbaine de proximité entre l'organisme d'HLM ou la société d'économie mixte et le représentant de l'État. Cette mesure, d'un montant d'environ 106 millions d'euros, réduit de 10 % en moyenne la charge relative à la TFPB supportée par les organismes HLM.

Cette exonération partielle de TFPB constitue un levier fort mis en œuvre par l'État qui souhaite s'engager financièrement aux côtés des organismes HLM afin de favoriser le démarrage ou le renforcement d'actions concrètes au bénéfice des habitants, tout en valorisant le patrimoine bâti des bailleurs. La qualité de service est en effet au cœur des attentes des habitants et doit être une priorité pour les organismes de logement social. Elle doit donc être assurée partout, quelles que soient les difficultés rencontrées par les bailleurs dans certains quartiers.

c) Les efforts et les réflexions engagées par la profession dans ce domaine sont de bon augure

Si les opérateurs de logement social réalisent aujourd'hui des produits techniques de qualité, conformes aux attentes des utilisateurs, les habitants évaluent aussi la qualité de leur logement en fonction de sa localisation et de son environnement. Il convient donc de bien intégrer les projets dans le tissu urbain et de permettre aux populations qui y habitent de disposer de services et d'équipements publics et privés de qualité (transports, stationnement, commerces, écoles...). Par ailleurs, le thème de la qualité de service renvoie également et surtout, pour les habitants de ces quartiers, à la qualité de leur environnement immédiat et donc de l'entretien courant, de la maintenance des équipements, et des services de base que doit procurer un bailleur : bon niveau d'entretien des parties communes, des espaces extérieurs, bon fonctionnement des équipements, adaptation et modernisation du patrimoine vieillissant, traitement rapide des demandes et réclamations.

De nombreux organismes ont certes développé des démarches qualité, obtenu une certification, et donc souscrit des engagements de services vis-à-vis de leurs locataires, mais votre rapporteur estime que des progrès peuvent encore être réalisés. Par ailleurs, il faut être conscient que certains bailleurs sont confrontés à des difficultés particulières qu'ils ne peuvent surmonter seuls, d'où l'intérêt du soutien des pouvoirs publics. Mais les moyens financiers débloqués doivent s'accompagner d'une assistance technique et logistique, ainsi que d'une meilleure coopération entre les services publics et le bailleur, qui ne peut seul améliorer la qualité de l'environnement de ses locataires. Il convient de préciser qu'au niveau de l'Union sociale pour l'Habitat, un groupe de travail a d'ailleurs été constitué pour réfléchir aux mesures à prendre à l'échelle du mouvement (plan d'action professionnel par exemple), pour rendre le niveau de service plus homogène, et apporter une aide spécifique aux organismes en difficulté ou confrontés à des situations locales particulièrement complexes.

Il apparaît cependant, selon le constat dressé par l'Union sociale pour l'Habitat elle-même, que « *malgré ces efforts constants, la clientèle des bailleurs porte un regard défavorable sur certains aspects du service rendu, notamment la qualité des travaux et des prestations réalisées par les entreprises pour le compte des organismes* »⁽¹⁾.

Face à ce constat, toujours selon les bailleurs, l'action professionnelle collective doit permettre de :

- donner au client/locataire une vision claire du service que doit apporter un bailleur social ;
- améliorer la relation client/fournisseur, ce qui importe au client étant plus les résultats de l'action que les moyens mis en œuvre pour y aboutir ;
- professionnaliser l'acte d'achat de prestations, central dans l'exercice du métier, mais qui reste trop souvent limité à la négociation du contrat ou du marché ;
- apporter une attention toute particulière à la sécurité technique des installations et des équipements.

d) Une amélioration nécessaire de la gestion urbaine de proximité

Cette situation doit conduire à réfléchir plus largement sur la problématique de la gestion urbaine de proximité. Gérer ensemble, acteurs locaux, collectivités, bailleurs, associations, et surtout habitants, le quotidien est sûrement défi difficile à relever. Au moment où une accélération est donnée aux opérations de rénovation urbaine et de démolition-reconstruction, il semble indispensable d'améliorer également la gestion urbaine de proximité. Il s'agit bien, comme prévu par les textes, de concevoir les projets d'aménagement en prenant en compte les usages des habitants et de garantir une amélioration significative des conditions de vie quotidienne des habitants⁽²⁾.

En effet, aujourd'hui, de nombreux quartiers d'habitat social gèrent difficilement le quotidien. Des symptômes précurseurs émergeaient déjà dans les années 1970, mais des facteurs aggravants expliquent le constat actuel. L'inégalité de traitement qui s'établit en matière de gestion locative, d'équipements de proximité, de services publics, entre des quartiers de grands ensembles et les autres, est très fortement et vivement ressentie par les habitants. C'est pourquoi le Comité Interministériel des Villes (CIV) du 30 juin 1998, avait tenu à réaffirmer que « *l'égalité de traitement des quartiers [...] constitue un aspect essentiel de la lutte contre l'impression d'abandon et de relégation que peuvent connaître les familles dans certains quartiers* ». D'autre part, on paie depuis plusieurs années les conséquences d'un déficit d'interventions de gestion pendant et après les processus de démolition, de réhabilitation ou de construction. C'est également durant ce CIV qu'il a été décidé d'intégrer aux Contrats de Ville 2000-2006, un volet « gestion urbaine de proximité », contractualisant ainsi les engagements respectifs de l'État, des villes et des bailleurs sur ce secteur de la politique de la ville jusqu'à présent plutôt délaissé.

(1) Annexe au rapport introductif du Congrès de l'UNHLM, 1-3 octobre 2002, Lyon..

(2) Voir note de cadrage DGUHC/DIV, une démarche « gestion urbaine de proximité » en annexe.

Les démarches de gestion urbaine de proximité ont progressé en 2002, associant organismes et collectivités locales dans la recherche d'une meilleure coordination de leurs interventions en matière de propreté des quartiers, de sécurité, et d'entretien des espaces. D'importants efforts peuvent encore être consentis, notamment pour que les collectivités locales s'impliquent davantage⁽¹⁾. Les réflexions sur la décentralisation devraient largement y contribuer dans les mois et les années à venir.

2. Aides personnelles au logement : un geste conséquent vis-à-vis des ménages les plus modestes

L'effort de solidarité envers les Français les plus modestes se traduit d'abord par l'importance accordée aux aides personnelles au logement (APL –aide personnalisée au logement, ALS –allocation de logement sociale, ALF –Allocation de logement familiale) qui, avec l'aide au logement temporaire (ALT) et les fonds de solidarité pour le logement (FSL), constituent 73 % du budget de l'urbanisme et du logement. 5 349 millions d'euros de crédits, dont 5 234 millions d'euros pour les aides à la personne, étaient affectés à ces mesures en 2002. Les crédits sont reconduits en 2003, et les aides à la personne sont privilégiées, puisqu'elles atteignent 5239 millions d'euros (+ 0,09 %), alors que les crédits du FSL diminuent de 4,54 % et ceux dédiés à l'ALT enregistrent une baisse de 4,16 %. Les aides personnelles seront revalorisées rétroactivement à compter du 1^{er} juillet. Des rappels de prestations seront donc payés aux bénéficiaires. La revalorisation est identique à celle de l'année dernière, puisque les loyers plafonds seront revalorisés de 1,2 %. Cette actualisation sera de 2 % pour les personnes seules et les ménages sans personne à charge à Paris, dans les départements de la petite couronne et les villes nouvelles d'Ile-de-France (zone 1). Le forfait des charges sera quant à lui augmenté de 1 % afin de tenir compte de leur très forte augmentation depuis 2000.

A travers le système des aides personnelles au logement, le gouvernement poursuit l'objectif (assigné par la réforme du financement du logement de 1977, qui a créé l'aide personnalisée au logement) de **favoriser l'accès au logement des ménages à revenus modestes et leur maintien dans ces logements**. Le principe des barèmes de calcul y répond : en prenant en compte une part de la dépense de logement d'autant plus importante que le revenu est faible, ils permettent de ramener le taux d'effort net (après aide) des bénéficiaires à un niveau compatible avec leurs ressources. Par la revalorisation annuelle des barèmes, 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.

Cet objectif est un élément essentiel de l'efficacité de la politique du logement :

- dans le parc locatif social conventionné, l'objectif est de garantir que le niveau des loyers de sortie des programmes nouveaux financés en PLUS (prêt locatif à usage social) reste compatible avec le plafond de loyer pris en compte par l'APL, afin d'assurer l'accès des ménages à revenus modestes ;

(1) Pour approfondir la réflexion : voir la fiche d'expérience et l'article joints en annexe.

- en accession sociale, l'aide personnelle, qui joue le rôle d'une aide à la pierre étalée dans le temps, permet de mieux réguler les aides à la pierre initiales. En outre, les aides personnelles au logement, compte tenu des mécanismes de revalorisation prévus par la réglementation en cas de chômage, de séparation, de décès ou de longue maladie, contribuent à la sécurisation des accédants.

Le système des aides personnelles répond également à un objectif de **justice sociale** en cherchant, d'une part, à aller vers une aide identique, que le ménage soit éligible à l'APL (parc conventionné) ou à l'AL (allocation logement), essentiellement réservée au parc privé, et, d'autre part, à tendre vers un traitement homogène des ressources, qu'elles soient imposables ou qu'elles proviennent de transferts sociaux.

La réforme récente (janvier 2001), ayant conduit à l'unification des barèmes dans le secteur locatif (qui couvre 80 % des allocataires), a permis d'avancer vers cet objectif. Elle a été mise en œuvre en deux phases, au 1^{er} janvier 2001 puis au 1^{er} janvier 2002. Elle a conduit à un gain moyen annuel d'environ 200 euros pour les 4,8 millions de bénéficiaires concernés. Son coût total est estimé à près d'un milliard d'euros.

Aucun ménage n'a vu son aide diminuer du fait de cette réforme, grâce à la mise en place d'un mécanisme compensant intégralement les pertes éventuelles. Les ménages qui en bénéficient sont pour l'essentiel ceux qui ont les revenus les plus élevés et qui sont proches des revenus d'exclusion. Ce mécanisme de compensation devait cesser le 1^{er} juillet 2002 mais le gouvernement s'était engagé à faire le point sur la situation des ménages « compensés » avant le 1^{er} juillet 2002 et à décider si la compensation serait maintenue au delà de cette date. Dans ce cadre, pour que les ménages ayant les compensations résiduelles maximales ne soient pas pénalisés, il a été décidé de maintenir jusqu'au 1^{er} juillet 2003 le mécanisme de compensation, en le limitant à 30 euros par mois.

Il convient pourtant de nuancer cette appréciation plutôt favorable en raison des hausses conséquentes de loyers et de charges intervenues au cours des dernières années, qui pénalisent lourdement les ménages les plus modestes, c'est-à-dire ceux qui peuvent prétendre aux aides au logement, notamment dans le secteur privé, ce qui explique les avis négatifs rendus par Conseil national de l'habitat, lors de sa réunion du 10 octobre 2002, concernant les deux projets de décrets du ministre qui lui étaient soumis en matière d'APL, le premier concernant l'évaluation forfaitaire des ressources et sur les modalités d'application du revenu minimal « étudiant » et le second, l'arrondi de la base ressource et le prolongement du mécanisme de compensation.

Pour les mêmes raisons, il a rendu un avis défavorable sur le projet d'arrêté relatif à l'actualisation des barèmes de l'aide personnalisée au logement hors logements-foyers et sur le projet d'arrêté relatif à l'actualisation des barèmes de l'aide personnalisée au logement applicable dans les logements-foyers.

B. UN BUDGET DE RECONDUCTION

1. Crédits de la ligne fongible : un desserrement bienvenu

Concernant le logement social, la ligne fongible (65-48 - article 10) passera de 459,15 millions d'euros en autorisations de programme en 2002 à 474 millions d'euros, soit une hausse de 3,2 %. Cette dotation permettra la réalisation effective de 54 000 logements en 2003. Les crédits de paiement de cette ligne augmentent également, passant de 401,059 millions d'euros en 2002 à 435,47 millions d'euros en 2003 (+ 8,58 %). L'augmentation de cette ligne permettra en outre de desserrer la contrainte appliquée durant ces deux dernières années sur la PALULOS (Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale), de façon à satisfaire les importants besoins de réhabilitation du parc HLM.

Votre rapporteur se félicite de l'évolution de ces crédits, mais il convient que leur consommation effective suive la même pente. Des consignes très claires doivent être envoyées en ce sens au niveau déconcentré, afin que services de l'État et organismes HLM travaillent de concert pour atteindre cet objectif.

RÉPARTITION DU CHAPITRE 65-48/10 (CONSOUMMATIONS RÉELLES)

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002* |
|---|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| Construction logts + surcharge foncière | 63 % | 46 % | 10 % | 11 % | 48 % | 57 % | 72 % | 66 % |
| PALULOS | 37 % | 54 % | 90 % | 89 % | 52 % | 43 % | 28 % | 33 % |

* prévisions

Source : ministère de l'équipement

CONSOMMATION DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME

(en millions d'euros)

| | Consommation | | | | | Total |
|------|--------------|--------------------|---------|---------------------|---------------------|--------------|
| | PLA/PLUS | Surcharge foncière | Palulos | Logements d'urgence | Démol. chgt d'usage | |
| 1994 | 668,6 | 12,8 | 315,4 | 13,8 | 11,3 | 1 022 |
| 1995 | 546,2 | 5,9 | 217,0 | 43,3 | 2,9 | 815 |
| 1996 | 301,9 | 4,9 | 227,7 | 33,1 | 3,8 | 571 |
| 1997 | 140,6 | 5,1 | 321,6 | 12,0 | 0,0 | 479 |
| 1998 | 134,5 | 11,6 | 166,4 | 3,9 | 0,0 | 316 |
| 1999 | 179,2 | 9,1 | 177,1 | 6,6 | 0,0 | 372 |
| 2000 | 226,5 | 9,6 | 180,8 | 4,4 | 0,0 | 421 |
| 2001 | 326,7 | 21,0 | 138,6 | 10,2 | 0,0 | 497 |

Source : ministère de l'équipement

CRÉDITS DE PAIEMENT MANDATÉS

(en millions d'euros)

| | PLA (tous types) | Palulos | Surcharge foncière | Logements d'urgence | Démol. Chgt d'usage | Intérêt architectural | Mobil-Home Somme et Toulouse | Total |
|------|------------------|---------|--------------------|---------------------|---------------------|-----------------------|------------------------------|--------------|
| 1994 | 485,1 | 322,7 | 8,7 | 34,2 | 0,6 | 0,2 | 0,0 | 851,4 |
| 1995 | 489,8 | 285,0 | 7,6 | 10,2 | 2,1 | 0,7 | 0,0 | 795,4 |
| 1996 | 565,0 | 240,4 | 6,2 | 28,5 | 1,8 | 0,2 | 0,0 | 842,0 |
| 1997 | 422,8 | 198,1 | 2,8 | 25,5 | 1,6 | 4,3 | 0,0 | 655,1 |
| 1998 | 236,4 | 197,3 | 3,4 | 12,5 | 1,0 | 1,9 | 0,0 | 452,5 |
| 1999 | 172,1 | 203,2 | 4,4 | 8,0 | 1,0 | 1,3 | 0,0 | 390,0 |
| 2000 | 175,2 | 163,5 | 3,7 | 6,3 | 0,4 | 1,6 | 0,0 | 350,5 |
| 2001 | 187,5 | 184,7 | 4,8 | 6,7 | 0,2 | 0,6 | 4,6 | 389,0 |

Source : ministère de l'équipement

NOMBRE DE LOGEMENTS « BUDGÉTÉS », FINANCÉS ET MIS EN CHANTIER DEPUIS L'ANNÉE 1994 (en PLUS, en PLAI, en PALULOS, en PLUS CD).

| | PLA I | PLA et PLUS | PLUS CD | Total PLUS et PLA "CDC" | PALULOS (Réhabilitations lourdes) | PALULOS (Petits travaux) |
|------|--------|-------------|---------|-------------------------|-----------------------------------|--------------------------|
| 1994 | 11 078 | 68 575 | | 79 653 | 136 414 | 36 282 |
| 1995 | 15 481 | 45 060 | | 60 541 | 95 086 | 29 600 |
| 1996 | 8 617 | 43 219 | | 51 836 | 108 273 | 27 888 |
| 1997 | 11 818 | 43 583 | | 55 401 | 156 073 | 20 105 |
| 1998 | 15 597 | 30 463 | 416 | 46 476 | 139 531 | 26 621 |
| 1999 | 13 921 | 28 336 | 570 | 42 827 | 134 075 | 25 875 |
| 2000 | 5 050 | 31 325 | 1 661 | 38 036 | 123 248 | 31 928 |
| 2001 | 5 427 | 39 513 | 2 711 | 47 651 | 88 102 | 30 445 |

Source : ministère de l'équipement

On note clairement la baisse continue en nombre de logements financés et mis en chantier depuis 1994 jusqu'en 2000. Le plan de relance de 2001 permet de remonter au niveau de 1998, mais entraîne une diminution du nombre de logements réhabilités, bien que la demande demeure forte.

PALULOS - En effet, dès 2000, l'orientation retenue par le précédent gouvernement a été de recentrer la programmation de la ligne fongible au profit de la production de nouveaux logements. Cette orientation a été renforcée en 2001, dans le cadre du plan de relance du logement locatif social. La part effectivement consacrée à la PALULOS en 2001 a ainsi été de 28 % de l'enveloppe totale disponible sur la ligne fongible, par rapport à un plafond fixé au départ par les pouvoirs publics à 30 %. Pour 2002, cet objectif est fixé à 33 %.

CRÉDITS PALULOS DISTRIBUÉS

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|--------|
| Nombre de primes accordées (logements) | 109 200 | 136 200 | 176 200 | 168 200 | 160 000 | 123 200 | 87 800 |
| - Hors petits travaux | 89 300 | 108 300 | 156 100 | 139 500 | 134 100 | | |
| - Petits travaux | 19 900 | 27 900 | 20 100 | 28 600 | 25 900 | | |
| Montant des primes (en millions de francs) | 1 423,3 | 1 493,5 | 2 109,7 | 1 091,3 | 1 161,0 | 1 186,0 | 909,8 |
| - Hors petits travaux | 1 364,4 | 1 453,3 | 2 073,9 | 1 058,3 | 1 132,8 | | |
| - Petits travaux | 58,9 | 40,3 | 35,7 | 33,0 | 28,6 | | |
| Montant moyen de la prime hors petits travaux (en francs) | 15 300 | 13 400 | 13 300 | 7 600 | 8 400 | 9 600 | 10 400 |

Source : Union sociale pour l'Habitat

Sont aujourd'hui prioritaires les opérations situées dans les quartiers de la politique de la ville, accompagnant un projet de renouvellement urbain. Dans ce cas, lorsque des restructurations lourdes seront nécessaires, le taux du prêt complémentaire à la PALULOS peut - en concertation avec la Caisse des dépôts et consignations- être abaissé à 3 % et la durée du prêt portée à 25 ans.

A l'inverse, les opérations financées en PLA (prêts locatifs aidés), qui ont été réalisées conformément aux normes récentes d'habitabilité, ne devraient pas, en principe, conduire à mobiliser de la PALULOS, sauf cas exceptionnel (et notamment pour les besoins du renouvellement urbain).

Il convient enfin de souligner que les travaux de mise en sécurité du parc existant des ascenseurs sont évalués par le ministère de l'équipement à 4 milliards d'euros, tous parcs confondus (privé et bailleurs sociaux)⁽¹⁾. Leur coût sera à la charge des propriétaires, mais ceux-ci pourront solliciter le bénéfice des aides en vigueur dans le domaine de l'amélioration de l'habitat. Si les propriétaires privés devront se tourner vers l'ANAH, les travaux des bailleurs sociaux seront éligibles à la PALULOS. Le taux de subvention est, dans ce cas, de 10 %, dans la limite du montant des travaux subventionnables, mais il peut être porté à 25 % si une collectivité locale participe pour un montant équivalent au financement de ces travaux de sécurité. Dans ce cadre, la PALULOS risque, au cours des prochaines années, d'être lourdement mise à contribution pour la réhabilitation d'ascenseurs, ce qui pourrait amener certaines tensions dans sa consommation, étant donné l'importance des autres besoins de réhabilitation. Votre rapporteur estime qu'il conviendra sans doute de réévaluer son montant au cours des prochaines années, ainsi que les crédits de l'ANAH. Par ailleurs, les importants besoins de modernisation, de restructuration et de sécurisation des 200 000 logements-foyers pour personnes âgées, confirmés par une étude récente commandée par les

(1) Réponse à la question écrite de M. Maxime Gremetz, député de la Somme, n° 1115 du 29 juillet 2002, JOAN 21 octobre 2002.

ministères des affaires sociales et de l'équipement, vont également peser sur ces crédits.

Construction de nouveaux logements - En ce qui concerne la construction de nouveaux logements, priorité est donnée aux opérations situées dans les centres urbains et dans les communes connaissant un déficit de logements locatifs sociaux au sens de l'article 55 de la loi SRU (pour les unités urbaines de plus de 50 000 habitants). La répartition des dotations entre les régions, puis entre les départements, tient également compte de ces priorités.

Par ailleurs, il est également demandé aux préfets de favoriser le financement des petites opérations d'acquisition-amélioration bien insérées dans le tissu existant. Tout en participant au remodelage des quartiers anciens, ces opérations permettent de freiner l'extension urbaine, de garantir à leurs occupants une meilleure intégration sociale et urbaine et de faciliter l'accès des occupants à l'ensemble des équipements de la ville.

Le parc HLM en chiffres

Le parc HLM compte 3,7 millions de logements, dont 87 % en collectif, et représente 16 % des résidences principales en France (en 1999), hébergeant 9 millions de personnes.

En 2001, les organismes HLM ont mis en chantier 33 000 logements en construction neuve, en ont acquis et amélioré 9 000 et acquis sans travaux 6 000, soit une « offre nouvelle » de 50 000 logements.

Les programmes récents comptent 10 logements en moyenne, contre 27 pour l'ensemble du parc.

Près de 140 000 logements ont été réhabilités en 2001, avec ou sans PALULOS. Enfin, dans le même temps, 6 400 logements en accession ont été construits.

Surcharge foncière - En 2001, 21 millions d'euros ont été consacrés sur cette ligne au financement de la surcharge foncière pour les départements hors Ile-de-France (62 millions d'euros ont été imputés pour l'Ile-de-France sur le 65-48 – article 20). Au total, c'est donc 83 millions d'euros qui ont été consacrés au financement de la surcharge foncière.

En province, la surcharge foncière représente 8,8 % de l'enveloppe budgétaire consacrée au financement de la production de nouveaux logements. En Ile-de-France, elle représente 68,7 %.

2. Prêts à taux zéro : songer à réformer le dispositif

Il convient de fortement encourager les ménages souhaitant acquérir leur logement, et de leur permettre de le faire dans de bonnes conditions de sécurité financière. Le prêt à taux zéro est un réel succès. L'année 1999, avec 129 266 prêts émis, apparaît comme une année exceptionnelle du fait d'un environnement économique global particulièrement favorable : taux d'intérêt très attractifs, amélioration du marché du travail, pouvoir d'achat maintenu grâce à une faible inflation. Le léger fléchissement observé en 2001 (un peu moins de 102 000

émissions) est lié à la dégradation de cet environnement associé à l'absence d'actualisation de certains paramètres du prêt à 0 % (notamment le coût maximal d'opération et les durées de différé de remboursement) qui ont pour effet d'abaisser la solvabilité des ménages. Une légère reprise semble apparaître en 2002 avec une prévision de 103 000 prêts.

La mission d'évaluation conjointe confiée en 2001 à l'Inspection Générale des Finances, au Conseil Général des Ponts et Chaussées et au directeur de l'Agence Nationale d'Information sur le Logement (ANIL) a conclu à la réelle efficacité du prêt à 0 %. La cible visée a été atteinte : 75 % des bénéficiaires ont des ressources au plus égales à 2,5 SMIC en 2001 et bénéficient de 80 % des subventions versées. En terme de catégorie socioprofessionnelle, plus de 60 % sont ouvriers ou employés. Par ailleurs, ce prêt contribue à la mobilité dans le parc locatif, puisque 85 % des accédants avec un PTZ sont d'anciens locataires (dont 20 % de locataires HLM) ; enfin, 61 % des bénéficiaires ont entre 25 et 35 ans. De plus, l'effet de levier du dispositif a pu être évalué à environ 2,5, ce qui veut dire que les 800 millions d'euros de subventions versées sur l'année ont généré 2 milliards d'euros d'activité dans le secteur de la construction. Il convient de souligner le caractère exceptionnellement élevé de ce coefficient pour un investissement public (les valeurs généralement observées sont en effet voisines de 1).

Dans ce cadre, pour 2003, si les moyens consacrés au PTZ sont en baisse, avec 778 millions d'euros d'autorisations de programme (- 10,47 % par rapport à 2002) et 780 millions d'euros de crédits de paiement (- 11,79 %), c'est que le coût unitaire de chaque prêt a diminué, à barème identique, en raison de la baisse des taux d'intérêt sur la base desquels est calculée la subvention versée aux établissements de crédits. Cette baisse permet notamment de reporter environ 30 millions d'euros de crédits sur 2003, réduisant d'autant la charge budgétaire.

Il convient de rappeler que c'est le décret n° 95-1064 du 29/09/1995 qui a créé cette nouvelle aide de l'État à l'accession à la propriété pour l'acquisition d'une résidence principale, sous forme d'avance remboursable sans intérêt, mieux connue sous la dénomination de « prêt à 0 % - Ministère du logement » (PTZ). Le dispositif est applicable depuis le 1er octobre 1995 et s'est substitué aux prêts aidés à l'accession à la propriété (PAP) et aux avantages fiscaux attachés à l'accession à la propriété (exonération de longue durée des PAP, déductibilité des intérêts d'emprunt des impôts). Ce prêt à 0 % ne peut d'ailleurs pas être cumulé avec les anciens prêts aidés par l'État en accession à la propriété (PAP), les anciennes primes à l'amélioration de l'habitat (PAH), les subventions de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) ou les anciennes réductions d'impôts par intérêts d'emprunt. Par ailleurs, il ne peut être accordé qu'un prêt à 0 % par opération et par ménage.

Le décret n° 97-1000 du 30 octobre 1997 a restreint l'accès du PTZ aux « primo-accédants », c'est-à-dire aux personnes n'ayant pas été propriétaires de leur résidence principale au cours des 2 dernières années précédant l'offre de prêt. En effet, les emprunteurs déjà propriétaires peuvent disposer d'un apport financier de départ par la vente de leur ancienne résidence. Ils ont donc moins besoin de cette aide de l'État dont l'objectif est, depuis l'origine, de compléter un apport personnel

insuffisant. Cette mesure s'est traduite par une baisse d'environ 10 % des bénéficiaires. Inversement, le décret n° 2000-104 du 8 février 2000 a introduit deux exceptions à la règle de primo-accession : l'acquisition d'un logement adapté pour une occupation par une personne handicapée et le relogement des propriétaires victimes de catastrophes naturelles.

Le prêt à 0 % peut financer des opérations de construction ou d'acquisition d'un logement neuf, d'acquisition-amélioration d'un logement existant, et la location-accession pour chacun des types d'opérations précédents. En cas d'acquisition-amélioration d'un logement existant, le prêt à 0 % est utilisable à condition que le logement ait été construit depuis plus de 20 ans, et que le montant des travaux soit au moins égal à 35 % du coût total de l'opération (achat + travaux).

Sont éligibles au PTZ les personnes dont les ressources ne dépassent pas un certain plafond, calculé à partir des revenus figurant à l'avis d'imposition de l'avant dernière année précédant celle de l'offre de prêt émise au titre de l'avance (avis d'imposition délivré en 2000 pour une offre de prêt émise en 2002). Les plafonds de ressources varient en fonction du nombre de personnes composant le ménage accédant à la propriété et de la zone d'implantation du logement.

Caractéristiques financières du PTZ

- Montant du prêt à 0 %

Le montant du prêt à 0% doit être égal au plus petit des trois montants suivants :

- Le montant maximal de prêt, qui varie lui-même en fonction de la composition du ménage et de la localisation géographique.
- Le produit de la quotité d'opération (20% dans le cas général et 30% dans les zones sensibles et dans les zones franches urbaines (cf. a) ci-dessus) par le coût ⁽¹⁾ d'opération (hors frais de notaire).
- 50% du total du montant des autres prêts d'une durée supérieure à 2 ans concourant au financement de l'opération.

- Prix maximaux d'opérations (Art. R.317-8 du Code de la construction et de l'habitat) :

(en euros)

| NOMBRE DE PERSONNES DU MENAGE | ILE-DE-FRANCE | PROVINCE |
|----------------------------------|---------------|------------|
| 1 | 76 224,51 | 53 357,16 |
| 2 | 106 714,31 | 76 224,51 |
| 3 | 114 336,76 | 83 846,96 |
| 4 | 121 959,21 | 91 469,41 |
| 5 | 129 581,66 | 99 091,86 |
| 6 et plus | 137 204,12 | 106 714,31 |

(1) Valeur du SMIC net fiscal au 1^{er} juillet 2002 : 944,83 €, soit 680,28 € imposables.

L'État verse aux établissements de crédits conventionnés une subvention destinée à compenser l'absence d'intérêt. Le coût de l'absence d'intérêt est égal à la somme actualisée des écarts entre les mensualités de l'avance et les mensualités qui seraient dues pour un emprunt de même montant et de même durée à un taux fixé réglementairement en fonction des marchés financiers. Ce coût représente la subvention due, dont la proportion par rapport au montant du prêt varie selon les conditions fixées par arrêté modifié du 2 octobre 1995.

La gestion et le contrôle du dispositif est assuré par la Société de Gestion du Fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFGAS), à laquelle l'État a donné mandat, par convention du 5 décembre 1995, pour recueillir les déclarations de prêts à 0 % faites par les banques, gérer l'octroi de la subvention, en effectuer le versement aux banques et diligenter les contrôles auprès d'elles. Elle était déjà chargée, depuis 1993, de la gestion de la garantie des prêts d'accession sociale (PAS).

Dans un contexte budgétaire particulièrement contraint, la priorité du gouvernement doit donc être de veiller au maintien du PTZ. Même si, dans ce cadre, aucune réforme d'ampleur n'est à prévoir dans un avenir proche, on devrait envisager rapidement un rééquilibrage en faveur des ménages les plus modestes dans le but d'améliorer leur solvabilité.

La principale problématique est celle de l'élargissement du PTZ à l'acquisition dans l'ancien. L'obstacle auquel se heurte cet élargissement est celui du coût budgétaire très élevé de cette mesure. En outre, toute mesure d'aide à caractère général risquerait d'avoir un effet directement inflationniste sur les prix des transactions. Dans ce cadre, votre rapporteur rejoint les conclusions du rapport de la mission d'évaluation conjointe confiée en 2001 à l'inspection générale des finances, au conseil général des ponts et chaussées et au directeur de l'agence nationale d'information sur le logement (ANIL), qui propose deux types de mesures :

- soit créer une aide permettant aux accédants modestes de réaliser les travaux de mise aux normes des logements qu'ils acquièrent dans l'ancien (proposition du directeur de l'ANIL). La création d'un tel dispositif, dont le coût est important (de l'ordre de 300 millions d'euros), devrait être envisagée dans un cadre global intégrant une refonte des aides existantes (principalement ANAH et PASS-TRAVAUX du 1 % logement) ;

- soit abaisser la quotité de travaux nécessaire pour obtenir un prêt à 0 % uniquement dans les zones tendues (zones PLI – prêts locatifs intermédiaires- par exemple), en remplaçant celle-ci par un montant de travaux minimal de l'ordre de 15 000 euros ; cette mesure, d'un coût plus réduit (de l'ordre de 61 millions d'euros), permettrait de développer l'accession sociale en milieu urbain.

3. TVA à 5,5 % : une décision attendue

Les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur les locaux d'habitation achevés depuis plus de deux ans, à l'exception de la part correspondant à la fourniture de certains gros équipements qui ouvrent droit à un crédit d'impôt, sont soumis au taux réduit de TVA de 5,5 % depuis 1999 (Art. 279-0 bis du code général des impôts).

La directive 1999/85/CE du 22 octobre 1999 autorise en effet les États membres à appliquer, à titre expérimental jusqu'au 31 décembre 2002, un taux réduit de TVA à certaines prestations à forte intensité de main d'œuvre. C'est en application de cette directive que l'article 5 de la loi de finances initiale pour 2000 n° 99-1172 du 30 décembre 1999 a mis en place ce dispositif.

En accord avec la commission européenne, et dans l'attente d'un examen plus global du dossier de la TVA, le projet de loi de finances pour 2003 prévoit de proroger l'application de taux réduit de TVA sur les travaux immobiliers jusqu'au 31 décembre 2003.

Votre rapporteur estime qu'il convient que le Gouvernement défende fermement auprès de ses partenaires européens et des institutions communautaires la pérennisation de ce dispositif dont le bilan économique est très positif.

C. UN BUDGET DE TRANSITION

1. La nécessaire révision de la loi SRU

Le 23 juin 1999, lors des rencontres nationales « *Habiter, se déplacer, vivre la ville* », M. Lionel Jospin, alors Premier ministre, avait indiqué qu'il convenait de réfléchir à une politique globale au service du développement urbain, prolongeant les textes adoptés par le Parlement sur l'intercommunalité et l'aménagement durable du territoire : la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite « loi Chevènement » et la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dite « loi Voynet », portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dite « loi Pasqua ».

C'est dans ce cadre que le ministre de l'équipement, des transports et du logement, ainsi que le ministre délégué à la ville et le secrétaire d'État au logement, avaient élaboré un projet de loi portant sur l'urbanisme, l'habitat et les déplacements.

Ce projet est devenu la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains après avoir été débattu et voté en première lecture à l'Assemblée nationale en seulement quatre semaines...

Ce texte est touffu, confus, parfois illisible. Il réforme concomitamment et en profondeur le droit de l'occupation des sols, les règles de fonctionnement des copropriétés, permet aux organismes d'habitations à loyer modéré de venir concurrencer les opérateurs traditionnels du marché de l'accession à la propriété et prétend renforcer les moyens de la lutte contre l'habitat insalubre. Cette loi est centralisatrice et ne propose pas de réelle réflexion globale, notamment sur la politique du logement. Par ailleurs, il ne paraît pas raisonnable d'imposer de façon uniforme 20 % de logements sociaux à toutes les communes sans prendre en compte la diversité des situations locales. Plus largement, cette loi prône la contrainte, la sanction et la densification autoritaire. Le Conseil constitutionnel en a d'ailleurs jugé ainsi, puisqu'il a censuré le caractère automatique du dispositif de sanction à l'encontre des communes n'ayant pas réalisé l'objectif de 20 % de logements sociaux prévu par l'article 55 de la loi ⁽¹⁾. Cet article 55 ne pourra d'ailleurs pas atteindre l'objectif de mixité sociale qui lui avait été fixé. Les mécanismes mis en œuvre sont mal adaptés à la diversité des communes et fondés sur une méfiance des acteurs locaux. Or, dans le cadre d'un approfondissement de la décentralisation, on ne peut partir de ce présupposé. Les pouvoirs locaux sont tout à fait capables de diversifier leur offre de logements, à partir du moment où des incitations et des accompagnements adaptés sont mis en place.

Il ne s'agit pas de remettre en cause les objectifs poursuivis par cette loi, car nous y sommes tous attachés : la mixité sociale de l'habitat, un urbanisme plus cohérent sont fondamentaux dans notre pays. Mais il faut reconnaître que certaines dispositions législatives bloquent le marché immobilier et la construction de logements (notamment les règles relatives aux SCOT – schémas de cohérence territoriale -, aux PLU – plans locaux d'urbanisme -, ou à la PVNR – participation pour voie nouvelle et réseaux).

Votre rapporteur se réjouit que le ministre ait décidé de modifier rapidement le texte sur ces points afin de débloquent une situation foncière aujourd'hui largement gelée. Il regrette naturellement qu'une vision aussi dirigiste du développement urbain se soit imposée. Il regrette par ailleurs que cette loi ne prenne pas mieux en compte les équilibres ruraux. Elle semble en effet avoir été uniquement, et mal, construite pour la ville. Votre rapporteur espère donc que le Gouvernement actuel saura refondre le texte pour le rendre plus lisible.

2. Le conventionnement global pluriannuel avec les bailleurs sociaux : un outil efficace au service du renouvellement urbain

Le conventionnement des programmes constitue, depuis la réforme de 1977, un élément fondamental de l'engagement social des organismes de logement HLM et conditionne l'attribution des APL aux locataires. Jusqu'en 1997, où un protocole d'accord a été conclu entre l'État et l'Union sociale pour l'Habitat, le seul mode de conventionnement était le conventionnement par programme ⁽²⁾,

(1) *Décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000.*

(2) *Un programme, ou opération, est « un ensemble cohérent de logements ayant fait l'objet d'une décision de financement » (Rapport CGPC/IGF sur le financement du logement social, mars 2002).*

aujourd'hui encore le plus répandu. Ce mode de financement se révèle, selon le rapport commun IGF/CGPC, rendu en mars 2002, contestable. Votre rapporteur partage ce point de vue.

a) Le conventionnement par programme : un dispositif dépassé

Le conventionnement, comme le subventionnement, s'effectuent généralement par tranches, fonctionnelles, mais parfois limitées à un ensemble de logements desservis par un même escalier dans un immeuble collectif, voire, pour les immeubles individuels, à un seul pavillon. D'abord appliqué aux seules opérations de construction neuve, le conventionnement a ensuite été étendu à des logements conventionnés pour travaux. Les conventions sont signées entre l'État et les organismes HLM et conclues pour une durée minimum de 9 ans (dans les faits, elles suivent la durée de vie du prêt aidé). Par ailleurs, elles sont renouvelées par tacite reconduction. Les systèmes de conventionnement et de financement sont donc étroitement liés, la signature de la convention conditionnant l'octroi du financement.

Premier constat, la récente harmonisation des barèmes APL et AL a fait disparaître la prime dont bénéficiaient jusqu'à présent les organismes HLM seuls admis à l'APL en 1977. L'harmonisation actuelle traduit la priorité donnée à l'égalité des personnes devant l'aide et affaiblit donc la raison d'être du conventionnement à l'opération.

Par ailleurs, ce système du conventionnement par programme est également critiqué par les acteurs pour les « *distorsions qu'il provoque dans la gestion du parc de logements et par la faible marge de manœuvre qu'il donne en matière d'occupation sociale* »⁽¹⁾. En affectant à un logement donné un loyer plafond lié à son mode initial de financement, on aboutit à des situations incohérentes dans la gestion du parc d'un organisme, où les différences de loyers ne sont pas liées, par exemple, à une différence de qualité de service, mais à la date et au mode de financement du programme.

Mais la critique la plus conséquente que l'on peut adresser à ce type de conventionnement concerne surtout les distorsions induites par rapport au marché du logement. Le constat de l'IGF et du CGPC est accablant :

« in fine, le principal reproche actuellement fait au système de conventionnement renvoie aux modalités de fixation des loyers. En effet, dans la procédure actuelle le loyer plafond des logements est fixé une fois pour toutes dans la convention indépendamment des conditions du marché local de l'habitat. Pourtant ce dernier évolue fortement au cours de la vie du logement. Il en résulte de multiples distorsions :

- *des logements construits avant 1960 dans des centres villes désormais largement réhabilités bénéficient de loyers faibles alors qu'ils se situent généralement dans des quartiers attractifs, proches des services et offrent un bâti de bonne qualité. Leurs loyers sont donc nettement plus faibles que ceux des logements privés comparables du secteur ;*

(1) Rapport CGPC/IGF sur le financement du logement social, mars 2002.

- *des logements construits dans les années 60/70 ont en général des niveaux de loyer nettement supérieurs alors qu'ils sont parfois situés dans zones très peu attractives (ZUS) et pâtissent d'une architecture fortement controversée (grands ensembles, cités) et d'un bâti dont les qualités sont fréquemment critiquées ;*

- *la situation est encore plus marquée pour certains ensembles du début des années 80 dont la qualité est similaire à ceux des années 70 mais dont le financement PLA a généré des loyers encore plus élevés ;*

- *enfin, les logements récents (depuis 1985) se caractérisent par une meilleure qualité du bâti et des prestations, ce qui pourrait justifier un niveau de loyer plus élevé. Néanmoins, leur localisation est encore parfois problématique, et, dans les zones immobilières peu tendues (zones 2 et 3 notamment), le loyer HLM se rapproche fortement voire même dépasse dans certains cas les loyers de marché. ».*

b) Les tentatives de mise en place de conventionnements plus efficaces

Dans son livre blanc sur le logement social, la Caisse des dépôts et consignations⁽¹⁾ souligne également le caractère dépassé du mode actuel de conventionnement et propose que soit développée une politique contractuelle, associant l'État, les collectivités locales et les organismes (engagement en matière d'apport de subventions et d'enveloppes pluriannuelles de prêts, notamment).

Ce mécanisme permettrait par ailleurs de mieux gérer le risque patrimonial, principal sujet d'inquiétude des financeurs.

Dans ses réponses à la Mission d'évaluation et de contrôle de la commission des finances de l'Assemblée nationale⁽²⁾, l'Union sociale pour l'Habitat se prononce également pour un nouveau type de rapport entre les partenaires. Elle veut également promouvoir cette contractualisation des rapports entre l'État, les collectivités territoriales et les organismes. Par ailleurs, comme le souligne l'Union, la capacité des organismes à produire une offre nouvelle ou à renforcer le niveau d'entretien de leur patrimoine et la qualité de leur gestion de proximité, est directement corrélée à leur capacité de dégager des fonds propres par péréquation, péréquation ne pouvant le plus souvent être obtenue que par un réaménagement des loyers.

Les acteurs du logement social ont donc perçu depuis longtemps les limites d'un conventionnement et d'un financement à l'opération. Ils avaient d'ailleurs développé des outils alternatifs au conventionnement par programme, et notamment un conventionnement des loyers plafonds par l'organisme, permettant une remise à plat des loyers, par le biais d'un classement par bassin d'habitat et en fonction de la qualité du service rendu. Un protocole fut ainsi conclu entre l'État et l'Union sociale pour l'Habitat le 17 décembre 1997. Afin d'éviter que ce classement ne soit un nouvel élément de rigidité de la gestion patrimoniale, la convention prévoyait une remise à plat du classement tous les cinq ans afin de permettre de tenir compte de

(1) *Le financement du logement social, janvier 2000.*

(2) *Relancer la politique du logement social, rapport d'information n° 3151 de M. Jean-Louis Dumont, 19 juin 2001.*

l'évolution du marché de l'habitat, de l'amélioration du service rendu et de l'entrée en service de nouveaux programmes. Un certain nombre d'organismes ont engagé cette réflexion et ont mis en œuvre ce nouveau conventionnement.

Cependant, comme le souligne le rapport IGF/CGPC, *« la mise en œuvre de ces expérimentations, dont le bilan fait aujourd'hui défaut, conduit aux remarques suivantes :*

- *ces expérimentations ne vont pas forcément dans un sens positif en termes de mixité sociale dans la mesure où les patrimoines les plus attractifs, notamment au regard de leur localisation, auraient un loyer important ; à côté de la fin d'un « effet d'aubaine » pour des ménages relativement aisés, on observerait donc un « effet d'éviction » au détriment des ménages modestes ;*

- *de plus, l'opposition forte des locataires concernés par les hausses de loyers a pu conduire certains organismes à faire reposer la réussite du nouveau conventionnement sur la surmobilisation de l'APL. Si elle devait être généralisée, cette situation aurait un coût budgétaire important, au bénéfice des organismes, mais sans véritable avantage en terme de cohérence de la politique du logement social. »*

Ainsi, le conventionnement global ne peut s'arrêter à la seule dimension des loyers, mais nécessite une approche plus large incluant également la stratégie patrimoniale et l'occupation sociale des logements de l'organisme.

c) L'intérêt d'un conventionnement global pluriannuel

C'est dans ce cadre qu'un conventionnement global est préconisé dans le rapport IGF/CGPC. Cette réforme devrait permettre à chaque organisme de définir par contrat avec l'autorité locale ses objectifs *« en matière de qualité de service, de patrimoine, de loyers et d'occupation sociale »*. Le chantier est conséquent puisque ce sont tant la construction, l'entretien ou les programmes de vente aux locataires, qu'une nouvelle politique de loyer par immeuble, qui seront ainsi revus. Ces conventions devraient aussi être l'occasion de passer de la gestion d'une dette par opération à une gestion financière moderne et globale.

Les conclusions de ce rapport offrent donc une opportunité pour moderniser le secteur HLM. Les organismes d'HLM ont en effet vocation à devenir de véritables opérateurs locaux de l'habitat, à condition qu'ils aient la taille critique et que leurs interventions s'inscrivent, d'une part, dans les orientations générales du gouvernement et, d'autre part, dans les politiques locales de l'habitat.

Il convient que les pouvoirs publics locaux et surtout nationaux s'appuient sur les conclusions du rapport pour étudier la mise en place d'une contractualisation globale entre chaque organisme et l'autorité publique. Cette mesure n'a jamais pu encore être mise en œuvre au niveau national, en particulier à cause des réticences entraînées par les variations importantes du niveau des loyers qui en résulteraient pour les habitants, à la baisse, mais aussi parfois à la hausse. Il semble qu'elle pourra certainement plus aisément être initiée à la faveur des expérimentations de décentralisation qui seront lancées dès 2003. C'est dans ce cadre que les partenaires

publics pourraient fixer à un organisme, en contrepartie de la globalisation de sa dette, des orientations fortes en matière de qualité de service aux locataires, de politique sociale, de vente HLM et de location-accession, tant sur le stock que sur le flux de logements sociaux.

Dans ce cadre, il est par ailleurs clair que les organismes de logements sociaux vont devoir se restructurer pour que des opérateurs urbains disposant d'une taille critique puissent émerger, mais sans que se constituent des monopoles ou des oligopoles.

Enfin, ce budget est également un budget de transition, puisqu'une loi d'orientation et de programmation sur le logement, annoncée en Conseil des ministres le 30 octobre 2002, devrait venir en discussion au Parlement au cours de l'année 2003.

II.— L'ÉPARGNE LOGEMENT : UN DISPOSITIF AUJOURD'HUI LARGEMENT DEVOYE

Le système actuel d'épargne-logement semble trop dépendant de l'environnement financier et donc de la fluctuation à la hausse ou à la baisse des taux du marché concurrentiel. Il ne joue pas son rôle de régulateur du financement du logement. De fait, ce dispositif est de plus en plus utilisé comme un outil d'épargne (rémunéré à 4,5 % net d'impôt pour les plans ouverts depuis le 1^{er} juillet 2000) plutôt que de crédit, alors qu'il permet, au taux actuel, d'emprunter à 4,97 % pour un prêt immobilier. Ainsi, le volume des excédents de trésorerie de l'épargne logement ne cesse de progresser depuis les années 80, les dépôts sur les PEL (plans d'épargne-logement) ne cessant d'augmenter, alors que les encours de prêts fondent. Par ailleurs, l'épargne logement coûte très cher à l'État (prime, exonération fiscale des intérêts de l'argent placé).

A- PRESENTATION DU DISPOSITIF

Le nombre total de plans et de comptes d'épargne-logement (PEL et CEL) s'élevait à 23,72 millions au 31 décembre 2001 (+ 1,58 % par rapport à fin 2000). A la même date, le total des dépôts était de 226,89 milliards d'euros, en augmentation de 3,35 % par rapport au 31 décembre 2000.

Ce dispositif permet la constitution de l'apport personnel nécessaire pour que l'accession à la propriété se fasse dans les meilleures conditions de sécurité. Les prêts d'épargne-logement permettent de financer l'achat de logements neufs ou anciens destinés à l'occupation personnelle ou à la location, l'achat ou la construction de résidences secondaires neuves, et les travaux d'amélioration.

Il existe un certain nombre de différences entre les plans et comptes d'épargne logement, récapitulées ci-dessous :

| | PEL | CEL |
|--|--|---------------------|
| Versement initial minimum | 225 € | 300 € |
| Versements annuels minima | 540 € | 75 € |
| Plafond des dépôts | 61 200 € | 15 300 € |
| Durée minimale de l'épargne | 4 ans | Aucune |
| Intérêts annuels versés | 4,50 % | 2 % |
| Prime d'épargne maximum | 1 525 € | 1 143,37 € |
| Caractéristiques intérêts | Exonérés IR et capitalisables annuellement. Soumis aux prélèvements sociaux (taux de 10%) | Idem |
| Demande de prêt | 4 ans d'existence | 18 mois d'existence |
| Montant maximum du prêt | 92 000 € | 22 867,35 € |
| Durée du prêt | 2 à 15 ans | Idem |
| Taux d'intérêt du prêt | 4,97 % | 3 % |
| Cumul de prêts PEL/CEL d'un même titulaire | Possible pour des objets différents et dans la limite de 92 000 € de prêt total | Idem |

C'est en fonction des intérêts acquis que le montant de l'emprunt est déterminé par la banque. Les intérêts pris en compte pour la détermination du montant du prêt sont les intérêts bancaires à la charge de l'établissement de crédit arrêtés à la date anniversaire du plan. Il est donc plus intéressant de déposer, dès l'ouverture du plan ou du compte, une somme importante qui produira rapidement le maximum d'intérêts.

Si un PEL est résilié moins de 3 ans après la date d'ouverture, l'épargnant perd le bénéfice de la prime versée par l'État et des droits à prêt. Si le plan est résilié entre la 3^e année et la 4^e année après la date d'ouverture, la prime versée par l'État est réduite de 50 % (elle ne peut donc pas dépasser 762,50 euros).

| Années | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|-----------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Nombre de plans | 12 288 300 | 12 616 011 | 14 516 669 | 15 477 304 | 15 476 229 | 15 589 812 | 15 063 844 | 15 192 554 |
| Prêts nouveaux (Md €) | 6,48 | 6,21 | 7,28 | 4,29 | 1,53 | 0,53 | 1,13 | 2,07 |
| Primes versées (M €) | 894,57 | 743,8 | 872,47 | 891,06 | 881,46 | 981,31 | 1 377,22 | 1 468,76 |
| Nombre de comptes | 7 497 735 | 7 605 567 | 7 700 035 | 7 820 813 | 8 024 728 | 8 145 066 | 8 288 120 | 8 530 631 |
| Prêts nouveaux (Md€) | 3,13 | 3,03 | 3,40 | 3,06 | 3,09 | 3 | 3,02 | 3,17 |
| Primes versées (M€) | 134 | 123,64 | 122,11 | 116,17 | 110,68 | 96,20 | 96 | 95,80 |

Source : direction du Trésor

A la connaissance du ministère de l'équipement, aucun calcul du montant total des « droits à prime » accumulés par les titulaires actuels de plans d'épargne logement n'est actuellement effectué, sinon par les établissements de crédit eux-mêmes.

B. UN DISPOSITIF QUI MONTRE AUJOURD'HUI SES LIMITES

Les chiffres et les études effectuées sur le sujet soulignent très clairement que l'épargne-logement est aujourd'hui largement dévoyée. Elle est devenue un outil d'épargne classique, et ne finance que très rarement et dans une moindre mesure l'achat d'un logement.

INTENTIONS D'UTILISATION DES PRODUITS D'ÉPARGNE-LOGEMENT

| | <i>Total de détenteurs</i> | <i>C'est un bon placement</i> | <i>Achat de logement</i> | <i>Effectuer des travaux</i> | <i>Faire bénéficier un proche des droits acquis</i> | <i>Autres</i> |
|--|----------------------------|-------------------------------|--------------------------|------------------------------|---|---------------|
| <i>Nombre</i> | 9 701 430 | 3 763 969 | 2 319 995 | 2 085 684 | 968 633 | 559 910 |
| <i>Part sur total des détenteurs (%)</i> | 100,00% | 38,80% | 23,91% | 21,50% | 9,98% | 5,77% |

Source : Enquête INSEE 1998 « patrimoine des ménages »

1. Chiffres-clés

ENCOURS DES DÉPÔTS ET DES PRÊTS

(en milliards d'euros)

| au 31 décembre | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|--|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|--------------|--------------|---------------|
| encours des dépôts | 120,36 | 136,59 | 165,71 | 186,54 | 203,36 | 217,91 | 219,63 | 226,89 |
| encours des prêts | 42,52 | 43,23 | 44,76 | 42,65 | 37,57 | 30,71 | 27,03 | 25,41 |
| Encours des fonds disponibles | 77,84 | 93,36 | 120,95 | 143,89 | 165,79 | 187,2 | 192,6 | 201,48 |
| | | (+19,94%) | (+29,55%) | (+18,97%) | (+15,22%) | (+12,91%) | (+2,88%) | (+4,61%) |
| Disponibilité par rapport à l'encours des dépôts | 64,6% | 68,4% | 73% | 77,1% | 81,5% | 85,9% | 87,69% | 88,8% |
| Part des prêts dans les emplois | 35,4% | 31,6% | 27% | 22,9% | 18,5% | 14,1% | 12,31% | 11,2% |

Source : direction du Trésor

2. Des limites communes à de nombreux produits financiers classiques

a) Des variations récurrentes de taux d'intérêt ...

Depuis 1994, le régime de l'épargne-logement a fait l'objet de nombreux aménagements. En février 1994, la rémunération de l'épargne est fixée à 5,25 % pour les plans et 2,25 % pour les comptes (contre respectivement 6 % et 2,75 % auparavant), alors que le taux des prêts passe à 5,54 % pour les plans et 3,75 % pour les comptes (contre respectivement 6,32 % et 4,25 % auparavant). Ces mesures sont consécutives à la baisse des taux d'intérêt intervenue en 1993. Par ailleurs, l'unification des modalités de calcul de la prime d'État versée au titre des comptes d'épargne-logement a pour but d'éliminer les disparités entre les épargnants.

En 1997, pour tenir compte de la baisse générale des taux en 1996, les plans d'épargne logement ont vu leur rémunération baisser d'un point : ceux souscrits à compter du 23 janvier 1997 sont rémunérés à 4,25 %. Le prêt est accordé au taux de 4,80 %.

En 1998, de nouveau, une mesure technique prend en compte la baisse continue des taux du marché. Pour les plans, et à partir du 9 juin 1998, la rémunération maximale baisse à 4 %. Le taux du prêt devient plus avantageux à 4,6 %. Pour les comptes, et à partir du 16 juin, la rémunération s'établit à 2 %, la prime d'État en cas de prêt étant égale à la moitié des intérêts acquis, avec un maximum de 7 500 F. Le taux du prêt baisse également à 3,5 % contre 3,75 % dans le système précédent.

A partir du 26 juillet 1999, nouvelle baisse pour les plans à 3,6 %, le taux du prêt passant à 4,31 %. A partir du 1^{er} août 1999, la rémunération des comptes s'établit à 1,5 % (au lieu de 2 %), le taux du prêt baissant à 3 %.

A partir du 1^{er} juillet 2000, on constate une inversion de la tendance, puisque la rémunération des plans augmente de 3,6 % à 4,5 %, le taux du prêt

revenant à 4,97 %. La rémunération des comptes passe à 2 %, le taux du prêt à 3,5 %.

b) ... qui entraînent une forte variabilité dans l'ouverture des plans et des comptes d'épargne logement

VARIATIONS DES DÉPÔTS SUR LES PLANS ET COMPTES

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|-------------------|---------|---------|---------|---------|---------|--------|--------|
| Milliards d'euros | + 16,24 | + 29,12 | + 20,83 | + 16,82 | + 14,55 | + 1,72 | + 7,36 |
| % | +13,49% | +21,32% | +12,57% | +9,02% | +7,15% | +0,79% | +3,35% |

Source : direction du Trésor

La baisse des taux d'intérêt des produits concurrents de l'épargne sur livret (OPCVM et obligations) a provoqué à partir de 1993 un vif regain d'intérêt pour l'épargne logement, qui s'est traduit par une progression du nombre de plans et de l'encours global des dépôts (plans + comptes). Après la remontée des taux d'intérêt à la fin 2000 et au début 2001, les prêts épargne logement avaient retrouvé de l'attrait, les comportements en la matière étant très réactifs. Actuellement, les taux sont peu favorables à l'attribution de prêts épargne logement : en raison de la baisse des taux sur les marchés, les taux d'emprunt ne sont plus aussi intéressants. La diminution de l'encours des prêts épargne logement au cours de l'année 2001 est accentuée par l'amortissement et le remboursement anticipé des crédits mis en oeuvre au cours des années précédentes et dont les taux ne sont plus en relation avec les taux du marché.

Depuis 1995, on constate une assez forte variabilité du nombre d'ouvertures de plans (2,2 millions en 1994, 1,5 millions en 1995, 3,5 millions en 1996, 1 million en 1997) alors que le rythme de progression des dépôts sur les plans et les comptes se maintient.

c) La faible attractivité des prêts d'épargne-logement

RÉPARTITION DES PRÊTS

| Année d'attribution | Nombre de prêts | Montant total des prêts (Md€) | Répartition de ce montant (en %) | | | |
|---------------------|-----------------|-------------------------------|----------------------------------|---------|---------|----------------------|
| | | | Travaux | Ancien | Neuf | Achats de parts SCPI |
| 1994 | 773 742 | 10,31 | 26,38 % | 55,72% | 17,74 % | 0,16 % |
| 1995 | 716 565 | 9,73 | 24,56 % | 53,22 % | 22,03 % | 0,19 % |
| 1996 | 843 246 | 12,03 | 22,47 % | 53,07 % | 24,44 % | 0,02 % |
| 1997 | 761 383 | 7,21 | 26,00 % | 50,32 % | 23,67 % | 0,01 % |
| 1998 | 528 312 | 4,57 | 34,62 % | 41,78 % | 23,58 % | 0,02 % |
| 1999 | 585 020 | 3,6 | 43,71 % | 38,48 % | 17,80 % | 0,01 % |
| 2000 | 678 931 | 4,97 | 33,37% | 50,71 % | 15,90 % | 0,02 % |
| 2001 | 687 183 | 5,28 | 33,04 % | 46,44 % | 20,50 % | 0,02 % |

Source : direction du Trésor

MONTANTS DE PRÊTS EFFECTIVEMENT VERSÉS EN COURS D'ANNÉE

(en milliards d'euros)

| Années | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|--------------|-------------|-------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Comptes | 3,13 | 3,03 | 3,40 | 3,06 | 3,09 | 3 | 3,02 | 3,17 |
| Plans | 6,48 | 6,21 | 7,28 | 4,29 | 1,53 | 0,53 | 1,13 | 2,07 |
| Total | 9,61 | 9,24 | 10,67 | 7,34 | 4,62 | 3,53 | 4,15 | 5,24 |

Source : direction du Trésor

La tendance au ralentissement de l'augmentation de l'encours des prêts s'est poursuivie jusqu'en 1994, mais s'est inversée en 1995 (+ 3,5 %). Depuis 1997, l'encours des prêts chute et cette baisse continue en 2001. La diminution continue du ratio de prêts constatée depuis plusieurs années s'explique principalement par la baisse d'attractivité des prêts d'épargne-logement au regard des taux libres pratiqués sur le marché, souvent liée au haut niveau de rémunération des plans d'épargne-logement, notamment pour les anciennes générations.

3. Des faiblesses intrinsèques

a) Des possibilités d'emprunt réduites

La détermination du montant du prêt en fonction de la durée d'emprunt est un frein qui rend ce financement de plus en plus accessoire. En effet, plus le prêt sollicité est important, plus la durée de remboursement sera réduite. Ce système augmente mécaniquement le montant des mensualités et réduit les capacités d'emprunt des ménages.

b) Un dispositif d'épargne coûteux

Le système de l'épargne-logement, par l'exonération d'impôt applicable aux intérêts perçus par les épargnants et par les primes versées en fin de période d'épargne représente un coût budgétaire et fiscal estimé à environ 2,5 milliards d'euros par an. Le rythme de versement des primes reste pour sa part lié à des facteurs conjoncturellement difficiles à prévoir (comportement d'épargne des ménages, attitude des banques qui peuvent encourager le retrait des fonds sur les vieilles générations de plans, comportement en matière d'accession à la propriété, évolution des taux d'intérêt) même si la tendance de fond est à la hausse.

c) Un dispositif peu favorable aux classes les plus modestes

Enfin, le système actuel est un système individuel qui défavorise les classes les moins aisées pour lesquelles le poste logement pèse lourdement sur le budget mensuel, et qui sont souvent dans l'incapacité d'épargner suffisamment pour rendre le produit attractif. Ainsi, le système de l'épargne logement avantage beaucoup plus l'épargne déjà constituée que la constitution de l'épargne. Il est plus avantageux de déposer dès le départ une somme importante que d'épargner au fur et à mesure du temps. Inévitablement, les prêts d'épargne-logement bénéficient davantage aux familles aisées qu'aux familles modestes, qui pourtant sont plus souvent locataires

que les premières et devraient donc être plus fortement soutenues dans leur effort d'accèsion à la propriété.

C. DE NECESSAIRES EVOLUTIONS

L'épargne logement n'est certes pas dénuée de tout intérêt. « L'impact logement » ne doit ainsi pas seulement se résumer au prêt épargne logement : l'épargne logement est un produit sécurisant, qui reflète une partie de l'effort d'épargne des ménages permettant de préparer dans de bonnes conditions un projet d'accèsion à la propriété. Ainsi, les accédants, y compris modestes, qui ont épargné sous ce régime, ont moins « d'accidents de remboursement » et sont moins souvent défailants que les ménages disposant d'un prêt classique, ce qui démontre le caractère pédagogique et vertueux de ce dispositif.

Sans remettre en cause la légitimité du système de l'épargne-logement, il est cependant justifié, compte tenu de son coût, de rechercher les moyens de le rendre socialement plus juste et surtout économiquement plus efficace.

L'on doit donc veiller à créer un système pérenne qui soit le moteur du financement de l'immobilier, complétant ainsi les dispositions prises pour l'accèsion à la propriété (prêt à taux zéro) et pour l'investissement locatif (loi Besson). Ce système doit enfin répondre à sa vocation : le financement d'un logement. Il doit également mieux lier l'avantage fiscal et la prime de l'État à l'achat d'un logement, directement (par le biais d'un prêt d'épargne-logement) ou indirectement (complément d'apport pour un prêt immobilier classique ou pour réaliser des travaux dans un logement) afin que la dépense budgétaire soit compensée par une recette pour l'État (notamment TVA).

Dans ce cadre, pour les ménages qui s'engagent à acquérir un logement avec leur épargne-logement, on pourrait imaginer soit un taux de rémunération plus élevé de l'épargne, soit une prime d'épargne-logement plus élevée, soit un taux bonifié d'emprunt encore réduit. A l'inverse, pour les ménages qui utilisent l'épargne-logement comme un instrument financier, il serait logique de resituer ce produit dans l'ensemble des produits d'épargne existants, et de se poser la question de l'existence dans le temps du montant de la bonification versée par l'État.

Votre rapporteur souhaite qu'en 2003, le gouvernement améliore l'efficacité des sommes dépensées pour mieux servir la cause de l'accèsion.

III.— QUELLE DÉCENTRALISATION POUR LA POLITIQUE DU LOGEMENT ?

Lors de sa déclaration de politique générale du 3 juillet 2002, devant l'Assemblée nationale, M. Jean-Pierre Raffarin, Premier ministre, avait clairement souligné que « *la démocratie locale repose aussi sur les solidarités qui s'organisent autour du logement. L'Etat doit déployer une stratégie en la matière, mais c'est à l'échelon local, avec la population et les élus locaux, que l'appréciation des besoins est la plus pertinente. La politique du logement sera revue dans ce sens, comme elle doit être résolument décloisonnée, qu'il s'agisse des instruments de financement ou des solutions de logement* ».

Le choix avait pourtant été fait délibérément, dans les lois de décentralisation de 1983 et de 1985, de ne pas décentraliser le financement du logement pour des raisons techniques (complexité des mécanismes de financement), économiques (le logement aidé est un outil de politique contracyclique, lié à l'économie du BTP) et politiques (État garant de la solidarité nationale). Se posait par ailleurs, et se pose toujours, le problème du niveau territorial pertinent de décentralisation.

Mais, au cours de la dernière décennie, comme le souligne un récent rapport du Conseil économique et social d'Ile-de-France⁽¹⁾, « *l'accent a été mis (...) sur des **priorités** (logement des plus défavorisés, résidences sociales, relance de la construction sociale, logement des jeunes, etc.) – priorités justifiées – mais qui traduisent, le plus souvent, une insuffisance de moyens financiers pour tout faire en même temps : elles risquent de privilégier l'urgent sur l'important, le court terme sur le long terme, et, alors, d'occulter les solutions des problèmes qui existent mais sont différentes selon les territoires et les populations.* ».

Le rapporteur préconise donc une approche plus territorialisée, fondée sur les besoins réels des habitants, sous-tendue par une mise en cohérence des PLH d'Ile-de-France par la région, seule autorité couvrant l'ensemble de l'agglomération parisienne. Cette approche doit aboutir à une stratégie régionale de l'habitat et du logement et à la planification concertée d'une relance des constructions et d'une revalorisation du parc de logements.

Ce rapport, le dernier d'une longue liste préconisant des formes plus ou moins avancées et complexes de déconcentration et/ou de décentralisation⁽²⁾, souligne clairement la spécificité des besoins selon le territoire concerné. Si les problèmes de l'Ile-de-France sont réels, ils ne sont pas les mêmes que ceux de la Vienne, ni que ceux rencontrés dans les départements d'outre-mer. Dans ce cadre, énoncer des règles générales de décentralisation de la politique du logement semble hasardeux. Il conviendra d'abord d'analyser le rôle actuel des collectivités en ce domaine, puis d'énoncer les missions d'intérêt général qui doivent rester de la

(1) *Le logement en Ile-de-France en 2002*, Gilbert Diépois, CESR Ile-de-France, 18 septembre 2002.

(2) Voir également le Livre blanc de la Caisse des dépôts et consignations, « *propositions pour le financement du logement social* », janvier 2000 ou le rapport n° 3151 de la mission d'évaluation et de contrôle de la commission des finances de l'Assemblée nationale, « *Relancer la politique du logement social* », présenté par J. L. Dumont, 19 juin 2001.

compétence de l'État, pour réfléchir enfin, en concertation avec tous les acteurs, au champ et aux modalités de la décentralisation.

A. LE ROLE ACTUEL DES COLLECTIVITES LOCALES EN MATIERE DE LOGEMENT

Même si la compétence logement n'a pas été décentralisée au profit des collectivités locales, celles-ci ont cependant une action importante en matière de logement et d'habitat ⁽¹⁾.

1. Les communes et leurs groupements

Ils agissent essentiellement sur la production de logements, notamment sur le foncier - apport de terrain, prise en charge de surcoûts fonciers, réalisation de la viabilité. Ils interviennent également pour financer les actions d'accompagnement des opérations de réhabilitation : financement d'opérateurs, réalisation de nombreux aménagements urbains, accompagnement social. Ils apportent surtout leur garantie aux emprunts contractés par les organismes HLM.

a) Un vaste champ d'action pour les communes

En raison de leur compétence en matière d'urbanisme réglementaire, d'action foncière et d'urbanisme opérationnel, elles interviennent directement sur la création ou la mobilisation de l'offre foncière nécessaire à la réalisation de logements neufs. De même, leurs responsabilités dans la mise en oeuvre des procédures ou des démarches opérationnelles dans les quartiers existants leur permettent d'initier des actions de rénovation ou de réhabilitation de l'habitat existant, que ce soit en centre ancien ou dans les quartiers d'habitat social. Par ailleurs, les communes bénéficient de contingents de réservation dans le parc HLM, ce qui leur donne un rôle important dans la politique d'attribution des logements sociaux.

b) La mise en oeuvre des programmes locaux de l'habitat

La loi d'orientation pour la ville de 1991 avait relancé cette procédure comme outil de réflexion privilégié au niveau de l'agglomération. Par ailleurs, la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville oblige toute commune comprenant une zone urbaine sensible (ZUS) à se doter d'un programme local de l'habitat (PLH) dans un délai de 2 à 3 ans. Lors d'une enquête effectuée en 1999, sur 487 communes comprenant une ZUS, 273 avaient prescrit l'élaboration d'un PLH (82 sur une centaine de communes en Ile-de-France).

La loi SRU a confirmé le rôle central du PLH dans la mise en oeuvre des politiques locales de l'habitat. Elle lui donne un nouvel intérêt, d'une part en renforçant ses effets juridiques (les PLU et les cartes communales devront désormais être compatibles avec les PLH), d'autre part étant donné son rôle dans l'application

(1) Voir en annexe tableau comparatif de la répartition des compétences entre les différentes collectivités publiques en matière d'urbanisme, d'aménagement et de logement.

de l'article 55 (obligation de disposer d'au moins 20 % de logements sociaux pour les agglomérations au sens de la loi SRU). Dans ce cadre, l'intérêt d'élaborer un PLH ne se limite pas aux 102 agglomérations qui sont concernées par l'article 55 de la loi SRU. Il s'agit d'une démarche prospective qui permet d'articuler l'ensemble des composantes souvent dispersées d'une politique locale de l'habitat :

- programmation de l'offre nouvelle (construction et amélioration),
- politiques d'attribution des logements sociaux,
- diagnostic des quartiers anciens préalable aux démarches d'OPAH et de RHI,
- réflexions préalables à un projet de renouvellement urbain,
- gestion urbaine de proximité,
- articulation avec les politiques contractuelles (contrat d'agglomération, politique de la ville, GPV, ORU...).

Un bilan élaboré à partir des quelques 420 PLH élaborés entre 1995 et 1999 avait montré qu'une partie seulement avait fait l'objet d'une procédure complète et que seule la moitié des 420 PLH concernaient une intercommunalité. Parmi ces PLH intercommunaux, la majorité se situait en dehors des espaces urbains. La configuration des PLH réalisés dans les espaces urbains ne correspondait en outre que rarement aux agglomérations au sens de la loi SRU (c'est à dire une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants). Cette absence de cohérence dans la définition des périmètres de PLH risque, si la tendance n'est pas inversée, de s'avérer néfaste à l'efficacité du dispositif.

Il ressort cependant des informations partielles émanant des services qu'un nombre important d'agglomérations a initié en 2001 un PLH. Il s'agit donc d'une nette inflexion par rapport aux pratiques antérieures, dont votre rapporteur se réjouit.

2. Les départements

Ils participent, à même hauteur que l'État, comme la loi leur fait obligation, au financement des Fonds de solidarité logement (FSL) ainsi qu'au financement des Fonds départementaux d'aide aux accédants en difficulté (FAAD) et apportent, concurremment ou en complément aux communes, leur garantie aux emprunts contractés par les organismes HLM. Par ailleurs, au travers des plans départementaux d'action pour le logement des plus défavorisés (PDALPD), ils participent avec l'État à la définition au plan local et à la mise en oeuvre de la politique du logement des plus défavorisés.

Les fonds de solidarité pour le logement (FSL)

La loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement, modifiée par la loi d'orientation n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions (LCE), a institué dans chaque département un fonds de solidarité pour le logement (FSL).

Les FSL accordent des aides financières (prêts et/ou subventions ou cautionnement) aux ménages défavorisés :

- pour aider les ménages à se maintenir dans le logement (impayés locatifs ou impayés de charges dans les copropriétés en difficultés),
- pour les aider à entrer dans un logement locatif (cautionnement, prise en charge du dépôt de garantie, du premier loyer, des frais d'agence et autres frais d'installation...).

Les FSL financent également l'accompagnement social lié au logement (ASLL) assuré par les associations ou d'autres organismes. Les FSL peuvent en outre garantir les associations qui mettent un logement à disposition des personnes défavorisées (par exemple, dans le cadre d'une sous-location ou d'une convention ALT).

Organisation - Les FSL sont soit constitués en groupement d'intérêt public, soit constitués d'un comité directeur et d'un gestionnaire (CAF ou association agréée par le préfet).

Les aides du FSL sont octroyées par une commission (ayant reçu délégation du conseil d'administration du GIP-FSL ou du comité directeur du FSL), après instruction des dossiers par un secrétariat.

Les FSL peuvent par ailleurs se déconcentrer :

– *au niveau des commissions d'attribution des aides*

Les commissions d'attribution peuvent être déconcentrées au niveau local (arrondissements, circonscriptions, CLI, communes, agglomérations...). Une quarantaine de FSL disposent ainsi de commissions d'attribution déconcentrées, ce qui, en tout, fait environ 240 instances déconcentrées.

– *au niveau des secrétariats*

Les secrétariats des FSL peuvent être centralisés ou décentralisés. Pour les fonds ayant des commissions déconcentrées, les secrétariats sont en général démultipliés (secrétariat central et secrétariats déconcentrés). En cas de secrétariats déconcentrés, divers prestataires interviennent sur différents niveaux (par exemple, le secrétariat central est assuré par la DAS du conseil général ou un service de l'État et les secrétariats des commissions déconcentrées ou des fonds locaux sont assurés par les sous-préfectures ou des CCAS).

Moyens de fonctionnement - Les FSL ne peuvent pas recruter de personnel propre. Ils fonctionnent donc avec les moyens humains et matériels des conseils généraux et de l'État mais aussi grâce à des prestataires. En 2000, au niveau national, les frais de fonctionnement payés par les FSL ont atteint 23 M€, soit 9,6 % des dépenses totales des FSL.

Les départements accordent fréquemment des aides aux ménages : aides à l'accession à la propriété, aides aux propriétaires occupants qui améliorent leur logement, parfois ciblées sur certaines catégories : personnes âgées, handicapés, agriculteurs. Ils ont assez généralement des systèmes d'accompagnement à l'action des communes : aide aux lotissements communaux, aide au montage d'OPAH (opération programmée d'amélioration de l'habitat), aide à la réhabilitation. Ces aides sont principalement axées sur les communes rurales. Ils soutiennent également le

fonctionnement de divers organismes : PACT (programme d'aménagement concerté du territoire urbain), CDHR (comité départemental d'habitat rural), ADIL (agences départementales pour l'information sur le logement).

De façon plus récente, quelques départements interviennent pour subventionner directement des opérations de logements sociaux : aide à la réhabilitation du parc HLM, subventions pour les prêts locatifs aidés à vocation très sociale (PLA-TS), subvention à des opérations PLA notamment lorsqu'il s'agit de loger des catégories spécifiques (logement des étudiants par exemple). Par ailleurs, un certain nombre de départements ont signé des conventions pluriannuelles sur le logement avec l'Etat et les différents acteurs territoriaux.

3. Les régions

Elles interviennent principalement en faveur des communes : aménagements urbains, accompagnement des OPAH. Elles interviennent fréquemment pour la réhabilitation du parc HLM. Elles développent par ailleurs, surtout dans les grosses régions urbaines, des aides à la construction : surcharge foncière, construction de logements pour telle ou telle catégorie spécifique. Quelques régions mènent des politiques en faveur du PLA à vocation très sociale.

Elles interviennent aussi parfois sur des secteurs bien spécifiques, comme le logement intermédiaire, le logement des jeunes et des étudiants, celui des personnes défavorisées, ou le traitement des copropriétés en difficulté.

4. La fiscalité locale et la participation des collectivités locales au financement du logement

a) La fiscalité locale

Elle est largement assise sur l'immobilier. Tel est le cas notamment des impôts locaux directs, des droits de mutation à titre onéreux et de la taxe locale d'équipement. Il en résulte que les collectivités locales peuvent intervenir directement sur le poids de l'impôt en fonction des objectifs de politique immobilière qu'elles entendent promouvoir. Ainsi, par exemple, les exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties dont bénéficient les logements construits à l'aide du financement PLUS peuvent être prolongées au delà de 15 ans par les départements et les villes pour la part qui leur revient.

b) La participation des collectivités locales au financement du logement

On ne peut que regretter qu'il n'existe pas de sources exhaustives actualisées régulièrement sur ce sujet, car les montants en jeu sont conséquents et les données exploitables peu fiables. Ainsi, les données sur lesquelles travaille la Direction de la comptabilité publique ne retracent que partiellement les dépenses des collectivités locales : une partie des dépenses ne correspond pas exactement à la nomenclature du domaine du logement et inversement une partie des dépenses de ce domaine n'a pas trait à la politique du logement (construction de logements de

fonction par exemple). De plus, les aides en nature par apport de terrains ne sont pas identifiables dans les comptes administratifs des communes.

INTERVENTIONS EN FAVEUR DU LOGEMENT DES COLLECTIVITÉS EN 2000

(en millions d'euros)

| | COMMUNES | DÉPARTEMENTS | RÉGIONS |
|------------------|------------|--------------|-----------|
| Aides directes | 252 | 94 | 68 |
| Aides indirectes | 12 | 1 | 3 |
| Total | 264 | 95 | 71 |

Source : DCP Notes bleues de Bercy n°229-230

La Caisse des dépôts et consignations a effectué en 1997 une étude plus exhaustive sur les interventions de l'ensemble des collectivités locales dans le domaine du logement depuis 1993. Ses conclusions sont récapitulées ci-dessous.

INTERVENTION DES RÉGIONS

| 1996-1997 | ILE-DE-FRANCE | RESTE FRANCE | TOTAL |
|-------------------------|---------------|--------------|-----------------|
| Dépense totale annuelle | 80,8 M€ | 56,4 M€ | 137,2 M€ |
| Répartition dépense | 60 % | 40 % | 100 % |
| Dépense moyenne/hab./an | 7,62 € | 1,22 € | 2,44 € |

Source : Etude CDC sur les interventions des collectivités locales dans le domaine du logement depuis 1993

NB : Deux régions ne font aucune dépense pour l'habitat

INTERVENTION DES DÉPARTEMENTS

| 1996-1997 | ILE-DE-FRANCE | RESTE FRANCE | TOTAL |
|-------------------------|---------------|--------------|---------------|
| Dépense totale annuelle | 198 M€ | 137 M€ | 335 M€ |
| Répartition dépense | 59,10 % | 40,90 % | 100 % |
| Dépense moyenne/hab./an | 18,45 € | 2,74 € | 5,64 € |

Source : Etude CDC sur les interventions des collectivités locales dans le domaine du logement depuis 1993

NB : En Ile-de-France, trois départements dépensent plus de 30 euros par habitant (Val-de-Marne, Paris, Hauts-de-Seine). A l'inverse, les Yvelines ne dépensent que 1,37 euro par habitant.

**ENSEMBLE DES DÉPENSES « LOGEMENT »
DES COLLECTIVITÉS LOCALES**

| | ILE-DE-FRANCE | RESTE FRANCE |
|---------------------------|----------------------|---------------------------|
| Régions | 7,62 €/hab | 1,22 €/hab |
| Départements (hors Paris) | 19,67 €/hab | 2,74 €/hab |
| Communes (hors Paris) | 3,05 €/hab | 0,76 €/hab ⁽¹⁾ |
| Total (hors Paris) | 30,49 €/hab | 4,73 €/hab |
| | Soit 274 M€ | Soit 228,67 M€ |
| Total Paris | 44,52 €/hab | |
| | Soit 93,76 M€ | |
| Total général | 367,76 M€ | 228,67 M€ |

Source : Etude CDC sur les interventions des collectivités locales dans le domaine du logement depuis 1993

B. QUEL ROLE POUR L'ÉTAT DANS UNE FRANCE DECENTRALISEE ?

La France se caractérise aujourd'hui encore par une intervention forte de l'État central, au contraire de la plupart des autres pays européens. Ainsi, le tableau suivant, extrait d'un rapport d'administration comparée d'élèves de l'École nationale d'administration, de juillet 2000, montre que, dans les grands pays européens, à l'exception de la France, l'État central se borne à fixer des objectifs généraux et à assurer la gestion des aides à la personne. En général, ce sont les collectivités locales qui assurent les autres tâches.

| Mission | France | Allemagne | Grande-Bretagne | Pays-Bas | Espagne | Italie |
|--|------------------------------|----------------------------------|-------------------------------------|----------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------|
| Définition des objectifs généraux | État central | État central et Länder | État central | État central | État central | État central |
| Définition des objectifs chiffrés | État central | Communes | Communes et Housing associations | Communes et organismes bailleurs | Communautés autonomes | Régions |
| Aide à la pierre | État central principalement | Länder | État central | Supprimées pour une large part | État central et communautés autonomes | État central, régions et Gescal |
| Aides à la personne | État central et départements | État central | État central | État central | Communautés autonomes | Inexistantes |
| Réglementation des attributions | État central | Communes et organismes bailleurs | Communes et Housing associations | Communes | Communautés autonomes | État central et Régions |
| Réglementation des loyers | État central | Länder | État central | Communes | Communautés centrales | État central |
| Contrôles des organismes | Echelon régional de l'État | Länder | État central et Housing corporation | État central | Communautés autonomes | Régions |

Source : L'interministérialité au niveau local, promotion Nelson Mandela de l'école nationale d'administration, juillet 2000

(1) Moyenne, compte tenu des disparités importantes des dépenses des communes.

On observe bien que, dans l'ensemble des pays européens considérés, l'État central laisse des marges d'appréciation locale plus importantes qu'en France. En particulier, les Pays-Bas ont procédé successivement à deux réformes d'ampleur au cours des années 1990 qui ont limité le rôle de l'État central à l'édition des règles générales et au contrôle des organismes. Ils ont, par ailleurs, procédé à une réforme en profondeur de leur système de financement du logement social.

Pourtant, dans notre pays, malgré les apparences, l'État a « perdu les commandes directes » de la politique du logement. Il met, certes, des crédits à disposition des collectivités locales et des bailleurs sociaux et incite les investisseurs privés à la construction et à la rénovation de logements par des avantages fiscaux, mais ce n'est plus lui, directement, qui décide de lancer des opérations. La « programmation » nationale des logements a perdu toute son efficacité et il se construit, en général, des logements sociaux là où les montages financiers sont les plus faciles, mais souvent là où les besoins sont les plus faibles. L'empilement des outils nationaux débouche sur une complexité incompréhensible par les acteurs. Par ailleurs, au niveau local, les habitants considèrent généralement les municipalités comme responsables de la politique du logement.

L'offre de logements : dispositifs nationaux de soutien

On considère généralement que l'offre de logements repose sur trois segments bien différenciés :

- *L'accession à la propriété* : prêt à taux zéro (PTZ) ; prêt à l'accession sociale (PAS) ;
- *Le locatif privé* : mesures générales en faveur de la construction (type amortissement Périssol) ou de la réhabilitation (subvention de base de l'ANAH) ; mesures ciblées où l'État apporte une aide au bailleur en contrepartie d'un loyer inférieur au marché intermédiaire ou social (amortissement Besson, PLS bénéficiant de la TVA à 5,5 %, conventionnement ANAH) ;
- *Le locatif social* : régulation du parc social des opérateurs HLM et SEM par le biais de différents dispositifs.

Dans ce cadre, le rôle de l'État doit être redéfini pour lui rendre toute son efficacité. Son rôle pourrait être le suivant :

- *au plan financier* :

- Il resterait le garant du socle de financement du logement social : TVA à 5,5 %, aides personnelles, mise à disposition d'une enveloppe de prêts à taux privilégié par une Caisse des dépôts réformée.

- Par ailleurs, ce qui constitue le socle de la solidarité nationale en matière de logement, c'est-à-dire les aides à la personne, ne saurait en effet être décentralisé.

- De même, les aides fiscales nationales, les aides à l'accession sociale, en particulier les prêts à taux zéro, distribués par tous les établissements de crédit, ne pourront être décentralisés.

– Il déterminerait probablement, si aucune recette fiscale n'est transférable, une « dotation globale d'habitat », dont la répartition territoriale pourrait alors être co-gérée avec la région, afin d'éviter une tutelle de cette dernière sur les collectivités de proximité.

- *au plan de la tutelle des opérateurs :*

– Il aurait un rôle indirect via une Caisse des dépôts réformée. En effet, le rôle clé qui serait conféré à la Caisse des dépôts, seul intervenant national subsistant en cas de décentralisation, nécessite une modification de son mode de fonctionnement. Les représentants des collectivités décentralisées d'une part, des ministères du logement et de la ville de l'autre devraient pouvoir participer à sa « gouvernance », la décentralisation impliquant participation, coordination et cohérence entre chacun des acteurs.

– L'Etat aurait par ailleurs à assurer le contrôle de l'ensemble des opérateurs (par le biais de la MIILOS –Mission interministérielle d'inspection du logement social).

- *au plan de la politique de la ville :*

Garant de la cohésion nationale, l'État doit nécessairement garantir la solidarité à l'égard des quartiers les plus en difficulté, qui nécessitent la mobilisation de moyens financiers et humains exceptionnels. La responsabilité du 1 % logement, géré conventionnellement avec les partenaires sociaux, ne peut, à ce titre aussi, que rester du niveau national, même si son action doit être le plus proche du terrain.

Plus largement, comme au niveau européen, c'est le **principe de subsidiarité** qui doit être au centre des décisions : l'échelon le plus bas n'abandonne à l'échelon supérieur que ce qui est strictement nécessaire, et a contrario la compétence de la collectivité supérieure s'étend aux fonctions qu'elle peut remplir de manière plus efficace que les communautés de base.

C. QUEL CHAMP ET QUELLES MODALITES DE DECENTRALISATION ?

La réforme constitutionnelle relative à la décentralisation engagée, constituera l'un des temps forts de la session parlementaire. Cette réforme se traduira par des transferts de compétence immédiats et à plus long terme, après concertation et expérimentation, selon les termes employés par le gouvernement. Le logement constitue l'une des préoccupations les plus concrètes des Français : ils ont des attentes très précises sur ce sujet et exigent que l'on prenne mieux en compte leurs besoins, différents d'une région à l'autre. Ce souci est partagé par les élus qui demandent que l'État, même s'il est garant de la solidarité nationale, tienne compte de la diversité des situations régionales et locales.

1. Un champ de décentralisation portant principalement sur le pilotage du logement locatif à vocation sociale

a) Les compléments aux aides et mesures fiscales

Dans ce cadre, en matière d'accèsion à la propriété, alors que l'État restera pilote, on peut malgré tout imaginer que les collectivités locales effectuent des interventions complémentaires, par exemple pour améliorer le dispositif du PTZ (augmentation des montants) sur des territoires ou des opérations ciblées ou pour un certain type de population fragilisée.

Les collectivités pourraient par ailleurs mettre en place des dispositifs de subvention foncière donnant lieu à récupération auprès de l'accédant en cas de vente.

b) Les compléments aux aides à la personne

Il ne peut en effet être exclu que des compléments locaux soient apportés en fonction des caractéristiques des marchés locaux.

c) Le pilotage du logement locatif à vocation sociale

L'enjeu politique, dans chaque bassin d'habitat, de la décentralisation du pilotage du logement locatif à vocation sociale, public ou privé conventionné, est clairement d'assurer enfin réellement le droit au logement décent dans des conditions favorisant la cohésion sociale, principe affirmé dans maints textes mais encore théorique dans de nombreux bassins d'habitat.

i) La décentralisation des aides à la pierre

Ces aides sont à la fois des aides à la production et à la réhabilitation des logements HLM, mais également des aides à l'amélioration du parc privé. Cette problématique des aides à la pierre pourrait donner lieu à des expérimentations de fongibilité totale, préfigurant une « dotation globale d'habitat ».

Dans cette hypothèse, les enveloppes de crédits d'État pourraient être réparties en fonction des besoins régionaux ou départementaux. Les mécanismes d'aide devraient, au moins dans un premier temps, être définis au niveau national. Ils pourraient être adaptés, y compris dans leurs conditions d'attribution, à condition de ne pas remettre en cause les grands principes de la solidarité nationale.

ii) La gestion des loyers et des plafonds de ressources

Le logement locatif social se caractérise par les plafonds des ressources et de loyers, dont il existe actuellement 3 types :

– les plafonds HLM stricto sensu (PLA ou PLUS) : Le maintien d'un encadrement national relève ici de l'opportunité politique, mais la collectivité nationale, au nom du droit au logement, pourrait encore vouloir encadrer ce type de

plafond, qui doit rester cohérent avec celui des aides personnelles, si l'ont veut que le logement dit social soit effectivement accessible à la clientèle la plus défavorisée qui constitue le gros de la demande ;

– les plafonds « PLS » renvoient en tant que plafond maximum de conventionnement, à la définition du logement social retenu dans l'article 55 de la loi SRU, mais surtout au taux réduit de TVA. Ce plafond restera sans doute national, avec une probabilité forte de le voir figurer dans la loi en cas de décentralisation du dispositif de conventionnement ;

– les plafonds « PLI » : les PLI sont destinés à financer dans des zones tendues des logements dont le loyer se situe entre celui pratiqué dans le secteur locatif social (financé en PLUS ou PLS) et celui observé sur le marché libre. Ils peuvent également contribuer au développement du parc locatif non social dans les zones où il est absent ou insuffisant.

Ces plafonds PLS et PLI doivent être ajustés au mieux à la situation des logements du marché, et le maintien d'un plafond national, avec l'inévitable zonage négocié avec le ministère des finances, ne semble pas être un élément favorable à l'efficacité de la décentralisation de la politique du logement.

iii) La gestion des attributions de logements sociaux

Plus le « droit au logement » sera une vraie responsabilité décentralisée entraînant des conséquences juridiques, plus il sera légitime de donner un vrai pouvoir à la collectivité responsable. Il serait dans ce cadre normal de lui confier le contingent préfectoral et de la rendre partie prenante à côté ou à la place de l'État dans les actuels « accords collectifs départementaux » issus de la loi d'orientation n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions.

Mais le pouvoir de présentation de candidats n'étant pas forcément suffisant, faut-il en plus donner un pouvoir de désignation à la collectivité lui permettant de demander explicitement à un opérateur HLM de loger telle famille plutôt que telle autre, dans un délai précis ? Votre rapporteur n'y est pas favorable. Peut-être conviendrait-il de garder une certaine souplesse en la matière en laissant la possibilité aux collectivités et aux opérateurs de régler cette question contractuellement.

iv) Les relations avec les opérateurs

Ce sujet est intrinsèquement lié au thème du « conventionnement global », déjà évoqué précédemment et qui fait l'objet d'une partie du rapport IGF/CGPC susmentionné. Cette question interfère par ailleurs fortement avec celle du niveau territorial de décentralisation.

En effet, le conventionnement global touche à l'organisme dans son ensemble (utilisation de ses fonds propres, traitement de la dette, etc.) et appelle donc un contrat au niveau territorial qui est celui de l'organisme lui-même, c'est-à-dire au moins le département, voire la région.

Mais les paramètres essentiels pour la gestion de l'organisme, comme les plafonds de loyers, ne peuvent être régulés, notamment par rapport au marché de l'habitat, qu'au niveau fin de la mise en œuvre des politiques, c'est-à-dire au niveau de l'intercommunalité ou du département.

L'Union sociale pour l'Habitat semble approuver un tel découpage⁽¹⁾. Cela signifie concrètement que chaque organisme d'Hlm serait concerné par deux types de contrat: un conventionnement global à l'échelle de la région, en parallèle au Contrat État/Régions et un contrat opérationnel, en cohérence avec le programme local de l'habitat, avec l'agglomération ou le département. Par ailleurs, il semblerait utile que les principes généraux de cette mise en œuvre complexe fassent l'objet d'un accord-cadre national entre les organisations concernées (HLM, SEM, PACT-ARIM) et l'État.

2. Des modalités de décentralisation complexes : la nécessité d'une concertation préalable

En premier lieu, selon de nombreux intervenants, la complexité des problèmes à résoudre plaide en faveur d'un passage par des expérimentations. Les expérimentations devraient permettre de mesurer concrètement les problèmes posés par un pilotage décentralisé du logement social. Deux des principales difficultés tiennent d'une part à la non coïncidence, dans la plupart des cas, des périmètres de l'agglomération et du territoire de compétence des opérateurs, d'autre part à la pluralité des opérateurs.

Les expérimentations devraient d'abord s'effectuer sur des territoires qui ont défini une politique d'habitat (présence d'un PLH) et où les opérateurs ont déjà une habitude de travail en inter-organismes.

Ensuite, selon les conclusions de la Caisse des dépôts et consignations⁽²⁾, « *trois options réalistes [de décentralisation] nous semblent se présenter :*

- *donner un pouvoir de décision conjoint au préfet et aux collectivités locales concernées (option dite de la « déconcentration ») ;*
- *décentraliser les compétences et le financement (...) aux régions ;*
- *décentraliser le pouvoir de décision aux collectivités locales qui se sont donné les moyens institutionnels d'une politique du logement. Cette décentralisation serait réalisée par convention entre l'État et les collectivités et serait donc « à géométrie variable ou à la carte ». ».*

Il nous semble que ces deux dernières options semblent les plus pertinentes, car elles permettraient d'assurer une certaine cohérence à la politique du logement au niveau local. A la région le rôle de chef de file et de coordinateur et au bassin d'habitat le rôle de mise en œuvre opérationnelle de la politique décidée au niveau régional. La principale critique porte sur l'introduction d'un échelon supplémentaire

(1) Évoqué dans le rapport introductif du Congrès de l'UNHLM, 1-3 octobre 2002, Lyon.

(2) Propositions pour le financement du logement social, janvier 2000.

entre l'État central et l'échelon local qui met nécessairement en œuvre les orientations, ce qui risque d'être une source non négligeable de complexité. Par ailleurs, il faut signaler que le débat sur le niveau pertinent de désignation d'un « chef de file » local est récurrent entre les partisans de la région et ceux du département.

La décentralisation contractuelle ne pourrait, quant à elle, être ouverte qu'aux seules collectivités qui auraient élaboré un programme local de l'habitat sur un périmètre pertinent (bassin d'habitat). Une telle décentralisation aurait l'avantage de permettre une prise en compte de la diversité des situations, y compris celle, très spécifique, de la région Ile-de-France. Mais l'élaboration de telles conventions est très exigeante car il convient que le rôle et les modalités d'intervention de chacun, mais surtout les financements dédiés, y soient strictement énoncés, afin que chaque partie ait une conscience claire de ses engagements.

Comme le souligne avec justesse la Caisse des dépôts, de telles conventions supposent *« le développement de mécanismes d'évaluation forts et indépendants pour éviter une interférence de l'État et vérifier le respect de la lettre comme de l'esprit du contrat. Elle laisse la place à une déconcentration simple là où le transfert de compétence apparaît impossible. Elle est cohérente avec l'esprit de la loi SRU qui module les dispositifs nationaux en fonction des instruments et efforts locaux et vise à développer la solidarité intercommunale en matière d'habitat. »*.

Par ailleurs, le souci de l'autonomie financière des collectivités locales impliquerait de transférer une ressource fiscale en même temps que la responsabilité de la politique du logement. Dans le cas contraire, il serait nécessaire de créer une « dotation globale habitat », avec le problème du calcul de son montant et celui de la répartition entre collectivités : quelles clés de répartition utiliser ? Celle des consommations récentes de crédit est-elle objective ou convient-il de développer de nouveaux instruments de répartition, de type plus socio-démographiques – répartition de la population en fonction des revenus, pourcentage de chômeurs, etc. ?

D. QUEL NIVEAU PERTINENT DE DECENTRALISATION ?

La situation se présente de manière assez différenciée sur le territoire, l'Ile de France étant par ailleurs un cas totalement spécifique.

1. La région ou le département : la nécessité d'une mise en cohérence et d'une régulation des politiques locales de l'habitat

La compétence de la planification, c'est-à-dire de l'organisation du financement, de l'adaptation des normes nationales aux spécificités locales et des relations contractuelles avec les acteurs du logement pourrait être confiée soit à la région, soit au département, en fonction des spécificités locales et des scénarios de financement (recette fiscale ou dotation globale d'habitat), mais en aucun cas ceci ne devrait aboutir à déposséder l'agglomération ou le bassin d'habitat, responsable de

la mise en œuvre des instruments nécessaires à sa politique territoriale (fixation des plafonds notamment).

Cette collectivité « chef de file » devrait mettre en cohérence des besoins territoriaux par nature très variés avec les orientations générales définies au niveau national. Comme le souligne l'Union sociale pour l'Habitat : « *Cette recherche de synthèse conditionne la capacité d'adaptation de la réglementation aux réalités locales. Il s'agit là de l'enjeu prioritaire de la décentralisation* »⁽¹⁾.

Cette mise en cohérence entre les territoires et les objectifs de l'État pourrait être réalisée par le biais contractuel, comme souligné précédemment, ou par la voie législative, en fonction de l'option retenue. Le choix devra être mûrement réfléchi, et les expérimentations devraient permettre de prendre une décision cohérente.

Si l'on prend le cas de l'Ile-de-France, où la construction de logements pose les problèmes les plus pressants, en raison des tensions très fortes sur le marché du logement dans cette zone et de l'ampleur des besoins non satisfaits, la gestion devrait être régionale. En effet, à l'échelle de l'Ile-de-France, seul le territoire régional semble pertinent pour impulser et coordonner les politiques de logement, étant donné la complexité des liens entre les différents départements et communes de la région.

2. L'agglomération ou le bassin d'habitat : le pilote local

La mise en œuvre opérationnelle de la politique du logement doit être réalisée au plus près du bassin d'habitat, à l'échelon des agglomérations ou des départements, en particulier pour les zones rurales. Cette mise en œuvre opérationnelle devrait être encadrée par des PLH à l'échelle du bassin d'habitat.

Sur les territoires urbains, il semble normal de faire des communautés d'agglomération, là où elles existent et correspondent à la plus grande partie de l'aire urbaine, les responsables du pilotage.

Il convient de souligner que le développement des communautés d'agglomération, impulsé par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite « loi Chevènement », devrait conduire à privilégier cet échelon. Les compétences de plein droit de la communauté d'agglomération sont en effet les suivantes en matière d'habitat et de politique urbaine :

« 3°) *En matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire : programme local de l'habitat ; politique du logement, notamment du logement social, d'intérêt communautaire et action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire.* »

(1) Rapport introductif du Congrès de l'UNHLM, 1-3 octobre 2002, Lyon.

« 4°) *En matière de politique de la ville dans la communauté : dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale d'intérêt communautaire ; dispositifs locaux d'intérêt communautaire, de prévention de la délinquance.* »⁽¹⁾

Le choix stratégique du niveau agglomération, s'il était confirmé, pose malgré tout le problème du financement. En effet, le transfert d'une ressource fiscale ou la répartition d'une dotation d'État à ce niveau territorial semblent à l'heure actuelle délicats, et poseraient de toute façon des problèmes de péréquation. Pour autant, le choix de l'agglomération comme pilote local du logement social est susceptible de favoriser la cohérence avec les dispositifs en faveur des plus défavorisés et ceux de la politique de la ville.

Sur les territoires plus ruraux, plusieurs hypothèses sont envisageables : soit la compétence est transférée au département, qui dispose déjà de la compétence « sociale », sous condition d'un « plan départemental de l'habitat » analogue au PLH, soit l'intercommunalité, lorsqu'elle existe, prend en charge cette mise en œuvre, dans le cadre d'une convention avec le département, si plusieurs conditions sont remplies, conditions d'ailleurs valables pour les territoires urbains également :

– l'intercommunalité doit correspondre à un vrai bassin d'habitat ;

– l'EPCI (établissement public de coopération intercommunale) doit couvrir un pourcentage très élevé de la population de l'unité urbaine (agglomération au sens INSEE) ;

– l'EPCI doit être doté d'un PLH, dont le contenu est réformé, qui doit répondre à des prescriptions prévues par la loi et afficher des objectifs territorialisés.

Comme le souligne l'Union sociale pour l'Habitat, « *cette reconnaissance du rôle de pilote territorial unique des politiques locales de l'habitat serait un signe fort pour les communes ayant choisi d'oeuvrer ensemble sur des territoires cohérents et solidaires* »⁽²⁾

On peut conclure en soulignant que les réflexions en cours sur la décentralisation de la politique du logement auront sans aucun doute des conséquences importantes sur le « tissu Hlm ». Le fait territorial a en effet toujours eu un impact inéluctable sur la gestion des organismes, et les travaux du dernier congrès HLM à Lyon se sont longuement penchés sur la question.

Or, dans le cadre de la décentralisation, les organismes ayant une compétence géographique « multi bassins d'habitat » devront, si ce n'est déjà fait, intégrer la dimension territoriale dans leur organisation, d'autant que les élus sont déjà très demandeurs d'une organisation moins éclatée du monde HLM. Ils devront

(1) Devenu l'article L5216-5 du code général des collectivités territoriales.

(2) Rapport introductif du Congrès de l'UNHLM, 1-3 octobre 2002, Lyon.

également réfléchir à de nouvelles formes de coopération entre organismes, de même nature juridique ou non.

EXAMEN EN COMMISSION

Avant d'émettre un avis sur les crédits, la commission a procédé à l'audition de M. Gilles de Robien, ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer.

Après avoir rappelé que la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire était particulièrement sensible aux questions relatives au logement, compte tenu de leur poids déterminant pour l'activité économique de notre pays notamment en terme d'emplois, M. Jean Proriol, président, a évoqué quelques points qui préoccupent particulièrement les parlementaires en demandant à M. Gilles de Robien, ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, de préciser quelles seraient les grandes lignes du projet de loi de programmation et d'orientation en matière de logement social et quel serait le rôle respectif du ministère de l'équipement et du ministère délégué à la ville et à la rénovation urbaine. Abordant le thème de l'urbanisme, il a interrogé le ministre sur le calendrier prévisible de la réforme de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite « SRU » et il a conclu son propos sur le logement en soulignant la pénurie actuelle de logements sociaux, tout particulièrement pour les foyers en grande précarité.

M. Gilles de Robien, ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, a indiqué qu'avec un budget de 22,6 milliards d'euros, le ministère disposerait en 2003 de moyens en progression de 3 % par rapport à 2002.

Il a précisé que, dans ce budget global, les transports représentaient près de la moitié du total, le logement un peu moins du tiers, le tourisme 0,3 %, de nombreuses actions ayant déjà été décentralisées, et les moyens des services près de 20 %.

Puis, il a indiqué que le projet de budget était construit sur l'équilibre entre quatre objectifs majeurs : la sécurité, le développement durable, la cohésion sociale et le soutien à l'activité économique, et donc à l'emploi.

Le ministre a tout d'abord évoqué la première des grandes priorités, le soutien à l'activité économique et à l'emploi, en soulignant que, par l'investissement public, le budget du ministère était l'un des moteurs de la croissance et de l'emploi dans les secteurs du bâtiment, des travaux publics, des transports et du tourisme, secteurs employant près de 3,7 millions de personnes et dans lesquels les perspectives d'activité sont plus incertaines en 2003 qu'en 2002.

Il a précisé qu'afin de soutenir l'activité économique et donc l'emploi, l'argent du ministère injecté dans les circuits économiques serait en augmentation de près de 6 % en 2003 par rapport à la moyenne des cinq dernières années, sous la forme d'autorisations de programme, consolidées ou confortées, représentant plus de

4,8 milliards d'euros, et de crédits de paiement, pour plus de 4,5 milliards d'euros afin de couvrir les opérations déjà lancées.

Le ministre a ensuite indiqué qu'un des objectifs du projet de budget était de contribuer à la cohésion sociale, par l'importance des crédits de la politique du logement qui mobilise 7,3 milliards d'euros. Il a précisé que les aides à la personne, d'un montant total de plus de 5,2 milliards d'euros, permettaient à environ 6 millions et demi de ménages de faire face à leurs dépenses de logement et que les barèmes de ces aides seraient revalorisés, avec effet rétroactif au 1^{er} juillet 2002, une aide spécifique étant accordée aux ménages sans personne à charge vivant à Paris et dans la proche banlieue, victimes des hausses de loyers.

Il a ajouté que la solidarité avec les plus modestes se traduisait également par des dispositifs spécifiques de solidarité, concernant 250 000 ménages et incluant les aides aux locataires en impayés de loyer et l'accompagnement social des personnes en difficulté, dans le cadre des fonds de solidarité pour le logement. Il a précisé que des aides destinées aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées étaient également prévues.

Puis, il a évoqué les aides à la pierre qui facilitent la construction d'environ 150 000 logements, soit près de la moitié des logements construits annuellement, et permettent également l'amélioration et la réhabilitation de près de 230 000 logements.

Il a ensuite indiqué que l'objectif de cohésion sociale se traduisait par l'importance des moyens destinés au parc locatif social qui s'élèvent à 565 millions d'euros et qui visent à augmenter l'attractivité des logements aidés. Le ministre a précisé que les crédits de construction et de réhabilitation des logements HLM augmenteraient en 2003, permettant ainsi la réalisation effective de 54 000 logements aidés et la réhabilitation de 100 000 logements HLM, et que les crédits de démolition, nécessaires à la politique ambitieuse de renouvellement urbain menée par M. Jean-Louis Borloo, avaient été calculés pour financer la démolition de 12 000 logements contre 7 000 en 2001.

Puis, il a rappelé que l'accession à la propriété était fortement encouragée par les prêts à taux zéro (PTZ), distribués sous plafond de ressources par les établissements de crédit, et que les crédits mis en place allaient permettre de financer un nombre de prêts comparable à celui de 2002, soit environ 100 000.

Il a ensuite annoncé la reconduction de deux mesures fiscales importantes avec, d'une part, la prolongation, au moins jusqu'au 30 décembre 2003, de l'application de la TVA à taux réduit aux travaux d'amélioration, très attendue par les professionnels, et d'autre part, la reconduction du crédit d'impôt pour diverses dépenses afférentes à l'habitation principale.

Il a conclu en indiquant que l'année 2003 marquerait le début de la réforme de l'État grâce au processus de décentralisation et que celle-ci se ferait avec les personnels du ministère de l'équipement en ayant pour objectifs la sécurité, le développement durable, la cohésion sociale et le soutien à l'activité économique, et donc à l'emploi.

M. Jean Pierre Abelin, rapporteur pour avis des crédits de l'urbanisme et du logement, s'est tout d'abord félicité de la présentation claire et précise du ministre sur le budget de l'urbanisme et du logement, budget stable, à 7 292,84 millions d'euros.

Il a estimé que ce budget était non seulement un budget de consolidation, notamment des aides à la personne, et donc de l'effort en faveur des ménages modestes, mais également un budget de reconduction des aides à la pierre, notamment de la ligne fongible. Il a précisé que ces crédits devraient permettre la réalisation de 54 000 logements sociaux, la réhabilitation de 100 000 logements, la démolition de 12 000 logements et l'octroi de 103 000 prêts à taux zéro.

Il a ensuite salué les projets du gouvernement qui visent à s'attaquer aux freins psychologiques, financiers et juridiques de l'aménagement urbain et du logement, notamment par le biais de la révision de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite « SRU », par le biais également de propositions de décentralisation et de déconcentration dans le domaine du logement et, enfin, du conventionnement pluriannuel avec les bailleurs sociaux.

Il a enfin souhaité poser quatre questions au ministre.

En premier lieu, il a regretté que, dans les 5 dernières années, on ait aussi peu construit de logements sociaux en France, tout en affichant dans les projets de budget successifs des objectifs très ambitieux. Il s'est interrogé sur les moyens de retrouver un rythme de construction suffisant, d'autant plus nécessaire que les objectifs de démolition sont élevés, et sur les possibilités de réduire les délais entre la décision de construire et de démolir, et la réalisation effective des projets.

En deuxième lieu, il a demandé au ministre le calendrier retenu et la philosophie de l'ensemble des projets du gouvernement en matière de logement pour 2002 et 2003. Il s'est plus particulièrement interrogé sur le projet de révision de la loi SRU et sur le projet de loi de programmation sur le logement, annoncé par M. Jean-Louis Borloo.

En troisième lieu, il a déploré que, depuis des années, les crédits PALULOS soient en baisse et s'est donc réjoui de l'effort du ministère en faveur des démolitions, tout en soulignant qu'avec 12 000 démolitions sur un parc de 4 millions de logements, le compte n'y était pas. Il a évoqué à cet égard les 200 000 foyers-logements français, qui, selon un rapport récent, demandé par le ministère de l'équipement et celui des Affaires sociales, devraient être réhabilités.

Enfin, en matière d'accession à la propriété, il a estimé que le bilan français n'était pas très satisfaisant et a constaté l'inadaptation de l'épargne logement à son objectif initial qui était de faciliter l'accession à la propriété, et qui est aujourd'hui devenue un instrument de placement, puisque, entre 1995 et 2001, l'encours des dépôts est passé de 136 à 226 milliards d'euros, alors que, dans le même temps, la part des fonds collectés réellement utilisée à financer des prêts d'épargne logement est passée de 31 % à 11 %. Il a donc souhaité savoir comment le ministre comptait

lui redonner sa vocation première, et comment les sommes dépensées dans ce cadre par l'État pourraient mieux servir la cause de l'accession.

Puis, M. Yves Coussain, intervenant au nom du groupe UMP, a apporté le soutien de son groupe au projet de budget 2003 du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer.

Après s'être réjoui du maintien du taux réduit de TVA à 5,5 % pour les travaux d'amélioration des logements, il a souligné l'inquiétude du monde rural face à l'évolution des crédits de l'ANAH, alors même que s'ajoutent pour les élus locaux les contraintes administratives rédhibitoires de la loi SRU.

Puis, Mme Odile Saugues, intervenant au nom du groupe socialiste, a souhaité interroger le ministre sur les crédits du logement. Elle a tout d'abord approuvé l'augmentation significative des subventions relatives à la surcharge foncière, mais a déploré que les crédits relatifs à la qualité de service baissent de 16 millions d'euros en 2003, alors qu'ils sont essentiels à l'amélioration de la qualité de vie dans les quartiers.

Elle a ensuite demandé au ministre comment allait être financé le programme de rénovation des ascenseurs, qui fera prochainement l'objet d'un projet de loi. En outre, elle a estimé que les crédits affectés à l'accession à la propriété étaient trop faibles. Par ailleurs, elle a déploré l'abandon de la prime à l'accession très sociale (PATS). Soulignant que ce dispositif avait été expérimenté, suite à la loi de finances initiale pour 2002, avec succès, elle a souhaité que le ministre expose les raisons de son abandon. De même, elle a jugé malvenue la diminution de l'aide aux associations d'aide aux personnes défavorisées et exprimé son incompréhension face à la diminution des crédits destinés au Fonds de solidarité logement (FSL) ; elle a ainsi demandé au ministre quelles étaient les mesures prévues pour prévenir les expulsions et accompagner les personnes expulsées.

Concernant les aides au logement, Mme Odile Saugues a estimé que la suppression de l'évaluation forfaitaire des ressources pour les jeunes risquait de pénaliser les plus précaires et fragiles d'entre eux, d'autant que ce qui restait à la charge des locataires augmentait aujourd'hui considérablement. Elle a en outre déploré la baisse de 11 % des autorisations de programme de l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat (ANAH). Elle a souligné que cette réduction ferait *in fine* les beaux jours des marchands de sommeil qui louent ces logements très dégradés et conclu que le groupe socialiste émettrait un avis défavorable sur ces crédits.

M. Jean Dionis du Séjour a regretté la faiblesse des crédits de démolition au regard des besoins existants. Il a admis que les 12 000 logements concernés étaient certes supérieurs aux 7 000 prévus en 2001 et aux 10 000 prévus en 2002. Il a toutefois jugé cet objectif très limité au regard de l'enjeu puisque près de 6 millions de Français vivent dans des quartiers difficiles, souvent confrontés à des conditions de vie dégradées.

M. Jean Dionis du Séjour, après avoir évoqué les priorités dégagées le 14 juillet 2002 par le Président de la République, a estimé qu'elles étaient respectées s'agissant de la sécurité routière, mais a en revanche jugé que les moyens engagés en

faveur de l'insertion des personnes handicapées étaient encore insuffisants, à l'exception du secteur touristique, avec le label « Tourisme et Handicap », très novateur.

Il a notamment regretté la baisse de 11 % des autorisations de programme pour l'ANAH, cette restriction risquant de porter atteinte aux moyens engagés dans le cadre des plans sociaux thématiques de logement, qui répondent pourtant à une véritable revendication. Il a enfin jugé que l'absence d'augmentation des crédits accordés aux collectivités locales pour leurs plans de déplacements urbains était dommageable à la mobilité des handicapés.

M. Philippe Tourtelier a relevé une contradiction entre les propos de M. Gilles de Robien en faveur de la mixité sociale et la suppression de la prime à l'accession très sociale.

Evoquant la construction prévue de 54 000 logements sociaux neufs, il s'est interrogé sur les moyens consacrés aux économies d'énergie, outil intéressant pour réduire le coût du logement et accroître le pouvoir d'achat des plus défavorisés.

Mme Janine Jambu a tout d'abord déploré le manque de temps octroyé aux députés pour mener correctement une réflexion sur le projet de budget du logement, qu'elle a jugé être une des plus importantes questions de société.

Après avoir estimé que ce projet de budget était en stagnation, elle a souhaité aborder deux questions essentielles à ses yeux. En premier lieu, elle a déploré que les crédits prévus en faveur des ménages les plus modestes régressent, alors que ceux-ci sont parfois incapables d'assumer leur charge de logement. Elle a notamment estimé que la revalorisation des aides à la personne était insuffisante, notant qu'elle était inférieure à l'évolution des loyers et charges ; elle a émis la crainte que cette situation ne crée de graves difficultés aux familles dont le pouvoir d'achat est faible ou dont les membres ont un emploi précaire.

Elle a observé qu'en parallèle, les moyens consacrés à la lutte contre l'exclusion et la précarité dans le logement, comme le Fonds de solidarité pour le logement (FSL), ainsi que ceux octroyés à la résorption de l'insalubrité et à la lutte contre le saturnisme, diminuaient. Elle s'en est étonnée, rappelant que le ministre avait annoncé, dans le cadre d'une conférence de presse en date du 30 septembre, un plan d'action sur ces questions et elle a jugé cette ambition peu compatible avec une régression des crédits.

En second lieu, elle a déploré l'insuffisance de la construction de logements sociaux pour répondre à des besoins dont elle a estimé qu'ils étaient de grande ampleur, notamment en Île-de-France. Après avoir souhaité que s'exprime enfin une volonté politique forte pour promouvoir un logement social moderne, confortable et accessible aux différentes catégories sociales, elle a regretté que le projet de budget ne traduise pas de telles ambitions et s'est inquiétée des intentions manifestées par le Gouvernement et la majorité parlementaire de revenir sur les dispositions de la loi dite « SRU » concernant les logements sociaux ; elle a estimé qu'une telle démarche ne ferait qu'aggraver les déséquilibres actuels et a souhaité que le ministre fasse le point sur cette question.

En réponse aux différents intervenants, M. Gilles de Robien a apporté les précisions suivantes :

– La croissance des moyens consacrés à l'aide personnalisée au logement est près de deux fois supérieure à celle prévue en 2000 et est également supérieure à celle prévue en 2001. L'enveloppe dégagée est de 145 millions d'euros en année pleine contre 128 millions d'euros en 2001 et 86 millions d'euros en 2000. Une augmentation de 2 % est, en outre, accordée à certains ménages en Île-de-France et la revalorisation de l'APL est supérieure à l'évolution de l'indice des prix ;

– le mécanisme de l'évaluation forfaitaire, supprimé en 2002 et rétabli, conduit à calculer les aides sur la base du salaire mensuel multiplié par douze, ce qui permet de les apprécier de la manière la plus juste. Pour les jeunes titulaires de contrats à durée déterminée, l'évaluation se fera désormais sur la base de neuf fois le salaire mensuel et elle sera révisable tous les quatre mois, sous réserve d'une baisse d'au moins 10 % du salaire ;

– les moyens consacrés à la lutte contre le saturnisme ont été sous-consommés dans le passé en raison du nombre limité de départements couverts par des arrêtés de zonage, ce qui permet de disposer de crédits reportés pour faire face aux besoins qui sont maintenant importants, l'ensemble des besoins exprimés devant être satisfait ;

– un renforcement de l'action de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) en faveur des personnes handicapées doit être étudié par cette agence ; par ailleurs, Mme Geneviève Lévy, récemment nommée parlementaire en mission, étudie actuellement la question de l'accessibilité des transports aux personnes handicapées et à mobilité réduite auprès de Marie-Thérèse Boisseau, secrétaire d'État aux personnes handicapées et de Dominique Bussereau, secrétaire d'État aux transports et à la mer ;

– les moyens de l'ANAH diminuent légèrement mais les actions prioritaires seront préservées. Les actions dites « diffuses » verront les moyens qui leur sont consacrés réduits mais il est seulement envisagé une réduction du taux des aides, permettant ainsi de maintenir constant le nombre de logements concernés. Les mesures fiscales en faveur du secteur du logement, qui représentent un coût beaucoup plus important sont, en outre, prolongées ;

– en matière d'action foncière et d'aménagement urbain, les crédits ouverts avaient, au cours des deux premières années de mise en œuvre des contrats de plan État-régions, été évalués en estimant que leur consommation serait régulièrement répartie dans le temps, ce qui n'a pas été le cas. Cette année, au contraire, ils ont été calculés sur la base des besoins réels, mieux connus grâce à l'expérience accumulée ;

– les dotations aux fonds de solidarité pour le logement diminuent légèrement mais une rationalisation de la gestion permettra de faire face aux besoins en utilisant notamment les trésoreries excédentaires ;

– la suppression de la prime à l’accession très sociale à la propriété, mesure prise à titre expérimental, tire les conséquences de l’échec de l’expérimentation conduite, qui devait concerner 1 000 logements et qui a mis en évidence que seuls 335 logements étaient éligibles, les opérations sélectionnées restant malgré tout coûteuses au regard des moyens des bénéficiaires ;

– le montant de 31 millions d’euros affecté en 2003 à la qualité de service permet de maintenir les crédits utilisables localement à leur niveau de 2002, compte tenu de la non reconduction de la procédure d’appel à projets ;

– le renforcement des mécanismes de fongibilité suppose un dialogue constant avec les organismes d’HLM, car il faut qu’elle soit sous-tendue par une convention précise liant ces organismes et l’État ;

– le projet de loi relatif à la sécurité dans les ascenseurs comprendra pour l’essentiel des dispositions de normalisation. Le coût des dispositifs rendus nécessaires pourra être financé dans le parc social par les primes à l’amélioration de logements à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS) et, dans le parc privé, par des aides de l’ANAH ;

– 54 000 logements sociaux supplémentaires seront disponibles en 2003. Le nombre de ces logements était en baisse sur la fin des années quatre-vingt-dix ; l’effort est donc sensible ;

– l’épargne logement doit faire l’objet d’une réflexion, car son objectif initial est dévoyé, au profit d’une banalisation du produit, traité comme un simple support d’épargne ; une trop faible part des encours est utilisée au profit du financement d’un logement ;

– en ce qui concerne l’accession à la propriété, on peut d’abord constater qu’une partie du chemin a été fait, puisque la part des ménages propriétaires est passée de 40 % en 1960 à 55 % aujourd’hui. Le niveau très bas des taux d’intérêt crée aujourd’hui un climat plutôt favorable. Quatre actions spécifiques peuvent par ailleurs être envisagées : l’amélioration des conditions d’octroi des prêts aidés, comme le prêt à taux zéro ; la mobilisation des professionnels immobiliers ; le perfectionnement des mécanismes d’ingénierie financière, permettant des prêts plus longs, à remboursement différé, et assortis d’une assurance contre les accidents de la vie ; enfin, la relance de la vente des logements HLM à leurs occupants ;

– il est exact que le dispositif du 1 % logement mérite d’être réexaminé afin de permettre son utilisation dans de bonnes conditions.

◇

◇ ◇

Conformément aux conclusions de M. Jean-Pierre Abelin, rapporteur pour avis, la commission a émis un *avis favorable à l’adoption des crédits du logement et de l’urbanisme pour 2003*.

ANNEXES

| | Pages |
|--|-------|
| – Table des sigles | 57 |
| – Note de cadrage : une démarche « gestion urbaine de proximité » (Extraits), Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction/Délégation interministérielle à la ville | 61 |
| – Fiche d'expérience : Quartier La Boissière (Nantes) Une démarche de gestion urbaine de proximité après une réhabilitation..... | 73 |
| – L'urbanisation : un processus récent et des réalités de proximité multiples | 77 |
| – Répartition des compétences entre collectivités publiques en matière d'urbanisme, d'aménagement et de logement | 83 |

TABLE DES SIGLES

| | |
|---------|---|
| ABF | Architecte des Bâtiments de France |
| ADIL | Agences départementales pour l'information sur le logement |
| AFU | Association foncière urbaine |
| ANAH | Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat |
| ANIL | Agence nationale pour l'information sur le logement |
| APL | Aide personnalisée au logement |
| ASI | Appui social individualisé |
| BET | Bureau d'études techniques |
| CAF | Caisse d'allocations familiales |
| CAPS | Contrat d'action et de prévention pour la sécurité |
| CAR | Conférence administrative régionale |
| CAUE | Conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement |
| CDC | Caisse des dépôts et consignations |
| CDEC | Commission départementale d'équipement commercial |
| CDHR | Comité départemental d'habitat rural |
| CEL | Compte épargne logement |
| CFF | Crédit foncier de France |
| CIV | Comité interministériel des villes |
| CLS | Contrat local de sécurité |
| CNAF | Caisse nationale d'allocations familiales |
| CNEC | Commission nationale d'équipement commercial |
| CNEIL | Centre national d'études et d'initiatives en faveur du logement |
| CNV | Conseil national des villes |
| COS | Coefficient d'occupation des sols |
| CPER | Contrat de Plan État-région |
| CSI | Conseil de sécurité intérieure |
| CSTB | Centre scientifique et technique du bâtiment |
| DDE | Direction départementale de l'Équipement |
| DGAFP | Direction générale de l'administration et de la fonction publique |
| DGF | Dotations globales de fonctionnement |
| DGUHC | Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction |
| DIA | Déclaration d'intention d'aliéner |
| DIV | Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain |
| DOCUP | Document unique de programmation |
| DPU | Droit de préemption urbain |
| DSQ | Développement social des quartiers |
| DSU | Dotations de solidarité urbaine |
| DTA | Directive territoriale d'aménagement |
| DTU | Documents techniques unifiés |
| DUP | Déclaration d'utilité publique |
| EIC | Ensembles immobiliers complexes |
| EPARECA | Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux |
| EPCI | Établissement public de coopération intercommunale |
| FEDER | Fonds européen de développement régional |
| FISAC | Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce |
| FIV | Fonds d'intervention pour la ville |

| | |
|---------|--|
| FNB | Fédération nationale du bâtiment |
| FRE | Fonds de revitalisation économique |
| FRU | Fonds de renouvellement urbain |
| FSE | Fonds social européen |
| FSL | Fonds solidarité logement |
| FSCRIF | Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France |
| FSU | Fonds social urbain |
| GIE | Groupement d'intérêt économique |
| GIP | Groupement d'intérêt public |
| GPU | Grand projet urbain |
| GPV | Grand projet de ville |
| HLM | Habitation à loyer modéré |
| ICC | Indice du coût de la construction |
| IGH | Immeuble de grande hauteur |
| LAU | Lois d'aménagement et d'urbanisme |
| LLS | Logements locatifs sociaux |
| LOADT | Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire |
| MARNU | Modalités d'application des règles nationales d'urbanisme |
| MIILOS | Mission interministérielle d'inspection du logement social |
| MOP | Maîtrise d'ouvrage publique |
| MOUS | Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale |
| OPAH | Opération programmée d'amélioration de l'habitat |
| OPQCB | Organisme professionnel de qualification et de classification du bâtiment |
| ORU | Opération de renouvellement urbain |
| PACT | Programme d'aménagement concerté du territoire urbain |
| PAE | Programme d'aménagement d'ensemble |
| PALULOS | Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale |
| PAS | Prêt d'accession sociale |
| PAZ | Programme d'aménagement de zone |
| PDS | Programme développement solidarité |
| PDU | Plan de déplacement urbain |
| PEB | Plan d'exposition au bruit |
| PEL | Plan d'épargne logement |
| PIC | Programme d'initiative communautaire |
| PIG | Projet d'intérêt général |
| PLA | Prêts locatifs aidés |
| PLD | Plafond légal de densité |
| PLH | Programme local de l'habitat |
| PLI | Prêts locatifs intermédiaires |
| PLU | Plan local d'urbanisme |
| PME | Petites et moyennes entreprises |
| POS | Plan d'occupation des sols |
| PPR | Plan de prévention des risques naturels prévisibles |
| PPU | Prêt projet urbain |
| PRU | Prêt renouvellement urbain |
| PSMV | Plan de sauvegarde et de mise en valeur |
| PST | Programmes sociaux thématiques |
| PTZ | Prêt à taux zéro |
| PUC | Police unique de chantier |
| PVNR | Participation pour le financement des voies nouvelles et réseaux |
| RGC | Règlement général de la construction |

| | |
|--------|--|
| RHI | Résorption de l'habitat insalubre |
| RMI | Revenu minimum d'insertion |
| RNU | Règlement national d'urbanisme ou règles nationales d'urbanisme |
| SAFER | Société d'aménagement foncier et d'établissement rural |
| SCI | Société civile immobilière |
| SCIC | Société centrale immobilière de la caisse des dépôts |
| SCOT | Schéma de cohérence territoriale |
| SEM | Société d'économie mixte |
| SGAR | Secrétariat général aux affaires régionales |
| SHOB | Surface hors œuvre brute |
| SHON | Surface hors œuvre nette |
| TLE | Taxe locale d'équipement |
| TPF | Taxe de publicité foncière |
| SRU | Loi Solidarité et Renouvellement Urbains |
| VRD | Voirie et réseaux divers |
| ZAC | Zone d'aménagement concerté |
| ZAD | Zone d'aménagement différé |
| ZEP | Zone d'environnement protégé |
| ZERMOS | Zone exposée aux risques liés aux mouvements du sol |
| ZFU | Zone franche urbaine |
| ZIF | Zone d'intervention foncière |
| ZNIEFF | Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique |
| ZPPAUP | Zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager |
| ZRU | Zone de redynamisation urbaine |
| ZUP | Zone à urbaniser en priorité |
| ZUS | Zone urbaine sensible |

MINISTERE DE L'EQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

SECRETARIAT D'ÉTAT AU LOGEMENT

DELEGATION INTERMINISTERIELLE A LA VILLE

NOTE DE CADRAGE

UNE DEMARCHE « GESTION URBAINE DE PROXIMITE »

(Extraits)

Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction

PRÉAMBULE

Un certain nombre de quartiers d'habitat social présentent des dysfonctionnements en matière de gestion, malgré tous les efforts accomplis et les nombreuses interventions réalisées par les bailleurs, les collectivités locales et l'État depuis 20 ans. Sur le terrain, diverses situations, qui rendent le quotidien difficile, peuvent être constatées : déficit d'éclairage ou de signalisation urbaine, manque d'entretien ou de réparation rapide des espaces collectifs extérieurs ou halls d'immeubles, ramassage des déchets irrégulier, accentués par des problèmes sociaux se traduisant par des actes de vandalisme ou d'incivilité répétés. De plus, les habitants de ces quartiers ont le sentiment - souvent très justifié - d'être relégués en marge de la ville, voire exclus lorsque le quartier est lui-même coupé du reste de la ville ou lorsque la gestion urbaine révèle des inégalités de traitement entre eux et les citoyens d'autres quartiers de la ville.

C'est à partir de ce constat que l'État a souhaité envisager la gestion urbaine comme une priorité et l'afficher comme telle dans toute intervention sur un quartier. Le CIV du 30 juin 1998 a réaffirmé que l'entretien, la sécurité et l'éducation étaient les trois composantes essentielles qui concourent à la dignité des habitants et à l'image du quartier. En effet, la politique de la ville doit contribuer à permettre à chaque citoyen d'accéder à la qualité de la ville, c'est-à-dire pouvoir disposer de services urbains, publics ou privés, de proximité, ou d'une mobilité pour y accéder, prétendre à la qualité de son logement et de son environnement et vivre dans un cadre de vie en toute sécurité. Il précise que, dans les futurs contrats de ville, un volet gestion urbaine de proximité sera identifié, contractualisant les engagements respectifs de l'État, des bailleurs et des villes sur cet axe de la politique urbaine, jusqu'à présent trop délaissé. Il ne s'agira pas de dresser une panoplie d'actions concourant à une meilleure gestion urbaine, mais de générer une démarche partenariale susceptible d'améliorer la qualité de vie des habitants, tant au quotidien que sur le long terme.

A travers la signature des contrats de ville, il s'agit également d'articuler ce volet « gestion urbaine de proximité » aux autres volets thématiques du contrat de ville (sécurité, éducation et services publics notamment), afin d'introduire une cohérence dans les actions des différents acteurs de la ville.

En effet, cette démarche « gestion urbaine de proximité » est un axe particulier d'action des futurs contrats de ville. Elle ne prend son sens qu'en s'inscrivant dans des ensembles plus larges :

> Au niveau du quartier, dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un projet stratégique global d'intégration ou de réintégration (urbaine, économique et sociale) du quartier à la ville. Ce projet planifie et coordonne dans la durée toutes les actions particulières qui favoriseront l'intégration : gestion, bien sûr, mais aussi adaptation du patrimoine, renouvellement urbain et démolitions, politiques concertées de peuplement, remise à niveau des services publics, de la sécurité, de l'action éducative, de l'accès à la santé, des démarches administratives, etc.

> Au niveau de la ville, un ensemble cohérent d'actions relatives aux services publics (fondé sur un diagnostic spécifique) est, dans le contrat de ville, le complément indispensable de toute démarche «gestion urbaine de proximité», le gage que celle-ci s'inscrit bien dans une volonté constante de réduction des inégalités.

D'ores et déjà, un certain nombre de collectivités locales et de bailleurs sociaux ont pris conscience des difficultés qui existent et ont engagé des actions pour améliorer la qualité de vie des habitants de ces quartiers. Localement, des diagnostics sont réalisés pour clarifier les responsabilités de chacun (rétrocession d'espaces à vocation publique, par l'organisme HLM à la ville de Nantes), des conventions sont signées pour officialiser les engagements des collectivités et des bailleurs en matière de gestion (agglomération lyonnaise), une mutualisation des moyens est engagée pour assurer une présence plus importante auprès des habitants (collectif de bailleurs à Vaulx-en-Velin).

Par ailleurs, la démarche de gestion urbaine de proximité, qui est indissociable de la citoyenneté, doit s'appuyer sur la participation des habitants. Les quartiers sont des viviers d'initiatives qu'il faut accompagner, soutenir et pérenniser. La participation des habitants doit prendre en compte tous les aspects de la vie urbaine.

La participation doit répondre aux besoins de formation de tous les partenaires afin de respecter le principe de base observé sur l'ensemble de la ville, l'égalité des services pour tous.

Enfin, des travaux antérieurs et plusieurs initiatives déjà prises permettent de préciser la nouvelle conception de la gestion urbaine de proximité qui doit être mise en œuvre dans les prochains contrats de ville :

> Le rapport d'évaluation de la réhabilitation (1993) a montré que les interventions d'investissement, souvent lourdes, en matière de réhabilitation ou de restructuration du bâti ne pouvaient pleinement atteindre les objectifs de requalification attendus que, s'ils étaient accompagnés d'actions cohérentes et concomitantes sur les espaces publics ou sur l'aménagement des abords, et que, si un programme de gestion renforcée et concertée, entre bailleurs et collectivités territoriales, était mis en place dans le même temps.

> Le rapport du CNV sur les espaces publics et privés, cadres de la société (1997) a pointé que la faible prise en compte des questions de gestion dans les projets de quartiers, mais aussi la spécificité du statut juridique des sois et des espaces bâtis, contribuaient à entretenir des situations d'inégalité. Il a dès lors proposé que la gestion devienne un enjeu primordial des projets de quartier.

C'est pourquoi l'État souhaite, par la présente note, s'inscrire, avec les collectivités territoriales et les bailleurs sociaux, dans une démarche dynamique et partenariale, en proposant un cadre méthodologique qui pose des grandes orientations à décliner ensuite de manière différenciée, selon les territoires.

PROBLÉMATIQUE

Le Comité interministériel des villes du 30 juin 1998 a souhaité que, dans les futurs contrats de ville, un volet « gestion urbaine de proximité » soit clairement identifié. Le CIV du 2 décembre 1998 et la circulaire du 31 décembre 1998 du Premier ministre précisent que les futurs contrats de ville comprendront une convention cadre, qui déterminera les objectifs du contrat et fixera les programmes d'action thématiques applicables à l'ensemble du périmètre du contrat et des conventions territoriales, qui définiront les programmes d'actions à mener sur les sites prioritaires. C'est à l'occasion de la convention cadre et des conventions territoriales qu'un volet gestion urbaine sera précisé et mis en oeuvre.

1- LES OBJECTIFS DU VOLET GESTION URBAINE

Le Comité interministériel des villes du 30 juin 1998 confirme que la gestion urbaine de proximité fait partie intégrante de la politique de la ville, en intégrant la résolution de problèmes de la vie quotidienne dans les projets de quartiers. La gestion urbaine de proximité est une réponse qualitative que les pouvoirs publics, les villes et les bailleurs sociaux peuvent apporter aux attentes de la population, par une démarche dynamique intégrant leur participation active.

Cette approche fondée sur une amélioration de la gestion des services et des équipements doit permettre :

- > d'améliorer la qualité de vie des habitants dans leurs quartiers,
- > de contribuer à lutter contre la vacance et le fort taux de rotation dans ces quartiers,
- > de mieux coordonner les interventions des bailleurs entre eux et avec les services des collectivités locales,
- > d'améliorer la formation, le positionnement et la valorisation des agents de proximité et de renforcer l'organisation des structures pour soutenir leur action,
- > de pérenniser la valeur économique et l'intérêt social des investissements réalisés sur le bâti dans les quartiers d'habitat social et la valeur marchande des services existants,
- > de rehausser l'image de ces quartiers,
- > de développer les pratiques liées à la protection de l'environnement,
- > d'assurer la qualité des investissements réalisés sur les espaces extérieurs et clarifier les modalités de gestion entre propriétaires immobiliers et collectivités locales.

2- LA NOTION DE «GESTION URBAINE DE PROXIMITÉ» DANS LES CONTRATS DE VILLE

La gestion urbaine de proximité est l'ensemble des actes qui contribue au bon fonctionnement d'un quartier. A ce titre, elle concerne divers acteurs qui doivent coordonner leurs actions pour améliorer, en priorité, les conditions de vie des habitants. Elle relève principalement dans sa conception et sa mise en œuvre, de quatre acteurs institutionnels

Le bailleur, en charge de l'aménagement ou de l'entretien de son patrimoine foncier et bâti.

Les collectivités locales, responsables de la gestion des équipements, des services et des infrastructures dans un souci de continuité urbaine ville/quartier.

Le département et la CAF, responsables de l'action sociale et de l'accompagnement des familles.

L'État, garant de la cohésion sociale à travers ses politiques territorialisées et des services qu'il gère (sécurité, justice, poste, éducation).

La gestion urbaine de proximité intéresse également d'autres acteurs qui ont un rôle à jouer dans la vie du quartier, en charge notamment de questions sociales, de santé, de scolarité ou de services urbains.

Compte tenu des démarches engagées par ailleurs, s'agissant notamment de la sécurité, de l'éducation, des services en direction de l'enfance et de la jeunesse, des commerces et des services publics, qui constituent autant de contenus essentiels des contrats de ville, notamment pour ce qui concerne les nécessaires adaptations et renforcements des services publics de l'État, le volet « gestion urbaine de proximité » des contrats de ville traitera essentiellement les actes de gestion liés à l'habitat, tels que :

- > organisation des espaces publics et privés,
- > stationnement, circulation,
- > propreté, entretien, maintenance des immeubles et des espaces extérieurs et traitement paysager...
- > présence, accueil, gardiennage et surveillance, médiation, tranquillité publique
- > travail social de proximité, accompagnement social lié au logement,
- > services urbains . ordures ménagères et tri sélectif, économies d'énergie (chauffage, distribution de l'eau...)

3-PRINCIPES GÉNÉRAUX

Pour atteindre les objectifs affichés, quelques principes généraux sont à énoncer dans le contrat ou lors de son élaboration qui traduiront la priorité accordée à la gestion urbaine :

> S'appuyer sur une volonté politique forte : la signature des contrats de ville est l'occasion pour les partenaires concernés par la gestion urbaine de se mettre d'accord pour intervenir de façon coordonnée et pérenne, par un engagement commun sur des actions précises.

> Agir prioritairement sur les quartiers identifiés localement dans le contrat de ville : à travers ce volet gestion urbaine, on vise la banalisation de certains quartiers de la ville et non des analyses normatives du niveau idéal de prestations de services à atteindre. L'objectif est, soit de concentrer les efforts dans le but d'un rattrapage par rapport au reste de la commune ou de l'agglomération, soit de renforcer les services liés aux besoins spécifiques de la population ou résultant de la morphologie du quartier.

> Agir dans un partenariat large et dynamique qui mette en avant la participation des habitants : l'amélioration durable de la qualité du service rendu aux habitants ne peut s'envisager sans eux; il est nécessaire de connaître leurs pratiques et de mettre en place des moyens adaptés afin de répondre à leurs besoins et leurs attentes.

> Elaborer un diagnostic partagé : ce diagnostic doit mettre en évidence les manques et les dysfonctionnements sur le quartier. Pour être pertinent, il doit porter sur un territoire limité et doit être construit à partir du point de vue de tous les acteurs concernés et notamment les bailleurs, les gardiens, les habitants et les gestionnaires des villes.

S'inscrire dans une démarche « qualité » visant à faire de la gestion une préoccupation permanente: lorsqu'il existe un projet, la gestion doit être au cœur des réponses à apporter en terme d'intervention, que ce soit en amont du projet, dans la prise en compte des pratiques, pendant la conception du projet, pour chiffrer le coût d'entretien futur d'un aménagement et prévoir une gestion transitoire, ou le temps de sa réalisation, parfois très long, pour continuer à gérer le quartier : à ce titre, une attention particulière doit être portée à l'accompagnement de travaux lourds de démolitions ou de renouvellement urbain.

En dehors d'un projet d'intervention, des principes de suivi et d'évaluation doivent être élaborés afin d'empêcher un quartier de se dégrader à nouveau.

MISE EN OEUVRE OPÉRATIONNELLE

Le volet « gestion urbaine de proximité » des contrats de ville posera le diagnostic partagé comme un préalable à l'engagement des partenaires sur des

programmes d'actions et de gestion et à la mise en place de moyens adaptés à leur mise en œuvre, à travers la signature de conventions territoriales.

1- DIAGNOSTIC PARTAGÉ DE GESTION URBAINE : DUN ÉTAT DES LIEUX À UNE DÉMARCHE DYNAMIQUE ET STRATÉGIQUE

Le diagnostic doit être construit à partir du point de vue des différents acteurs concernés (bailleurs, élus, habitants, personnels de gestion des différentes institutions), et enrichi de données quantitatives et qualitatives, issues notamment d'observations, d'études précédentes ou d'enquêtes. Pour être opérationnel rapidement, ce diagnostic doit s'inscrire sur un territoire limité même si la réflexion peut s'inscrire sur un périmètre plus vaste, au titre du fonctionnement urbain. Il doit s'élaborer à l'échelle d'un quartier avec un souci d'équité pour apporter des réponses, en matière d'organisation ou de moyens différents, selon la spécificité du quartier et de sa géographie.

1-1 Perception du quartier par les acteurs et les habitants

L'état des lieux initial doit permettre de sérier des thématiques et d'identifier les lieux dont l'usage pose problème aux habitants, aux agents de terrain ou aux décideurs. Une des difficultés sera de rendre compte de la réalité d'un territoire et des attentes des habitants sans tomber dans une vision caricaturale. Pour cela, l'approche devra être multiple :

> L'appréciation du service rendu / équité d'accès au service : la finalité n'est plus de reproduire le même service pour tous, sur toute la ville sous prétexte de l'égalité. Il convient de parler d'équité et de produire un service différencié selon les besoins identifiés des habitants d'un quartier.

> L'appréciation des sources d'insatisfaction, pour identifier les causes réelles qui provoquent le mécontentement des usagers (ex. : difficulté de ramassage des objets encombrants ou des ordures ménagères dans les quartiers dont les voiries sont encore privées, ce qui provoque un sentiment d'abandon).

> La recherche des potentialités du quartier ainsi que l'identification des actions déjà engagées et des efforts entrepris pour améliorer la gestion quotidienne.

Une attention particulière devra être portée à la méthodologie utilisée pour recueillir l'avis des habitants et des agents de terrain. Selon le quartier, une méthode spécifique devra être adoptée et s'appuyer soit sur la rencontre de personnes relais telles que des associations, des chefs de projet, des travailleurs sociaux, du personnel de proximité des bailleurs, soit sur la réalisation d'enquêtes spécifiques, toutes générations confondues.

Pour conserver au diagnostic sa validité, il y aura lieu de l'alimenter, par la suite, des évolutions du quartier et donc de réfléchir à la mise en place de structures pérennes pour le faire vivre.

1-2 Inscription dans une démarche partenariale et dynamique

Le diagnostic doit être partagé, c'est à dire construit par les acteurs, ensembles. Il permettra, par une démarche contradictoire, la compréhension des stratégies et des contraintes de chacun. La mise en œuvre de cette démarche partenariale doit permettre de clarifier les responsabilités de chacun en matière de gestion urbaine, notamment sur les espaces « dits publics ».

Dès le départ, des principes doivent être énoncés ; en particulier, les partenaires doivent avoir conscience que le diagnostic peut remettre en cause les organisations internes ou les pratiques de chacun.

Pour assister ce travail, il pourra être utile de faire appel à un intervenant extérieur ou une équipe pluridisciplinaire dont le rôle est d'être garant de la méthode validée au départ par les acteurs.

Il s'agit aussi de s'inscrire dans une démarche dynamique : dès le début de ce processus de travail, des actions immédiates peuvent être entreprises pour régler un problème ou un manque évidents, sans attendre l'élaboration complète d'un projet. En effet, des actions rapides et relativement économiques peuvent avoir, auprès des habitants, un impact immédiat très important.

2- UN ENGAGEMENT FORMALISÉ DES PARTENAIRES

2-1 Convention de gestion urbaine de proximité

La formalisation des engagements à travers une convention doit être l'aboutissement du diagnostic de gestion urbaine de proximité.

A côté de l'État et de la ville, d'autres partenaires seront signataires de ces conventions tels que les bailleurs, le département et d'autres collectivités ou organismes, le cas échéant.

Elle comporte le diagnostic ; le programme d'intervention, la description des actions, les financements et le mode de pilotage.

2-2 Suivi de la gestion dans la durée

Afin de mesurer en permanence l'impact des actions de gestion de proximité mises en œuvre, il est nécessaire de mettre en place un système de suivi et d'évaluation. Celui-ci doit instituer des points de rencontres obligatoires et réguliers entre élus, bailleurs, État et habitants (en présence des services techniques, des personnels de proximité des bailleurs, etc.), pour faire le point des améliorations observées et des attentes particulières (réunions ou enquête de satisfaction).

Ce système de veille sert à faire évoluer le contenu des conventions. Au delà, c'est un moyen de rendre effective la participation des habitants et d'instaurer un dialogue régulier entre les habitants et les «institutions» sur la qualité de gestion de leur quartier.

3- DES MOYENS RENOUVELÉS ET ADAPTÉS

3-1 Adaptation de l'organisation aux enjeux territoriaux

Une place plus importante est désormais conférée aux métiers de la gestion et de l'exploitation. La mise en œuvre d'un projet de gestion peut amener à revoir ou à adapter l'organisation générale aux enjeux territoriaux. Il pourra s'agir notamment de :

> Réorganiser les structures internes des services assurant la gestion du quartier, en impliquant tous les niveaux hiérarchiques dans des démarches de formation, de participation et de délégation.

> Favoriser la présence de personnels de proximité, en précisant les fonctions de chacun.

> Développer une politique de formations des personnels de proximité (gardiens d'immeubles, animateurs sociaux, médiateurs, etc.).

Favoriser une politique de rapprochement inter-partenaires pouvant conduire à la mise en place d'une gestion coordonnée, notamment lorsque plusieurs organismes HLM sont présents sur le quartier.

> Opérer un redécoupage des tâches de gestion entre ville et bailleurs et envisager d'éventuelles délégations de gestion (régie, mission de gestion, etc.).

En effet, le volet gestion urbaine de proximité des contrats de ville doit être l'occasion de mettre en place et de développer une politique de mise en commun de moyens, d'accroissement de la présence humaine, de formation et supervision des personnels de proximité, si possible commune à tous les partenaires.

3-2 Développement d'un partenariat financier

Le financement du renforcement de la qualité des services existants comme le développement de services nouveaux, ne peut pas être intégralement supporté par les populations des quartiers.

Une solidarité plus large et une meilleure utilisation des financements existants sont nécessaires. De nombreux financements existent déjà mais sont peu utilisés faute de lisibilité de la palette des outils financiers relatifs à la gestion urbaine.

Le tableau ci-après, fait état d'un certain nombre de financements existants à ce jour, et des actions subventionnables qui pourraient contribuer à l'amélioration de la gestion urbaine. Il est indicatif et n'a pas vocation à être exhaustif.

| Financement disponibles | Actions subventionnables |
|--|--|
| <p>État</p> <ul style="list-style-type: none"> • DGUHC -PALULOS: subvention TVA à taux réduit (5,5 %)- ligne amélioration de la qualité de service dans le logement social: 50 MF(en 1999). -fonds d'intervention HLM (avec l'UNHLM) • DIV -fonds d'intervention pour la ville -FSU -crédits SGAR • Emploi -nouveaux emplois nouveaux services | <ul style="list-style-type: none"> • travaux d'entretien et de réhabilitation des ensembles HLM • aide à certains diagnostics • renforcement de la gestion des organismes dans les quartiers sensibles, (lutte contre la vacance et les forts taux de rotation) • travaux supplémentaires hors Palulos • modernisation des organismes HLM, prestations intellectuelles et immatérielles (porte sur l'ensemble du patrimoine et non pas sur un quartier) • fonctionnement et investissement (ingénierie du contrat, interventions identifiées comme prioritaires et actions innovantes) • équipement de quartiers, espaces extérieurs. études, formation ; assistance -médiation ; emplois partagés |
| <ul style="list-style-type: none"> • Collectivités locales (communes, communautés urbaines) •-budget municipal (investissement, fonctionnement) •dotation de solidarité urbaine | <ul style="list-style-type: none"> •-entretien des espaces publics, des voiries • restructuration espaces publics/privés • affectation à l'action des conseils de quartiers |
| <ul style="list-style-type: none"> • Collectivités territoriales • département • région | <ul style="list-style-type: none"> •aide sociale ; politiques contractuelles ; formations |
| <ul style="list-style-type: none"> • Bailleurs sociaux ou assimilés • budget d'entretien | <ul style="list-style-type: none"> • accords locatifs • réhabilitation du bâti, espaces extérieurs • amélioration du service de proximité |
| <p>Autres partenaires</p> <ul style="list-style-type: none"> • CDC • fonds propres de 300 MF • enveloppe de 10 milliards de prêts à 3,8 % •AS (création en 1999) • Fonds de participation des habitants • CAF | <ul style="list-style-type: none"> •ingénierie, management •favoriser la vie associative • équipements sociaux de quartiers • accompagnement social |
| <ul style="list-style-type: none"> • Fonds européens • fonds structurels (développement urbain durable) | <ul style="list-style-type: none"> • lutte contre les exclusions ; approche globale |

Fiche d'expérience : Quartier La Boissière (Nantes)
Une démarche de gestion urbaine de proximité après une réhabilitation

Source : site Internet Resovilles, centre de ressources de la politique de la ville Bretagne Pays de la Loire

Caractéristiques générales

Le site : quartier Boissière

5 000 habitants

1 200 logements gérés par un seul bailleur: Nantes Habitat

6 phases de réhabilitation. Boissière 6 est la dernière, elle a concerné 345 logements.

Procédures contractuelles

Nantes est engagée depuis dix ans dans la politique de la ville. Cet engagement s'est traduit par :

- 1990-1993 : procédure Développement Social des Quartiers
- 1994-1999 : contrat de ville
- 2000-2006 : contrat de ville
- 1998 : signature du Contrat Local de Sécurité

Le contexte du projet : une implication des partenaires

Situé dans les quartiers Nord de Nantes, le quartier Boissière regroupe 1 200 logements auxquels on peut identifier plusieurs sous-quartiers ayant fait l'objet de réhabilitations successives. Sa desserte par les transports en commun et notamment par le tramway attire des populations jeunes devant cohabiter avec une population vieillissante et anciennement installée. Certaines tensions peuvent résulter de la cohabitation de ces deux générations.

Une expérience de contractualisation de la concertation développée par le bailleur

Boissière 6 est le dernier sous-quartier ayant bénéficié d'une réhabilitation (1996-1997), conduite par un groupe de programmation puis un groupe de suivi formé de Nantes Habitat, de la Ville de Nantes (à travers son équipe territoriale), des représentants d'associations de locataires, des habitants représentant ceux d'une quinzaine de cages d'escaliers et des partenaires sociaux du quartier (Centre Social...). La constitution et le fonctionnement de ce groupe se sont traduits par la signature en 1994, de la Charte de la Réhabilitation définissant les modalités de la concertation.

Dans le cadre du développement de sa gestion de proximité, Nantes Habitat a mis en place une antenne sur le site. Cette antenne accueille : un responsable technique, deux agents d'accueil, des Agents de Gérance de Proximité (AGP), des agents d'entretien d'immeubles et des agents d'entretien des espaces extérieurs.

Une démarche territorialisée d'implication des habitants par la Ville de Nantes

Nantes, depuis 1989, développe des démarches de développement social urbain. Depuis 1995, elle a mis en place des équipes territoriales dans chacun des onze territoires prioritaires. Chacune de ces équipes est composée d'un chef de projet, d'un agent de développement (plus particulièrement chargé des relations avec le tissu associatif), d'un correspondant Vie Quotidienne travaillant sur les dimensions techniques et urbaines. Depuis de nombreuses années, le développement urbain constitue un axe fort favorisant l'implication des habitants. Le dispositif de territorialisation est coordonné par la Mission Générale Développement Social et Action Territorialisée (MGDSAT) qui assure l'interface avec les principales directions de services et la coordination des équipes territoriales.

En complément des projets d'aménagement et de restructuration urbaine, la Ville a mis en place dans chaque quartier des Conseils Consultatifs de Quartier (CCQ), instances extra municipales. Ils se composent de représentants d'associations exerçant un rôle ou une activité sur le quartier et sont présidés par l'adjoint chargé du développement et de la Vie des Quartiers.

Le projet : assurer une gestion urbaine de proximité post réhabilitation

Nantes Habitat, en collaboration avec l'équipe territoriale des quartiers Nord de Nantes et les associations CLCV (Consommation Logement et Cadre de Vie) et CNL (Confédération Nationale du Logement), souhaite préserver la qualité des travaux réalisés à l'occasion de la réhabilitation de Boissière 6 par une implication plus grande des locataires. Les problèmes de gestion quotidienne sont un support pour réguler les relations de voisinage et progressivement favoriser le développement de la vie sociale et la régulation des tensions pouvant exister entre les générations. De manière plus générale, le projet doit permettre de faire évoluer les pratiques des professionnels dans leurs relations avec les habitants.

Les modalités d'intervention et d'actions (1998-2000)

Le projet s'inscrit dans une démarche antérieure d'implication des associations et des habitants dans la réhabilitation, mais il a demandé tout d'abord une évolution du groupe de suivi de la réhabilitation et la définition de son nouvel objet d'intervention.

Pour aider à définir l'objet de la démarche, l'intervention d'un expert du Centre Scientifique et Technique du Bâtiment (CSTB) s'est révélée indispensable dans la phase préparant la signature de la Convention (janvier 1999). Il a notamment facilité la définition d'un périmètre qui corresponde à une entité de vie quotidienne.

Dans un premier temps, sa collaboration a permis aux partenaires de se positionner par rapport à leurs attentes et de s'organiser dans un contexte de tensions, malgré le travail antérieur. En effet, pour Nantes Habitat, ce projet prend place dans une démarche de renforcement de la gestion urbaine de proximité et par conséquent, la délimitation du sous-quartier apparaît cohérente. Pour l'équipe territoriale, ce périmètre est trop limité et ne prend pas suffisamment en compte les autres zones du quartier ayant bénéficié de réhabilitations. Un an s'écoulera avant que les partenaires ne trouvent un terrain d'entente et s'engagent dans un protocole d'accord.

Dans un second temps, le groupe de suivi a souhaité s'élargir. Il a tout d'abord cherché à identifier des habitants potentiellement mobilisables dans le sous-quartier de Boissière 6. Des binômes se sont constitués (avec un membre de Nantes Habitat ou de la Ville et d'un habitant ou d'une association) pour réaliser une enquête auprès des habitants. Support de rencontre, l'enquête

s'est située bien au-delà d'une mesure de leur satisfaction de la réhabilitation. Après la réalisation de quelques enquêtes, une synthèse est effectuée par le groupe avec le soutien de l'agent de développement. Cette synthèse était une occasion par la suite, d'inviter les habitants pour leur présenter les résultats.

Une action emblématique : l'accueil des nouveaux arrivants

Le groupe part de l'idée que l'accueil doit être envisagé de manière globale : installation dans le logement, connaissance des équipements et services du quartier... La réalisation d'une plaquette est alors entreprise, avec un soutien ponctuel du Service Communication de Nantes Habitat. Parallèlement, le groupe réfléchit à l'existence d'autres documents à joindre avec la plaquette, ce qui le met en rapport avec le journal réalisé par le Centre Social (auquel participent des habitants venus rejoindre le groupe initial).

Conjointement à la réalisation de cette plaquette, une réflexion est menée à la fois au sein de Nantes Habitat et du groupe concernant les temps de l'accueil des nouveaux arrivants. Ceci oblige le bailleur à repenser son rôle au moment de l'accueil, jusque-là très technique (état des lieux et informations). Ce travail aboutit à la définition d'étapes de l'accueil :

- accueil par le gérant technique de l'antenne Boissière au moment de l'état des lieux,
- contact avec l'agent de gérance de proximité dans les vingt jours qui suivent l'entrée,
- contact avec deux personnes du réseau habitants, environ un mois après.

Après avoir défini l'ordre des rencontres, le groupe s'est engagé dans une première phase de test permettant de mieux caler la démarche d'un point de vue pratique. Une réunion du groupe a permis de faire remonter des visites, des interrogations touchant des domaines de la vie quotidienne ou techniques.

Des effets significatifs

Du côté des habitants :

Les habitants participant au groupe, ont acquis une meilleure connaissance des différentes institutions et quelques savoir-faire rédaction des comptes-rendus des réunions, préparation des plaquettes, conduite de réunions... Pour ceux qui ne participaient à aucune association, c'est une nouvelle manière de travailler ensemble : habitants et professionnels. Les habitants apportent ainsi leur concours à la résolution de problèmes concrets. Par exemple, l'approche des problèmes techniques est envisagée par le biais d'une mutualisation des connaissances permettant de définir conjointement la nature du problème et les solutions à apporter.

Du côté de la Ville :

Cette démarche aura surtout permis de questionner les positionnements au sein de l'équipe territoriale et le rôle d'interface entre habitants et services. Aujourd'hui, se pose davantage la question d'une démarche de co-gestion, dépassant la simple mission de relais ou d'interface.

Du côté du bailleur :

Ce projet a renforcé la gestion de proximité par une association plus directe des habitants dans la gestion quotidienne. En interne, les missions des professionnels de l'Antenne ont été précisées, notamment pour ceux intervenant au niveau de l'accueil d'un nouveau locataire. Désormais, la formation du personnel aborde inévitablement les questions de l'accueil des nouveaux arrivants. Plus largement, cette action a servi d'exemple à étendre aux autres quartiers gérés par Nantes Habitat.

Quelques difficultés

Le noyau de base du groupe de suivi de la réhabilitation s'élargit lentement. Il faut encore souvent procéder à des entretiens individualisés pour sensibiliser les habitants. D'autant que les associations ont toujours le sentiment prégnant que la démarche ne renforce pas leur pouvoir de décision et risquant d'éteindre à long terme, leur caractère revendicatif. Ce sentiment de faible prise en compte ne peut qu'accentuer les difficultés d'élargissement du groupe.

Les différentes institutions se heurtent à des temps qui ne s'accordent pas ou peu à ceux des habitants. Mais, Nantes Habitat et la Ville n'apportent pas non plus les réponses aux mêmes rythmes. Ces divergences se situent dans la continuité du désaccord initial concernant le périmètre d'application du projet.

Les perspectives d'avenir

La démarche d'accueil des nouveaux arrivants est dans une phase de stabilisation. Il s'agit à présent, de dégager les attentes particulières et les dispositifs, permettant de faire remonter les initiatives individuelles pour les intégrer à la réflexion du groupe. Hormis les aspects d'organisation pratique, le groupe explore d'autres façons d'appréhender l'accueil.

L'urbanisation : un processus récent et des réalités de proximité multiples

Source : Les Cahiers du Conseil, « la gestion urbaine de proximité, quel rôle pour l'Équipement », n° 5, fév. 2002, Conseil général des Ponts et Chaussées.

Aujourd'hui 80 % de la population vit en ville ou plutôt dans les agglomérations : or, au regard de l'histoire, ce processus est récent et, de ce fait, aucune expérience historique de grande ampleur n'existe dans le domaine de la gestion urbaine et en particulier de la gestion urbaine de proximité.

Celle-ci est en train de se construire et il faudra sans doute une bonne vingtaine d'années pour créer et ancrer les bons mécanismes et les bonnes pratiques. Le système institutionnel évolue, en particulier avec la loi Chevènement, mais les échelons dominants n'apparaissent pas encore de façon nette et franche dans la réalité quotidienne.

Depuis la crise des années 1980, on se préoccupe de la gestion urbaine de proximité, essentiellement à cause de l'insécurité. Cette question de l'insécurité est liée aux phénomènes globaux d'insécurité et d'exclusion qui naissent dans les positions urbaines déclassées. Quelques services ont déjà, en cette matière, une importance clé comme les transports ou la voirie mais globalement, il n'existe pas d'expérience forte et significative.

1. Le phénomène urbain couvre des réalités très différentes au regard de la présence de proximité

Le bassin minier du Pas-de-Calais a une configuration particulière : c'est une « banane » de 130 kms de long sur 25 kms de large qui va de Bruay-la-Buissière à la frontière belge. La crise a été précoce (1970) et forte dans ce secteur où habite plus d'un million d'habitants. La communauté d'agglomération de Hénin, de Lens et Liévin regroupe 400 000 habitants, mais 40 villes sont concernées. En termes urbains, ce n'est pas du tout pareil d'avoir une ville de 400 000 habitants ou une agglomération qui regroupe 10 villes de 40 000 habitants. Les conséquences sur la qualité des interventions de proximité sont donc à prendre en compte.

Il me paraît extrêmement important, quelles que soient les nouvelles fonctions d'organisation urbaine adoptées, de ne pas tuer les échelons de proximité et de conserver la notion de quartiers dans l'agglomération. D'ailleurs, les explosions de violence sont pour partie fonction inverse de la densité du tissu institutionnel et associatif. Un citoyen doit avoir la possibilité d'aller voir le maire

s'il en a besoin. De même, pour qu'il ait un bon accès aux services, il faut des personnes identifiées et accessibles.

Lorsqu'il y a une multiplicité de communes de base, le service quotidien est mieux rendu mais *a contrario* la fédération des forces est plus difficile : si l'on a 30 « villages gaulois », l'agglomération est difficile à constituer.

Pour une petite commune de 200 habitants avec une dizaine de conseillers municipaux, la présence de proximité se traduit en moyenne par un conseiller pour 20 habitants.

Pour l'Opac, 200 habitants représentent à peu près 70 logements et on compte en moyenne un gardien et une femme de ménage pour 140 logements. La densité de proximité et les pouvoirs respectifs ne sont vraiment pas les mêmes dans les deux cas.

2. Pour un bailleur, la gestion urbaine de proximité est une nécessité mais ses formes sont multiples

Pour un bailleur, la nécessité d'avoir une gestion de proximité n'est pas contestable. Au-delà du service de base dû au titre du contrat (propreté des parties communes, hygiène, sécurité et entretien du patrimoine), il doit fournir des services additionnels, selon les lieux et les circonstances. Les modalités de « rendu » de ces services peuvent varier car ils sont liés à un certain nombre de caractéristiques sociales et urbaines : incivilité, insécurité, paupérisation. Dans la mesure où ces phénomènes ont des conséquences immédiates sur les intérêts économiques tant des commerçants que des bailleurs, leur atténuation par une meilleure présence de proximité est une vraie réussite.

Pour Pas-de-Calais Habitat, la gestion urbaine de proximité est aussi un moyen pour faciliter l'accès à d'autres services (emploi, formation). Globalement, l'office a pour objectif de construire des relations collectives ou semi-collectives en se préoccupant surtout de la qualité des relations entre le bailleur et les locataires et en jouant un rôle d'aide à l'intégration. Il n'y a pas de règles pour construire la relation et la réponse mais la dimension plus participative reste une approche efficace.

3. Les modalités, à travers lesquelles les services souhaités sont rendus, varient considérablement

Pour Pas-de-Calais Habitat, les modalités d'organisation des services de proximité doivent être repensées à nouveau. Nous en sommes à la troisième version historique cela fonctionne bien dans certains cas, moins bien d'en d'autres. On peut parvenir à la satisfaction des locataires avec des modalités très différentes. Pour tel organisme qui gère près de 20 000 logements dont 85 % sur la même ville avec beaucoup d'immeubles intégrés dans le tissu urbain ancien, le résultat est atteint en externalisant les services de base, en particulier le gardiennage et le nettoyage : il n'y a donc pas de présence sur place. Mais l'organisation de la société paraît adaptée

à un service de qualité : un seul service reçoit toutes les sollicitations des clients, les traite ou les sous-traite s'il ne possède pas la réponse, et assure le retour d'information vers le locataire. Chaque agent de service est en charge d'un portefeuille de logements et de clientèle (environ 1 000 logements par agent) : le matin est consacré au traitement des demandes et l'après-midi à des visites de locataires. Ainsi, la relation établie repose sur un mode essentiellement individuel. Ce service répond aux attentes basiques de la majorité des locataires. Elle contribue à un label de qualité pour ce patrimoine dénué de toute dimension collective sans intégration des services. Dans les quartiers difficiles, pour renforcer la proximité, le bailleur a implanté deux « ersatz » d'agences car, dans un contexte plus fragile, une agence constitue un petit noyau de proximité plus évident et permet une présence plus forte. Il n'y a donc pas de modèle unique, même si les secteurs en difficulté impliquent une présence physique plus affirmée.

Pas-de-Calais Habitat n'a pas choisi de faire des économies en externalisant les services, ils sont donc intégrés. Les aménagements portent plus sur leur localisation, avec le souci de développer une certaine relation collective et de construire un nouveau contrat social. Le parc de 35 000 logements comporte plusieurs ensembles de 1 500 à 2 000 logements et un ensemble de 3 200 logements à Arras. Les services étaient au préalable organisés par l'intermédiaire d'agences : on comptait une agence pour un nombre de logements variant de 1 200 à 4 500 avec des qualités de service inégales, d'ilotage, en implantant 45 points de services sur l'ensemble du patrimoine soit en moyenne 1 pour 800 logements (cela peut aller jusqu'à 1 200 logements dans certains cas). Le chef d'équipe (profil bac à bac +4) est responsable, sur un territoire donné, de la production des services et du contrôle de leur qualité. Il commande les travaux d'entretien et dispose d'un budget délégué. Il fait aussi exécuter des interventions dans les logements de locataires qui leur sont facturés. Le recrutement de ces chefs d'équipe a été essentiellement interne; 1/3 fonctionnent bien, 1/3 ont des marges de progrès, 1/3 connaissent plus de difficultés pour de multiples causes liées aux secteurs difficiles. Mais le souci majeur est d'améliorer jour après jour la qualité. Or, il n'est pas facile d'obtenir une qualité bonne et perçue comme telle par les locataires, notamment dans les secteurs difficiles : cela suppose réactivité, capacité d'organisation, construction de relations sociales, surveillance.

La proximité et une meilleure capacité de réponse ont provoqué au début une hausse de la demande d'entretien ce qui suppose un réinvestissement significatif.

Par ailleurs, Pas-de-Calais Habitat consacre 106 714 euros par an pour aider les initiatives des habitants selon le principe : « *on participe, si quelqu'un participe* ». Ce budget permet d'encourager la co-initiative, d'obtenir une meilleure réactivité, de mieux connaître la population. Parmi les autres initiatives de l'Opac, on peut noter la création d'un groupement d'employeurs pour aider des habitants à se remettre sur le marché de l'emploi avec la Fédération locale du bâtiment, les chambres de métier et la Soginorpa⁽¹⁾. Ceci a créé une dimension d'intégration

(1) Soginorpa : société qui gère le patrimoine d'habitation des charbonnages de France dans le Nord-Pas-de-Calais (70 000 logements).

sociale, capillarité, échanges, demande et offre d'emploi. Pendant un temps, l'office avait fortement développé les emplois de CES (300 à une époque), mais il y en a moins aujourd'hui. Les CES étaient à 75 % des locataires ou des enfants de locataires.

4. La gestion de proximité aide à l'appropriation collective des règles

D'une façon générale, un maillage de proximité fort développe des relations sociales fondées sur le respect de la règle. La connaissance du secteur qu'elle produit est également utile à la police car une confiance réciproque s'établit. Elle permet l'appropriation de valeurs communes, comme le travail, ou le sens de la fête. Dans une agence, Pas-de-Calais Habitat peut ainsi participer à une fête annuelle avec les locataires qui rassemble 1 000 personnes, organisée avec le concours d'un délégué par cage d'escalier.

5. L'État doit rester dans son rôle « normatif »

Du ministère chargé de l'Équipement, il n'y a rien à attendre en matière d'interventions de proximité. La DDE n'a jamais été en situation d'avoir une présence de proximité et ce n'est pas son rôle. Si l'on prend l'exemple du projet de rénovation « Liennemann-Ross » qui proposait la gestion d'un projet par objectif et avait dans une circulaire établi des modalités de concertation, l'État n'a pas été présent sur le projet. En fait, il a une fonction plus macro-économique qu'un rôle de proximité, de négociation et d'évaluation : il établit avant tout les règles.

Certains services peuvent cependant jouer un vrai rôle comme l'a fait une subdivision en organisant le face à face entre les différents acteurs pour la gestion des quartiers et leur réhabilitation pour catalyser les partenariats potentiels et aider à la définition du projet, notamment la démolition des logements. L'État doit aider à fixer les règles, garantir que celles-ci sont respectées, et non pas se mêler des attributions, Il n'est pas toujours en mesure de faire respecter les accords sur les attributions et la gestion du contingent préfectoral. La politique de peuplement revient au bailleur et à la collectivité qui doivent faire leur travail. En effet, si des personnes de proximité décident des attributions cela contribue à une meilleure acceptation par le milieu local. Cette politique permet une préparation du milieu par ceux qui ont un intérêt à la bonne gestion du problème et des échanges étroits avec des gens qui connaissent les familles.

6. Faire évoluer les modes de gestion

D'autres modes de gestion de la ville que ceux qui existent actuellement sont indispensables. Les services municipaux doivent faire un effort de proximité car ils sont organisés de manière trop verticale. Il faut développer le concept de maisons de services publics, la qualité des services, les relations.

Quel acteur va réussir à fédérer cette mosaïque territoriale ? L'Élu local ? Il y a une tension entre le bailleur au niveau central et la dimension dans laquelle

vivent les gens. C'est ainsi que les problèmes de sécurité ne se résolvent que dans le cadre d'une contractualisation locale. Là où existent des cellules de veille et des liens avec les commissariats, l'efficacité est au rendez-vous.

7. Développer la contractualisation

Du point de vue du conventionnement, il est préférable d'établir un contrat au niveau d'organismes plutôt que de gérer des conventions immeuble par immeuble, conventions qui sont le produit de l'histoire et des modes de financement : un conventionnement, global, tenant compte des réalités locales, est souhaitable.

Certains immeubles sont cotés et d'autres sous-cotés : les clients le savent. Les contrats peuvent comporter des clauses qualitatives, permettre une clarification des situations et la gestion de leur évolution dans le temps. Mettre un peu d'argent, organiser la discussion, le débat, créer une obligation d'en parler régulièrement, tels sont les principaux objectifs. Du point de vue de l'État, il faut former des fonctionnaires, investir de l'argent et passer de la « démocratie de délégation », à la « démocratie de participation ».

**REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE COLLECTIVITES PUBLIQUES
EN MATIERE D'URBANISME, D'AMENAGEMENT ET DE LOGEMENT**

| | COMMUNE | DEPARTEMENT | REGION | ETAT |
|--|---|---|---|--|
| Urbanisme | <ul style="list-style-type: none"> Élaboration en association avec l'État des projets de directives territoriales d'aménagement [avis] (communes chefs-lieux d'arrondissements et communes de plus de 20 000 habitants). Élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCOT), du plan local d'urbanisme (PLU) ou de la carte communale. Délivrance des permis de construire et des autres autorisations d'occupation des sols pour les communes dotées d'un plan local d'urbanisme (PLU, ex. POS) ou d'une carte communale. Droit de préemption urbain. ZAC (zone d'aménagement concerté). PAZ (plan d'aménagement de zone). | <ul style="list-style-type: none"> Élaboration, en association avec l'État, des projets et directives territoriales d'aménagement [avis]. Élaboration, en association avec l'État, du schéma directeur de la région d'Île de France [avis]. | <ul style="list-style-type: none"> Élaboration, en association avec l'État, du schéma directeur de la Région d'Île de France (approbation par l'État). | <ul style="list-style-type: none"> Pouvoirs spécifiques visant la modification des SCOT et PLU. Qualification des projets d'intérêt général (PIG) et des opérations d'intérêt national. Délivrance des permis de construire et des autres autorisations d'utilisation du sol (hors PLU et carte communale ou cas spécifiques). Zone d'aménagement concerté (ZAC) dans les opérations d'intérêt national. Zone d'aménagement différé. Élaboration et approbation des directives territoriales d'aménagement (DTA). Initiative des grands projets de ville. |
| Aménagement rural, planification et aménagement du territoire | <ul style="list-style-type: none"> Schéma régional d'aménagement du territoire [avis + association à l'élaboration + approbation : communes chefs-lieux d'arrondissement, communes de plus de 20 000 habitants et regroupements de communes compétents]. Élaboration et approbation du plan régional (contrat de plan État-région) [consultation des communes chefs-lieux et des communes de | <ul style="list-style-type: none"> Schéma régional d'aménagement du territoire [avis + association à l'élaboration + approbation]. Élaboration et approbation du plan régional (contrat de plan État-région) [consultation]. | <ul style="list-style-type: none"> La politique d'aménagement du territoire est déterminée au niveau national par l'État après consultation des régions et des départements. Schéma national d'aménagement du territoire [avis]. Schéma régional d'aménagement du territoire [élaboration]. Élaboration et approbation du plan régional (contrat de | <ul style="list-style-type: none"> La politique d'aménagement du territoire est déterminée au niveau national par l'État après consultation des régions et des départements. Schéma des services collectifs. Contrat de plan État-région. |

| | | | | |
|----------------------------|--|---|--|---|
| | <p>et des communes de plus de 100 000 habitants].</p> <ul style="list-style-type: none"> Élaboration et approbation des chartes intercommunales d'aménagement. | <ul style="list-style-type: none"> Établissement d'un programme d'aide à l'équipement rural. | <p>plan État-région).</p> <ul style="list-style-type: none"> Élaboration des schémas interrégionaux du littoral et de massif. Exercice de tout ou partie des compétences des missions interministérielles d'aménagement touristique. | |
| Logement et habitat | <ul style="list-style-type: none"> Participation au financement du logement. Définition des priorités en matière d'habitat. Programme local de l'habitat (action en faveur des personnes mal logées et défavorisées). Grands projets de ville. Participation aux commissions d'attribution des logements locatifs sociaux. Autorité de rattachement des OPHLM. | <ul style="list-style-type: none"> Participation au financement du logement. Définition des priorités en matière d'habitat. <p>Autorité de rattachement des OPAC.</p> | <ul style="list-style-type: none"> Participation au financement du logement. Définition des priorités en matière d'habitat. | <ul style="list-style-type: none"> Aides financières au logement. Tutelle de l'ANAH. Droit de réservation en matière d'attribution de logements sociaux au profit des personnes prioritaires. Les aides budgétaires au logement s'élèvent à plus de 10 milliards d'euros. |

Source : Ministère de l'intérieur