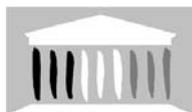


Document
mis en distribution
le 19 juin 2006



N° 3155

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 juin 2006.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE
GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE PROJET DE LOI (N° 3109) *portant règlement
définitif du budget de 2005,*

PAR M. GILLES CARREZ,

Rapporteur général,

Député.

ANNEXE N° 2

**EXÉCUTION EN 2005 DES CRÉDITS RELATIFS
À LA VILLE ET AU LOGEMENT**

Rapporteurs spéciaux,

MM. FRANÇOIS GROSDIDIER ET FRANÇOIS SCELLIER,

Députés.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
PREMIERE PARTIE : LA VILLE	19
I.- L'EXÉCUTION DU BUDGET DE LA VILLE EN 2005	22
A.- PRÉSENTATION EN MODE ORDONNANCE DE 1959.....	22
1.- Consommation des crédits	22
2.- Régulation budgétaire	25
B.- PRÉSENTATION EN MODE LOLF : UNE TRANSITION TRES PROGRESSIVE	26
1.- Consommation des crédits	26
2.- Une mesure de la performance encore balbutiante.....	28
3.- Globalisation des crédits de préfecture : l'expérimentation en 2005	30
4.- Économies budgétaires et rationalisation de l'emploi des crédits	32
5.- Réformes induites par la LOLF.....	33
II.- LES ASPECTS SECTORIELS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	34
A.- RENOVATION URBAINE	34
1.- Le niveau des engagements programmés issus des projets de rénovation urbaine.	35
2.- Les décisions attributives de subvention	36
3.- Le niveau des paiements effectués	36
4.- Les indicateurs physiques du programme national de rénovation urbaine (PNRU).....	36
B.- INSERTION ECONOMIQUE ET SOCIALE, POLITIQUE DE L'EMPLOI	37
1.- La mobilisation des mesures du plan de cohésion sociale sur les publics des ZUS.....	37
2.- Le programme d'actions avec l'ANPE en faveur des demandeurs d'emploi des quartiers.....	38
3.- Les « équipes emploi-insertion »	39
4.- Le « groupement de jeunes créateurs ».....	39
5.- Le développement des conventions avec les entreprises.....	40
6.- La prévention et la lutte contre les discriminations	41

C.– PREVENTION DE LA DELINQUANCE ET DES CONDUITES A RISQUE	43
1.– Le soutien et l’animation de la prévention de la délinquance	43
2.– La médiation	44
3.– Favoriser l’accès de chacun à ses droits : la justice de proximité, l’accès au droit et l’aide aux victimes	45
4.– Développer une prévention précoce	46
5.– Prévenir les conduites addictives	46
6.– Prévenir la récidive, favoriser les alternatives à l’incarcération.....	46
7.– Élaboration d’un guide : « <i>Comment prendre en compte la sécurité dans l’aménagement et la construction ?</i> »	47
8.– La coopération européenne et internationale en matière de prévention de la criminalité	47
9.– Le dispositif « ville, vie, vacances »	47
D.– LES « ADULTES RELAIS », MEDIEATEURS DES VILLES.....	50
E.– ÉDUCATION	54
F.– SANTE	58
DEUXIEME PARTIE : LE LOGEMENT	59
I.– L’EXECUTION DU BUDGET DU LOGEMENT EN 2005	61
A.– PRÉSENTATION EN MODE ORDONNANCE DE 1959.....	61
1.– Consommation des crédits	61
2.– Régulation budgétaire	68
B.– PRÉSENTATION EN MODE LOLF	71
1.– Consommation des crédits	72
2.– Mesure de la performance	75
3.– Économies budgétaires et rationalisation de l’emploi des crédits	84
4.– Réformes induites par la LOLF.....	86
II.– LES ASPECTS SECTORIELS DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT	87
A.– AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT	87
B.– HEBERGEMENT D’URGENCE	87
C.– CONSTRUCTION LOCATIVE ET AMELIORATION DU PARC	88
D.– DISPOSITIFS EN FAVEUR DE REHABILITATION DU PARC LOCATIF PRIVE	89
E.– DISPOSITIFS D’INVESTISSEMENTS LOCATIFS	90
F.– SOUTIEN A L’ACCESSION A LA PROPRIETE.....	91
G.– LUTTE CONTRE L’HABITAT INDIGNE	92

1.– Les financements nécessaires aux interventions directes de l'État au titre de la lutte contre l'insalubrité et le « risque plomb »	92
2.– les subventions aux politiques locales de résorption de l'habitat insalubre	93
3.– Les aides de l'ANAH à la réalisation de travaux de sortie d'habitat indigne.....	93
H.– CREDITS DE FONCTIONNEMENT DE L'ACTION <i>SOUTIEN</i>	94
1.– Communication.....	94
2.– Études.....	94
EXAMEN EN COMMISSION	97
ANNEXE : RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES « RESULTAT ET GESTION BUDGETAIRE DE L'ÉTAT EXERCICE 2005 – MAI 2006 » (EXTRAITS SUR LA MISSION VILLE ET LOGEMENT)	107
1. Une mission qui ne donne qu'une vision partielle des politiques en cause	107
<i>a) Une mission du ministère de l'Emploi mise en œuvre par le ministère de l'Équipement</i>	107
<i>b) Les dépenses fiscales sont supérieures aux crédits de la mission</i>	108
2. Une démarche stratégique axée sur la mise en œuvre de textes législatifs aux objectifs quantifiés	108
3. La mesure des performances a évolué diversement selon les programmes	109
4. Une mise en place progressive et diversement avancée de la nouvelle gestion budgétaire	110
5. Le contrôle de gestion et l'analyse des coûts n'ont pas été prioritaires en 2005.....	111
<i>a) Le contrôle de gestion sera progressivement mis en place en 2006</i>	111
<i>b) Une première analyse des coûts a été conduite pour répartir les charges de personnel et les charges communes du ministère de l'Équipement entre les actions</i>	111

INTRODUCTION

Dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement du budget sur l'exercice 2005, la commission des Finances a décidé d'évaluer en mode LOLF, à titre expérimental dès cette année, l'exécution des dépenses entrant dans le champ du programme *Équipement des forces armées* et de deux missions : *Administration générale et territoriale de l'État* et *Ville et logement*. Pour cette dernière, le rapport est présenté conjointement par les deux Rapporteurs spéciaux concernés.

Vos Rapporteurs spéciaux rappellent que nous n'en sommes qu'au début du processus de mise en œuvre de la LOLF. Pour la première fois, le projet de loi de finances pour 2006 a été élaboré et présenté en mode LOLF, avec la fourniture de programmes annuels de performance qui remplacent les anciens fascicules « bleus ». Certes, des avant-projets annuels de performance avaient été présentés au moment de l'examen du projet de loi de finances pour 2005, mais seulement à titre indicatif. Ces projets annuels de performance (PAP), déclinés en missions et programmes, exposent la stratégie politique du Gouvernement, avec la définition d'objectifs mesuré au moyen d'indicateurs de résultats. La LOLF prévoit que des rapports annuels de performance soient présentés en juin 2007, afin de mesurer les réalisations. Ces rapports annuels de performance ne sont donc pas disponibles pour le présent examen du projet de loi de règlement. Le présent rapport spécial peut contribuer à la réflexion sur ce que doivent être ces rapports, dans ses développements sur la présentation en mode LOLF du budget exécuté.

De même, le suivi des plafonds d'emploi et des plafonds de crédits de personnel, instaurés par la LOLF, ne pourra être fait que sur l'exécution du budget 2006. Les avant-projets annuels de performance pour 2005 n'avaient en effet pas renseigné les données correspondantes. L'évaluation des dépenses fiscales, telle que prévue par la LOLF, ne figure pas non plus dans les avant-projets annuels de performance pour 2005. Les comptes des opérateurs de l'État (établissements publics...) figurent également, pour la première fois, en annexe au projet de loi de finances pour 2006.

Des documents de politique transversale, retraçant certains domaines de politique publique à caractère interministériel, ont été présentés pour la première fois en annexe au projet de loi de finances pour 2006, en particulier celui sur la ville (pilote par les deux programmes sur la ville) et celui sur l'inclusion sociale (auquel les deux programmes sur le logement contribuent). Il était trop tôt cette année pour obtenir les valeurs réalisées en 2005 des indicateurs de ces deux documents de politique transversale.

Afin de renforcer le rôle de coordination interministérielle du ministère chargé de la ville (Délégation interministérielle à la ville) en matière de politique de la ville, il serait utile que le document de politique transversale correspondant qui portera sur l'année 2007 soit arbitré au niveau du Premier ministre. Il serait

souhaitable qu'un prochain Comité interministériel des villes, par exemple en septembre 2006, puisse y être consacré.

Une première analyse des coûts a été conduite dans le budget 2006, elle devra être approfondie. Le contrôle de gestion sera progressivement mis en place cette année. On sait que, outre la comptabilité budgétaire (qui sert de base à l'autorisation parlementaire), l'État doit maintenant tenir une comptabilité générale, sur des bases aussi proches que possible de la comptabilité d'entreprise. Il s'agit d'assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'État, avec *in fine* une procédure de certification par la Cour des comptes, qui s'appliquera pour la première fois sur l'exercice 2006.

La Cour des comptes rappelle, dans son rapport de mai 2006 sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État en 2005, que la mission *Ville et logement* est une mission du ministère de l'Emploi qui est mise en œuvre par le ministère de l'équipement.

Par ailleurs, la mise en œuvre sur le terrain des programmes de cette mission est assurée pour une part majeure par le réseau des directions régionales et départementales de l'équipement (DRE et DDE), tant pour les programmes *Logement* que pour les programmes *Ville*, et notamment, le programme *Équité sociale et territoriale et soutien* dans les départements où n'existe pas de sous-préfet chargé de la politique de la ville.

Enfin, aucune dépense de personnel n'est gérée dans les programmes de la mission. Les effectifs et les charges salariales des agents intervenant dans leur mise en œuvre, tant en administration centrale qu'en services déconcentrés, sont inscrits dans l'action *Soutien* du programme *Développement et amélioration de l'offre de logement*. La gestion des personnels est assurée par la direction générale du personnel et de l'administration (DGPA) du ministère de l'Équipement. D'abord inscrits au budget du ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement, les crédits sont transférés en début d'année sur deux programmes du ministère de l'Équipement : un programme de soutien relevant de la mission *Transports* du ministère pour les personnels des services déconcentrés et un programme de la mission *Politique des territoires* pour les personnels d'administration centrale, chaque programme comportant une action spécifique.

Les dépenses fiscales sont supérieures aux crédits de la mission. Au total, le montant des dépenses fiscales, avec 9,8 milliards d'euros, représente 133 % du montant des crédits de la mission. Les évaluations effectuées constituent une indéniable amélioration de l'information sur le coût d'une politique publique. Il en est ainsi du coût du prêt à taux zéro, qui est débudgétisé à compter de 2006 ou de l'effort financier de l'État en matière de logement social dont les dépenses fiscales représentent près de sept fois le montant des crédits directs. L'évaluation des dépenses fiscales est par cependant incomplète. Parmi les 22 dispositifs de dépenses fiscales liés au programme *Développement et amélioration de l'offre de logement*, 8 ne sont pas évalués.

La mission *Ville et logement* regroupe deux politiques publiques qui ont en commun de connaître actuellement des crises importantes et de représenter des priorités nationales. Dans les deux cas le Gouvernement n'est pas resté inactif.

Les banlieues ont connu en novembre 2005 une explosion de violence sans précédent, qui est significative d'une crise d'intégration. Face à une situation qui s'était dégradée au fil des décennies, le Gouvernement a entrepris une action qui s'est traduite par la loi de programmation pour la ville et la rénovation urbaine d'août 2003 (avec l'Agence nationale de rénovation urbaine), le plan et la loi de cohésion sociale (2004-2005), la création de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité en juin 2005, l'accompagnement personnalisé des jeunes par l'ANPE, la loi pour l'égalité des chances (et la création de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances) et la relance des contrats de ville après 2006, renommés contrats urbains de cohésion sociale. L'intervention de l'État en faveur des quartiers en difficulté et de leurs habitants sera centrée sur cinq chapitres prioritaires : l'accès à l'emploi et le développement économique, l'amélioration de l'habitat et du cadre de vie, la réussite éducative et l'égalité des chances, la citoyenneté et la prévention de la délinquance, l'accès à la santé. On se rappelle également qu'à la suite d'un amendement gouvernemental adopté sur le projet de loi de finances pour 2006, l'effort budgétaire en faveur de la ville a été substantiellement renforcé.

La France connaît aujourd'hui une crise du logement. Afin d'y répondre, le Gouvernement a fait des choix clairs et ambitieux dès 2004 au travers du « Plan de cohésion sociale », engagé par le ministre de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement, M. Jean-Louis Borloo. Après les bons résultats de l'année 2005, qui découlent directement de la mise en œuvre de ce plan, le Gouvernement de M. Dominique de Villepin a décidé d'amplifier les efforts déjà entrepris : c'est tout l'objet du « Pacte national pour le logement ». Le projet de loi portant engagement national pour le logement, qui est venu en deuxième lecture à l'Assemblée nationale fin mai, constitue le volet législatif de ce pacte. Sa promulgation est prévue pour le début de l'été.

Le compte définitif des crédits de la ville et du logement figure dans l'annexe au projet de loi (n° 3109) de règlement pour 2005, déposé le 23 mai 2006. La situation définitive des crédits de la ville et du logement en 2005, telle que présentée dans ce projet de loi, figure ci-après.

**PROJET DE LOI DE REGLEMENT POUR 2005
SITUATION DÉFINITIVE DES CRÉDITS**

Désignation des titres	Crédits		Dépenses		Modifications de crédits à demander dans le projet de loi de règlement		Reports à la gestion suivante Montants
	Origine des ouvertures et annulations de crédits	Montants et sens	Nature	Montants et sens	Ouvertures	Annulations	
TRAVAIL, SANTÉ ET COHÉSION SOCIALE		III. VILLE ET RÉNOVATION URBAINE					
Titre III – Moyens des services	Crédits initiaux	47.250.000					
	Variation prév. dépenses	-1.400.000	Ordonnancées	43.682.540,43			
	Reports gestion précédent	700.000	Rétabl. Crédits	-3.796,70			
	Fonds concours dons legs	79.748	Plan central	-3.796,70			
	Total net des crédits	46.629.748	Dépenses nettes	43.678.743,73		2.695.704,27	255.300
Titre IV – Interventions publiques	Crédits initiaux	203.139.500	Ordonnancées	165.256.638,27			
	Variation prév. dépenses	-36.200.000	Rétabl. Crédits	-157.014,67			
	Transferts répartitions	9.332.447	Plan local	-145.988,67			
			Plan central	-11.026,00			
	Total net des crédits	176.271.947	Dépenses nettes	165.099.623,60		11.172.323,40	

Désignation des titres	Crédits		Dépenses		Modifications de crédits à demander dans le projet de loi de règlement		Reports à la gestion suivante Montants
	Origine des ouvertures et annulations de crédits	Montants et sens	Nature	Montants et sens	Ouvertures	Annulations	
Total	Crédits initiaux	250.389.500	Ordonnancées	208.939.178,70			
	Variation prév. dépenses	-37.600.000	Rétabl. Crédits	-160.811,37			
	Reports gestion précédent	700.000	Plan local	-145.988,67			
	Transferts répartitions	9.332.447	Plan central	-14.822,70			
	Fonds concours dons legs	79.748					
	Total net des crédits	222.901.695	Dépenses nettes	208.778.367,33		13.868.027,67	255.300

**PROJET DE LOI DE REGLEMENT POUR 2005
SITUATION DÉFINITIVE DES CRÉDITS**

Désignation des titres	Crédits		Dépenses		Modifications de crédits à demander dans le projet de loi de règlement		Reports à la gestion suivante Montants
	Origine des ouvertures et annulations de crédits	Montants et sens	Nature	Montants et sens	Ouvertures	Annulations	
TRAVAIL, SANTÉ ET COHÉSION SOCIALE			IV. LOGEMENT				
Titre III – des Moyens services	Crédits initiaux	20.309.796	Ordonnancées	12.792.294,22			
	Variation prév. dépenses	-823.120	Rétabl. Crédits	-473.973,84			
	Reports gestion précédent	6.800.000	Plan local	-471.973,84			
	Total net des crédits	26.286.676	Plan central Dépenses nettes	-2.000,00 12.318.320,38		13.578.355,62	390.000
Titre IV – Interventions publiques	Crédits initiaux	5.208.951.695					
	Variation prév. dépenses	154.881.000	Ordonnancées	5.715.079.389,84			
	Reports gestion précédent	351.581.944					
	Total net des	5.715.414.639	Dépenses	5.715.079.389,84		110.159,16	225.090

crédits

nettes

Désignation des titres	Crédits		Dépenses		Modifications de crédits à demander dans le projet de loi de règlement		Reports à la gestion suivante Montants
	Origine des ouvertures et annulations de crédits	Montants et sens	Nature	Montants et sens	Ouvertures	Annulations	
Total	Crédits initiaux	5.229.261.491	Ordonnancées	5.727.871.684,06			
	Variation prév. dépenses	154.057.880	Rétabl. Crédits	-473.973,84			
	Reports gestion précédent	358.381.944	Plan local	-471.973,84			
	Total net des crédits	5.741.701.315	Plan central Dépenses nettes	-2.000,00 5.727.397.710,22		13.688.514,78	615.090

**PROJET DE LOI DE REGLEMENT POUR 2005
SITUATION DÉFINITIVE DES CRÉDITS**

Désignation des titres	Crédits		Dépenses		Modifications de crédits à demander dans le projet de loi de règlement		Reports à la gestion suivante Montants
	Origine des ouvertures et annulations de crédits	Montants et sens	Nature	Montants et sens	Ouvertures	Annulations	
TRAVAIL, SANTÉ ET COHÉSION SOCIALE	III. VILLE ET RÉNOVATION URBAINE						
Titre VI – Subventions d'investissement accordées par l'État	Crédits initiaux	172.500.000					
	Variation prév. dépenses	-45.988.529	Ordonnancées	125.336.418,57			
	Reports gestion précédent	2.375.227					
	Total net des crédits	128.886.698	Dépenses nettes	125.336.418,57		0,43	3.550.279
TRAVAIL, SANTÉ ET COHÉSION SOCIALE	IV. LOGEMENT						
Titre V – Investissements exécutés par l'État	Crédits initiaux	15.121.000					
	Variation prév. dépenses	-4.677.400	Ordonnancées	10.411.559,65			
	Reports gestion précédent	3.354.280					
	Fonds concours dons legs	53.970					
	Total net des crédits	13.851.850	Dépenses nettes	10.411.559,65		3.395.290,35	45.000

Désignation des titres	Crédits		Dépenses		Modifications de crédits à demander dans le projet de loi de règlement		Reports à la gestion suivante Montants
	Origine des ouvertures et annulations de crédits	Montants et sens	Nature	Montants et sens	Ouvertures	Annulations	
Titre VI – Subventions d'investissement accordées par l'État	Crédits initiaux	1.282.545.000					
	Variation prév. dépenses	-68.549.253	Ordonnancées	1.311.178.690,87			
	Reports gestion précédent	214.767.679	Rétabl. Crédits	-93.999,36			
	Transferts répartitions	4.500.000	Plan central	-93.999,36			
	Total net des crédits	1.433.263.426	Dépenses nettes	1.311.084.691,51	0,13	12.631,62	122.166.103
Total	Crédits initiaux	1.297.666.000					
	Variation prév. dépenses	-73.226.653					
	Reports gestion précédent	218.121.959	Ordonnancées	1.321.590.250,52			
	Transferts répartitions	4.500.000	Rétabl. Crédits	-93.999,36			
	Fonds concours	53.970	Plan central	-93.999,36			
	dons legs						

	Total net des crédits	1.447.115.276	Dépenses nettes	1.321.496.251,16	0,13	3.407.921,97	122.211.103
--	----------------------------------	---------------	--------------------	------------------	------	--------------	-------------

La **première partie** du présent rapport spécial traitera de l'exécution des crédits de la ville en 2005 et a été élaborée sous la responsabilité de M. **François Grosdidier, Rapporteur spécial** de la commission des Finances **sur la ville**. La **seconde partie** traitera de l'exécution des crédits du logement en 2005, sous la responsabilité de M. **François Scellier, Rapporteur spécial** de la commission des Finances **sur le logement**.

PREMIERE PARTIE : LA VILLE

Le Gouvernement œuvre pour une politique de la ville renouvelée avec de nouveaux contrats, des priorités affirmées et des moyens jamais égalés auparavant.

Les nouveaux « contrats urbains de cohésion sociale », signés entre l'État et les communes, prendront la suite des contrats de ville à compter du 1er janvier 2007 sur une géographie prioritaire redéfinie.

Signés pour trois ans et reconductibles après évaluation, ils constitueront le cadre contractuel unique pour la mise en œuvre des interventions de l'État en faveur des territoires les plus en difficulté. Ils seront élaborés par les communes – et/ou groupements de communes – et l'État, en partenariat avec les départements et les régions qui le souhaitent, pour la mise en œuvre d'un projet local de cohésion sociale complémentaire des projets de rénovation urbaine. Ils se déclineront en programmes d'actions pluriannuels, assortis d'objectifs précis et directement évaluables.

Les financements spécifiques accordés par l'État dans ce cadre seront sécurisés et l'attribution des subventions simplifiée grâce à la création au cours de l'année 2006 de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances. Cette agence signera des conventions pluriannuelles avec les communes pour l'accompagnement des actions relevant de la politique de la ville.

La cohésion sociale en faveur des quartiers en difficultés est un objectif prioritaire pour les services territoriaux de l'État : six préfets délégués à l'égalité des chances ont été nommés et les missions des sous-préfets ville seront élargies. Les maires disposeront ainsi d'un interlocuteur unique, au sein des services de l'État. Le caractère interministériel de la politique de la ville est réaffirmé et renforcé sous l'autorité du délégué interministériel à la ville.

Les acteurs de terrain sont confortés dans leurs missions auprès des habitants des quartiers.

Les associations sont reconnues dans leur rôle au niveau local. Les financements augmentent fortement dès 2006, les procédures sont améliorées et elles seront mieux associées aux projets locaux. L'intervention dans les quartiers en difficulté repose par ailleurs sur de nombreux professionnels (personnels de l'État, des collectivités locales, des bailleurs, chefs de projet...) qui bénéficieront d'une meilleure formation et d'une meilleure reconnaissance.

Enfin, l'évaluation des actions, dans le cadre de ces nouveaux contrats sera renforcée et systématisée en s'appuyant sur l'Observatoire national des zones urbaines sensibles.

L'intervention de l'État en faveur des quartiers en difficulté et de leurs habitants sera centrée sur cinq champs prioritaires : l'accès à l'emploi et le développement économique, l'amélioration de l'habitat et du cadre de vie, la réussite éducative et l'égalité des chances ; la citoyenneté et la prévention de la délinquance ; l'accès à la santé. Les priorités sont donc affirmées.

Plus d'une cinquantaine de nouvelles mesures ont déjà été arrêtées, ces derniers mois, dans ces champs prioritaires, en particulier en matière d'emploi. Elles sont complétées par des mesures nouvelles qui témoignent de la mobilisation des différents ministères.

- L'accès à l'emploi et le développement économique

Pour favoriser le développement d'activités dans les quartiers, quinze nouvelles communes bénéficient de zones franches urbaines (ZFU). Une vingtaine d'entre elles verront par ailleurs leur périmètre étendu dans la perspective de la prolongation du dispositif jusqu'en 2011. L'appui à la redynamisation du commerce de proximité est renforcé grâce à l'amélioration des règles de financement du FISAC ⁽¹⁾. L'EPARECA ⁽²⁾, dont les capacités d'action seront multipliées par trois, se voit également confier un nouveau rôle d'appui aux collectivités locales pour leurs projets de revitalisation commerciale. Enfin, le micro crédit sera davantage mobilisé.

Pour favoriser l'insertion professionnelle des jeunes et l'accès à l'emploi, la mise en place du dispositif « Défense 2ème chance » est accélérée : 10 000 stagiaires seront concernés en 2006. L'État soutiendra le développement des « Écoles de la 2^{ème} chance » qui ont fait leurs preuves en matière d'insertion. Deux programmes spécifiques sont, par ailleurs, mis en place : le premier permettra l'accès en 2006 de 2 500 jeunes des quartiers aux métiers du sport ; le second inscrira dans un parcours d'insertion professionnelle les 6 000 jeunes sous main de justice, dans un objectif d'accès à l'emploi mais également de prévention de la récidive.

- L'amélioration de l'habitat et du cadre de vie

Pour rénover l'habitat et le cadre de vie des quartiers les plus dégradés, l'action de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) sera accélérée, amplifiée et prolongée. 163 projets de rénovation urbaine sont déjà validés par l'Agence, correspondant à 17 milliards de travaux pour un engagement financier de l'Agence de 6 milliards d'euros. Ce programme national de rénovation urbaine est prolongé de deux ans, ce qui correspond à un engagement financier supplémentaire de l'État de 1 milliard d'euros. Des mesures sont prises pour accélérer sa mise en œuvre.

(1) Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce.

(2) Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux.

- La réussite éducative et l'égalité des chances

L'accompagnement éducatif des enfants et des adolescents est un levier essentiel dans les quartiers en difficulté. Les 249 collèges « ambition réussite » disposeront ainsi, dès la rentrée 2006, de moyens renforcés (1 000 enseignants, 3 000 assistants pédagogiques...) afin d'amener tous les élèves à la maîtrise du socle commun en fin de scolarité. La mise en œuvre du programme de réussite éducative sera accélérée : les équipes de réussite éducative seront doublées cette année et 15 internats de réussite éducative supplémentaires seront labellisés.

Les grandes écoles et universités s'engageront davantage dans l'accompagnement des élèves issus des quartiers en difficultés. Dix grandes écoles aideront les meilleurs d'entre eux pour accéder à un parcours d'excellence et 100 000 élèves de l'éducation prioritaire seront accompagnés, d'ici 3 ans, par 100 000 étudiants. Enfin, dès la rentrée prochaine, en Île de France, des classes expérimentales seront créées, s'appuyant sur les expériences réussies dans divers établissements.

La réussite éducative passe également par l'accès à la culture : des crédits sont réservés à cet objectif dans les six départements où ont été désignés des préfets délégués à l'égalité des chances. Les établissements publics culturels seront mobilisés pour mettre en œuvre un jumelage systématique avec les quartiers les plus en difficulté.

- La citoyenneté et la prévention de la délinquance

Pour favoriser le lien social et mieux prévenir les conflits, le rôle essentiel des médiateurs sociaux est réaffirmé. Leur nombre sera augmenté, grâce notamment au doublement des postes d'« adultes-relais » qui passent de 3 000 à 6 000 en 2006. Le sentiment positif d'appartenir à la société sera encouragé par la mise en place d'un service civil volontaire, et dans ce même objectif, seront développés des stages de citoyenneté à destination des jeunes soumis à un travail d'intérêt général.

Un programme pour valoriser et conforter le rôle essentiel que jouent les femmes dans les quartiers (responsables associatives, médiatrices, femmes relais) a été mis en place à la suite de la rencontre nationale sur ce thème le 20 mars dernier.

La priorité accordée par le Gouvernement en 2006 à l'égalité des chances, troisième grande cause nationale, et volet du plan de cohésion sociale, doit permettre à chaque citoyen de faire valoir ses mérites et d'apporter ses compétences. Des rencontres régionales et nationales sur l'égalité des chances associeront tout au long de l'année élus, responsables associatifs et acteurs de terrain.

- L'accès à la santé

L'accès aux soins et la prévention sont des enjeux majeurs dans la réduction des inégalités sociales et territoriales, trop peu pris en compte dans le cadre de l'actuelle génération de contrats de ville. 160 nouveaux « ateliers santé ville » pourront être soutenus en 2006 pour favoriser la mise en place de politiques locales de santé publique ciblées sur les quartiers en difficulté. L'accessibilité de l'offre de soins, en particulier pour la prise en charge des adultes en souffrance psychique, sera facilitée par l'intervention d'équipes mobiles de psychiatrie (16 sites en politique de la ville couverts en 2006).

I.- L'EXÉCUTION DU BUDGET DE LA VILLE EN 2005

A.- PRÉSENTATION EN MODE ORDONNANCE DE 1959

1.- Consommation des crédits

En loi de finances initiale pour 2005, le budget de la ville s'élevait à 422,7 millions d'euros en crédits de paiement. Ces crédits se répartissent entre les moyens d'intervention en matière de politique de la ville (241,2 millions d'euros), les moyens de fonctionnement des services (9 millions d'euros) et les moyens d'investissement (172,5 millions d'euros en crédits de paiement) pour 214 millions d'euros d'autorisations de programme.

La consommation des crédits de la ville est présentée dans le tableau ci-après.

CONSOMMATION DES CREDITS DE LA VILLE EN 2005

(crédits de paiement)

		LFI	LFR	Transferts	Reports	Annulations	Fonds de concours	Crédits disponibles	Dépenses	Taux de consommation
Chapitres										
37-60	Moyens de fonctionnement des services	8.510.000			700.000	-1.400.000	79.748	7.889.000	5.813.400	73,68 %
39-01	Programme <i>Équité sociale et territoriale et soutien</i> : expérimentations en régions Bretagne, Nord Pas de Calais et Rhône Alpes (nouveau)	38.740.000						38.740.000	37.865.200	97,74 %
46-60	Interventions en faveur de la ville et du développement social urbain	203.139.500		9.332.447		-36.200.000		176.271.900	165.099.620	93,66 %
67-10	Subventions d'investissement en faveur de la politique de la ville et du développement social urbain	172.500.000	- 20.300.000		2.375.227	-25.688.529		128.886.600	125.336.400	97,25 %
TOTAL		422.889.500	- 20.300.000	9.332.447	3.075.227	-63.288.529	79.748	351.788.393	334.114.785	94,98 %

L'année 2005 a été marquée par la préfiguration, dans trois régions (Bretagne, Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes), de la mise en œuvre du programme LOLF *Équité sociale et territoriale et soutien* en vigueur depuis l'année 2006 pour l'ensemble du territoire.

Dans ces régions, les moyens de fonctionnement et d'intervention de la politique de la ville ont été rendus fongibles et regroupés au sein du chapitre budgétaire 39-01.

Le chapitre 39-01 a ainsi été doté en loi de finances initiale pour 2005 de 38,74 millions d'euros se répartissant en :

- 26 millions d'euros de moyens au titre du Fonds d'intervention pour la ville (FIV) ;
- 10 millions d'euros pour le paiement des postes d'« adultes-relais » ;
- 2,25 millions d'euros au titre des opérations « ville, vie, vacances » ;
- 0,49 million d'euros de moyens de fonctionnement déconcentrés de la politique de la ville.

Des **transferts** de crédits d'un montant de 9,3 millions d'euros ont complété les moyens d'intervention de la politique de la ville. Ces transferts correspondent à la participation des ministères de la Culture et de la Jeunesse et des sports aux actions imputées sur le FIV (contrats de ville) et aux opérations « ville, vie, vacances ».

Les dispositifs de « **réussite éducative** » créés par la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale sont montés progressivement en puissance au cours de l'année 2005. À la fin de l'année, 226 projets de réussite éducative avaient ainsi pu démarrer. **La majeure partie des 36,2 millions d'euros d'annulations opérées sur le chapitre 46-60 a été appliquée aux dotations consacrées aux dispositifs de réussite éducative qui seraient restées inutilisées compte tenu de la montée en charge du programme.**

25,7 millions d'euros d'annulations de crédits de paiement ont porté sur le chapitre 67-10. **La complexité des projets de rénovation urbaine menés par l'ANRU a entraîné un décalage dans le temps des opérations.** Les besoins en paiement en 2005 se sont donc avérés plus faibles qu'initialement prévu, si bien que la plupart des annulations du chapitre 67-10 ont pu porter sur ces dotations.

Des crédits initialement inscrits sur le budget de la ville ont été réaffectés, par la loi de finances rectificative pour 2005, sur d'autres sections budgétaires pour mener des interventions concourant à la politique de la ville. 8 millions d'euros ont ainsi été réaffectés au budget solidarité et attribués au FASILD⁽¹⁾. Cet établissement a ainsi pu mener des actions de lutte contre les discriminations dans les quartiers de la politique de la ville. En outre, 12 millions d'euros ont été réaffectés au budget du travail et attribués à l'ANPE. Cette agence a ainsi mené une opération de placement de jeunes issus des quartiers sensibles.

(1) Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations.

Ces crédits n'auraient pas été utilisés par l'ANRU en 2005 compte tenu du décalage des opérations et des moyens de paiement disponibles à l'ANRU qui s'élevaient à plus de 400 millions d'euros en fin d'année 2005.

Les fonds de concours concernent les recettes de la régie dont la DIV dispose pour les abonnements aux publications et pour la vente des magazines.

En fin d'exercice 2005, le taux de consommation de l'ensemble des crédits atteint 95 %.

Votre Rapporteur spécial se félicite de la bonne consommation des crédits de l'exercice 2005. Il appelle néanmoins de ses vœux une montée en puissance du programme de rénovation urbaine et du dispositif « adultes relais », qui sont pleinement justifiés par les besoins.

2.- Régulation budgétaire

Budget d'intervention et de fonctionnement dans lequel le poids du personnel est marginal, le budget de la Ville est en quasi-totalité compris dans l'assiette de la régulation budgétaire, laquelle le frappe spontanément de plein fouet.

En 2005, une mise en réserve de 46,2 millions d'euros a été appliquée aux dépenses ordinaires de fonctionnement et d'intervention de la politique de la ville. Des levées de réserve ont été appliquées au cours de la gestion 2005 pour un montant total de 9,3 millions d'euros. Les annulations qui ont porté sur les chapitres 37-01 et 46-60 ont été imputées sur les crédits mis en réserve.

En outre, une mise en réserve de 80,5 millions d'euros a été appliquée aux crédits de paiement du chapitre 67-10. Au cours de la gestion 2005, 35 millions d'euros ont été dégelés et attribués à l'ANRU, 8 millions d'euros ont été réaffectés et attribués au FASILD et 12 millions d'euros ont été réaffectés et attribués à l'ANPE.

Une mise en réserve de 70 millions d'euros a enfin été appliquée aux autorisations de programme du chapitre 67-10, et a été levée à hauteur de 60 millions d'euros au cours de la gestion 2005.

Votre Rapporteur spécial rappelle qu'il a dénoncé plusieurs fois la pratique budgétaire consistant à geler les crédits en début d'année puis à ne les débloquer qu'en fin d'exercice. Certes les contraintes budgétaires sont réelles, mais le fonctionnement et l'action des multiples intervenants de la politique de la ville, en particulier les associations, en sont grandement perturbés. Le ministère s'est engagé, en 2006 à ne pas renouveler ces à-coups. Les nouvelles règles de la LOLF en matière de mise en réserve limiteront également ces pratiques.

B.– PRÉSENTATION EN MODE LOLF : UNE TRANSITION TRES PROGRESSIVE

Votre Rapporteur spécial renvoie à son rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2006, annexe n° 40 au rapport général (n° 2568) de M. Gilles Carrez, en date du 12 octobre 2005. Y est exposée une analyse détaillée des outils de la performance (indicateurs, objectifs) et de la définition de la stratégie politique. Il s'agit d'une démarche progressive et perfectible dont la mise en œuvre s'étalera forcément sur plusieurs années.

1.– Consommation des crédits

La consommation des crédits présentée en mode LOLF est indiquée dans le tableau ci-joint.

Le taux de consommation des crédits disponibles est très semblable pour les deux programmes de la mission, autour de 95-96 %. Mais les dépenses ont été beaucoup plus proches des crédits initiaux sur le programme *Équité sociale et territoriale et soutien*, principalement du fait de l'excellent taux d'exécution des contrats de ville.

AE et CP		LFI 2005	LFR 2005	Fonds de concours 2005	Crédits disponibles 2005	Dépenses 2005	Taux de consommation 2005
Programme <i>Rénovation urbaine</i>							
Rénovation urbaine (ANRU)	AE	192 000 000			190 383 639	190 383 639	100 %
	CP	74 500 000	-14 745 831		36 886 698	35 000 000	94,89 %
Anciennes opérations GPV/ORU (DIV)	AE	0			728 866	23 396	3,21 %
	CP	53 600 000			50 094 229	48 909 859	97,64 %
Total AE		192 000 000	0		191 112 505	190 407 035	99,63 %
Total CP		128 100 000	-14 745 831		86 980 927	83 909 859	96,47 %
Programme <i>Équité sociale et territoriale et soutien</i>							
Dépenses de fonctionnement des services centraux	AE	5 500 000		79 748	5 029 748	3 458 888	68,77 %
	CP	5 500 000		79 748	5 029 748	3 458 888	68,77 %
Dépenses de fonctionnement des services déconcentrés	AE	3 000 000			2 300 000	1 967 337	85,54 %
	CP	3 000 000			2 300 000	1 967 337	85,54 %
Dépenses de personnel	AE	500 000			1 136 453	950 335	83,62 %
	CP	500 000			1 136 453	950 335	83,62 %
Contrats de ville	AE	131 389 500			142 708 034	127 306 608	89,21 %
	CP	153 789 500	-5 554 169		150 325 520	148 076 018	98,50 %
Partenariat national	AE	3 000 000			3 879 665	3 800 057	97,95 %
	CP	3 000 000			3 879 665	3 800 057	97,95 %
Ville Vie Vacances	AE	10 000 000			10 080 000	9 985 455	99,06 %
	CP	10 000 000			10 080 000	9 985 455	99,06 %
Réussite éducative	AE	62 000 000			36 100 000	35 581 077	98,56 %
	CP	62 000 000			36 100 000	35 581 077	98,56 %
Adultes-Relais	AE	57 000 000			55 956 080	46 385 759	82,90 %
	CP	57 000 000			55 956 080	46 385 759	82,90 %
Total AE		272 389 500	0	79 748	257 189 980	229 435 516	89,21 %
Total CP		294 789 500	-5 554 169	79 748	264 807 466	250 204 926	94,49 %
Total général en AE		464 389 500	0	79 748	448 302 485	419 842 551	
Total général en CP		422 889 500	-20 300 000	79 748	351 788 393	334 114 785	

2.- Une mesure de la performance encore balbutiante

L'examen en mode LOLF d'un projet de loi de règlement doit permettre, au vu d'un « rapport annuel de performance », de juger de la réalisation effective des objectifs fixés, tels que mesurés au moyen des indicateurs. On a vu que ces rapports annuels de performance ne seront transmis au Parlement que pour l'exécution 2006. Votre Rapporteur spécial a interrogé le ministère sur les résultats par rapport à l'avant-projet annuel de performance pour 2005, éventuellement complété par le projet annuel de performance pour 2006.

Votre Rapporteur spécial regrette que, pour aucun des indicateurs figurant dans le projet annuel de performance pour 2006, les valeurs réalisées en 2005 ne soient encore connues à la date de rédaction du présent rapport.

Le ministère fait valoir que de manière générale, les indicateurs 2005 seront renseignés pour le projet annuel de performance de 2007, qui sera présenté au Parlement à l'automne prochain. Il a fallu créer la plupart de ces indicateurs qui doivent être territorialisés au niveau des ZUS.

Les données statistiques existantes, qu'elles soient élaborées par l'INSEE ou par d'autres organismes, ne sont pas territorialisées. Pour pouvoir établir des indicateurs spécifiques à la politique de la ville, un traitement particulier sur les périmètres couverts par un des types de zonages territorial est nécessaire (zones urbaines sensibles – ZUS –, zones de redynamisation urbaine – ZRU –, zones franches urbaines – ZFU –, périmètres des opérations portées par l'ANRU). Ceci a pour conséquence un délai supplémentaire dans l'obtention des éléments d'information. Il n'est donc pas rare que certains indicateurs soient renseignés avec deux à trois exercices de retard.

La création de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles répond à un objectif d'évaluation de la performance de la politique de la ville. La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1er août 2003 fixe, dans son annexe I, les objectifs et les indicateurs qui doivent être mesurés par l'Observatoire, sur 6 thématiques : emploi et développement économique ; amélioration de l'habitat et de l'environnement urbain ; développement de la prévention et de l'accès aux soins ; amélioration de la réussite scolaire ; sécurité ; mobilisation des services publics.

Cet observatoire remet un rapport annuel qui permet d'analyser en toute objectivité les progrès effectués et, le cas échéant, les améliorations à apporter à la gestion de la politique de la ville.

Votre Rapporteur spécial a rencontré Mme Bernadette Malgorn, Présidente de l'Observatoire national des ZUS le 27 avril dernier. Il tient à souligner le travail considérable d'évaluation de la politique de la ville entrepris par l'Observatoire depuis sa création par la loi du 1^{er} août 2003. La

politique de la ville avait longtemps été rétive à l'idée d'évaluation, en raison de la prétendue spécificité de cette politique et de la réticence de nombre de ses intervenants à se prêter à une évaluation extérieure. Les lois successives sur la politique de la ville intervenues depuis 2002 ont fixé le cap et défini des objectifs précis. Les bases sont donc maintenant établies pour permettre son évaluation. Il serait à ce sujet utile de modifier les dispositions législatives relatives à l'Observatoire, afin que son champ d'investigation soit étendu aux nouvelles compétences issues des lois ultérieures à sa création (loi de 2005 sur la cohésion sociale, loi sur l'égalité des chances, nouvelle agence sur l'égalité des chances...).

Le rapport 2005 de l'Observatoire a répondu à cette attente. Il a systématiquement mesuré l'écart entre la valeur dans les ZUS et la valeur dans les agglomérations qui contiennent les ZUS, pour éviter les biais structurels entre les différentes régions. Le bilan montre que les actions gagneraient encore à être affectées aux objectifs prioritaires (emploi et activité ; prévention de la délinquance et des conduites à risque, accès au droit ; accompagnement scolaire et soutien de la parentalité). Dans certains domaines comme la délinquance, les indicateurs sont difficiles à établir car les victimes déposent plainte encore trop peu souvent. Il faudrait accéder aux mains courantes des commissariats, aux activités des conciliateurs de justice et des maisons de la justice et du droit... Des enquêtes de victimisation seraient nécessaires, en lien avec l'Observatoire de la délinquance. Pour certains indicateurs de délinquance, on ne sait pas si c'est le phénomène qui augmente ou si ce sont les services de police qui intensifient leur action.

La décentralisation et la DSU rendent plus difficile l'évaluation de la politique de la ville, qui dépend maintenant de politiques nationales et communales. La loi impose à chaque commune un rapport sur l'utilisation de la DSU. La première année d'application de cette obligation semble décevante. Les préfets relancent activement les communes, pour la deuxième année d'application. Il conviendrait d'étudier la possibilité d'une fusion des différents rapports sur la DSU, l'application de la loi de 2003, les ZFU et les contrats de ville...

La politique de la ville comporte deux dimensions, l'une dirigée vers des territoires, l'autre vers des populations (réussite éducative, immigration et intégration...). Cette seconde dimension devient progressivement prédominante. Une difficulté de l'évaluation de la politique de la ville tient au fait que les populations qui « s'en sortent en sortent » : elles quittent les quartiers en difficulté et ne sont donc plus comptabilisées dans les résultats en termes d'activité économique, d'éducation, de logement, d'intégration, de mixité sociale... Le rapport de l'Observatoire présente un début d'analyse sur la « dynamique des quartiers ». Il faudrait une approche longitudinale avec des panels, mais les sources administratives sont difficiles à exploiter et le secret statistique est difficile à lever. En l'état, la réforme de la comptabilité publique et le système financier CHORUS, qui est en train de se mettre en place dans le cadre de la LOLF, ne prévoient pas de « géocodage » informatique pour localiser la dépense à l'endroit du territoire national où elle est effectuée la dépense.

Or un suivi et une évaluation de la politique de la ville nécessitent impérativement une telle information. Il faut que nos systèmes d'information intègrent la dimension géographique, au moins à l'échelon départemental.

Au-delà du travail de l'Observatoire, l'évaluation par les préfets des contrats de ville devrait pouvoir être réalisée avec une grille commune, des indicateurs communs, des méthodes communes.

3.– Globalisation des crédits de préfecture : l'expérimentation en 2005

La globalisation des crédits en mode LOLF se traduit par une fongibilité des crédits. La DIV a mis en place, pour la gestion 2005, une expérimentation destinée à préparer la mise en œuvre de la LOLF, dans trois régions : Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes et Bretagne.

La méthodologie suivante a été retenue :

- Détermination du responsable du budget opérationnel : compte tenu des modalités de mise en œuvre de la politique de la ville, il a été jugé plus pertinent de confier la responsabilité des budgets opérationnels du programme *Équité sociale et territoriale et soutien* aux préfets de région. Les secrétariats généraux pour les affaires régionales (ou le directeur régional de l'équipement en Bretagne) et les préfets de département ou les directeurs départementaux de l'équipement en sont les responsables d'unité opérationnelle.
- Structuration et organisation des budgets opérationnels de programme :
 - la segmentation du programme : le principe retenu a été de procéder à une segmentation territoriale du programme *Équité sociale et territoriale et soutien* (soit un BOP par région). L'expérimentation a été menée dans les régions Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes et Bretagne. Les deux premières régions ont été présélectionnées car elles ont développé leurs propres plates-formes de gestion des crédits ou utilisent Poliville (plate-forme élaborée par la DIV) et ont mis en place des tableaux de suivi d'indicateurs ;
 - la programmation des moyens : l'expérimentation a permis de déterminer le degré de finesse le plus pertinent pour dresser la programmation des activités (projets que son responsable s'engage à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs assignés au BOP). Elle a également permis de préciser certains déterminants de la dépense à l'occasion de la construction du budget associé à chaque BOP. Comme certaines interventions engagent l'État sur plusieurs exercices, l'expérimentation a permis à la DIV d'arrêter les modalités du recensement des « restes à payer », travail préalable à la réalisation du bilan d'ouverture 2006. Il s'agit de procéder à l'inventaire des engagements d'ores et déjà pris non soldés ; un travail d'apurement des autorisations de programme dormantes ou indûment non soldées a donc été entrepris à ce titre. Enfin, l'expérimentation a permis de déterminer l'ensemble des dépenses qu'il est

nécessaire de soumettre à un plafond (indemnités dues aux délégués de l'État, financement des postes d'adultes-relais, *etc.*) sans toutefois remettre en cause le principe de fongibilité des crédits ;

– la nomenclature budgétaro-comptable : la programmation des moyens du BOP doit être présentée aussi bien en fonction de la destination de la dépense (actions du programme *Équité sociale et territoriale et soutien*) que de la nature de la dépense (titres et catégories). Au-delà des exigences légales, la DIV, en tant que responsable du programme, souhaitait avoir une connaissance plus fine de l'exécution de la dépense en fonction de sa destination. À ce titre, ses services ont arrêté un projet de nomenclature budgétaro-comptable qui a été soumis, dans le cadre de l'expérimentation, aux futurs responsables de BOP. L'expérimentation a montré que ce projet était trop sophistiqué et a permis de retenir une nomenclature beaucoup plus simple ;

– le schéma d'organisation financière : ce schéma précise l'ensemble des unités opérationnelles qui participent à la mise en œuvre de la programmation (SGAR, préfets de département, directions départementales de l'équipement, *etc.*) et la part du budget prévisionnel qui leur est confiée. L'expérimentation a permis de faire le recensement des unités opérationnelles et d'apprécier le caractère opérationnel de l'organisation envisagée (notamment en ce qui concerne le dialogue de gestion et l'exécution de la dépense). Elle a également fourni l'occasion d'adapter l'organisation de la DIV : désignation de correspondants territoriaux, interlocuteurs des responsables de BOP ;

– le circuit de la dépense et de l'information : l'expérimentation a permis d'identifier le circuit de transmission de l'information (ascendant et descendant), de préciser les systèmes support et de définir la nature des informations échangées (données financières, indicateurs locaux, *etc.*). Elle a permis également de préciser les éléments de la chaîne de la dépense (répartition des crédits, affectation prévisionnelle des marges de manœuvre, *etc.*). Une charte de gestion du programme a été élaborée au vu des enseignements tirés de cette expérimentation.

Pour mettre en œuvre cette expérimentation, la nomenclature d'exécution du budget « ville » a été enrichie d'un nouveau chapitre (39-01) se déclinant en trois articles (plus des articles 1 et 2, utilisés uniquement en gestion) :

– l'article 10 permet la mise en œuvre de l'action *Prévention et développement social* ; il a été doté de 31 972 222 euros ;

– l'article 20 est dédié à l'action *Revitalisation économique et emploi* ; une enveloppe de 2 600 000 euros y a été inscrite ;

– l'article 30, consacré à l'action *Stratégie, ressources, évaluation*, a été doté de 4 167 778 euros.

L'expérimentation a permis d'associer au sein du BOP une déclinaison locale de la performance du programme *Équité sociale et territoriale et soutien* (objectifs et indicateurs) et une programmation des moyens. L'expérimentation avait pour enjeu d'adapter les objectifs de la performance visée au niveau national aux enjeux locaux fixés, notamment, par les conventions cadre des contrats de ville.

Ceci étant, de façon générale, le principe de fongibilité trouve sa limite dans la structuration même du budget de la ville. En effet, un grand nombre d'actions ou de dispositifs font l'objet d'un « fléchage » de crédits, en enveloppes de crédits aussi bien qu'en modalités d'utilisation. C'est le cas pour les dispositifs de « réussite éducative » et « adultes relais » pour lesquels des objectifs quantitatifs ont été fixés, année par année. C'est aussi le cas pour les dispositifs non contractualisés (au sens CPER) du FIV, qu'il s'agisse des « équipes emploi insertion » (EEI), des services d'aide aux victimes d'urgence (SAVU), des plans de lutte contre les discriminations, des opérations « école ouverte », *etc.* qui représentent 10 à 12 % des crédits du FIV. De fait, la fongibilité réelle s'exerce sur les 90 % restant du FIV. Cette souplesse d'utilisation existait déjà en 1994, puisqu'elle était à l'origine même de la création de ce fonds. Dans ce sens, la LOLF a juste apporté une souplesse supplémentaire.

4.- Économies budgétaires et rationalisation de l'emploi des crédits

De manière générale, pour l'ensemble des programmes, la mise en place progressive d'un budget axé sur la performance devrait permettre de faire des économies budgétaires, d'optimiser l'emploi des crédits et d'améliorer la qualité du service. Cela concerne toutes les actions de l'État. **La Cour des comptes, dans son rapport public particulier de février 2002, avait stigmatisé les nombreuses insuffisances des dispositifs mis en place au fil des ans. Le Gouvernement issu des élections de 2002 a entrepris un travail en profondeur de rénovation et de recherche d'efficacité. Il s'agit d'un travail permanent qui nécessite une continuité dans le temps.**

Votre Rapporteur spécial ayant interrogé sur ce sujet le ministère, celui-ci a fait valoir que la politique de la ville s'est adaptée au changement des modes de gestion induits par l'entrée en vigueur de la LOLF. Les moyens, qui étaient auparavant dispersés sur plusieurs lignes budgétaires, ont été regroupés selon trois thématiques correspondant chacune à une action du programme *Équité sociale et territoriale et soutien* :

- Prévention et développement social ;
- Revitalisation économique et emploi ;
- Stratégie, ressources et évaluation.

C'est ainsi que les crédits qui étaient précédemment inscrits sur le FIV ont été répartis entre ces trois actions.

Le responsable du programme *Équité sociale et territoriale et soutien*, les préfets de régions ou les directeurs régionaux de l'équipement qui sont chargés du pilotage du programme au niveau déconcentré, peuvent ainsi orienter plus facilement leurs interventions en fonction de ces thématiques. Leurs actions doivent être en grande partie destinées à réduire les écarts entre les ZUS et le reste des agglomérations auxquelles elles appartiennent, comme en attestent les indicateurs de performance des objectifs 1 et 2 du programme, qui mesurent ce type d'écart, respectivement dans le domaine de l'emploi et dans celui de l'éducation.

Les objectifs et indicateurs du programme *Rénovation urbaine*, qui est géré par le même responsable que le précédent, procèdent de la même logique : par exemple, « renforcer l'attractivité du logement en ZUS » avec pour indicateur le « différentiel entre le taux de vacance des logements sociaux en ZUS et celui observé dans les unités urbaines correspondantes ».

Pour 2006, compte tenu des mesures décidées par le Premier ministre, à la suite des événements de novembre dernier dans les banlieues, il serait inopportun de prévoir des économies substantielles :

– sur les moyens de fonctionnement des services chargés de la politique de la ville (DIV et CNV entre autres), les enveloppes ont été réduites en quelques années de moitié ;

– en ce qui concerne les moyens d'intervention mis à disposition des préfets pour les actions inscrites dans les contrats de ville, notamment en faveur des associations porteuses de projets qui permettent d'assurer un lien social déjà suffisamment tenu dans ces quartiers, une « économie de crédits », déjà regrettée lors des violences urbaines de novembre dernier, se traduirait par une réduction des moyens annoncés aux acteurs de terrain ;

– quant aux crédits de paiement au titre de l'investissement, les ministres se sont engagés à résorber la dette existante en matière d'anciennes opérations d'investissement, notamment pour assainir la mise en œuvre du programme de rénovation urbaine et permettre une meilleure lisibilité de l'action de l'État en la matière.

5.– Réformes induites par la LOLF

La mise en œuvre de la LOLF devrait permettre de prendre des mesures pour améliorer la gestion publique (évaluation des politiques publiques, audits, simplification des structures, statuts ou réglementations administratifs, management, gestion immobilière, développement et rationalisation de l'informatisation des services et autres chantiers de modernisation de l'État) et pour plus particulièrement la gestion des ressources humaines (gestion prévisionnelle des emplois, effectifs et compétences, passage d'une logique de corps à une logique de métiers, mutualisation des compétences, intéressement aux

résultats...). Elle implique également des réalisations en matière de réforme de la comptabilité publique et du contrôle budgétaire. Votre Rapporteur a interrogé le ministère sur ces sujets.

En matière de gestion des ressources humaines en 2005, la DIV s'est attachée à recruter des personnels aux profils et aux compétences correspondants :

– d'une part, aux besoins apparus à la Délégation pour suivre le programme de rénovation urbaine, l'ancienne équipe de chargés de mission territoriaux ayant rejoint l'ANRU ;

– d'autre part, à la mise en œuvre de la LOLF, la prise en considération de cet aspect a un impact aussi bien sur l'organisation des services budgétaire et comptable que sur les départements thématiques de la DIV. Dans ce cadre, des réunions ont été organisées, afin de préparer les services thématiques de la DIV à répondre à une logique d'objectifs et d'indicateurs dont les services budgétaire et comptable, dans leur mise en œuvre, ne peuvent être les seuls garants.

Au niveau des mesures éducatives mises en place, en application des programmes 15 et 16 du plan de cohésion sociale (loi n° 2005-32 de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005), la DIV s'est attachée également à renforcer l'équipe de cohésion sociale, notamment par le recrutement d'une chargée de mission sur les associations. Un deuxième chargé de mission mis à disposition du ministère de l'Éducation nationale serait susceptible de rejoindre la Délégation.

II.- LES ASPECTS SECTORIELS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

A.- RENOVATION URBAINE

L'exercice 2005 est une année tremplin du mouvement d'amplification et d'accélération du programme de rénovation urbaine amorcé en 2004 qui a pour effet de consolider les orientations et méthodes d'intervention de l'ANRU et de précipiter les adaptations réglementaires indispensables à la sécurité des engagements et à la fluidité du processus de réalisation des projets.

L'activité 2005 est marquée par quatre points forts :

– la mise en œuvre des priorités de traitement des projets, définies par le conseil d'administration dès le début de l'année, qui confirment d'une part le caractère prioritaire des 189 quartiers les plus sensibles auxquels l'ANRU consacre plus de 70 % de ses ressources programmées et qui appelle d'autre part une plus forte mobilisation des solidarités locales en vue d'optimiser l'affectation de 20 % des crédits réservés au traitement des quartiers de seconde priorité ;

– un rythme de conventionnement très soutenu (80 projets au cours de l'exercice 2005 après 69 en 2004, dont 80 au total ont fait l'objet d'une signature

de convention pluriannuelle) que la récente crise des banlieues conduit à amplifier ;

– la prolongation d'un an, dans la loi de cohésion sociale, de l'engagement de l'État jusqu'à 2011, apportant 1,5 milliard d'euros supplémentaires sur la durée du programme ;

– la mise au point et l'expérimentation des outils de formalisation et de justification des engagements que souscrit l'ANRU (fiches analytiques et techniques) préfigurant le système d'information partagé qui sera déployé au quatrième trimestre 2006, la diffusion de ces outils étant accompagné de campagnes de formation des instructeurs des délégations territoriales de l'Agence et par l'animation des réseaux locaux des maîtres d'ouvrage ou porteurs et directeurs de projets.

La réalisation des opérations monte en puissance, leur démarrage programmé représente en cumulé sur deux exercices 12 % des 9 936 millions d'euros du programme (hors budget de l'ANRU) correspondant en nombre à 76 % des opérations physiques dont le calendrier d'engagement est échu. Mais leur concrétisation reste encore limitée si l'on en juge par le niveau des 1 284 paiements effectués pour un montant global de 108 millions d'euros seulement.

1.– Le niveau des engagements programmés issus des projets de rénovation urbaine.

À la fin de l'exercice 2005, le comité d'engagement de l'Agence avait approuvé 149 projets de rénovation urbaine représentant un coût global de travaux de 16 297 millions d'euros, 11 154 opérations physiques, susceptibles d'engager l'ANRU à concurrence de 5 240 millions d'euros soit un taux moyen de financement de 32,15 % (contre 31,57 % en 2004).

Ces projets concernent 268 ZUS ou zones assimilées au titre de l'article 6 de la loi du 1er août 2003 dont 227 se situent dans 116 quartiers prioritaires, soit 60,4 % des 188 quartiers prioritaires qui sont dorénavant complétés par 4 quartiers dans les DOM. Ces projets intéressent une population de 1 539 468 habitants (755 000 en 2004).

Parmi ces 149 projets, 89 conventions avaient fait l'objet d'une signature au 31 décembre 2005 pour un montant global de travaux de 9 859 millions d'euros et un engagement financier de l'ANRU d'un montant de 3 129 millions d'euros soit un taux global de financement par l'Agence de 31,74 % (32,14 % en 2004).

L'analyse détaillée de ces engagements programmés montre que quatre principales familles d'opérations – démolitions, constructions, aménagements et équipements publics – couvrent ensemble plus de trois quarts des coûts du programme et des subventions de l'Agence, la démolition représentant à elle seule 28 % de la contribution de l'ANRU.

2.– Les décisions attributives de subvention

Le montant cumulé des décisions attributives de subvention prises par les délégués territoriaux de l'Agence s'élève à 1 038 000 euros dont 792 336 000 euros rattachés à l'exercice 2005 soit 19,81 % (12,40 % en 2004) du montant global du programme déjà réservé.

L'ensemble des opérations qui devaient démarrer en 2004 et 2005 sur les 149 projets examinés par le comité d'engagement de l'ANRU s'élève à 2 129 millions d'euros (516 millions d'euros en 2004).

Le montant total des décisions attributives de subvention représente donc **48,76 % du montant des financements de l'ANRU prévus sur les opérations qui devaient démarrer en 2004 et 2005. Le programme avance donc conformément à la planification contractuelle des opérations.**

Appliqué à la durée globale du programme réellement ouvert pendant l'été 2004 (560 jours au 31 décembre 2005), le taux de mise en œuvre équivaut à un décalage moyen de 360 jours environ, compte tenu d'une correction de 70 jours supplémentaires liés à la centralisation et l'exploitation tardive des décisions sur l'exercice 2006.

3.– Le niveau des paiements effectués

Les paiements réalisés en 2005 s'élèvent à 99,2 millions d'euros dont 55 millions d'euros d'avances qui s'ajoutent aux 9,2 millions d'euros de 2004 soit un montant cumulé de 108,3 millions d'euros. 6,8 millions d'euros portent sur les opérations isolées.

Ce montant représente 10,54 % (contre 5,75 % en 2004) des paiements attendus à la fin de l'exercice 2005 conformément aux projets.

Exprimé **sous forme de délai**, la mise en œuvre technique des opérations interviendrait ainsi en moyenne 500 jours environ après sa programmation (100 % – 10,54 % de **560 jours** écoulés depuis le démarrage du programme), étant précisé que ces 500 jours intègrent les 360 jours de décalage des engagements par décision attributive de subvention (évoquée précédemment).

Ce retard apparent masque en réalité un étalement des opérations, dont la durée de réalisation énoncée dans les conventions se révèle optimiste.

4.– Les indicateurs physiques du programme national de rénovation urbaine (PNRU)

La loi du 1^{er} août 2003 définit les objectifs physiques quantifiés du programme de rénovation urbaine. Il convient de rappeler que ces indicateurs de gestion ne doivent pas être confondus avec les indicateurs de performance résultant de la LOLF.

- Indicateur de reconstitution de l'offre de logement locatif social

430 261 logements (contre 176 522 en 2004) sont concernés par les 149 projets, dont 67 331 logements démolis et 63 576 logements reconstruits soit un taux global de reconstitution de l'offre locative de 94,42 % (contre 93,28 % en 2004).

Par ailleurs les interventions de réhabilitation ou d'amélioration du parc de logement existant concernent 299 354 logements (contre 113 724 en 2004).

- Indicateur du nombre de quartiers traités

Le financement moyen de l'Agence concernant les 149 premiers projets atteint 35,2 millions d'euros (contre 38,2 millions d'euros en 2004 qui correspondent approximativement à la moyenne des conventions traitant les 116 quartiers prioritaires soit 38,44 millions d'euros). Le montant moyen a donc diminué au fur et à mesure du traitement des quartiers les plus lourds pour se stabiliser à ce niveau.

Il ne paraît toutefois pas envisageable d'escompter une diminution significative de ce montant moyen compte tenu du principe retenu d'équivalence des conditions de financement pour toutes les catégories de projets.

Par extrapolation de cette moyenne et du nombre moyen de ZUS traitées par projet, l'enveloppe de 9 936 millions d'euros permettrait de traiter à **coût constant** environ 263 projets concernant 442 ZUS.

- Indicateur du parc de logements « impactés »

La projection des engagements de réalisations physiques sur le programme restant à finaliser dans l'enveloppe de 10 milliards d'euros conduirait à opérer :

- 128 326 démolitions ;
- 121 170 constructions ;
- 455 581 réhabilitations ;
- 93 096 « résidentialisations ».

B.- INSERTION ECONOMIQUE ET SOCIALE, POLITIQUE DE L'EMPLOI

1.- La mobilisation des mesures du plan de cohésion sociale sur les publics des ZUS

Dans le cadre du « plan emploi quartiers », il a été demandé aux préfets de région de déterminer un objectif de baisse du nombre de demandeurs d'emploi dans les quartiers de la politique de la ville. 20 000 contrats d'avenir et contrats accompagnement à l'emploi ont ainsi été mobilisés pour les résidents de ces

quartiers. Parallèlement, à partir du 1^{er} décembre 2005 tous les jeunes ni en emploi, ni en formation des ZUS de moins de 25 ans qui en ont fait la démarche se sont vu proposer, dans les trois mois, une solution spécifique d'emploi, de formation ou de stage d'un contrat.

Au plan local, sous l'autorité du préfet, un plan d'action à destination prioritaire des jeunes des ZUS a été mis en place dont l'objectif est de réduire à brève échéance les écarts constatés au plan territorial entre la situation des jeunes des ZUS et celle des autres jeunes.

Les textes nécessaires à la mise en œuvre de ces orientations ont été pris par instruction ANPE du 1^{er} décembre 2005 relative à la mobilisation des jeunes des quartiers en difficulté, et par instruction DGEFP n° 2005-46 du 23 décembre 2005 relative au plan d'action en faveur de l'emploi des jeunes des quartiers sensibles.

2.- Le programme d'actions avec l'ANPE en faveur des demandeurs d'emploi des quartiers.

L'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et la Délégation interministérielle à la ville (DIV) ont signé, le 12 avril 2005, une convention relative à l'accompagnement des demandeurs d'emploi dans les quartiers de la politique de la ville.

En application de celle-ci, l'ANPE et la DIV se sont engagées à mener des actions visant à favoriser la mise en œuvre du dispositif ZFU, à professionnaliser les services de proximité dans les quartiers prioritaires et à mettre en place des objectifs de progrès sur l'accompagnement des demandeurs d'emploi des ZUS.

- Première action : un appui technique important de l'ANPE au dispositif ZFU.

Un logiciel va être livré au premier trimestre 2006 à toutes les agences concernées par une ZFU. Il visera à identifier les demandeurs d'emploi des ZUS par leur adresse. Parallèlement, chaque agence va désigner, en son sein, un agent prospecteur centré sur la ZFU, pour informer les entreprises et les aider dans leur recrutement. La plupart de celles qui s'implantent en ZFU sont de petite taille et anticipent en effet rarement leurs besoins en personnels.

- Deuxième mesure : les « équipes emploi insertion » (EEI), créées en 1999 pour accompagner les habitants sans emploi des ZUS, vont bénéficier d'un appui renforcé.

La DIV prolongera pendant deux ans son soutien financier. Un référentiel métier, visant à harmoniser leurs pratiques, a été réalisé et a donné lieu à six réunions interrégionales de restitution.

- Troisième mesure : l'amélioration de l'accompagnement des demandeurs d'emploi en ZUS.

Pour la première fois, l'ANPE va mesurer l'effort spécifique fourni par ses agences locales pour accompagner les demandeurs d'emploi des ZUS, et fixera des objectifs de progrès sur cet indicateur. La mobilisation de l'ensemble des mesures d'emploi prévues par le plan de cohésion sociale fera également l'objet d'une évaluation spécifique pour ces territoires. Par ailleurs, le temps de diffusion sur des données sur le nombre et le profil des demandeurs d'emploi en ZUS, actuellement d'environ 24 mois, sera réduit.

Cette convention va permettre de faciliter la réussite de l'objectif fixé en matière d'emploi par la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine de réduction d'un tiers du chômage dans les quartiers des ZUS sur une période de cinq années.

3.- Les « équipes emploi-insertion »

En 2005, près de 70 équipes ont été financées par la DIV. On peut estimer à 38 000 le nombre de personnes suivies par les « équipes emploi insertion » (EEI) chaque année. Les personnes accueillies répondent assez bien au cahier des charges des EEI : 30 % des demandeurs d'emploi n'étaient pas inscrits au préalable à l'ANPE, 20 % sont repérés comme bénéficiaires du RMI, près de 40 % ont moins de 26 ans. Un référentiel métier, visant à harmoniser leurs pratiques, a été réalisé 2005. L'ensemble des EEI a été convié à des réunions régionales de présentation du référentiel et d'échanges sur leurs pratiques.

4.- Le « groupement de jeunes créateurs »

Les jeunes développent de nombreuses initiatives et savoir-faire au sein de leur quartier, mais la plupart ne trouvent pas des modes d'accompagnement susceptibles de valoriser ces démarches. Pourtant, ces initiatives individuelles constituent un levier efficace pour l'insertion professionnelle de ces publics.

Partant de ce constat, la DIV a souhaité soutenir des actions susceptibles d'offrir une nouvelle offre de service pour l'accompagnement des jeunes basée sur l'objectif très mobilisateur de la création d'entreprise ou d'activité.

Pour développer ce projet, la Délégation s'appuie sur une première expérience conduite avec succès par la mission locale de Sénart et visant à créer une plate-forme d'accompagnement à la création d'activité pour les jeunes. Le dispositif est porté par trois partenaires : la mission locale, l'IUT Sénart-Fontainebleau et l'association « Entreprendre en Seine-et-Marne ». Véritable formation « de la deuxième chance », le « groupement de jeunes créateurs » (GJC) propose à un jeune pendant un an un accompagnement individualisé et lui permet de valider un diplôme universitaire de niveau bac. Ce dispositif a été développé en 2004 sur quatre autres sites. Une évaluation de cette expérimentation conduite en 2005 a permis de mesurer l'impact positif de ces parcours sur le retour à l'emploi des jeunes. Elle a démontré que les GJC produisent des effets moteurs sur l'insertion professionnelle des jeunes :

– la phase d'émergence (sans stage de formation) produit de 50 à 65 % de sorties positives : emploi, formation, création. La sortie vers l'emploi est la plus fréquente ;

– les stages de formation complémentaires génèrent également des sorties positives, dans une proportion supérieure : 80 % à 90 % des jeunes qui en sont issus s'orientent ensuite sur une formation qualifiante en lien avec le projet, le plus souvent sur un emploi, moins fréquemment (autour de 10 %) sur une création.

En 2005, dix sites se sont lancés dans ce projet : Marseille, Sénart, Lille, Tarbes, Gennevilliers, Lunel, Melun, Nice (phase de repérage du public et d'émergence non formalisée), Vaulx-en-Velin, Fontenay-sous-bois.

5.– Le développement des conventions avec les entreprises

Un programme a été développé avec SFR Cegetel, en partenariat avec le ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

L'objectif est de favoriser l'accès aux écoles d'ingénieurs télécoms de jeunes issus des quartiers sensibles avec, en perspective, des carrières de haut niveau dans les métiers des technologies de la communication.

Ce programme s'adresse particulièrement aux élèves de lycées situés en ZUS, inscrits en brevet de technicien supérieur (BTS) et en classes préparatoires de technologie industrielle pour technicien supérieur (ATS), avec un objectif minimum d'une centaine de jeunes admis chaque année.

S'agissant du réseau mobilisé, le programme « passeport ingénieur télécoms » réunit en avril 2005 les 6 principaux sites régionaux de SFR Cegetel, 24 lycées situés en ZUS et 11 écoles d'ingénieurs télécoms.

La mise en œuvre du cursus proposé par le « passeport ingénieur télécoms » se découpe en plusieurs phases :

- Présentation des métiers et de filières : dès la 2^{ème} année en BTS (lycées situés en ZUS ou à proximité).

- Tutorat : pendant l'année ATS, chaque élève a comme interlocuteur privilégié « son » tuteur SFR qui va l'accompagner (formation, information, soutiens) pendant toute l'année, et ainsi lui permettre de se présenter dans les meilleures conditions en école publique d'ingénieur télécoms qui recrutent sur dossier ou sur concours.

- Bourse d'étude et accompagnement : aussitôt admis en école d'ingénieur télécoms, les élèves participants au programme bénéficient pendant leurs trois années d'études de l'ensemble des aides offertes par le programme « Passeport Ingénieurs Télécoms » : un tuteur SFR Cegetel, les accompagnements pédagogiques prévus spécifiquement par l'école, une bourse SFR Cegetel de

1 500 euros par an qui vient compléter les bourses publiques dont ils sont le cas échéant déjà bénéficiaires, des possibilités de stages dans l'entreprise et éventuellement un complément de formation anglais, aide à la rédaction de curriculum vitae, conduite d'entretiens, *etc.*

6.– La prévention et la lutte contre les discriminations

En 2005, les crédits de la politique de la ville ont permis de financer le dispositif des plans territoriaux de prévention et lutte contre les discriminations, ainsi qu'une grande diversité d'autres opérations portées par les commissions pour la promotion de l'égalité des chances et de la citoyenneté (COPEC) ou en liaison avec elles (les services des missions villes assurant fréquemment l'animation des COPEC).

Chacun des plans de lutte qui en a fait la demande (via les préfetures) s'est vu attribuer en moyenne 10 000 euros, soit sur des crédits de titre III (145 000 euros délégués sur l'article 37-60-30), soit sur des crédits de titre IV (75 000 euros délégués sur l'enveloppe nationale de 46-60). Par ailleurs, la DIV a poursuivi l'animation nationale des 24 plans territoriaux de prévention et de lutte contre les discriminations sur le marché du travail. Un premier séminaire s'est tenu en mars, pour présenter les résultats de l'évaluation nationale du volet intégration et lutte contre les discriminations des contrats de ville, lancée en 2004 en partenariat avec le Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD). On peut également noter les 4 séminaires interrégionaux qui se sont réunis à l'automne 2005, à Cenon (33), Nancy, Montpellier et Paris afin de débattre du projet de guide et de mettre en place les bases d'une animation interrégionale des plans de lutte.

À noter que 6 nouveaux sites ont rejoint, en 2005, le dispositif des plans territoriaux de prévention et de lutte contre les discriminations sur le marché du travail. Il s'agit des plans de Montpellier (34), Vallée de l'Ondaine (42) Nancy (54), Roubaix (59) Corbeil Evry (91) et Garges les Goneses (95). Les autres sites engagés dans les plans sont : l'agglomération bordelaise (GPV des Hauts de Garonne), Bourges, Charleville-Mézières, Dijon, Epinal-Golbey-Chantraine, Hénin-Carvin, Marseille -GPV, Saint-Priest, Saint-Quentin-en-Yvelines, Tarbes Thionville Mulhouse, Nantes, Pau, Reims, Toulouse, Val-de-Seine (Les Mureaux) et Valence.

Selon les informations fournies par le ministère en charge de la ville, on observe une grande diversité entre les plans, qui est liée au souhait de s'adapter au contexte local, en termes d'histoire socioculturelle et économique, de situation de l'emploi, *etc.* Néanmoins, dans l'ensemble des plans on trouve toujours des éléments de diagnostic, de formation, de communication, de mobilisation des employeurs et d'actions de soutien aux personnes discriminées.

– En préalable, il s’agit de parvenir à une prise de conscience collective de tous les acteurs de la réalité du processus discriminatoire et de ses particularités locales. Des diagnostics permettent d’identifier les contextes locaux en matière d’immigration, de peuplement, de dynamiques économiques, d’emploi et de recenser l’ensemble des discriminations en œuvre, y compris chez les acteurs engagés dans les plans de lutte. Il s’agit à ce stade d’objectiver les faits (moyens statistiques mais aussi fiches de signalement et paroles d’acteurs de l’emploi) et de rendre possible l’évaluation du plan.

– Ces diagnostics sont complétés par des actions d’information et de sensibilisation sur la discrimination à destination du grand public, afin de les mettre à jour. La communication prend différentes formes : des « plaquettes » de communication sur le plan d’action ou de valorisation des intégrations réussies (Valence), des lettres électroniques (Montpellier), des vidéos et des colloques sur la mémoire des immigrés (Roubaix, Épinal), une sensibilisation du grand public via des spots TV pour les télévisions locales (Épinal) ou de radios (Nantes), des ateliers permanents ouverts comme à Marseille ou aux Hauts de Garonne, des journées de sensibilisation générale (Thionville, Montpellier, Corbeil-Evry), organisées au plan local ou départemental, voire régional (assises de la Lorraine).

– Il a été recherché une professionnalisation des acteurs du marché du travail sur la question des discriminations. Des formations actions permettent, dans un contexte interinstitutionnel, d’améliorer la connaissance des pratiques discriminatoires, des phénomènes systémiques de co-production des discriminations, de faire évoluer les représentations de chacun (présentation de la diversité culturelle) et de s’approprier les méthodes de prévention et de lutte existantes y compris judiciaires, afin de mieux orienter les personnes discriminées. Ces formations permettent de construire des outils à partir de situations concrètes. Elles peuvent devenir le lieu de construction d’un acteur collectif, indispensable pour faire adhérer tous les acteurs aux différents aspects du plan, et pour durer – car tout plan se déroulera sur une longue période.

– Des programmes de mobilisation des acteurs du monde économique ont été élaborés. Même si le ministère ne considère nullement que le problème des discriminations ne relèverait que des employeurs, leur implication est permanente dans les plans. Ils cherchent à favoriser la rencontre entre employeurs et publics stigmatisés pour changer les représentations, à construire des argumentaires pour informer et convaincre les employeurs, à décliner les chartes de la diversité dans les recrutements... Les approches peuvent cibler les institutions du monde économique (chambres de métiers, chambres de commerce et d’industrie, fédérations patronales et syndicales) ou essayer d’entrer en contact avec des entreprises directement.

– Enfin, les plans de lutte ont développé l’accompagnement des personnes discriminées ou susceptibles de l’être dans la recherche d’emploi et de stages : tutorat par l’équipe emploi insertion et le PLIE, visite d’entreprise, parrainage par un chef d’entreprise pour trouver un emploi, accompagnement personnalisé à la

création d'entreprise, suivi de jeunes diplômés des quartiers, *etc.* Ils ont également favorisé la mise en place de groupes de paroles avec les victimes des discriminations et incité à la dénonciation des pratiques discriminatoires en améliorant l'orientation des victimes (conseil juridique dans les maisons de la justice et du droit ou permanences juridiques, saisie de la COPEC puis de la HALDE).

C.- PREVENTION DE LA DELINQUANCE ET DES CONDUITES A RISQUE

Les crédits de la politique de la ville constituent la plus grande part des crédits consacrés par l'État au financement des actions menées en matière de prévention de la délinquance.

En 2005, près de 29 millions d'euros ont été imputés sur le FIV à cet effet : 24,7 millions d'euros sur les crédits du FIV fonctionnement et investissement et crédits d'investissements des ex-GPV ; environ 4 millions d'euros dans le cadre de la maîtrise d'œuvre urbaine et sociale spécifique (MOUS) pour le co-financement des coordonnateurs de contrats locaux de sécurité (CLS).

Selon les derniers éléments de bilan disponibles, ces crédits ont servi principalement au financement d'actions relevant des axes suivants : prévention des toxicomanies, soutien à la parentalité et prévention précoce, justice de proximité, accès au droit et aide aux victimes, préparation à la sortie de prison et développement des alternatives à l'incarcération, médiation... Ils sont également utilisés dans le cadre du soutien à l'ingénierie locale : diagnostic, évaluation, observatoires, formation, coordination...

Ces crédits interviennent aujourd'hui quasi exclusivement sur des territoires en contrat de ville :

– sur les sites ayant un CLS et/ou un contrat local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) et dotés d'un contrat de ville (près de 60 % des 674 CLS, intercommunaux pour 35 % d'entre eux, sont dans ce cas) ;

– sur les volets « prévention-sécurité » des contrats de ville en cas d'absence de CLS ce qui concerne une vingtaine de sites en contrat de ville ou lorsque la géographie des CLS et des contrats de ville ne coïncide pas.

Fin 2005, 812 CLSPD étaient créés dont 38 % intercommunaux – parmi lesquels les trois quarts associent un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) doté de la compétence en matière de prévention de la délinquance – et une majorité située sur des sites de la politique de la ville.

1.- Le soutien et l'animation de la prévention de la délinquance

La DIV a poursuivi son accompagnement de la mise en œuvre de la réforme instituant les CLSPD en apportant soutien et conseil aux acteurs locaux

dans leurs démarches visant à créer et à développer un CLSPD et en participant à diverses réunions de formation et de bilan.

Dans l'objectif de soutenir l'ingénierie locale et d'accompagner la mise en œuvre des observatoires locaux, la DIV a confié fin 2004 au cabinet SURETIS une étude comparative sur quatre observatoires locaux de la délinquance en lien avec la politique de la ville (Besançon, Le Blanc-Mesnil, Lyon, Vienne). Celle-ci a été validée en mai 2005.

En raison de ses compétences dans ce domaine, la DIV a présenté différentes contributions pour des propositions de mesures en lien avec la préparation d'un projet de loi sur le thème de « la prévention de la délinquance ». Elle a participé également à différents travaux et manifestations en rapport avec la prévention de la délinquance (cellule interministérielle d'animation et de suivi des contrats locaux de sécurité ; travaux de la mission interministérielle d'inspection sur les contrats locaux de sécurité ; « 12 heures de la prévention de la délinquance » organisées par le Forum français pour la sécurité urbaine (FFSU) les 18 et 19 octobre 2005 à Paris ; séminaire européen sur le thème : « politiques de prévention de la criminalité urbaine en Europe, vers une culture commune ? »).

Le soutien aux métiers de la prévention passe par les actions suivantes :

– soutien à la prévention spécialisée : dans le cadre des travaux du conseil technique des clubs et équipes de prévention spécialisée (CTPS) ;

– formation des acteurs du travail social : la DIV a piloté fin 2005 une formation continue expérimentale de différents acteurs du travail socio-éducatif intitulée : « Comment travailler ensemble sur un même territoire auprès de jeunes en difficultés ? », dans deux départements de l'Île-de-France (Essonne, Val-d'Oise) ;

– soutien à l'intervention de travailleurs sociaux dans les commissariats de police et unités de gendarmerie : finalisation et adoption dans un cadre interministériel et interpartenarial d'un « cadre de référence des travailleurs sociaux et coordonnateurs sociaux en commissariats et unités de gendarmerie ».

2.– La médiation

Le soutien à la consolidation des services de médiation sociale dans les espaces publics ou ouverts au public, à la professionnalisation des médiateurs sociaux et à l'enrichissement des métiers de proximité à l'aune de la médiation sont des actions importantes. En 2005, la DIV a apporté son soutien financier aux emplois de médiation sociale qui se situent en majorité sur des territoires de la politique de la ville (« adultes-relais », agents locaux de médiation sociale, correspondants de nuit...).

Par ailleurs, la DIV a poursuivi un important travail d'ingénierie, de capitalisation des bonnes pratiques et de soutien aux acteurs dans ce domaine :

– élaboration et diffusion à près de 10 000 exemplaires du guide intitulé « la médiation sociale : une démarche de proximité au service de la cohésion sociale et de la tranquillité publique » édité conjointement par la DIV et le CNFPT au début de l'année 2005 ;

– pilotage d'une vaste enquête nationale sur les emplois de médiation sociale confiée à l'IFOP au 1er semestre 2005, portant sur 804 structures employeurs pour un total de 5.540 emplois ;

– organisation avec le CNFPT le 15 juin 2005 à Paris d'un colloque national sur « la médiation sociale, une démarche d'écoute et de prévention au service de la cohésion sociale » ;

– contribution active aux travaux du groupe de travail « professionnaliser la médiation sociale » piloté par la DGAS en application du Plan de cohésion sociale ;

– participation aux travaux interministériels relatifs à la création et à l'accompagnement de la mise en œuvre de nouveaux diplômes en rapport avec la médiation ;

– soutien aux réseaux d'acteurs dans le champ de la médiation sociale (à l'instar du réseau national des villes correspondants de nuit), animation nationale et accompagnement des acteurs au niveau local.

3.– Favoriser l'accès de chacun à ses droits : la justice de proximité, l'accès au droit et l'aide aux victimes

L'accès au droit passe par :

– un soutien aux maisons de la justice et du droit (MJD), au nombre de 118 fin 2005 ;

– un soutien aux points d'accès au droit (PAD) dans les ZUS, ainsi qu'à 7 points d'accès au droit en établissement pénitentiaire ;

– un suivi avec la Direction de la population et des migrations, le FASILD et le Service de l'accès au droit et à la justice et de la politique de la ville d'une expérimentation visant l'amélioration de l'accès au droit concernant les populations étrangères ou d'origine étrangère ;

– un financement du réseau national d'accès au(x) droit(s) des enfants et des jeunes ;

– un soutien aux 170 associations d'aide aux victimes et aux services d'aide aux victimes d'urgence sur 6 territoires, ainsi qu'à l'Institut national d'aide aux victimes et de médiation.

4.– Développer une prévention précoce

La prévention précoce se développe par :

– la participation aux travaux des réseaux d’écoute, d’aide et d’appui à la parentalité (REAAP) ;

– le renforcement de la prévention précoce par des actions de veille éducative, la lutte contre l’absentéisme scolaire et la mise en place du programme de réussite éducative ;

– l’étude des géographies comparées de la politique de la ville et celle de la prévention spécialisée.

5.– Prévenir les conduites addictives

La politique de la ville apporte une contribution à la mise en œuvre des actions de prévention des conduites addictives, en s’appuyant sur les orientations définies par la MILDT dans le cadre du plan quinquennal (environ un quart des actions financées dans le cadre des CLS, en particulier les actions de prévention en milieu scolaire).

6.– Prévenir la récidive, favoriser les alternatives à l’incarcération

Prévenir la récidive et favoriser les alternatives à l’incarcération passe par :

– un soutien aux activités visant à une réinsertion sociale et professionnelle (programmes d’alphabétisation et de rescolarisation) des personnes incarcérées ;

– un soutien aux animations socioculturelles et sportives en milieu carcéral ;

– un appui financier aux démarches telles que les chantiers extérieurs ainsi que diverses initiatives visant soit à préserver, pendant l’incarcération, le maintien des liens familiaux (UFRAMA), soit à lancer des actions en faveur des personnes détenues ou des sortants de prison (FARAPEJ, GENEPI) ;

– un soutien à l’accueil des condamnés à un travail d’intérêt général et à la mise en œuvre de mesures de réparation.

7.– Élaboration d'un guide : « *Comment prendre en compte la sécurité dans l'aménagement et la construction ?* »

L'année 2005 a vu le lancement avec la Direction générale de la police nationale (DGPN) et la Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC) d'une étude confiée au cabinet SURETIS visant à la réalisation pour 2006 d'un guide méthodologique à destination des élus locaux, des maîtres d'ouvrage et d'autres personnes impliquées dans la prise en compte des questions de sécurité dans les opérations d'aménagement et de construction (études préalables de sécurité).

8.– La coopération européenne et internationale en matière de prévention de la criminalité

Point de contact gouvernemental, la DIV a participé aux différentes réunions des représentants nationaux du Réseau européen de prévention de la criminalité (REPC) à Mondorf-les-Bains, Bruxelles et Edimbourg.

En lien avec ses partenaires ministériels, elle a participé aux sous-groupes relatifs à la prévention de la délinquance juvénile, à l'élaboration d'un glossaire des mots clés de la prévention et à celui-ci consacré à la restructuration du REPC (mise en place d'une nouvelle organisation du REPC début 2006). Enfin, elle a participé à la conférence européenne sur l'échange de bonnes pratiques organisée à Londres

La DIV apporte par ailleurs son soutien aux travaux du Centre international de prévention de la criminalité (CIPC).

9.– Le dispositif « ville, vie, vacances »

Les activités « ville vie vacances » (VVV) s'adressent à un public en difficulté, pré-adolescents et adolescents dont les conditions de vie produisent du danger pour eux-mêmes (mauvaise alimentation, conduites addictives, problèmes psychologiques...) et qui, de plus, peuvent être en situation de rupture avec leur environnement (familles, écoles, institutions en général).

Existant depuis plus de vingt ans, les opérations VVV permettent en premier lieu de ne pas ajouter à ces exclusions une exclusion supplémentaire, l'accès à des activités ludiques et éducatives, marquée en particulier pendant la période estivale. L'essentiel du travail administratif se fait au préalable, selon des procédures aujourd'hui bien fixées. La cellule nationale regroupe ainsi 18 directions ou délégations.

Environ 14.000 projets par an sont financés et près de 60 % des actions engagées au cours de l'année le sont en période estivale pendant laquelle

beaucoup de jeunes ne partent pas. Les activités proposées sont liées au sport et à la culture ; elles peuvent consister en sorties à la journée ou en chantiers.

La DIV est chargée de l'animation au plan national des opérations VVV et a géré à ce titre en 2005 environ 9,70 millions d'euros qui intègrent des fonds issus d'autres ministères (Affaires sociales, Sports, Justice...). 92 % de ces crédits ont été délégués en préfecture avec, pour cette année 2005, une innovation budgétaire dans la mesure où trois régions étaient en expérimentation LOLF.

En outre, une réserve nationale permet de financer des associations tête de réseau ou innovantes (12 associations financées en 2005 à hauteur de 550 000 euros) se tournant vers les quartiers et les publics de la politique de la ville, ainsi que 5 plans d'accueil des jeunes dans les communes touristiques (PAJECOT) pilotés par les préfectures de département. L'estimation des financements mobilisés au titre du programme VVV est la suivante :

(en millions d'euros)

FINANCEMENTS DU PROGRAMME VVV EN 2005

Organismes financeurs	État (ville)	État (autres)⁽¹⁾	CAF⁽²⁾	Collectivités locales⁽²⁾	Autres financeurs⁽²⁾
Montant	9,7	5,12	7	19,20	15,50

(1) source ministères

(2) source préfectures

Par ailleurs, un partenariat expérimental a été mis en place en 2004, avec l'Agence nationale des chèques vacances afin de financer des séjours organisés dans le cadre VVV. Dans deux départements pilotes, les Bouches du Rhône et le Nord, cela a permis de financer en partie une trentaine de séjours ville vie vacances qui ont concerné plus de 350 jeunes. En 2005, ce partenariat a été étendu à une dizaine de départements pour un total de 150 000 euros. 2004 et 2005 ont donc donné lieu à deux conventions de partenariat.

La circulaire VVV fixant aux cellules départementales les principaux axes, celles-ci font ensuite au cours de l'année les appels, consultation et sélection des projets. Chaque année, l'encadrement de VVV fait appel à environ 29 000 professionnels divers (animation, éducation spécialisée), 3 700 bénévoles, 1 550 stagiaires ou vacataires. Plus de 15 % de l'encadrement est assuré par des fonctionnaires de l'État (police et gendarmerie nationale, protection judiciaire de la jeunesse et administration pénitentiaire essentiellement) mis à disposition par leur administration. Compte tenu de ces mises à disposition en personnel et en matériel, et des crédits des collectivités territoriales ou des caisses d'allocations familiales par exemple, on estime que l'investissement initial de l'État est multiplié par 5. À noter que le taux de consommation des crédits VVV en préfecture est supérieur à 95 %.

Concernant les publics prioritaires, à savoir les 10–18 ans, deux tendances se sont affirmées ces dernières années :

– de plus en plus d’opérateurs de zone péri-urbaine, voire rurale, souhaitent un soutien financier VVV pour lutter contre la marginalisation des jeunes. Il s’agit le plus souvent de collectivités regroupées en intercommunalité, où vit un nombre important de jeunes ; ces petites communes étant souvent dépourvues d’animations et de locaux structurés, les jeunes y sont parfois en situation à risques (délinquance, toxicomanie, désœuvrement) ;

– la majorité des départements a porté une attention particulière sur les actions qui permettent aux filles (35 % aujourd’hui) d’accéder aux loisirs et ont eu pour principal objectif d’améliorer leur participation. Les mobiliser reste encore très difficile et elles intègrent le plus souvent les activités les plus féminines (danses, activités artistiques) ; leur implication est facilitée quand l’encadrement est lui-même féminisé et quand un travail préalable important est fait avec les familles.

S’inscrivant depuis une quinzaine d’années dans le cadre de la politique de la ville, les activités ville vie vacances ont connu de multiples mutations. Chaque département, à travers les cellules départementales, bénéficie en effet d’une large autonomie, sous l’autorité des préfets, ce qui garantit la participation des autres services et des communes ; de plus, plusieurs ministères proposent des activités associées au programme VVV, ce qui lui donne une richesse supplémentaire. Ainsi, il existe environ 350 cellules locales qui font un travail de programmation d’activités VVV (conseil local de sécurité, commission locale de concertation...)

Le dispositif VVV associe plusieurs ministères qui ont des champs particuliers d’intervention :

– le ministère des Affaires étrangères propose à des jeunes de 17 à 25 ans, dans le cadre d’un programme intitulé *Ville Vie Vacances – Solidarité Internationale* la réalisation de chantiers en Afrique ; près d’une cinquantaine de chantiers impliquant 600 jeunes ont été réalisés. Ces activités permettent de conjuguer humanitaire, découverte de ses racines et d’un environnement différent ;

– le ministère de la Culture et de la communication intervient dans le programme au titre de l’opération « un été au cinéma » ; ce dispositif propose aux jeunes l’accès à des salles de cinéma à des tarifs préférentiels, la réalisation de courts métrages et la diffusion en plein air de films, dans les quartiers. Cette activité en particulier permet une animation des quartiers toutes générations confondues ;

– le ministère de la Défense s’inscrit dans le programme par l’organisation d’une quinzaine de séjours accueillant 150 jeunes et offrant des activités diversifiées : escalade, nautisme, activités sportives, informatique, secourisme, randonnée, *etc* ;

– enfin, l’administration pénitentiaire, via des associations mais aussi la protection judiciaire de la jeunesse pour les mineurs, organise une centaine

d'activités (sport, culture) pendant l'été, période particulièrement difficile pour les détenus.

D.– LES « ADULTES RELAIS », MEDiateURS DES VILLES

Notre société souffre d'une dégradation du lien social et d'une augmentation de l'exclusion (situations de détresse sociale et familiale, difficultés d'accès aux droits et aux services publics) et de la violence (incivilités en rapport avec les espaces publics, conflits de voisinage), qui s'exprime avec une acuité particulière dans les ZUS.

Dans l'objectif d'apporter des réponses nouvelles et adaptées à ces difficultés, la médiation sociale repose sur des interventions de proximité basées sur l'écoute, le dialogue, la négociation et l'accompagnement, en amont et en complément des métiers traditionnels, en particulier ceux du travail social et de la prévention de la délinquance.

Créé en 1999, le programme « adultes-relais » constitue un support important pour le développement de ces démarches. Il permet de confier des missions de médiation sociale et culturelle à des résidents des quartiers prioritaires de la politique de la ville, âgés de plus de 30 ans, précédemment sans emploi ou en contrat aidé.

Ce programme répond à un double objectif :

- valoriser et conforter le rôle des adultes et la fonction parentale ;
- créer, développer ou favoriser le lien social dans les territoires de la politique de la ville.

Le dispositif « adultes-relais » a permis de prévenir et de réguler des conflits et de faciliter la mise en lien entre les personnes et les institutions et services publics.

Au regard de ces éléments, le Premier ministre a décidé d'apporter son soutien au développement et à la professionnalisation des adultes-relais.

- Profils et employeurs des adultes-relais

Les adultes-relais restent majoritairement des femmes, même si cette tendance est à la baisse : 70 % des embauches au début du dispositif, environ 60 % aujourd'hui. Les salariés embauchés en adultes-relais ont un niveau de formation initiale plutôt élevé (la moitié a atteint le baccalauréat et 40 % dispose d'un niveau bac+2 et au-delà).

Dans un certain nombre de cas, les adultes-relais ont pu accéder à des formations complémentaires depuis leur embauche : formations prise de poste, formations diplômantes en rapport avec la médiation (25 % des cas), autres

formations, validation des acquis de l'expérience... Dans 75 % des cas, les salariés embauchés sont de nationalité française. L'âge moyen se situe entre 40 et 50 ans.

Les associations sont les principaux employeurs des adultes-relais (environ 80 % des conventions signées). Le secteur public local, auquel le dispositif a été étendu en 2002, constitue le second employeur (15 %). Les offices ou SA HLM, établissements d'enseignement et sociétés de transports ne sont directement employeurs que dans environ 5 % des cas.

- Objectifs et champs d'intervention des adultes-relais

Comme le précise la charte de référence de la médiation sociale adoptée par le Comité interministériel des villes du 1er octobre 2001, « *la médiation sociale est définie comme un processus de création et de réparation du lien social et de règlement des conflits de la vie quotidienne, dans lequel un tiers impartial et indépendant tente, à travers l'organisation d'échanges entre les personnes ou les institutions, de les aider à améliorer une relation ou de régler un conflit qui les oppose.* »

La médiation sociale est une activité spécifique qui ne doit pas se confondre avec d'autres activités éducatives, de travail social ou de sécurité des biens et des personnes. Elle doit au contraire se développer en concertation et en complémentarité avec ces activités.

Compte tenu de la spécificité des contextes locaux et de la diversité des employeurs, les adultes-relais exercent des activités riches et diversifiées à partir d'un noyau d'activités qui constitue leur cœur de fonction.

Le noyau d'activités, cœur de fonction des adultes-relais/médiateurs de ville, est le suivant :

- accueillir, écouter, orienter, faciliter le dialogue et la communication ;
- aider et accompagner les personnes dans leurs démarches, être une interface entre les individus et les institutions, entre les institutions elles-mêmes ;
- réguler les tensions, les conflits entre individus, entre individus et institutions et contribuer à améliorer ou à préserver le cadre de vie ;
- susciter des projets, organiser et prendre en charge des activités permettant de créer du lien social ;
- animer et contribuer à renforcer la vie sociale et associative de proximité et s'inscrire dans des partenariats sur un territoire.

Les différents types d'emplois d'adultes-relais concernés se répartissent comme suit, par ordre décroissant d'importance :

- le médiateur social et culturel (en particulier les ex-femmes relais) : il vise à développer l'autonomie des personnes par une fonction d'interface entre les

populations et les institutions, autour d'un objectif principal concernant l'accès aux droits et leur reconnaissance pour des populations en difficulté d'insertion sociale et culturelle ;

– le médiateur en rapport avec l'école : il améliore le dialogue et participe au renforcement des liens entre l'institution scolaire, les élèves et leur famille ; il régule les conflits, prévient l'absentéisme et contribue à améliorer la réussite éducative ;

– l'agent de prévention et de médiation en rapport avec les espaces publics et ouverts au public : par une présence active de proximité, il contribue à la tranquillité publique (régulation des différends et conflits d'usage des espaces publics, prévention des situations à risques), au rétablissement du lien social et à la réduction du sentiment d'insécurité ;

– le correspondant de nuit : il contribue à la qualité de la vie résidentielle nocturne et à la tranquillité des personnes par une présence humaine rassurante la nuit, une écoute et une aide aux personnes en détresse, ainsi qu'une prévention des dégradations et une régulation des conflits de voisinage et d'usage des espaces collectifs ;

– l'agent d'ambiance et de médiation dans les transports : par une présence active dans les stations, espaces d'accueil ainsi que dans les bus, tramways et métros, il veille au bon fonctionnement du service rendu et à la tranquillité des voyageurs (accueil, information, orientation, aide, assistance, respect du règlement, régulation des conflits) ;

– le médiateur en rapport avec la santé publique : démarche d'information et de prévention, de médiation entre les personnes et les praticiens de la santé visant à améliorer l'accès aux soins des personnes en difficulté d'insertion sociale et culturelle ;

– le médiateur en rapport avec les services publics : par une démarche d'écoute, d'information et d'accompagnement, il vise à faciliter l'accès aux services publics des personnes éprouvant des difficultés à bien les utiliser pour des raisons liées un niveau modeste d'instruction, à une mauvaise maîtrise de la langue française ou à des difficultés économiques et sociales.

- Éléments de bilan et évaluation de l'activité des adultes-relais

Les adultes-relais sont conduits à travailler avec de nombreux partenaires, que cela soit en amont ou en aval de leurs interventions, ce qui témoigne à la fois de leur reconnaissance par les différents métiers de l'humain et de l'importance des passages de relais pour une prise en charge adaptée des publics et des situations.

Les travailleurs sociaux (assistants de service social, mais également éducateurs spécialisés, voire conseillers en économie sociale et familiale) constituent les principaux partenaires des médiateurs sociaux, suivis des

personnels de l'éducation nationale, des services municipaux, des bailleurs sociaux, des éducateurs spécialisés, des coordonnateurs de conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance, des services sanitaires ou encore d'associations locales.

L'établissement d'un protocole de collaboration (37 % des cas) ou d'une charte de déontologie (12 % des situations) avec les partenaires représente pour le service de médiation un signe d'engagement spécifique et un élément de reconnaissance vis-à-vis des partenaires et des usagers.

Les principales situations traitées par les adultes-relais (*cf.* enquête confiée par la DIV à l'IFOP, juin 2005) sont les suivantes :

- difficultés d'ordre social, situations de détresse sociale (difficultés familiales, problèmes de logement, d'emploi, de santé...);
- conflits d'usage des espaces publics et/ou ouverts au public (sur la voie publique, dans un équipement public, dans un jardin public, occupation de halls d'immeuble...);
- conflits ou difficultés en rapport avec l'institution scolaire (entre élèves et institution, entre familles et école, entre élèves);
- conflits de voisinage, nuisances sonores;
- difficultés d'accès aux services publics;
- situations de détresse psychologique;
- dégradations (veille technique, repérage, signalement, premier traitement);
- difficultés liées à des conduites addictives;
- accompagnement de professionnels dans leurs interventions;
- conflits dans les transports collectifs (incivilités, fraude).

Les principaux indicateurs d'impact de l'activité des adultes-relais sont une contribution active à la cohésion sociale et à la tranquillité publique :

- le renforcement de l'implication des autres professionnels de proximité et de la coopération avec ceux-ci;
- l'augmentation de la fréquentation d'un équipement ou d'un service;
- la diminution du sentiment d'insécurité;
- la diminution de dégradations;

- la réduction des délais d'intervention ou de prise en charge de certains problèmes ;
- le signalement et la prise en compte de personnes en difficulté, avec une régularisation de droits ;
- la réduction du nombre de réclamations des usagers et la baisse des plaintes ou procédures contentieuses ;
- l'augmentation des recettes et la diminution de la fraude (notamment dans les transports) ;
- la diminution des conflits enseignants-parents d'élèves et la réduction de l'absentéisme scolaire ;
- l'amélioration du cadre de vie ;
- ou encore la responsabilisation accrue des usagers.

E.– ÉDUCATION

Le programme de « réussite éducative », volet éducatif du plan de cohésion sociale (programmes 15 et 16) présenté en juin 2004, a nécessité au préalable :

- des mesures législatives qui ont été inscrites dans la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale (articles 128 à 132) ;
- et plusieurs mesures réglementaires qui ont été prises en application de la loi relativement aux EPLE, aux caisses des écoles, aux GIP et à la rémunération des agents de l'État pour collaboration occasionnelle aux dispositifs de réussite éducative.

La mise en œuvre effective du programme de « réussite éducative » a commencé à partir de la publication de la circulaire DIV du 27 avril 2005 qui a défini les modalités d'élaboration, de portage, d'instruction et de labellisation au niveau national des projets locaux. Son application a été précédée et suivie de 30 réunions en région ou en départements associant soit territorialement l'ensemble des acteurs impliqués, soit régionalement ou nationalement par grands réseaux d'acteurs.

L'objectif visé sur cinq ans est un accompagnement depuis l'école maternelle et jusqu'au terme de la scolarité obligatoire de 200 000 enfants et adolescents qui ne bénéficient pas d'un environnement social, familial et culturel favorable à leur développement harmonieux et présentent des signes de fragilité. L'approche proposée dans le cadre de ce programme innovant à plusieurs égards conjugue deux points de vue qui ont souvent été opposés en France pour la mise en œuvre de politiques publiques dans le champ éducatif. Elle articule à une entrée

territoriale, une entrée par les publics en mettant l'accent sur les parcours individuels.

Au plan méthodologique, l'introduction d'une structure juridique pour la mise en œuvre du projet de réussite éducative marque un changement important par rapport aux modalités qui prévalent pour tous les autres dispositifs contractuels du domaine éducatif, où les collectivités territoriales assurent généralement le pilotage au plan local et l'État aux plans régional, départemental et national. Dans le cas de la réussite éducative, c'est une structure juridique « tierce » de type établissement ou groupement d'intérêt public qui assume la responsabilité du projet et contractualise avec l'État. Cette structure juridique intègre les fonctions supports classiques d'administration, de gestion et de coordination des actions et intervenants sur lesquels s'appuie la mise en œuvre du projet local.

Le programme « réussite éducative » est décliné selon deux modalités distinctes :

- Le projet de réussite éducative

Le projet de réussite éducative est porté par une structure juridique telle qu'une caisse des écoles, un groupement d'intérêt public, un établissement public local d'enseignement, un centre communal d'action sociale qui rassemble, soit au sein de son conseil d'administration, soit au sein d'un comité de pilotage ou pour la caisse des écoles d'un conseil consultatif, l'ensemble des partenaires institutionnels et associatifs concernés.

Il décline sur la base d'un diagnostic partagé sur le territoire, une programmation d'actions dédiées aux enfants ou adolescents les plus fragilisés et à leur famille vivant sur les territoires en ZUS ou scolarisés en ZEP-REP. Ces actions se déroulent essentiellement hors temps scolaire et n'ont vocation à se substituer ni à l'action de l'Ecole, ni aux dispositifs existants dont elles sont complémentaires. La programmation peut intégrer certaines actions existantes à condition qu'elles soient ciblées⁽¹⁾ et qu'elles concourent aux objectifs du programme. Elle doit encore proposer de nouvelles interventions qui permettent d'apporter une aide personnalisée aux enfants ou adolescents et de leur famille qui sont repérés comme étant en très grande difficulté par la communauté éducative (enseignants, service social et de promotion de la santé de l'Éducation nationale, réseaux d'aides aux élèves en difficulté (RASED), conseillers d'orientation psychologues (COPSY), inter secteur de pédopsychiatrie, services de la protection maternelle infantile, intervenants de l'aide sociale à l'enfance, action sociale des départements, les associations...) À cet effet, une ou plusieurs équipes de réussite éducative réunissent des professionnels de différentes spécialités et des

(1) Pour être éligibles aux financements du plan de cohésion sociale – ces actions doivent s'adresser prioritairement aux enfants et aux adolescents de 2 à 16 ans les plus fragilisés habitant en ZUS ou scolarisés dans les établissements en ZEP et REP.

intervenants du mouvement associatif⁽¹⁾ en mesure de réaliser des prises en charge individuelles ou collectives et un suivi personnalisé. Lorsque ces intervenants sont mobilisés au-delà de leur service, ils peuvent être rémunérés⁽²⁾. L'expérience acquise dans le cadre de la veille éducative conduit les acteurs locaux à élaborer des chartes de confidentialité fixant les modalités de partage des informations, sans faire obstacle à l'évaluation du programme sur la base de données non nominatives.

- Les internats de réussite éducative

Le programme « réussite éducative » permet de soutenir des projets d'internat éducatif émanant d'établissements d'enseignement publics ou privés ou de structures juridiques telles qu'un groupement d'intérêt public (GIP) ou une caisse des écoles, un établissement public local d'enseignement (EPL) voire un centre communal d'action sociale (CCAS).

Pour être éligibles, les projets doivent proposer un cadre de vie et de travail stable à des enfants et adolescents qui connaissent des difficultés familiales ou environnementales compromettant leurs chances de réussite. Les conditions d'encadrement et de soutien éducatif, psychologique et culturel doivent y être optimales. La subvention qui peut être accordée concerne essentiellement la mise en place et le fonctionnement de projets éducatifs, sportifs et culturels développés au sein d'un internat, hors temps scolaire, et le cas échéant et en liaison avec les partenaires institutionnels, les surcoûts liés à l'hébergement loin du domicile familial qui ne pourraient être pris en charge par leur famille ou par des fonds sociaux.

Dans les deux cas, les moyens financiers du plan de cohésion sociale sont alloués au projet global dans le cadre d'une convention pluriannuelle⁽³⁾ signée entre le préfet et la structure juridique. Cette convention arrête les objectifs généraux du projet local, le ou les territoires concernés, les publics repérés, l'ingénierie envisagée, le programme d'actions, les procédures d'évaluation ainsi que les financements apportés par l'État et les co-financements. Ces financements sont réévalués annuellement par voie d'avenant sur la base d'un bilan intégrant les indicateurs fixés au plan national.

En 2005, 226 projets de réussite éducative et dix projets liés à un internat de réussite éducative ont été labellisés par la DIV pour un montant total de 35 millions d'euros.

(1) Enseignants, coordonnateurs de ZEP-REP, éducateurs, animateurs, travailleurs sociaux, psychologues, pédopsychiatres, rééducateurs, intervenants sportifs, culturels et associations agréées...

(2) Décret n°2005-909 du 2 août 2005 instituant une indemnité de vacation pour collaboration occasionnelle aux dispositifs de réussite éducative des agents publics et des personnels qualifiés n'appartenant pas à l'administration. Il est complété par l'arrêté du 2 août 2005 pris pour l'application de l'article 3 du décret précité.

(3) Le terme de cette convention ne peut dépasser l'échéance fixée par l'article 132 de la loi de programmation pour la cohésion sociale, à savoir le 31 décembre 2009.

- L'opération « école ouverte »

Lancée en 1991, l'opération « école ouverte » consiste à ouvrir les collèges et les lycées pendant les vacances scolaires, ainsi que les mercredis et les samedis durant l'année scolaire, pour accueillir des enfants et des jeunes qui ne partent pas ou peu en vacances.

Dans ce cadre, des activités à la fois scolaires, culturelles et sportives leur sont proposées avec l'objectif de rétablir une image positive de l'école dans les quartiers.

Une nouvelle charte « école ouverte » a été signée le 19 décembre 2002, par le ministre délégué à l'Enseignement scolaire, le ministre délégué à la Ville et à la rénovation urbaine, le ministre délégué à la Famille, le directeur du FASILD. Elle a fixé les conditions pour que l'école joue un rôle moteur dans l'espace social et souligne la complémentarité de l'opération « école ouverte » avec tous les dispositifs éducatifs existant sur les territoires.

Au plan qualitatif, les bilans font état d'une meilleure intégration des élèves participant à la communauté scolaire et d'un changement de leur comportement. Ils constatent une diminution de l'absentéisme scolaire, le développement de valeurs liées à la citoyenneté (solidarité, responsabilité, respect) ainsi qu'une implication plus grande dans la vie de l'établissement.

Cette initiative interministérielle bénéficie de financements du ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, du ministre délégué à la Cohésion sociale, du ministre délégué à la Famille, du FASILD. Depuis 2004, ces crédits sont répartis par la DIV entre toutes les régions sur la base du nombre de semaines d'« école ouverte » prévues dans les établissements en ZEP, REP et ZUS.

En 2005, 676 établissements secondaires et 454 écoles primaires ont participé à l'opération au cours de 3 772 semaines d'ouverture permettant d'accueillir près de 130 000 jeunes. 62 % des établissements participant sont situés en ZEP/REP ou ZUS. La participation du ministre délégué à la Cohésion sociale s'est élevée à 1,58 million d'euros sur un budget total de 17,2 millions d'euros.

F.– SANTE

Les crédits nationaux de la DIV concourent au financement de la mise en œuvre de nouveaux « ateliers santé ville » (ASV). Les créations d'ASV en 2004 ont été financées à hauteur de 1 028 664 euros.

Les circulaires budgétaires annuelles prévoient la prise de relais l'année suivante par les crédits déconcentrés du FIV. La continuité de la démarche et ses cofinancements reposent sur les priorités locales et le montant de l'enveloppe déléguée aux préfets.

Les demandes DDASS/préfecture de crédits nationaux en 2005 ont concerné pour une part les ASV existants en 2002-2003-2004 suite à la baisse de crédits de l'enveloppe déconcentrée. Celle-ci n'a pas permis de maintenir la continuité des financements par les sous-préfets à la ville sur leur enveloppe de crédits déconcentrée, et intervenant le plus souvent en co-financement avec les DDASS et les collectivités territoriales.

De fait, un bon nombre de communes qui souhaitaient s'engager dans la démarche n'ont pu bénéficier d'un financement. Le choix a été de maintenir les ASV existants.

*

* *

DEUXIEME PARTIE : LE LOGEMENT

La crise du logement était liée à la fois à une production trop longtemps insuffisante et à une augmentation de la demande dont les causes sociologiques sont connues : décohabitation, familles éclatées et recomposées, *etc.* Dans de nombreuses régions et dans la plupart des grandes agglomérations, il demeure une forte insuffisance de l'offre de logements accessibles, qui s'explique en grande partie par une construction insuffisante au cours des deux décennies écoulées. Durant cette période, la production totale n'a été que de 300 000 logements par an, avec une baisse jusqu'à 250 000 certaines années. Le nombre de logements sociaux financés au cours des 10 dernières années n'a été que de 50 000 par an, avec même 40 000 seulement en 2000.

De ce fait, nos concitoyens ont des difficultés à trouver un logement correspondant à leurs besoins, tant en locatif qu'en accession, alors que le logement est une de leurs préoccupations majeures. Ceci est particulièrement vrai pour les ménages à revenus modestes.

Le plan de cohésion sociale a permis d'inverser la tendance. Le Gouvernement a engagé en 2004 une politique volontariste de développement de l'offre. Le plan de cohésion sociale qui couvre la période 2005-2009, prévoit des objectifs ambitieux pour lesquels les financements de l'État sont garantis grâce à une loi de programmation. Pour le logement social dans le parc public : 500 000 logements en 5 ans ; pour le logement à loyers maîtrisés dans le parc privé : 200 000 logements en 5 ans.

En même temps, le Gouvernement a décidé d'encourager l'accession à la propriété : les prêts à taux zéro dédiés à l'accession sociale dans le neuf ont donc été étendus à l'accession dans l'habitat existant.

Grâce à la mobilisation de tous les partenaires (collectivités, organismes sociaux, propriétaires), les objectifs du plan de cohésion sociale en 2005 ont été en grande partie atteints. Plus de 80 000 logements sociaux ont été financés dans le parc public, soit le plus haut niveau depuis 10 ans et le double de la production de l'année 2000. Le nombre de prêts à taux zéro est passé de 80 000 à 200 000. 410 000 nouveaux logements ont été mis en chantier en 2005 (et même 420 000 sur les 12 derniers mois), un chiffre record, inégalé depuis 25 ans.

En septembre 2005, le Premier ministre, M. Dominique de Villepin, a appelé l'ensemble des acteurs du logement, notamment le monde HLM et les représentants du parc privé, à établir un nouveau pacte national pour le logement. Ce pacte vise à conforter le plan de cohésion sociale et à amplifier l'effort de construction dans tous les secteurs (logement social, locatif privé, accession sociale...) et dans toutes les régions.

Il comprend des actions opérationnelles qui sont en cours de mise en œuvre, mais surtout des dispositions législatives qui figurent dans le projet de loi portant engagement national pour le logement (ENL).

La mobilisation de la ressource foncière pour la production de logements comprend :

– la mise à disposition d’une partie importante du patrimoine foncier de l’État et de ses établissements publics en faveur de la construction de logements (la programmation des cessions de terrains publics arrêtée permettra la mise en chantier de 30 000 logements dans les 3 prochaines années ; lorsque ces terrains accueilleront des logements sociaux, le prix de cession pourra être réduit jusqu’à 35 %) ;

– la création par la Caisse des dépôts et consignations, depuis fin 2005, de nouveaux prêts dédiés aux acquisitions foncières, d’une durée pouvant aller jusqu’à 60 ans ;

– la mise à la disposition des maires de nouveaux outils dans le cadre de la loi ENL : possibilité d’introduire dans les documents locaux d’urbanisme de nouvelles dispositions incitatives en faveur du logement ; possibilité de majorer la taxe sur les terrains constructibles qui restent non bâtis, afin de lutter contre la rétention foncière ; transparence accrue des marchés fonciers par la transmission gratuite aux maires des données foncières détenues par les services fiscaux.

Le développement de l’offre de logements locatifs à loyers maîtrisés comprend :

– pour les logements sociaux financés au cours du plan de cohésion sociale, le remboursement intégral par l’État aux collectivités territoriales de l’exonération de la taxe foncière ;

– la création de deux nouveaux dispositifs d’incitation fiscale à l’investissement locatif : le « Borloo populaire » pour la construction neuve qui aura des contreparties sociales (loyer inférieur à 30 % du marché et plafonds de ressources) à ses avantages fiscaux ; le dispositif d’investissement locatif dans l’ancien qui bénéficiera d’une déduction spéciale de 30 % pour des loyers de niveau intermédiaire et de 45 % pour des loyers de niveau social ;

– une déduction forfaitaire de 30 % pour les logements vacants remis sur le marché avant la fin 2007, cette incitation étant cumulable avec le nouveau dispositif d’investissement locatif dans l’ancien ;

– l’élargissement du taux réduit de TVA aux hébergements d’urgence, ce qui permettra de faciliter la réalisation du programme de 5 000 logements d’urgence et d’insertion.

Un nouveau développement de l'accès social à la propriété, pour répondre à l'aspiration forte des Français passe par :

– un taux de TVA à 5,5 % pour l'accès social dans les quartiers en rénovation urbaine ;

– le développement du nouveau mécanisme de dissociation du foncier et du bâti, qui permet à un particulier d'acquérir sa maison tout en louant le terrain et d'acquérir le terrain dans un deuxième temps, ouvrant ainsi l'accès à des ménages aux ressources plus modestes ;

– ces outils permettent aux constructeurs et collectivités locales de monter des projets de Maisons à 100 000 euros.

Le renforcement de l'accès de tous à un logement confortable comprend :

– l'amélioration des mécanismes d'attributions de logements sociaux pour les publics prioritaires ;

– l'incitation à la mobilité dans le parc social par un nouveau dispositif de supplément de loyers ;

– la lutte contre l'habitat indigne par une simplification des procédures et une accélération du traitement des situations d'urgence ;

– l'interdiction des coupures d'eau, d'électricité et de gaz pour les ménages en difficulté pendant la période d'hiver.

Une fois la loi ENL votée, les outils essentiels à la conduite d'une ambitieuse politique du logement seront en place. Il restera, avec tous les acteurs du secteur de l'habitat, à poursuivre sa mise en œuvre afin que le rythme de construction franchisse rapidement le niveau de 450 000 logements par an et que les efforts fournis depuis trois ans apportent des réponses à la demande légitime de logement de nos concitoyens.

I.- L'EXECUTION DU BUDGET DU LOGEMENT EN 2005

A.- PRÉSENTATION EN MODE ORDONNANCE DE 1959

1.- Consommation des crédits

Les crédits du logement ont été consommés selon le tableau présenté ci-après.

En loi de finances initiale pour 2005, le budget du logement s'élevait à 6,435 milliards d'euros. Les crédits se répartissent, pour l'essentiel, entre les aides personnelles au logement (5,179 milliards d'euros) et les aides à la pierre (1,170 milliard d'euros en autorisations de programme et 1,255 milliard d'euros

en crédits de paiement sur le chapitre 65-48). Par rapport aux dotations inscrites en loi de finances initiale pour 2005, le budget du logement a connu les évolutions suivantes.

Votre Rapporteur spécial note que sur le chapitre 65-48/10 « opérations locatives sociales et renouvellement urbain hors politique de la ville », pour l'année 2005, le montant des engagements s'est élevé à 442,7 millions d'euros et pour les crédits de paiement les mandatements ont atteint 468,6 millions d'euros. Les dotations de la loi de programmation pour la cohésion sociale en matière de financement du logement social ont donc été scrupuleusement respectées. ⁽¹⁾

- Loi de finances rectificative

Les crédits ouverts en loi de finances rectificative pour 2005 s'élèvent à 155,370 millions d'euros et concernent la contribution de l'État au financement des aides à la personne. Ces crédits ont été engagés et ordonnancés en 2006 lors de la période complémentaire.

- Transferts

Par arrêté du 19 décembre 2005 (JO du 23 décembre 2005), un transfert d'un montant de 4,5 millions d'euros en autorisations de programme et en crédits de paiement a été opéré de la section « emploi et travail » du ministère du Travail, santé et cohésion sociale vers la section « logement » de ce même ministère, chapitre 65-50 « contribution au fonds de garantie de l'accession sociale ». Ce transfert a eu pour objet, dans le cadre de l'accord conclu avec les établissements de crédit, le paiement des dernières cotisations de l'État au Fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (FGAS) qui a été remplacé, à compter du 1^{er} janvier 2006, par un dispositif ne faisant plus appel à des cotisations versées *a priori* par l'État.

(1) Voir le rapport spécial (annexe n° 41 au rapport général n° 2568) du 12 octobre 2006 de M. François Scellier, page 46.

CONSOMMATION DES CRÉDITS DE LOGEMENT EN 2005

(en euros)

Chapitres		LFI	LFR	Transferts	Mouvements en gestion	Reports	Annulations	Fonds de concours	Gels	Crédits disponibles	Dépense	Taux de mandatement
34-30		1 609 796				300 000	-400 000			1 509 796	752 652	50 %
36-40/10		5 700 000								5 700 000	5 700 000	100 %
37-40/10		13 000 000				6 500 000	-423 120			19 076 880	5 597 488	29 %
44-30		9 008 000				1 581 944	-489 000			10 100 944	9 765 695	97 %
44-40/10		20 943 695								20 943 695	20 943 695	100 %
46-40/10		5 179 000 000	155 370 000			350 000 000				5 684 370 000	5 684 370 000	100 %
55-21/40	AE					8 020 796				8 020 796	202 392	3 %
	CP	200 000				576 880			-576 880	200 000		0 %
57-30	AE	8 099 000			1 400 040	10 496 621		53 970	-4 000 000	16 049 631	8 924 229	56 %
	CP	14 921 000				2 777 400	-4 677 400	53 970		13 074 970	10 411 559	80 %
65-30	AE	2 410 000				31 263				2 441 263	2 199 371	90 %
	CP	2 115 000				115 183	-715 182			1 515 001	1 502 368	99 %
65-48	AE	1 170 630 000			10 602 785	253 276 331	-2 491 237		-28 901 339	1 403 116 540	1 374 120 115	98 %
	CP	1 255 430 000			165 382	201 804 743	-57 486 316		-117 000 000	1 282 913 809	1 277 636 864	100 %
65-50/10	AE	25 000 000		4 500 000		7 847 755				37 347 755	32 000 000	86 %
	CP	25 000 000		4 500 000		12 847 754	-10 347 754		-10 347 754	21 652 246	32 000 000	148 %
TOTAL	AE	1 206 139 000		4 500 000	12 002 825	279 672 766	-2 491 237	53 970	-32 901 339	1 466 975 985	1 417 446 107	97 %
	CP	6 526 927 491	155 370 000	4 500 000	165 382	576 503 904	-74 538 772	53 970	-127 924 634	7 061 057 341	7 048 680 321	100 %

INTITULE DES CHAPITRES

Chapitre	Intitulé
34-30	Moyens spécifiques de fonctionnement et d'information
	Art. 10. Information du public, des collectivités locales, des services et des professions. Éditions et actions de formation
	R. 20. Secrétariat permanent du plan urbanisme, construction et architecture. Recherche
36-40.	Art. 10. Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat. Subvention de fonctionnement
37-40	Art. 10. Lutte contre le saturnisme et l'insalubrité
44-30	Interventions en faveur du logement et de l'habitat
	Art. 20. Actions de concertation, de formation et d'animation dans le secteur du logement
	Art. 30. Subventions à l'association nationale et aux associations départementales pour l'information sur le logement
	Art.50. Paiement à la SGFGAS des frais de gestion du prêt à taux zéro et du dispositif de sécurisation de l'accession sociale
	<i>Art. 60. Contribution au paiement des frais de structure des établissements publics d'aménagement</i>
	<i>Art. 70. Subventions aux agences d'urbanisme</i>
44-40	R. 10. Recherche scientifique et technique. Subvention de fonctionnement. Centre scientifique et technique du bâtiment
46-40	<i>Art 10. Contribution de l'État au financement des aides à la personne</i>
46-50	<i>Participation de l'État aux FSL et aux fonds d'aides aux accédants en difficulté. Subventions aux ALT</i>
	<i>Art. 10. Participation de l'État aux FSL</i>
	<i>Art. 20. Contribution de l'État au FNAL pour l'aide aux ALT</i>
55-21	Logements, travaux
	<i>Art. 10. Travaux dans les grands sites nationaux et opérations exemplaires</i>
	<i>Art. 20. Acquisitions foncières</i>
	Art. 40. Résorption de l'insalubrité : réalisation de travaux d'office de sortie d'insalubrité
57-30	Études en matière de construction, de logement et d'habitat
	Art. 10. Études centrales et locales en matière d'habitat. Études en matière d'urbanisme antérieures au 1 ^{er} janvier 2005
	Art. R. 20 PUCA. Recherche
65-30	Subventions en matière de recherche
	PUCA. Recherche
	CSTB. Autres dépenses d'équipement. Recherche
65-48	Construction et amélioration de l'habitat
	Art. 10. Opérations locatives sociales et renouvellement urbain hors politique de la ville
	Art. 30. Qualité de l'habitat et de la construction. PUCA
	Art. 40. Accession à la propriété. Prêt sans intérêt.
	Art. 60. Opérations de démolition, réquisition et changement d'usage antérieurs au 1er janvier 2004 et aires d'accueil des gens du voyage
	Art. 70. Résorption de l'habitat insalubre
	Art. 80. Opérations en ZUS, GPV et ORU et dotation à l'agence nationale pour la rénovation urbaine
	Art. 90. Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat. Subvention d'investissement
65-50	Art. 10. Contribution de l'État au FGAS

- Mouvements en gestion

Comme chaque année, il a été procédé à plusieurs mouvements internes au cours de la gestion 2005. Destinés à « optimiser les dépenses », selon l'expression pudique du ministère, ils traduisent pour partie un défaut persistant de réalisme des autorisations initiales, notamment sur les aides à la personne. Ces mouvements ont concerné principalement le chapitre 65-48 (construction et amélioration de l'habitat). En crédits de paiement, ces mouvements ont permis de couvrir des demandes de paiement intervenant à brève échéance en matière de

résorption de l'habitat insalubre (RHI), d'aménagement des aires d'accueil pour les gens du voyage et de prêt à 0 %.

Par mouvements internes, il a également été possible d'accorder un complément de subventions, d'une part, à l'Association nationale pour l'information sur le logement (ANIL) afin de la soutenir dans son rôle d'animation et de relais dans un contexte en pleine évolution, et, d'autre part, de donner des moyens supplémentaires aux associations œuvrant dans le domaine du logement en faveur des plus démunis.

Des autorisations de programmes reportées de l'année 2004 sur 2005, sur le chapitre 65-48, ont également fait l'objet de mouvements internes. Grâce à ces opérations, il a été possible de majorer de 11 millions d'euros et de porter ainsi à 22 millions d'euros le montant total d'autorisations de programme pour les opérations de RHI, qui incluent parfois la démolition de l'immeuble et le relogement des familles. Cette très nette accélération des opérations financées en RHI a permis le traitement de 26 dossiers en 2005 correspondant à 849 logements insalubres irrémédiables, contre 477 en 2004.

Enfin, des autorisations de programme ont été rouvertes pour un montant de 5 934 800 euros au titre des opérations clôturées d'office ; des remontées de reliquats d'autorisations de programme, non utilisés au niveau local, ont été effectuées pour un montant d'environ 6 millions d'euros. Ces autorisations de programme, rendues à nouveau disponibles, ont été déléguées en partie.

- Reports

Le montant des reports 2004 sur 2005 s'élevait à 576,5 millions d'euros en crédits de paiement. Par rapport aux 5 547 millions d'euros de crédits de paiement prévus dans la loi de finances initiale pour 2005 sur l'ensemble des deux programmes relatifs au logement, cela représente donc un pourcentage de plus de 10 %. La répartition par chapitre est reprise dans le tableau ci-dessus.

Votre Rapporteur spécial a déjà regretté le montant élevé de ces reports, qui ont dépassé la norme de 3 % prévue dans la LOLF, et faussent ainsi la portée du vote du Parlement. L'article 15 de la LOLF dispose que « *les crédits inscrits sur les autres titres du programme ⁽¹⁾ bénéficiant du report peuvent être majorés dans la limite globale de 3 % de l'ensemble des crédits initiaux inscrits sur les mêmes titres du programme à partir duquel les crédits sont reportés. Ce plafond peut être majoré par une disposition de loi de finances* ». L'article 62 de la LOLF prévoit une entrée en application de ces dispositions « *aux crédits de dépenses ordinaires et aux crédits de paiement de l'exercice 2005, pour ceux d'entre eux qui sont susceptibles de faire l'objet de reports* ». **Votre Rapporteur spécial rappelle que le dépassement de ce plafond, s'il n'est pas expressément majoré par une loi de finances, pourrait conduire à des**

(1) Hors titre 2.

annulations importantes et à une baisse regrettable des moyens financiers consacrés à ce programme.

– Le report de 350 millions d’euros correspond aux crédits ouverts par la loi de finances rectificative pour 2004 sur le chapitre 46-40/10 « contribution de l’État au financement des aides à la personne ». Ces crédits sont destinés au paiement des aides à la personne (ALS, ALF, APL). **Or la consommation de ces aides est sensible à la conjoncture économique, au niveau de revenu des bénéficiaires et à l’état du marché de l’emploi.** Compte tenu du ralentissement économique, des crédits supplémentaires s’avèrent donc nécessaires. Ils ont été ordonnancés en 2004 et payés en 2005 ⁽¹⁾. **Le ministère fait valoir que l’élément difficile à programmer, les aides à la personne, ont tendance à baisser du fait d’une baisse des besoins, due à la revalorisation du SMIC et à la baisse du chômage. Votre Rapporteur spécial compte sur le ministère pour veiller à affiner les prévisions de dépense ; il restera très attentif à ce sujet au cours de l’examen des prochains projets de lois de finances.**

– Dans le chapitre 65-48 « construction et amélioration de l’habitat », sur les 201,8 millions d’euros de reports (14,7 % de la dotation initiale), 100 millions d’euros sont issus également de la loi de finances rectificative et se répartissent pour 50 millions d’euros sur l’article 10 « opérations locatives sociales et renouvellement urbain hors politique de la ville » et 50 millions d’euros sur l’article 40 « accession à la propriété. Prêt sans intérêt ».

– 6,5 millions d’euros ont été reportés sur le chapitre 37-40 « lutte contre l’insalubrité », soit 50 % de la dotation votée en loi de finances initiale.

– 1,58 million d’euros a été reporté sur le chapitre 44-30 « interventions en faveur du logement et de l’habitat » ⁽²⁾, soit 8,3 % de la dotation initiale.

– 2,77 millions d’euros ont été reportés sur le chapitre 57-30 « études en matière de construction, de logement, d’habitat et d’urbanisme », soit 16,3 % de la dotation initiale.

– 12,85 millions d’euros ont été reportés sur le chapitre 65-50 « contribution au fonds de garantie de l’accession sociale », soit 51,4 % de la dotation initiale.

(1) *La Cour des comptes note, dans son rapport de mai 2006 sur les résultats et la gestion budgétaire de l’État en 2005, que « sur le budget du ministère du logement, la dotation du chapitre 46 40 « Contribution de l’Etat au financement des aides à la personne » (5 239 en 2005), a été sous évaluée, comme les deux années précédentes ; il a été opéré une ouverture supplémentaire de 155 millions d’euros en loi de finances rectificative, soit environ 3 % des crédits initiaux ; or si le montant des aides personnelles au logement (5 684 millions d’euros en 2005 sur le chapitre 46-40) ne peut être anticipé avec précision, notamment en raison des revalorisations décidées chaque année en juillet, force est de constater que ce chapitre est déficitaire depuis trois ans et que bien que les dépenses soient en hausse, les ouvertures en LFI ont été inférieures aux dépenses de l’année précédente à la fois en 2004 et en 2005. »*

(2) *Ce chapitre finance les actions de concertation et d’animation dans le secteur du logement, les associations intervenant dans le domaine du logement (ANIL, ADIL), et la dotation du FGAS.*

Les reports de 2005 sur 2006 sont évalués à 122,8 millions d'euros dans le présent projet de loi de règlement.

L'intégralité des 117,7 millions d'euros de crédits de paiement restés disponibles sur le chapitre 65-48 en fin d'année 2005 a été reportée sur l'année 2006. Le report de ces crédits a fait l'objet, dans la loi de finances pour 2006, d'une dérogation au plafond de reports de 3 %. La plus grande partie de ces reports a été affectée au programme *Rénovation urbaine* pour couvrir les besoins de paiement de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Votre Rapporteur spécial note donc que, par rapport aux 1,2 milliard d'euros de crédits de paiement prévus dans la loi de finances initiale pour 2006, ces reports représentent encore environ 10 % des crédits du programme « développement et amélioration de l'offre de logement ».

Ont également été reportés en 2006 des crédits d'un montant de 1 750 166 euros en autorisations de programme et 41 381 694 euros en crédits de paiement (dont 40 millions d'euros provenant des reports de 2005 sur 2006 du chapitre 65-48) dont 225 090 euros en autorisations de programme et crédits de paiement applicables au programme 109 *Aide à l'accès au logement*.

- Annulations

Une annulation de 2,491 millions d'euros en autorisations de programme et crédits de paiement est intervenue par décret du 29 avril 2005 dans le cadre de la compensation des dépenses liées au référendum sur la constitution européenne ; cette annulation a porté sur les crédits qui avaient été précédemment gelés sur le chapitre 65-48.

Les annulations suivantes ont été opérées par décret du 3 novembre 2005 et se sont élevées à 72 millions d'euros pour les crédits de paiement. La répartition par chapitre est indiquée dans le tableau figurant ci-dessus.

Les autorisations de programme n'ayant pas été affectées ou engagées à la fin de l'année 2005 n'ont pas été reportées en 2006, compte tenu des nouvelles règles de gestion liées à l'entrée en vigueur de la LOLF.

- Ouvertures sur fonds de concours

Le chapitre 57-30/10 « études centrales et locales » est doté de deux fonds de concours :

– le premier est destiné à recueillir les participations diverses au financement d'études locales menées dans le domaine de l'habitat,

– le second concerne la participation du Fonds européen de développement régional (FEDER) à des études.

Au 31 décembre 2005, 53 970 euros ont été versés en autorisations de programme et crédits de paiement sur le premier fonds de concours, se répartissant en 8 970 euros pour la mise en place d'un tableau de bord de l'immobilier dans les Hauts-de-Seine et 45 000 euros pour la réalisation d'un atlas franco-belge du logement transfrontalier.

2.- Régulation budgétaire

194 millions d'euros d'autorisations de programme et 311,5 millions d'euros de crédits de paiement ont été mis en réserve sur la loi de finances initiale et sur les reports. Les dégels des crédits sur la section logement sont intervenus au fil de l'exécution du budget 2005, et ont représenté 123,4 millions d'euros en autorisations de programme et 118,7 millions d'euros en crédits de paiement.

On a vu que l'intégralité des 117,7 millions d'euros de crédits de paiement restés gelés sur le chapitre 65-48 « construction et amélioration de l'habitat » a été reportée sur l'année 2006. L'essentiel des autorisations de programme qui sont restées gelées à la fin de l'année 2005 a été compensé par un recyclage de dotations de l'ANAH. Pour mener son programme d'intervention établi pour 2005 (production de logements privés à loyers maîtrisés, remise sur le marché de logements vacants...), l'ANAH a en effet recyclé des subventions engagées les années précédentes mais non utilisées, les bénéficiaires n'ayant pas donné suite à leur projet de réhabilitation.

Les gels et annulations sur le chapitre 34-30 « moyens spécifiques de fonctionnement et d'information » sont dus au fait que la totalité des crédits n'a pu être consommée, certaines manifestations prévues n'ayant pas été organisées.

**BUDGET DU LOGEMENT :
RÉGULATION BUDGÉTAIRE EN 2005 (*)**

(en euros)

chapitre	LFI + reports		gels LFI + reports		dégels		annulations		gels résiduels	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP	AP	CP	AP	CP
34-30		1 909 796		1 100 000		700 000		400.000		
37-40/10		19 500 000		6 500 000		6 076 880		423.120		
44-30		9 089 944		2 481 944		1 992 944		489.000		
55-21/40	8 020 796	776 880		576 880						576.880
57-30	18 116 062	17 698 400	4 000 000	4 677 400				4 677.400	4 000.000	
65-30	2 441 263	2 230 183		721 425		6 243		715.182		
65-48	1 426 347 755	1 459 464 926	189 999 834	285 126 169	123 448 524	109 924 671	2 491 237	57 486.316	28 901.339	117 000.000
65-50/10	32 847 755	37 847 754		10 347 754				10 347.754		
TOTAL	1 487 773 631	1 548 517 883	193 999 834	311 531 572	123 448 524	118 700 738	2 491 237	74 538.772	32 901.339	117 576.880

() Pour les chapitres concernés par la régulation uniquement.*

(source : ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement)

Cette année encore, le taux de mandatement des crédits du chapitre 37-40/10 « lutte contre le saturnisme et l'insalubrité » est faible (29 %), alors que les besoins sont importants. Il s'agit des dépenses de diagnostic technique, de travaux de mise en conformité et de mesures d'hébergement pendant la période des travaux. Les dispositifs de ce chapitre budgétaire sont relativement récents et montent en puissance progressivement. Il convient de souligner qu'en 2005, 65 départements ont fait l'objet d'une délégation de crédits sur ce chapitre contre 56 seulement en 2004. La plupart des actions engagées localement par les services donnent lieu à la passation de marchés publics pour une durée de 3 ans. De plus, se pose également le problème de la continuité de l'action en fin d'année compte tenu du décalage existant entre la date limite d'engagement et celle de paiement. Ainsi, pour les entreprises qui transmettent leurs factures à la fin du mois de décembre ou qui interviennent sur des chantiers en fin d'année, le paiement est systématiquement reporté sur la gestion suivante.

En ordonnance de 1959, les crédits de la ligne 37-40/10 étaient gérés comme des « dépenses ordinaires », sans distinction entre les montants à engager et les montants à payer. Or, la durée de réalisation d'une opération de ce type est généralement supérieure à un an, si bien que l'engagement à réaliser au cours d'une année sur une opération donnée est supérieur aux paiements à effectuer au cours de cette même année au titre de cette opération. Ainsi il y a lieu de noter que les quelque 11,9 millions d'euros d'autorisations de programme ont été réellement engagés en 2005, qui donneront lieu à des dépenses effectives en 2006 ou 2007. De ce point de vue, la gestion en autorisations d'engagement et crédits de paiement qui résulte de la mise en œuvre de la LOLF permettra, sur cette ligne, de distinguer les consommations au titre des engagements et des mandatements.

Le taux de mandatement du chapitre 55-21/40 « résorption de l'insalubrité : réalisation de travaux d'office de sortie de l'insalubrité » est proche de zéro. Il s'agit exclusivement des interventions d'office en cas d'échec de toute autre solution. Le ministère estime que ce mode d'intervention doit tendre à disparaître, au profit de modes réalisés plus en amont du dispositif, avant d'avoir recours à la contrainte. En fait les crédits ouverts sur ce chapitre (200 000 euros en crédits de paiement en LFI et 8 millions d'euros en autorisations de programme correspondant au montant des reports 2004) correspondent à l'aboutissement d'une procédure complexe : la réalisation d'office par l'État des travaux de sortie d'insalubrité prescrits par arrêté préfectoral en cas de carence du propriétaire et du maire. Les travaux d'office sont effectués aux frais des propriétaires et doivent donc faire parallèlement l'objet d'une procédure de recouvrement. Par ailleurs, l'amélioration des aides de l'ANAH à destination des propriétaires de logements insalubres et les possibilités ouvertes aux collectivités locales de bénéficier des subventions de l'ANAH contribuent à réduire les besoins de financement sur ce chapitre.

Les efforts en la matière passent aussi par la résorption de l'habitat insalubre, qui fait l'objet de subventions financées sur le chapitre 65-48/70.

Quelque 18 millions d'autorisations de programme ont ainsi été réellement engagés en 2005 sur ce chapitre, soit un montant très supérieur à ce qui était prévu en loi de finances initiales, grâce aux transferts ⁽¹⁾.

Les crédits d'étude du chapitre 57-30 sont consommés à 80 % en crédits de paiement et 56 % en autorisations de programme. Les subventions en matière de recherche du chapitre 65-30 ont été consommées à 90 % en autorisations de programme et 99 % en crédits de paiement.

Malgré une annulation de 10,35 millions d'euros, les crédits de paiement du chapitre 65-50/10 « contribution de l'État au FGAS » ont connu un taux de mandatement record de 148 %, qui est expliqué par la refonte du FGAS qui découle de la loi de finances pour 2006.

B.- PRÉSENTATION EN MODE LOLF

Votre Rapporteur spécial note que les crédits de la politique du logement ne sont pas ceux qui se prêtent le plus à une analyse en terme d'efficacité et de performance. Il s'agit pour la plupart (aides à la personne, aides à la pierre) de dispositifs proposés sous certaines conditions à nos concitoyens ou aux organismes chargés du logement social.

La Cour des comptes, dans son rapport de mai 2006 sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État en 2005, note que les deux programmes relatifs au logement ne reflètent que partiellement le financement de la politique du logement, assuré également par d'autres sources que les dépenses budgétaires (régimes sociaux, employeurs...). Or, l'absence de fascicule « jaune » budgétaire ne permet pas une vision globale de ces financements, ce qui contribuerait à éclairer le débat public.

Les indicateurs des deux programmes relatifs au logement sont opérationnels et la plupart sont renseignés dans le PAP, à l'exception des nouveaux indicateurs. Des cibles de résultats sont inscrites à un horizon de moyen terme (2009 ou 2010). La Cour des comptes note que « *ces indicateurs restent toutefois perfectibles. Les moyens d'action de l'administration sont rarement explicités. Les indicateurs de moyens subsistent, même assortis d'indicateurs de ciblage ainsi que des indicateurs de contexte. Si le PAP paraît davantage opérationnel, il existe une marge de progression sur la qualité des indicateurs. Les relations avec les principaux opérateurs (ANAH et CGLLS) n'ont pas fait l'objet de contrat en 2005.* »

(1) Sur toutes ces questions relatives à la lutte contre l'habitat indigne, voir plus bas la partie consacrée spécifiquement à ce sujet.

Votre Rapporteur spécial renvoie à son rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2006, annexe n° 41 au rapport général (n° 2568) de M. Gilles Carrez en date du 12 octobre 2005. Y est exposée une analyse détaillée des outils de la performance (indicateurs, objectifs) et de la définition de la stratégie politique. Il s'agit d'une démarche progressive et perfectible dont la mise en œuvre s'étale forcément sur plusieurs années.

1.– Consommation des crédits

La consommation des crédits présentée en mode LOLF est indiquée dans le tableau ci-après. Il est précisé que la transposition des budgets logement pour 2004 et 2005 en mode LOLF ne peut porter, pour des raisons techniques, que sur le périmètre de l'ancienne section logement. En effet, les crédits de personnel et les crédits supports (formation, informatique, contentieux...) ayant fait l'objet d'une gestion globalisée, il est impossible d'en présenter une répartition fiable par programme.

CONSOMMATION 2005 PAR PROGRAMME ET ACTION

AE	Crédits consommés en 2004	LFI 2005	LFR 2005	Fonds de concours 2005	Reports 2004	Autres mesures en gestion	Crédits disponibles 2005	Dépenses 2005	Taux de consom- mation 2005
Programme Aide à l'accès au logement	5 159 122 159	5 186 508 000	155 370 000	0	351 581 944	-900 000	5 692 559 944	5 692 224 695	100 %
Aides personnelles	5 153 000 000	5 179 000 000	155 370 000		350 000 000		5 684 370 000	5 684 370 000	100 %
Accompagnement des publics en difficultés (périmètre 2005)	6 122 159	7 508 000			1 581 944	-900 000	8 189 944	7 854 695	95,9 %
Programme Développement et amélioration de l'offre de logement	1 283 586 751	998 730 000	0	53 970	285 666 935	-21 383 770	1 263 067 135	1 201 485 381	95,1 %
Construction locative et amélioration du parc	709 231 841	939 830 000			17 013 785	-34 623 465	922 220 320	918 492 820	99,6 %
Soutien à l'accession à la propriété	552 274 719	26 500 000			238 669 858	5 285 500	270 455 358	244 726 468	90,5 %
Lutte contre l'habitat indigne	15 546 647	20 000 000			18 942 678	10 794 582	49 737 260	26 547 695	53,4 %
Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction (périmètre 2005)	4 554 544	6 500 000			1 000 268	992 313	8 492 581	5 632 474	50 %
Soutien (périmètre 2005)	1 979 000	5 900 000		53 970	10 040 346	-3 832 700	12 161 616	6 085 924	99,1 %
Total général	6 442 708 910	6 185 238 000	155 370 000	53 970	637 248 879	-22 283 770	6 955 627 079	6 893 710 076	99,1 %

CP	Crédits consommés en 2004	LFI 2005	LFR 2005	Fonds de concours 2005	Reports 2004	Autres mesures en gestion	Crédits disponibles 2005	Dépenses 2005	Taux de consommation 2005
Programme Aide à l'accès au logement	5 159 122 159	5 186 508 000	155 370 000	0	351 581 944	-900 000	5 692 559 944	5 692 224 695	100 %
Aides personnelles	5 153 000 000	5 179 000 000	155 370 000		350 000 000		5 684 370 000	5 684 370 000	100 %
Accompagnement des publics en difficultés (périmètre 2005)	6 122 159	7 508 000			1 581 944	-900 000	8 189 944	7 854 695	95,9 %
Programme Développement et amélioration de l'offre de logement	1 370 493 019	1 207 530 000	0	53 970	180 453 410	-67 405 521	1 320 631 859	1 301 499 801	98,6 %
Construction locative et amélioration du parc	724 945 260	883 830 000			65 240 302	-68 966 582	880 103 720	877 655 317	99,7 %
Soutien à l'accession à la propriété	619 212 214	291 500 000			104 619 234	6 563 246	402 682 480	400 711 072	99,5 %
Lutte contre l'habitat indigne	15 675 850	21 200 000			7 814 210	-748 430	28 265 780	14 049 978	49,7 %
Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction (périmètre 2005)	6 241 363	5 800 000			86 088	-204 179	5 681 909	5 509 079	97 %
Soutien (périmètre 2005)	4 418 332	5 200 000		53 970	2 693 576	-4 049 576	3 897 970	3 574 355	99,7 %
Total général	6 529 615 178	6 394 038 000	155 370 000	53 970	532 035 354	-68 305 521	7 013 191 803	6 993 724 496	99,7 %

2.- Mesure de la performance

L'examen en mode LOLF d'un projet de loi de règlement doit permettre, au vu d'un « rapport annuel de performance », de juger de la réalisation effective des objectifs fixés, tels que mesurés au moyen des indicateurs. On a vu que ces rapports annuels de performance ne seront transmis au Parlement que pour l'exécution 2006. Votre Rapporteur spécial a interrogé le ministère sur les résultats par rapport à l'avant-projet de performance pour 2005, éventuellement complété par le projet annuel de performance pour 2006.

Les objectifs et indicateurs des programmes *Aide à l'accès au logement et Développement et amélioration de l'offre de logement* portent soit, sur l'évaluation de l'impact des politiques du logement, soit sur l'efficacité des services qui mettent en œuvre ces politiques. La liste des indicateurs retenus lors de l'élaboration du PLF 2005 n'avait pas vocation à être définitive. D'importantes évolutions sont intervenues pour l'élaboration du PLF 2006 pour tenir compte notamment des remarques formulées par les assemblées et la Cour des comptes.

Tout d'abord il est précisé que certains indicateurs ne figurent pas dans le projet annuel de performance, car ils seraient considérés comme des indicateurs de moyens. Il est néanmoins utile de mesurer la politique du logement au regard des réalisations en matière de financement de logements locatifs sociaux, de production de logements privés à loyers maîtrisés et de financement de logements en accession sociale à la propriété. Ainsi, 81 167 logements locatifs sociaux, soit le meilleur résultat obtenu depuis plus de dix ans, ont ainsi été financés en 2005, contre 70 000 en 2004 et 58 000 en 2003. Grâce aux aides de l'ANAH, la production de logements à loyers maîtrisés a été portée de 17 000 en 2003, à 24 500 en 2004 puis à 27 683 en 2005. Le nombre de prêts à 0 % émis a progressé de 80 000 en 2004 à plus de 200 000 en 2005.

Votre Rapporteur spécial regrette que, pour un grand nombre d'indicateurs figurant dans le projet annuel de performance pour 2006, les valeurs réalisées en 2005 ne soient pas encore connues (voir tableau présenté ci-après). Il en est ainsi pour 3 des 5 indicateurs du programme *Aide à l'accès au logement* et pour 6 des 10 indicateurs du programme *Développement et amélioration de l'offre de logement*.

S'agissant des aides à la personne, l'indicateur 1-1 relatif au **taux d'effort des ménages en locatif disposant de revenus modestes** (bénéficiaires de minima sociaux, salariés au SMIC et étudiants) montre une augmentation (donc une détérioration) entre 2004 et 2005, augmentation qui était d'ailleurs prévue dans le projet annuel de performance pour 2006. La cause n'en est bien sûr pas la baisse des aides, mais l'augmentation des loyers et charges constatés en 2005. Votre Rapporteur spécial note également que les valeurs réalisées en 2005 des taux d'effort net sont toutes inférieures aux prévisions figurant dans le projet annuel de performance pour 2006. Par contre, la valeur du taux d'effort brut des étudiants est supérieure à la prévision.

Pour pallier ce problème, et se rapprocher des valeurs cibles en 2006, le Gouvernement a fait adopter une nouvelle référence de révision des loyers – qui remplace la moyenne associée de l'Indice du coût de la construction – entre en vigueur le 1^{er} janvier 2006 (article 163 de la loi de finances pour 2006 n° 2005-1719 du 30 décembre 2005).

La loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, précise dans son article 35 que l'indice de référence des loyers se substitue à la moyenne associée de l'indice du coût de la construction en matière de révision des loyers en cours de bail (dans l'*article 17 d* de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986).

La loi indique que l'indice de référence des loyers est calculé comme la somme pondérée d'indices représentatifs de l'évolution des prix à la consommation, du prix des travaux d'entretien et d'amélioration du logement, ainsi que de l'indice du coût de la construction. Le décret relatif à l'indice de référence des loyers n° 2005-1615 du 22 décembre 2005 en fixe les modalités de calcul et de publication.

L'indice 3-1 mesurant le **taux de satisfaction des usagers ayant consulté une association départementale pour l'information sur le logement (ADIL)** est de 95,5 % en 2005. Cette valeur est évidemment excellente, mais votre Rapporteur spécial ne sait comment l'interpréter en l'absence de donnée pour 2004 et de valeur cible.

S'agissant des aides à la pierre, **l'indicateur 1-1** mesurant le **pourcentage des demandeurs de logements sociaux dont l'ancienneté de la demande est supérieure à 1,5 fois l'ancienneté moyenne**, les valeurs réalisées en 2005 (données provisoires) sont toutes inférieures (donc meilleures) aux prévisions 2005 et 2006 (2004). Elles sont inférieures aux valeurs cibles dans les zones moyennement tendues et détendues, mais restent supérieures à ces valeurs cibles dans les zones tendues. Ces zones correspondent aux zones du dispositif dit « amortissement Robien » de la loi du 2 juillet 2003 sur l'urbanisme et l'habitat. C'est sur les zones tendues que devra porter l'effort du Gouvernement.

L'indicateur 1-2 mesurant le **pourcentage de logements locatifs sociaux financés ou agréés (PLUS, PLA-I, PLS)** présente des valeurs réalisées supérieures (donc meilleures) aux prévisions 2005 dans les zones moyennement tendues et détendues, mais qui restent inférieures dans les zones tendues. La valeur réalisée en 2005 de l'indicateur en zones tendues est également inférieure aux valeurs en 2004 et aux valeurs cibles. Les valeurs réalisées de l'indicateur en zones moyennement tendues et détendues sont supérieures aux valeurs en 2004 et aux valeurs cibles.

Un effort reste donc à faire dans les zones tendues, qui doivent être considérées comme prioritaires dans les projets et programmes à venir. Au niveau national, les objectifs de production des bailleurs sociaux, fixés par la loi de cohésion sociale, ont été atteints à 96 %. Dans les régions Île-de-France et PACA, où se situent principalement les zones tendues, le pourcentage est inférieur, en raison du manque de foncier disponible. De nombreuses mesures ont été prises pour améliorer cette situation. Le projet de loi portant engagement national pour le logement prévoit ainsi de simplifier les procédures d'urbanisme et de lutter contre la rétention foncière. En outre, des prêts de la Caisse des dépôts et consignations ont été créés pour financer des terrains en vue de la production de logements sociaux. Enfin, la création d'établissements publics fonciers contribue également à la mise à disposition de foncier à prix maîtrisé.

L'indicateur 1-3 mesurant le **pourcentage de logements privés à loyer maîtrisé aidés par l'ANAH par rapport au nombre total de logements locatifs aidés par l'ANAH** présente des valeurs réalisées en 2005 largement supérieures (donc meilleures) aux valeurs prévues en 2005 et aux valeurs réalisées en 2004. Elles sont même supérieures aux valeurs cibles en 2009 en zones tendues.

L'indicateur 2-1 mesurant le **pourcentage de logements locatifs sociaux financés dans les communes ayant moins de 20 % de logements locatifs sociaux (article 55 de la loi SRU) par rapport à leur objectif annuel moyen** présente des valeurs réalisées en 2005 partout supérieures (donc meilleures) aux valeurs prévues en 2005. Les réalisations sont d'autant meilleures que le taux se rapproche du seuil de 20 %. Ainsi, pour les communes ayant entre 15 % et 20 % de logements locatifs sociaux, les réalisations ont représenté... 452 % des objectifs ! Les réalisations dans les communes ayant entre 5 % et 15 % de logements locatifs sociaux ont vu leurs valeurs réalisées en 2005 supérieures aux prévisions 2006. Par contre les réalisations dans les communes ayant entre 0 % et 5 % de logements locatifs sociaux sont très légèrement inférieures aux prévisions 2006. C'est là que devra porter l'effort le plus important.

PROGRAMME 109 : AIDE A L'ACCES AU LOGEMENT

Cat.	N° de l'action	Objectif	Indicateur		Données	Valeur 2004	Valeur 2005 (prévisions au PLF 2006)	Valeur du réalisé 2005 (si disponible)
			N°	Libellé				
1	01	Aider les ménages modestes à faire face à leurs dépenses de logement	1-1	Taux d'effort brut moyen et taux d'effort net moyen des ménages en locatif (avec charges) sur trois catégories de ménages : bénéficiaires de minima sociaux, salariés et étudiants.	<p>Taux d'effort brut : dépense de logement (loyer + charges) / revenus.</p> <p>Taux d'effort net : dépense de logement (loyer + charges - aides) /revenus.</p> <p>Calculs effectués sur la base de cas type pour chaque catégorie de ménages.</p>	<p>Taux d'effort brut moyen : bénéficiaires de minima sociaux : 82,1 % salariés : 39 % étudiants : 47,4</p> <p>Taux d'effort net moyen : bénéficiaires de minima sociaux : 17,7 % salariés : 25,7 % étudiants : 24,8</p>	<p>Taux d'effort brut moyen : bénéficiaires de minima sociaux : 83,9 % salariés : 40,5 % étudiants : 48,4 %</p> <p>Taux d'effort net moyen : bénéficiaires de minima sociaux : 20,2 % salariés : 27,6 % étudiants : 26,3 %</p>	<p>Taux d'effort brut moyen : bénéficiaires de minima sociaux : 83,9 % salariés : 40,5 % étudiants : 49,3 %</p> <p>Taux d'effort net moyen : bénéficiaires de minima sociaux : 19,5 % salariés : 27,4 % étudiants : 25,8 %</p>
1	01	Aider les ménages modestes à faire face à leurs dépenses de logement	1-2	Part des crédits d'aides personnelles versées à trois catégories de ménages : bénéficiaires de minima sociaux, salariés et étudiants.	L'indicateur est calculé à partir du dernier échantillon des bénéficiaires des aides personnelles au logement dont on actualise l'aide versée selon le barème de l'année	<p>Bénéficiaires de minima sociaux : indicateur non rempli Salariés : idem Étudiants : idem</p>	<p>Bénéficiaires de minima sociaux : 33 Salariés : 29 Étudiants : 9</p>	Les données de cet indicateur seront disponibles en juin 2006

2	02	Favoriser l'insertion par le logement des personnes en grande difficulté	2-1	Pourcentage de décisions de justice prononçant l'expulsion	<p><u>Numérateur</u> : nombre de décisions d'expulsion rendues. <u>Dénominateur</u> : nombre annuel de jugements rendus portant sur les demandes d'expulsion pour impayés de loyers.</p> <p>Ces données sont recueillies auprès de chaque TI pour les demandes introduites au fond et en référé.</p>	78,70 %	74	Données définitives disponibles en juillet 2006
2	02	Favoriser l'insertion par le logement des personnes en grande difficulté	2-2	Pourcentage de ménages sortants de centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) ayant accédé à un logement autonome.	<p><u>Numérateur</u> : Nombre de personnes sortant des CHRS vers un logement autonome. <u>Dénominateur</u> : nombre total de personnes sortant des CHRS.</p>	Données définitives disponibles en juin 2006	Indicateur non renseigné	Données disponibles au 2nd semestre 2006
2	02	Veiller à une bonne information du public dans le domaine du logement	3-1	Taux de satisfaction des usagers ayant consulté une association départementale pour l'information sur le logement (ADIL).	Traitement statistique d'une enquête de satisfaction réalisée auprès des usagers consultant les ADIL (associations départementales pour l'information sur le logement)	Pas d'historique (enquête créée en 2005)	Indicateur non renseigné	95,50 %

Libellé de l'action : 01 : Aides personnelles
 02 : Accompagnement des publics en difficulté

PROGRAMME 135 : DEVELOPPEMENT ET AMELIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT

Cat.	Numéro de l'action	Objectif	Indicateur		Données	Valeur 2004	Valeur 2005 (prévision au PLF 2006)	Valeur du réalisé 2005 (si disponible)
			N°	Libellé				
1	01	Satisfaire dans les meilleurs délais la demande de logements locatifs en particulier dans les zones tendues	1-1	Pourcentage des demandeurs de logement social pour lesquels l'ancienneté de la demande est supérieure à 1,5 fois l'ancienneté moyenne en zone tendue, moyennement tendue et détendue	<p><u>Numérateur</u> : nombre de demandeurs pour lesquels l'ancienneté moyenne de la demande est supérieure à 1,5 fois l'ancienneté moyenne par zone.</p> <p><u>Dénominateur</u> : nombre total de demandeurs de logements locatifs sociaux</p>	<p>En zone tendue : 22,5 %</p> <p>En zone moyennement tendue : 20 %</p> <p>En zone détendue : 18,2 %</p>	<p>En zone tendue : 22,5 %</p> <p>En zone moyennement tendue : 20 %</p> <p>En zone détendue : 18,2 %</p>	<p>Données provisoires :</p> <p>- zone tendue : 22,2 %</p> <p>- zone moyennement tendue : 19,3%</p> <p>- zone détendue : 17,8 %</p>
1	01	Satisfaire dans les meilleurs délais la demande de logements locatifs en particulier dans les zones tendues	1-2	Pourcentage de logements locatifs sociaux financés (en PLUS et PLA-I) et agréés (PLS) en zone tendue, moyennement tendue et détendue	<p><u>Numérateur</u> : nombre de PLUS, PLA-I et PLS financés par zones.</p> <p><u>Dénominateur</u> : nombre total de logements financés en PLUS, PLA-I et PLS.</p> <p>Le zonage correspond au zonage A,B,C du dispositif de Robien instauré par la loi du 2 juillet 2003 relative à l'urbanisme et à l'habitat.</p>	<p>En zone tendue : 26,3 %</p> <p>En zone moyennement tendue : 45,8 %</p> <p>En zone détendue : 27,8 %</p>	<p>En zone tendue : 26 %</p> <p>En zone moyennement tendue : 45 %</p> <p>En zone détendue : 28 %</p>	<p>Moyenne France :</p> <p>En zone tendue : 22,4 %</p> <p>En zone moyennement tendue : 48,5 %</p> <p>En zone détendue : 28,9 %</p>

1	01	Satisfaire dans les meilleurs délais la demande de logements locatifs, en particulier dans les zones tendues	1-3	Pourcentage de logements à loyers maîtrisés aidés par l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) par rapport au total des logements locatifs aidés par l'agence en zones tendue, moyennement tendue et détendue	<u>Numérateur</u> : nombre de logements à loyers maîtrisés aidés par l'ANAH (par zone). <u>Dénominateur</u> : nombre total de logements locatifs aidés par l'ANAH (par zone).	En zone tendue : 32 % En zone moyennement tendue : 28 % En zone détendue : 25 %	En zone tendue : 40 % En zone moyennement tendue : 36 % En zone détendue : 32 %	Moyenne France : En zone tendue : 58,09 % En zone moyennement tendue : 40,75 % En zone détendue : 36,02 %
1	01	Mieux répartir les logements sociaux au sein des agglomérations	2-1	Pourcentage de logements locatifs sociaux financés dans les communes soumises à l'article 55 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains par rapport à leur objectif annuel moyen sur la période triennale par tranches.	<u>Numérateur</u> : nombre de logements financés à l'aide de PLUS, PLAI, PLS et ANAH conventionnés (par tranche). <u>Dénominateur</u> : objectif annuel moyen des communes sur la période triennale (par tranche).	Entre 0 et 5 % : 38 % Entre 5 et 10 % : 59 % Entre 10 et 15 % : 98 % Entre 15 et 20 % : 283 % Ensemble des communes : 99,8 %	Entre 0 et 5 % : 40 % Entre 5 et 10 % : 63 % Entre 10 et 15 % : 110 % Entre 15 et 20 % : 256 % Ensemble des communes : 100 %	Entre 0 et 5 % : 43 % Entre 5 et 10 % : 72 % Entre 10 et 15 % : 111 % Entre 15 et 20 % : 452 %
3b	02	Développer l'accèsion à la propriété	5-1	Part des accédants disposant de ressources inférieures aux plafonds de ressources du prêt à 0 % sur le total des accédants	<u>Accédant à la propriété</u> : personne qui acquiert un logement à l'aide d'un crédit immobilier. <u>Numérateur</u> : Nombre d'accédants à la propriété dont les revenus nets sont inférieurs aux plafonds de ressources du prêt à 0 % <u>Dénominateur</u> : nombre total d'accédants à la propriété	57 %	60 %	

3b	02	Développer l'accèsion sociale à la propriété	5-2	Part des ménages primo-accédants sur le total des accédants	<p><u>Accédant à la propriété</u> : personne qui acquiert un logement à l'aide d'un crédit immobilier. <u>Primo-accédant</u> : accédant à la propriété qui n'était pas propriétaire de sa résidence principale précédente.</p> <p><u>Numérateur</u> : nombre de primo-accédants, pour l'année considérée.</p> <p><u>Dénominateur</u> : nombre total d'accédants à la propriété, pour l'année considérée.</p>	63 %	63 %	
1	03	Lutter contre le logement indigne	3-1	Pourcentage des subventions accordées par l'ANAH pour sortir d'une situation d'indignité par rapport au total des subventions accordées par l'agence.	<p><u>Numérateur</u> : montant des subventions accordées par l'ANAH pour des sorties d'insalubrité et de péril et la réduction du risque saturnisme.</p> <p><u>Dénominateur</u> : montant total des subventions accordées par l'ANAH.</p>	13%	14%	
1	04	Adapter les logements aux besoins des personnes âgées et handicapées	4-1	Pourcentage des personnes âgées de plus de 75 ans satisfaites de leur logement du point de vue de la pratique des activités essentielles de la vie quotidienne.	<p><u>Numérateur</u> : nombre de personnes de plus de 75 ans qui se déclarent satisfaites des conditions d'usage de leur logement.</p> <p><u>Dénominateur</u> : nombre total de personnes de plus de 75 ans occupant un logement.</p>	Indicateur non renseigné	Indicateur non renseigné	

3b	04	Promouvoir le développement durable dans le logement et plus généralement dans la construction	6-1	Consommation énergétique globale des logements, corrigée des variations climatiques, dont consommation d'énergie pour le chauffage.	Il s'agit d'un indicateur global "macro-économique" qui mesure l'évolution générale globale et hors énergies renouvelables de la consommation d'énergie du secteur du logement et plus particulièrement la consommation pour le chauffage mais ne permet pas d'isoler l'influence des différents paramètres (coûts de l'énergie, performance des bâtiments, évolutions de modes de vie et de comportement, accroissement du parc, <i>etc.</i>).	Données disponibles en juin 2006	Total : 467 Twh Dont chauffage : 320 Twh Dont eau chaude sanitaire : 53 Twh	
3b	04	Promouvoir le développement durable dans le logement et plus généralement dans la construction	6-2	Consommation énergétique globale, tous usages confondus (chauffage, eau chaude sanitaire, cuisson, usages spécifiques) des bâtiments d'habitation et tertiaires, corrigée des variations climatiques	Il s'agit d'un indicateur global "macro-économique" qui reflète l'évolution globale de la consommation d'énergie du secteur du bâtiment et ne permet pas d'isoler l'influence des différents paramètres (coûts de l'énergie, performance des bâtiments, évolutions de modes de vie et de comportement, accroissement du parc, <i>etc.</i>).	814 Twh	840 Twh	

3.– Économies budgétaires et rationalisation de l'emploi des crédits

De manière générale, pour l'ensemble des programmes, la mise en place progressive d'un budget axé sur la performance devrait permettre de faire des économies budgétaires, d'optimiser l'emploi des crédits et d'améliorer la qualité du service.

Interrogé à ce sujet par votre Rapporteur spécial, le ministère a répondu que, récemment, deux réformes d'ampleur ont permis de relancer la production de logements :

- la loi du 1^{er} août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales qui dispose que l'État peut déléguer sa compétence d'attribution des aides publiques au logement aux collectivités locales (EPCI et départements) qui en font la demande ;

- la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale qui fixe, quant à elle, le nombre de logements sociaux ou privés à créer sur la période 2005-2009 ainsi que les moyens budgétaires correspondants.

La programmation des aides au logement – notamment des aides au logement locatif social – a toujours été assortie d'objectifs, liés aux caractéristiques des logements à produire (en termes de loyers, par exemple) et aux territoires sur lesquels il est prioritaire d'agir (en particulier, communes soumises à l'article 55 de la loi SRU).

De même, la programmation des aides accordées par l'ANAH en faveur de l'amélioration du parc privé tient compte des besoins recensés par zone d'habitat (opérations programmées/opérations en diffus, propriétaires occupants/propriétaires bailleurs, logements conventionnés/logements intermédiaires...).

Ces démarches de ciblage des aides au logement répondent au souci d'optimiser l'utilisation des crédits ouverts chaque année en adaptant le mieux possible les logements produits aux besoins recensés. Les objectifs et indicateurs retenus au titre du programme *Développement et amélioration de l'offre de logements* témoignent de ce souci permanent.

Il est précisé, en outre, que le dispositif prévu par la loi du 1^{er} août 2004 relative aux libertés et responsabilités fonde la délégation par l'État de la compétence d'attribution des aides au logement sur l'existence d'une démarche PLH⁽¹⁾ (EPCI) ou équivalente (départements). La territorialisation des objectifs de production et d'amélioration de logements, volet majeur de la convention conclue entre l'État et les collectivités délégataires, est en effet un critère permettant aux préfets d'apprécier le bien-fondé de la délégation.

(1) Programme local de l'habitat.

Enfin un audit sur la rationalisation de la gestion des aides personnelles au logement vient d’être engagé. Celui-ci aura notamment pour objet d’examiner les éléments qui devraient permettre de dégager des économies de gestion.

**RATIONALISATION DE LA GESTION
DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT**

Ministères concernés : Emploi, cohésion sociale et logement ; Santé et solidarités

Programme concerné : *Aide à l'accès au logement*

Contexte de l’audit : six millions de ménages bénéficient aujourd’hui d’une des trois aides personnelles au logement (Aide personnalisée au logement - APL, Allocation de logement sociale - ALS et Allocation de logement familiale - ALF). La dépense globale est de 13,9 milliards d’euros et est financée par les régimes sociaux, l’État (pour plus de 5 milliards d’euros) et les employeurs. La gestion de ces aides est assurée par les Caisses d’allocations familiales (CAF) et la Mutualité sociale agricole (MSA). Elle est particulièrement complexe car il s’agit de prestations accordées sous conditions de ressources et, d’autre part, parce que ces prestations sont régies par des textes juridiques différents. L’aide personnalisée au logement relève du code de la construction et de l’habitation tandis que les allocations de logement relèvent du code de la sécurité sociale. Leurs barèmes ont pourtant été unifiés en secteur locatif (80 % des aides).

Objectifs de l’audit

La distribution des aides personnelles au logement constitue donc, de par l’importance du nombre des bénéficiaires et du montant de la dépense publique associée, un véritable enjeu de modernisation de l’État. L’audit cherchera donc à dégager des pistes de réduction des coûts de gestion et à en évaluer la faisabilité opérationnelle. Il examinera en particulier les modalités :

- de rationalisation des procédures déclaratives pour les demandes d’aides, notamment en matière de déclaration de ressources, afin de simplifier les tâches incombant aux bénéficiaires ;
- de renforcement et d’automatisation des procédures de contrôle ;
- de simplification des textes législatifs et réglementaires afin de prendre en compte l’unification des barèmes.

Composition de l’équipe d’audit

- Inspection générale des affaires sociales
- Inspection générale des finances
- Conseil général des ponts et chaussées.

Votre Rapporteur spécial attend du ministère une poursuite et une intensification des actions de rationalisation en vue d’améliorer l’efficience des dispositifs.

4.– Réformes induites par la LOLF

La mise en œuvre de la LOLF devrait favoriser des mesures d'amélioration de la gestion publique (évaluation des politiques publiques, audits, simplification des structures, statuts ou réglementations administratifs, management, gestion immobilière, développement et rationalisation de l'informatisation des services et autres chantiers de modernisation de l'État) et de la gestion des ressources humaines (gestion prévisionnelle des emplois, effectifs et compétences, passage d'une logique de corps à une logique de métiers, mutualisation des compétences, intéressement aux résultats...). Elle implique également des réalisations en matière de réforme de la comptabilité publique et du contrôle budgétaire.

- Gestion publique

L'ordonnance n° 2005-655 du 8 juin 2005 relative au logement et à la construction, prise en application de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit, a apporté plusieurs améliorations dans la gestion de la politique du logement.

L'ordonnance fusionne, à compter du 1^{er} janvier 2006, en un seul les deux fonds qui existaient précédemment pour le financement des aides personnelles au logement : le fonds national d'aide au logement (FNAL) et le fonds national d'habitation (FNH). Elle tire ainsi les conséquences de l'alignement des barèmes de l'allocation de logement et de l'aide personnalisée au logement.

En outre, l'ordonnance prévoit que le conventionnement du parc privé, qui permet d'offrir des logements locatifs à loyers maîtrisés, se fasse par l'intermédiaire d'une seule convention avec l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, alors qu'il fallait précédemment une seconde convention avec l'État. Cette simplification des démarches des bailleurs favorise le développement des logements locatifs privés conventionnés.

L'ordonnance apporte également des simplifications en matière de diagnostics techniques des constructions et de procédures de changements d'usage des locaux d'habitation.

- Gestion des ressources humaines, comptabilité et contrôle de gestion

Le ministère rappelle que ces deux questions renvoient au périmètre du programme *Conduite et pilotage des politiques d'équipement* de la mission *Transports* et non à celui des programmes relatifs au logement de la mission *Ville et logement*.

Par ailleurs, comme cela a été déjà précisé, l'ensemble des fonctions supports relatives aux ressources humaines ou aux moyens logistiques ont fait l'objet, en 2005, d'une gestion globalisée.

Comme pour le précédent chapitre, votre Rapporteur spécial estime que **les efforts de modernisation induits par la LOLF devront être intensifiés** : gestion publique, gestion des ressources humaines, contrôle, *etc.*

II.- LES ASPECTS SECTORIELS DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT

A.- AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

Le bilan en 2005 des aides personnelles au logement est présenté ci-après.

Montant total des Prestations hors frais de gestion		Financement des prestations et des frais de gestion (en millions d'euros)		Nombre total de bénéficiaires (en milliers) chiffres provisoires
			Montants en M€	
ALF	3 478	Régime sociaux ⁽¹⁾	3 478	1 255
ALS	4 154	FNAL	4 598	2 252
		- dont cotisation employeurs	1 794	
		- dont Etat ⁽²⁾	3 227	
		- dont versement au FNH	-423	
APL	6 172	FNH	6 407	2 567
		- dont Etat ⁽²⁾	2 457	
		- dont versement au FNAL	423	
		Régime sociaux ⁽¹⁾	3 527	
Total	13 804	Total fonds alimentés	14 483	6 074
		- régimes sociaux ⁽¹⁾	7 005	
		- cotisations employeurs FNAL	1 794	
		Etat ⁽²⁾	5 684	

(1) Fonds national des prestations familiales et F.I.P.S.A y compris ALF.

(2) Montant délégué au 31 décembre de l'année sur la dotation budgétaire annuelle, ces crédits pouvant être affectés à des régularisations portant sur les années antérieures.

B.- HEBERGEMENT D'URGENCE

La dotation destinée à l'hébergement d'urgence est incluse dans la dotation de la ligne fongible (chapitre 65-48/10). En 2005, 8,59 millions d'euros ont été engagés en vue d'aider à la production de places en centres d'hébergement d'urgence (CHU) ou à la réhabilitation de ces centres.

Ces moyens d'engagement sont délégués globalement aux préfets de région, qui peuvent localement les affecter aux travaux d'amélioration des structures existantes ou à la production de places nouvelles.

Par ailleurs, les prêts locatifs aidés d'intégration (PLA-I) peuvent financer la production de logements locatifs très sociaux mais également de résidences sociales.

En complément, le Premier ministre a décidé, le 1^{er} septembre 2005, de consacrer une enveloppe exceptionnelle, d'un montant de 50 millions d'euros imputés sur le programme *Développement et amélioration de l'offre de logement*, pour mettre en sécurité l'ensemble des structures d'hébergement collectif, quel que soit leur statut : centres d'hébergement d'urgence (CHU), centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA), centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), hôtels sociaux et foyers de travailleurs migrants (FTM).

Ce plan devrait s'achever d'ici à la fin de l'année 2006.

Les dossiers concernant les CHU sont traités directement par les services du ministère de la Cohésion sociale, de l'emploi et du logement, ceux concernant les CHRS, CADA et hôtels sociaux par l'ANAH et ceux relatifs aux FTM par le FASILD en lien avec les directions départementales de l'équipement.

Enfin, pour ce qui concerne la mise en œuvre du volet hébergement du plan de cohésion sociale qui porte sur la création de places en centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), les crédits relèvent de la mission *Solidarité et intégration* et non de la mission *Ville et logement*.

C.- CONSTRUCTION LOCATIVE ET AMELIORATION DU PARC

La loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a prévu la construction de 100 000 logements sociaux en moyenne par an, soit un total de 500 000 logements sur la période 2005-2009 (310 000 PLUS et PLA-I, 140 000 PLS et 50 000 logements construits par l'association foncière logement) hors programme de rénovation urbaine.

En vertu de l'article 87 de la loi précitée, le financement du logement social devrait bénéficier entre 2005 et 2009 de 2,37 milliards d'euros en autorisations de programme et 2,76 milliards d'euros en crédits de paiement répartis conformément au tableau ci-après.

FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL : DOTATIONS BUDGETAIRES ENTRE 2005 ET 2009

(en millions d'euros, valeur 2004)

	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Autorisations de programme	442	482	482	482	482	2.370
Crédits de paiement	465	594	610	610	482	2.761

Cette loi prévoit également la réalisation de 200 000 logements locatifs privés à loyer maîtrisé et la remise sur le marché de 100 000 logements vacants.

81 167 logements locatifs sociaux nouveaux ont été financés en 2005, contre 70 000 en 2004. Cela représente 90 % des objectifs de la loi de programmation pour la cohésion sociale. Hors production de l'association foncière logement, prévue à hauteur de 10 000 logements en 2005, les objectifs ont été atteints à plus de 96 %.

Tous les acteurs du logement se sont donc mobilisés autour des objectifs de la loi de programmation, ce qui a permis d'accroître très fortement la production de logements sociaux dès 2005.

Par ailleurs, 57 628 logements sociaux ont bénéficié d'une prime PALULOS en 2005 contre 35 000 en 2004, soit une augmentation de plus de 64 % du nombre de logements sociaux réhabilités avec cette prime.

La démolition de 3 895 logements locatifs sociaux a été subventionnée en 2005, contre seulement 2 420 en 2004.

Tous les résultats qui viennent d'être indiqués concernent le parc locatif social hors zones urbaines sensibles où intervient l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Ils s'ajoutent donc aux résultats obtenus par cette Agence.

D.- DISPOSITIFS EN FAVEUR DE REHABILITATION DU PARC LOCATIF PRIVE

La loi de programmation pour la cohésion sociale a prévu un renforcement important des moyens de l'ANAH, de sorte qu'elle puisse financer, en plus de son programme actuel, 200.000 logements à loyers maîtrisés entre 2005 et 2009 (ce qui correspond, en moyenne, à un doublement du rythme annuel actuel), et contribuer à la remise sur le marché de 100 000 logements vacants sur la même période.

L'Agence devrait bénéficier, en supplément des crédits dont elle dispose en 2004, de 630 millions d'euros d'autorisations de programme et d'autant de crédits de paiements de 2005 à 2009, répartis selon un échéancier programmé selon le tableau ci-après.

**RÉHABILITATION DU PARC LOCATIF PRIVÉ :
DOTATIONS BUDGETAIRES ENTRE 2005 ET 2009**

(en millions d'euros, valeur 2004)

	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Autorisations de programme	70	140	140	140	140	630
Crédits de paiement	70	140	140	140	140	630

Source : loi de programmation pour la cohésion sociale.

Le tableau ci-dessous récapitule le nombre de logements améliorés en 2005 au moyen des aides de l'ANAH par grandes priorités.

	PROPRIÉTAIRES BAILLEURS (PB)	PROPRIÉTAIRES OCCUPANTS (PO)
Logements à loyers maîtrisés	27 683	
dont LC PST/LIP ¹	1 826	
dont LC classiques ²	9 407	
dont logements LI ³	16 450	
Logements loi de 1948	525	
Logements vacants remis sur le marché	12 625	
Lutte contre l'habitat indigne	5 388	905
dont sortie insalubrité	2 416	493
dont réduction du risque saturnisme	2 972	412
OPAH copropriétés dégradées 4	5 940	228
Plans de sauvegarde	8 801	
Autres interventions	1 066	40 099
PO très sociaux/PB sociaux	427	29 311
Adaptation handicap	564	10 788
Locataires défavorisés	75	

(1) Logements conventionnés Programme social thématique/Logement d'insertion privé.

(2) Logements conventionnés classiques.

(3) Logements intermédiaires.

(4) Opérations programmées d'amélioration de l'habitat.

NB : un logement peut avoir été aidé à plusieurs titres (par exemple, remis sur le marché et adapté au handicap) ; dans ce cas, il a été compté deux fois.

E.– DISPOSITIFS D'INVESTISSEMENTS LOCATIFS

La collecte d'informations des dispositifs d'investissements locatifs dépend largement des organisations professionnelles (fédération des promoteurs constructeurs, en particulier). **Pour les dispositifs les plus récents, le nombre de logements mis en vente par an était estimé à 30 000 pour le dispositif Besson neuf et à 60 000 pour le dispositif de Robien.**

Ce dernier a représenté la moitié de l'activité des promoteurs en 2004 et 2005 et 15 % à 20 % du nombre total des mises en chantier :

	2003	2004	2005
Robien (prévisions)	35 000	60 000	65 000
Ventes de promoteurs	103 203	112 223	121 492
Mises en chantier (ensemble)	313 800	363 000	410 200

F.— SOUTIEN A L'ACCESSION A LA PROPRIETE

À compter du 1^{er} février 2005, le prêt à 0 % a été étendu à l'acquisition de logements anciens sans conditions de travaux. À titre de comparaison, l'ancien prêt à 0 % ne pouvait être attribué pour l'acquisition d'un logement existant qu'à la condition que des travaux représentant plus de 50 % du prix de ce logement y soient réalisés.

En outre, les montants maximums du prêt à 0 % ont été augmentés, pour la première fois depuis 1995, de 12 % en moyenne. D'autres améliorations portant sur les plafonds de ressources et sur les conditions de remboursement ont également été apportées.

La loi de finances pour 2005 instaure un nouveau mode de financement du prêt à 0 % qui rend possibles ces améliorations. Auparavant, le coût de l'absence d'intérêts perçus par les établissements de crédit distributeurs du prêt à 0 % était compensé par l'État au moyen de subventions budgétaires. Désormais, le coût de l'absence d'intérêts sur le nouveau prêt à 0 % est compensé aux établissements de crédit distributeurs par un crédit d'impôt sur les sociétés.

Les prêts à 0 % émis en janvier 2005 sont donc financés sur des ressources budgétaires. Ces prêts sont au nombre de 6 137. Les prêts à 0 % émis à compter du 1^{er} février 2005 sont financés par le crédit d'impôt sur les sociétés. Ces prêts sont au nombre de 195 494.

Au total, ce sont donc 201 631 prêts à 0 % qui ont été émis au cours de l'année 2005, contre environ 80 000 en 2004, ce qui montre l'impact de la réforme du prêt à 0 % intervenue en février 2005.

Les dépenses de l'article 65-48/40 effectuées en 2005 n'ont concerné que des prêts à 0 % émis avant le 1^{er} janvier 2005, c'est-à-dire ceux financés sur crédits budgétaires. La dépense en autorisations d'engagement pour ces prêts est constituée lors de la mise en force du prêt, c'est-à-dire lorsque plus de 50 % du montant du prêt est utilisé par son bénéficiaire. La mise en force intervient quelques mois après l'émission. 33 929 prêts à 0 % financés sur ressources budgétaires ont ainsi été mis en force en 2005, représentant un total d'engagements de 202 millions d'euros. Il est précisé que la moitié de cette somme a donné lieu à paiement dès 2005 ; la deuxième moitié sera, quant à elle, versée aux établissements prêteurs en 2006.

Par ailleurs, 99 136 prêts conventionnés ont été distribués en 2005 dont 51 775 prêts à l'accession sociale.

Le prêt social location-accession, mis en place en fin d'année 2004, a permis de financer 995 projets d'accession en 2005.

G.– LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE

Les crédits de la loi de finances pour 2005 relatifs à la contribution de l'État au titre de la lutte contre l'habitat indigne regroupent les financements nécessaires aux interventions directes de l'État au titre de la lutte contre l'insalubrité et le « risque plomb » et les subventions aux politiques locales de résorption de l'habitat insalubre. Aux côtés de l'État, l'ANAH attribue des aides à la réalisation de travaux destinées à des propriétaires bailleurs ou occupants, ainsi que des subventions d'ingénierie (OPAH, PIG) aux collectivités locales dans la mise en œuvre de dispositifs opérationnels propres à renforcer le traitement de l'habitat indigne.

1.– Les financements nécessaires aux interventions directes de l'État au titre de la lutte contre l'insalubrité et le « risque plomb »

Ces crédits ont pour finalité de permettre :

– au titre de la lutte contre l'insalubrité : la réalisation des diagnostics techniques préalables à l'établissement, par les inspecteurs sanitaires, des rapports d'insalubrité, le contrôle des travaux de sortie d'insalubrité et les mesures exécutées d'office visant à empêcher toute occupation des locaux faisant l'objet d'un arrêté d'insalubrité avec interdiction d'habiter ;

– au titre de la lutte contre le risque plomb : la réalisation de diagnostics, dans le cadre des mesures d'urgence, visant à déterminer s'il existe un risque d'intoxication pour les mineurs, la réalisation de travaux d'office en cas de défaillance du propriétaire et le contrôle des locaux après la réalisation des travaux de suppression du risque d'exposition au plomb ;

– le financement des mesures d'hébergement d'urgence et d'accompagnement social dans le cadre de travaux de lutte contre l'insalubrité et le saturnisme.

Les crédits disponibles pour l'exercice 2005 se sont élevés à 19.094.880 euros. Ils comprenaient 13 millions d'euros au titre de la dotation initiale auxquels se sont ajoutés les reports de l'exercice antérieur. Sur ce total, 11 874 141 euros ont été engagés.

Les résultats obtenus en 2005 en matière de lutte contre le saturnisme infantile confirment la montée en charge progressive des actions engagées par les services de l'État depuis la mise en place du dispositif prévu par la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions. Plusieurs dispositions de cette loi ont été modifiées par la loi de santé publique (LSP) du 9 août 2005, dans le but d'améliorer l'efficacité de son volet préventif et de recentrer les interventions de l'État sur les situations les plus graves, renforçant ainsi le lien entre saturnisme et insalubrité.

L'implication de plus en plus grande des services dans cette politique se mesure par la progression régulière du nombre de départements demandant des crédits pour la réalisation des diagnostics, travaux d'office et contrôles de conformité des travaux : 65 en 2005 à comparer à 56 en 2004.

2.– les subventions aux politiques locales de résorption de l'habitat insalubre

Ce chapitre regroupe les crédits nécessaires au financement des subventions accordées par l'État aux opérations de résorption de l'habitat insalubre irrémédiable (RHI) et de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale spécifique insalubrité (MOUS insalubrité).

La RHI est une opération sous maîtrise d'ouvrage locale (commune ou EPCI), de traitement de l'insalubrité irrémédiable par acquisition d'immeubles, à l'amiable ou sous déclaration d'utilité publique (DUP), en vue de la production de logements locatifs sociaux par démolition/reconstruction. La MOUS insalubrité est un dispositif d'ingénierie technique et sociale qui a pour objet le traitement, par une équipe spécialisée, de l'insalubrité diffuse.

La dotation sur cette ligne au titre de la LFI 2005 était de 7 millions d'euros en autorisations de programme. À cette dotation initiale, se sont ajoutés les reports et un mouvement interne de 11 millions d'euros. Le montant d'autorisations de programme disponible pour 2005 s'est donc élevé à 19,987 millions d'euros.

Sur ce total, 18,014 millions d'euros ont été engagés dont 16,748 millions d'euros au titre des opérations de RHI et 1,266 million d'euros au titre des opérations de Mous insalubrité.

L'exercice 2005 se caractérise par une nette accélération des opérations financées en RHI (26 dossiers en 2005 pour 16,750 millions d'euros engagés, correspondant au traitement de 849 logements insalubres irrémédiables, à comparer aux 16 dossiers en 2004 correspondant à l'engagement de 8 millions d'euros pour le traitement de 477 logements insalubres irrémédiables). Cette progression traduit la montée en puissance du plan national de lutte contre l'habitat indigne.

Par ailleurs, 15 opérations de MOUS insalubrité ont été financées en vue du traitement de 601 logements insalubres remédiables.

3.– Les aides de l'ANAH à la réalisation de travaux de sortie d'habitat indigne

Les subventions engagées par l'ANAH en 2005 au titre des aides aux travaux de sortie d'habitat indigne (hors ingénierie) se sont élevées à 35,4 millions d'euros. Le nombre de logements traités et les montants engagés se répartissent conformément au tableau suivant :

LOGEMENTS AIDÉS PAR L'ANAH

	Propriétaires bailleurs		Propriétaires occupants	
	Nombre de logements	Total subventions (en millions d'euros)	Nombre de logements	Total subventions (en millions d'euros)
Travaux de sortie d'insalubrité et de péril	2 416	25,4	493	3,5
Travaux de réduction du risque saturnisme	2 972	5,8	412	0,7

H.- CREDITS DE FONCTIONNEMENT DE L'ACTION SOUTIEN

Compte tenu de la gestion globalisée des moyens de fonctionnement, seul le bilan des crédits consacrés en 2005 aux actions de communication et aux études, imputées sur l'ancienne section logement, peut être présenté.

1.- Communication

Les dépenses (mandatements) se sont élevées en 2005 à 0,753 million d'euros.

Elles ont, pour l'essentiel, permis le financement des actions suivantes :

– éditions, publications et périodiques (à titre d'exemple : dépliants à destination de populations ciblées (jeunes, personnes handicapées, victimes de catastrophes naturelles...); plaquettes sur des thèmes précis : aides financières au logement, réglementation en matière de construction...);

– expositions et manifestations diverses : organisation de colloques, séminaires ou rencontres nationales ; participation à des manifestations (Congrès HLM, Bâtimat, Congrès de l'association des maires de France...).

Elles ont également permis de financer la maintenance et le développement du site intranet de la DGUHC et du site internet du ministère chargé du logement.

2.- Études

Les dépenses se sont élevées à 5,333 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 2,822 millions d'euros en crédits de paiement.

Au niveau central, elles ont, pour l'essentiel, permis la « maintenance » des dispositifs d'observation et d'analyse de la DGUHC (observatoire du financement du logement, suivi des comptes des organismes de logement social...); elles ont également permis d'engager les expertises, d'ordre juridique

ou technique, jugées nécessaires à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques du logement.

Au niveau local, les études financées en 2005 ont permis d'accompagner la mise en œuvre du plan de cohésion sociale et la montée en puissance des délégations de compétence des aides à la pierre. En effet, ces deux dispositifs nécessitent que les services de l'État aient une connaissance fine et fiable des évolutions sociodémographiques et du fonctionnement des marchés locaux de l'habitat.

EXAMEN EN COMMISSION

• Au cours de sa séance du 13 juin 2006, votre commission des Finances a procédé à l'examen de l'exécution 2005 des crédits relatifs à la **ville**, sur le rapport de **M. François Grosdidier**, Rapporteur spécial.

Votre Rapporteur spécial, a indiqué que la mission « Ville et logement » regroupe deux politiques publiques qui ont en commun de connaître des crises importantes et de représenter des priorités nationales. Les banlieues ont connu en novembre 2005 une explosion de violence sans précédent, qui est significative d'une crise d'intégration. Face à une situation qui s'était dégradée au fil des décennies, le Gouvernement a entrepris une action énergique. L'intervention de l'État en faveur des quartiers en difficulté est centrée sur cinq chapitres prioritaires : l'accès à l'emploi et le développement économique, l'amélioration de l'habitat et du cadre de vie, la réussite éducative et l'égalité des chances, la citoyenneté et la prévention de la délinquance, l'accès à la santé. On se rappelle également qu'à la suite d'un amendement gouvernemental adopté sur le projet de loi de finances pour 2006, l'effort budgétaire en faveur de la ville a été substantiellement renforcé. Ainsi 181 millions supplémentaires ont été ajoutés sur les deux programmes relatifs à la ville de la mission « Ville et logement ».

En 2005 la consommation des crédits de la ville s'est élevée à 334,11 millions d'euros contre 422,89 millions d'euros prévus en loi de finances initiale, du fait de la loi de finances rectificative, des reports et des annulations. Le rapport présenté au moment de l'examen de la loi de finances pour 2006 montrait que l'augmentation de la DSU, au profit des communes, avait plus que compensé la baisse des crédits du FIV. Les dispositifs de « réussite éducative » créés par la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale nécessitent l'intervention de partenaires et sont montés progressivement en puissance au cours de l'année 2005. À la fin de l'année, 226 projets avaient ainsi pu démarrer. La majeure partie des 36,2 millions d'euros d'annulations opérées sur le chapitre 46-60 a été appliquée aux dotations consacrées aux dispositifs de réussite éducative, qui seraient restées inutilisées.

25,7 millions d'euros d'annulations de CP ont porté sur le chapitre 67-10 (rénovation urbaine). La complexité des projets de rénovation urbaine menés par l'ANRU a entraîné un décalage dans le temps des opérations. Les autorisations de programme ont respecté les engagements prévus par la loi. Même si les opérations de rénovation urbaine sont simplifiées par la création de l'ANRU, maintenant guichet unique, elles nécessitent plusieurs mois de préparation avant le commencement de leur réalisation. Les besoins en paiement en 2005 se sont donc avérés plus faibles qu'initialement prévus, si bien que la plupart des annulations du chapitre 67-10 ont pu porter sur ces dotations. Par contre, il faut s'attendre à

une forte augmentation des besoins en crédits de paiement en 2007 et surtout en 2008.

En fin d'exercice 2005, le taux de consommation de l'ensemble des crédits atteint 95%. Une montée en puissance du programme de rénovation urbaine et du dispositif « adultes relais », qui est pleinement justifiée par l'ampleur des besoins, est cependant souhaitable.

La pratique budgétaire consistant à geler les crédits en début d'année puis à les débloquer en fin d'exercice n'est pas bonne. Certes les contraintes budgétaires sont réelles, mais le fonctionnement et l'action des multiples intervenants de la politique de la ville, en particulier les associations, en sont grandement perturbés. Le ministère s'est engagé, en 2006 à ne pas renouveler ces à-coups. Les nouvelles règles de la LOLF en matière de mise en réserve devraient également limiter ces pratiques.

L'examen en mode LOLF d'un projet de loi de règlement doit permettre, au vu d'un rapport annuel de performance (RAP), de juger de la réalisation effective des objectifs fixés, tels que mesurés au moyen des indicateurs. Or, les RAP ne seront transmis au Parlement que pour l'exécution 2006. Pour aucun des indicateurs figurant dans le projet annuel de performance pour 2006, les valeurs réalisées en 2005 ne sont encore connues.

Le ministère fait valoir que de manière générale, les indicateurs 2005 seront renseignés pour PAP de 2007, qui sera présenté au Parlement à l'automne prochain. En effet il a fallu créer la plupart de ces indicateurs qui doivent être territorialisés au niveau des ZUS. Les données statistiques existantes, que ce soit par le biais de l'INSEE ou d'autres organismes, ne sont pas territorialisées. Pour pouvoir établir des indicateurs spécifiques à la politique de la ville, un traitement particulier sur les périmètres couverts par un des types de zonages territorial est nécessaire (ZUS, ZRU, ZFU, périmètres des opérations portées par l'ANRU). Ceci a pour conséquence un délai supplémentaire dans l'obtention des éléments d'information. Il n'est donc pas rare que certains indicateurs soient renseignés deux à trois exercices plus tard.

La création de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles répond également à l'objectif d'évaluation de la performance de la politique de la ville. Cet observatoire remet un rapport annuel qui permet d'analyser les progrès effectués et, le cas échéant, les améliorations à apporter à la gestion de la politique de la ville. Il faut souligner l'immense travail d'évaluation de la politique de la ville entrepris par l'Observatoire depuis sa création. La politique de la ville avait longtemps été rétive à l'idée d'évaluation, en raison de la prétendue spécificité de cette politique et de la réticence de nombre de ses intervenants à se prêter à une évaluation extérieure. Les lois successives sur la politique de la ville intervenues depuis 2002 ont fixé le cap et défini des objectifs précis. Les bases sont donc maintenant établies pour permettre son évaluation. Il serait à ce sujet utile de modifier les dispositions législatives relatives à l'Observatoire, afin que son

champ d'investigation soit étendu aux nouvelles compétences issues des lois ultérieures à sa création (loi de 2005 sur la cohésion sociale, loi sur l'égalité des chances, nouvelle agence sur l'égalité des chances...).

Le rapport 2005 de l'Observatoire a répondu à cette attente d'évaluation. Le bilan montre que les actions gagneraient encore à être affectées aux objectifs prioritaires : emploi et activité ; prévention de la délinquance et des conduites à risque, accès au droit ; accompagnement scolaire et soutien de la parentalité. Dans certains domaines comme la délinquance, les indicateurs sont difficiles à établir, car les victimes déposent plainte encore trop peu souvent. Il faudrait accéder aux mains courantes des commissariats, aux activités des conciliateurs de justice et des maisons de la justice et du droit... Des enquêtes de victimisation seraient nécessaires, en lien avec l'Observatoire de la délinquance. Pour certains indicateurs de délinquance, on ne sait pas si c'est le phénomène qui augmente ou si ce sont les services de police qui intensifient leur action.

La décentralisation et la DSU, pour souhaitable qu'elles soient, rendent plus difficile l'évaluation de la politique de la ville, qui dépend maintenant de politiques nationale et communales. La loi impose à chaque commune un rapport sur l'utilisation de la DSU. La première année d'application de cette obligation de rapport semble décevante. Les préfets relancent activement les communes, pour la deuxième année d'application. À terme, il faudrait étudier la possibilité d'une fusion des différents rapports relatifs à la politique de la ville, sur la DSU, l'application de la loi de 2003, les ZFU et les contrats de ville...

La politique de la ville comporte deux dimensions, territoriale et populationnelle. De territoriale à l'origine, elle devient de plus en plus populationnelle (réussite éducative, intégration...). Une difficulté de l'évaluation de la politique de la ville tient au fait que les populations qui « s'en sortent en sortent » : elles quittent les quartiers en difficulté et ne sont donc plus comptabilisées dans les résultats en termes d'activité économique, d'éducation, de logement, d'intégration, de mixité sociale... Le rapport de l'Observatoire présente un début d'analyse cette « dynamique des quartiers ». Il faudrait une approche longitudinale avec des panels, groupes de personnes formant un échantillon et destiné à être interrogé à intervalles réguliers. Mais les sources administratives sont difficiles à exploiter et le secret statistique est difficile à lever.

En l'état, la réforme de la comptabilité publique et le système financier CHORUS, qui est en train de se mettre en place dans le cadre de la LOLF, ne prévoient pas de « géocodage » informatique pour localiser la dépense à l'endroit du territoire national où elle est effectuée. Or un suivi et une évaluation de la politique de la ville nécessitent impérativement une telle information. Il faut donc que nos systèmes d'information intègrent cette dimension géographique.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a souligné qu'il était utile de prendre connaissance des observations sur la performance émises par le Conseil de surveillance de l'ANRU. Il est regrettable que le rapport qui devait être adressé

chaque année au Parlement sur les actions engagées par les communes au titre de la dotation de solidarité urbaine soit tombé dans l'oubli. En effet, d'une part, cette dotation a augmenté considérablement ces dernières années, de 120 millions d'euros par an, pour atteindre un montant cumulé de 800 millions d'euros en 2005, et, d'autre part, il est possible qu'une partie de cette dotation soit en réalité utilisée pour financer d'autres actions que celles menées dans les quartiers difficiles.

Votre Rapporteur spécial, a partagé ce constat et a rappelé que l'augmentation de la dotation de solidarité urbaine avait été trois fois supérieure à la baisse des crédits du fond interministériel d'intervention pour la ville (FIV). Certains maires l'ont oublié. Il serait utile de flécher plus précisément les crédits de la DSU et de faire état de l'exécution précise des crédits dans un rapport. Par ailleurs, la loi pour l'égalité des chances a mis en place l'Agence nationale de cohésion sociale et d'égalité des chances, qui constituera un guichet unique pour toutes les opérations relatives à la réussite éducative, au monde associatif ... Suite à la crise des banlieues survenue en novembre dernier, les crédits du FIV ont été augmentés. On peut se demander si ces deux évolutions récentes ne vont pas à l'encontre de la logique de décentralisation promue par l'augmentation de la dotation de solidarité urbaine.

M. Michel Bouvard, Président, a noté qu'il était nécessaire d'unifier les systèmes d'observation et d'avoir une stratégie plus claire au niveau de l'État. Il faudrait que les communes qui n'ont pas donné d'informations sur la façon dont elles ont utilisé la DSU se voient appliquer une réfaction l'année suivante.

Le Président Pierre Méhaignerie a proposé qu'un courrier soit envoyé au ministre pour que la commission des Finances soit informée, au moment du débat budgétaire, sur l'évolution sur la dotation de solidarité urbaine et les actions menées.

Votre Rapporteur spécial, a noté que la dotation de solidarité urbaine était, comme la DGF, libre d'emplois et qu'il était nécessaire d'instaurer un fléchage des crédits.

M. François Scellier, Rapporteur spécial pour le Logement, a rappelé que les communes qui bénéficient de la dotation de solidarité urbaine peuvent justifier de beaucoup plus d'actions menées dans les quartiers que les communes qui n'en bénéficient pas.

• Au cours de sa séance du 14 juin 2006, votre commission des Finances a procédé à l'examen des crédits relatifs au **logement**, sur le rapport de **M. François Scellier**, Rapporteur spécial.

Votre Rapporteur spécial a indiqué que la mission retrace deux politiques publiques qui ont en commun de connaître des crises importantes et de représenter des priorités nationales. La France connaît aujourd'hui une crise du logement. Afin d'y répondre, le Gouvernement a fait des choix clairs, dont dernièrement le projet de loi portant « engagement national pour le logement ». Les objectifs en 2005 du plan de cohésion sociale ont été en grande partie atteints. Plus de 81.000 logements sociaux ont été financés dans le parc public, soit le plus haut niveau atteint depuis 10 ans. 410.000 nouveaux logements ont été mis en chantier en 2005, un chiffre record, inégalé depuis 25 ans. Grâce aux aides de l'ANAH, la production de logements à loyers maîtrisés a été portée de 17.000 en 2003 à près de 28.000 en 2005. Le nombre de prêts à taux zéro émis a progressé de 80.000 en 2004 à plus de 200.000 en 2005.

La consommation des crédits du logement en 2005 s'est élevée à 7,05 milliards d'euros contre 6,53 milliards d'euros prévus en loi de finances initiale, du fait de la loi de finance rectificative, des reports et des annulations. Sur le chapitre 65-48/10 (construction de logements sociaux), le montant des engagements s'est élevé à 443 millions d'euros et pour les CP les mandatements ont atteint 469 millions d'euros. En matière de financement du logement social donc, la loi de programmation a été scrupuleusement respectée.

Le montant des reports 2004 sur 2005 s'était élevé à 577 millions d'euros en CP, ce qui représentait plus de 10 % des crédits. Il faut regretter ce montant trop élevé, qui fausse la portée du vote du Parlement. Certes, sur le chapitre 46-40/10 (aides à la personne), la consommation de ces aides est sensible à la conjoncture économique, au niveau de revenu des bénéficiaires et à l'état du marché de l'emploi. Compte tenu du ralentissement économique, des crédits supplémentaires s'étaient avérés nécessaires ; ils ont été ordonnancés en 2004 et payés en 2005. La Cour des comptes, dans son rapport de mai 2006 sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État en 2005, relève la sous-évaluation de la dotation de ce chapitre, cette année comme les deux années précédentes.

Les reports de 2005 sur 2006 sont évalués à 123 millions d'euros dans le présent projet de loi de règlement. Par rapport aux 1,2 milliard d'euros de CP prévus dans la loi de finances initiale pour 2006 pour le programme « développement et amélioration de l'offre de logement », ces reports représentent donc encore environ 10 % des crédits. L'intégralité des 118 millions d'euros de CP restés gelés sur le chapitre 65-48 « construction et amélioration de l'habitat » ont été reportés sur l'année 2006. Le report de ces crédits a fait l'objet, dans la loi de finances pour 2006, d'une dérogation au principe de limitation des reports à 3 % des crédits initialement ouverts par chapitre. La plus grande partie de ces reports a été affectée au programme de rénovation urbaine. L'essentiel des AP qui

sont restées gelées à la fin de l'année 2005 ont été compensées par un recyclage de dotations non utilisées de l'ANAH.

Les crédits de la politique du logement ne sont pas de ceux qui se prêtent le mieux à une analyse en termes d'efficacité et de performance. Ainsi, pour les aides à la personne et à la pierre, il s'agit de dispositifs qui sont proposés sous certaines conditions à nos concitoyens ou aux organismes chargés du logement social. Le ministère vient d'engager un « audit de modernisation » sur la rationalisation de la gestion des aides personnelles au logement.

La Cour des comptes a calculé que les dépenses fiscales sont supérieures aux crédits de la mission, avec 9,8 milliards d'euros, soit 133 % du montant de ces crédits. Les évaluations effectuées dans le projet de loi de finances pour 2006 constituent une indéniable amélioration de l'information sur le coût d'une politique publique. L'évaluation des dépenses fiscales est cependant incomplète : parmi les 22 dispositifs de dépenses fiscales liés au programme « développement et amélioration de l'offre de logement », 8 ne sont pas évalués.

La Cour des comptes note que les deux programmes relatifs au logement ne reflètent que partiellement le financement de la politique du logement, assuré également par d'autres sources que les dépenses budgétaires (régimes sociaux, employeurs...). Or, l'absence de fascicule « jaune » budgétaire ne permet pas une vision globale de ces financements, ce qui contribuerait à éclairer le débat public.

Les indicateurs des deux programmes sur le logement sont opérationnels et la plupart sont renseignés dans le projet de loi de finances pour 2006. La Cour des comptes note que « *ces indicateurs restent toutefois perfectibles* ». Il s'agit d'une démarche progressive dont la mise en œuvre s'étale forcément sur plusieurs années.

L'examen, en mode LOLF, d'un projet de loi de règlement devra permettre de juger de la réalisation effective des objectifs fixés, tels que mesurés au moyen des indicateurs. Les rapports annuels de performance (RAP) ne seront transmis au Parlement que pour l'exécution 2006. Les résultats, en 2005, ne sont pas encore connus pour 3 des 5 indicateurs du programme « aide à l'accès au logement » et pour 6 des 10 indicateurs du programme « développement et amélioration de l'offre de logement ».

S'agissant des aides à la personne, l'indicateur relatif au taux d'effort des ménages en locatif disposant de revenus modestes montre une détérioration entre 2004 et 2005, augmentation qui était d'ailleurs prévue dans le projet annuel de performance (PAP) pour 2006. La cause n'en est bien sûr pas la baisse des aides, mais l'augmentation des loyers et charges constatés en 2005. Pour aider à résoudre ce problème, et se rapprocher des valeurs cibles, le Gouvernement a fait adopter une nouvelle référence de révision des loyers qui remplace l'indice du coût de la construction.

L'indice mesurant le taux de satisfaction des usagers ayant consulté une association départementale pour l'information sur le logement (ADIL) est de 95,5 % en 2005. Cette valeur est, en apparence, excellente, mais on ne sait comment l'interpréter en l'absence de donnée pour 2004.

S'agissant des aides à la pierre, l'indicateur mesurant le pourcentage des demandeurs de logements sociaux dont l'ancienneté de la demande est supérieure à 1,5 fois l'ancienneté moyenne, les valeurs réalisées en 2005 sont toutes inférieures aux prévisions 2005 et 2006. Elles sont inférieures aux valeurs cibles dans les zones moyennement tendues et détendues, mais restent supérieures à ces valeurs cibles dans les zones tendues. C'est sur les zones tendues que devra donc porter l'effort du Gouvernement.

L'indicateur mesurant le pourcentage de logements locatifs sociaux financés ou agréés (PLUS, PLA-I, PLS) présente des valeurs réalisées supérieures aux prévisions 2005 dans les zones moyennement tendues et détendues, mais qui restent inférieures dans les zones tendues. Un effort reste donc également à faire dans les zones tendues. Au niveau national, les objectifs de production des bailleurs sociaux, fixés par la loi de cohésion sociale, ont été atteints à 96 %. Dans les régions Ile-de-France et PACA, où se situent principalement les zones tendues, le pourcentage est inférieur, en raison du manque de foncier disponible. De nombreuses mesures ont été prises pour améliorer cette situation. Le projet de loi portant « engagement national pour le logement » prévoit ainsi de simplifier les procédures d'urbanisme et de lutter contre la rétention foncière. En outre, des prêts de la Caisse des dépôts ont été créés pour financer des terrains en vue de la production de logements sociaux. Enfin, la création d'établissements publics fonciers contribue à la mise à disposition de foncier à prix maîtrisé.

L'indicateur mesurant le pourcentage de logements privés à loyer maîtrisé aidés par l'ANAH par rapport au nombre total de logements locatifs aidés par l'Agence présente des valeurs réalisées en 2005 largement supérieures aux valeurs prévues et réalisées en 2004.

L'indicateur mesurant le pourcentage de logements locatifs sociaux financés dans les communes ayant moins de 20 % de logements locatifs sociaux par rapport à leur objectif annuel moyen présente des valeurs réalisées partout supérieures aux valeurs prévues. Les réalisations sont d'autant meilleures que le taux se rapproche du seuil de 20 %. Ainsi pour les communes ayant entre 15 % et 20 % de logements locatifs sociaux, les réalisations ont représenté ... 452 % des objectifs ! Par contre les réalisations dans les communes ayant entre 0 % et 5 % de logements locatifs sociaux sont très légèrement inférieures aux prévisions 2006. C'est là que devra donc porter l'effort le plus important. Il faut cependant veiller à faire preuve de pragmatisme dans les communes où les coûts du foncier sont trop élevés ; une démarche plus contractuelle est alors préférable. Ainsi, à Auvers sur Oise, une opération a été chiffrée à 120 % du coût du foncier... Ce système est donc parfois paradoxal, en dépit de la bonne volonté des maires.

Le Président Pierre Méhaignerie a souligné le décalage existant entre les résultats tangibles de la politique du logement menée sur le terrain et la difficulté d'en rendre compte à un niveau agrégé. Cela est dû à la complexité des mécanismes mis en œuvre et à leurs changements permanents. Il en résulte une incompréhension pour tous les acteurs. À ce titre, les indicateurs budgétaires retenus ne semblent pas pertinents pour mesurer la réalité de la performance de la politique menée. Qui peut dire aujourd'hui comment est réparti le 1 % logement ? Il est donc nécessaire que, pour le prochain budget, une batterie d'indicateurs de performance indiscutables soit retenue.

Plus généralement, il faut disposer d'outils solides permettant d'apprécier l'efficacité de la politique menée sur tel ou tel secteur. D'autres pays, comme la Suède, ont déjà engagé de telles démarches de mesure de la performance, qui prennent nécessairement du temps. La présentation de ce rapport spécial permet d'initier un processus qui doit aboutir à une discussion en séance publique de la politique du logement à partir d'éléments tangibles, concrets et compréhensibles.

M. Charles de Courson a indiqué que les dépenses fiscales devraient toutes être rattachées aux budgets correspondants, avec des indicateurs adéquats. Sur les 420 mesures fiscales dérogatoires existantes, le ministère des Finances envisage d'en choisir 20 pour les doter de tels indicateurs. Il serait souhaitable que celles concernant le logement, qui représentent des montants conséquents, soient retenues à cette occasion.

M. Didier Migaud a indiqué qu'il ne partage pas l'appréciation positive portée par le Rapporteur spécial quant à la politique du logement.

M. Jean-Pierre Brard a estimé que la publication de ces rapports spéciaux sur la loi de règlement est le début d'un processus actif de dialogue avec les ministères permettant d'évaluer réellement les politiques publiques menées. Il est donc indispensable que le Parlement réclame des informations suffisamment pertinentes.

M. Jean-Pierre Gorges a estimé que l'article 55 de la loi SRU est contreproductif car un stock de 25 % de logements sociaux a déjà été atteint au niveau national, alors que le dispositif en cause ne fixe comme objectif pour toutes les communes qu'un seuil de 20 %. À partir du moment où la compétence en matière de logement est transférée aux communautés d'agglomération, celles-ci déterminent le nombre de logements à construire sur leur territoire ainsi que leurs caractéristiques propres. Les communes peuvent donc facilement se soustraire à l'objectif, et les pénalités qu'elles doivent verser à ce titre sont souvent récupérées par la communauté sous forme de fonds de concours. Il serait donc plus rationnel de prévoir un objectif de 25 % au niveau des communautés d'agglomération, si l'on veut faire plus de logements sociaux. Cela permettrait d'éviter les situations de blocage actuelles, en répartissant mieux les constructions nouvelles sur un espace territorial plus large.

M. Nicolas Perruchot a souligné les problèmes qui se posent en matière de rénovation urbaine. Chaque conseil général est sollicité pour intervenir à ce titre sans pour autant en avoir la compétence. Il y a aussi un manque de cohérence entre ministères pour traiter des questions correspondantes, par exemple si une pharmacie, relevant du ministère de la Santé, se situe dans un centre commercial qui doit être détruit et réhabilité dans le cadre de la politique de la ville, toute l'opération est bloquée. Ce problème ne se pose plus en matière d'aides, grâce à l'ANRU, laquelle joue bien son rôle de guichet unique. De même, l'attribution de DSU supplémentaire par la loi de cohésion sociale ne permet pas de couvrir plus de la moitié des coûts des programmes engagés. Enfin, on attend toujours les 100 millions d'euros annoncés au titre du volet humain et du soutien aux associations pour la rénovation urbaine.

M. Augustin Bonrepaux a confirmé les nombreuses demandes de participation adressées aux conseils généraux, y compris par l'État *via* les préfets, en dehors de leur domaine de compétences. Cela se traduit par des problèmes de financement, par exemple pour les routes, le RMI ou les contrats d'avenir.

Le Président Pierre Méhaignerie a estimé que le débat en séance avec le Gouvernement sur la politique du logement doit permettre d'obtenir des réponses claires à un certain nombre de questions :

- Quelle est la part des dépenses publiques et des dépenses fiscales ?
- Comment ont évolué les dépenses de l'ANAH ?
- Comment est réparti le 1 % logement ?
- Quelles sont les autres ressources financières qui contribuent à la politique du logement ?
- A-t-on accru le nombre de logements sociaux ?
- Comment ont évolué les moyens financiers des locataires ?
- A-t-on accru l'accession sociale à la propriété ? Par quelles méthodes ? Quel en est le résultat par région ?
- Combien a-t-on vendu de HLM ? Où les a-t-on vendu ? A-t-on récompensé ceux qui les ont vendu ?
- Quel est le taux de rotation dans les logements sociaux ?
- Est-ce que, par solidarité, on ne devrait pas revenir à un loyer HLM plus élevé pour ceux des locataires qui ont un revenu élevé ?

– Comment sera répartie la nouvelle enveloppe des super PLUS, sachant qu’il y a 45 000 bénéficiaires potentiels sur les 90.000 bénéficiaires du PTZ, et sachant que le niveau du plafond est particulièrement élevé (45.000 euros au lieu de 75.000 euros) ?

– Combien de collectivités territoriales vont apporter leur contribution pour l’accession très sociale que constitue le double PTZ ?

– Quelle est la part de la DSU supplémentaire accordée aux communes, utilisée pour rénover les quartiers sensibles ?

Les bons résultats obtenus doivent être mieux mis en valeur grâce à un travail approfondi avec le Gouvernement sur les indicateurs. Les trop nombreux sigles existant en matière de politique de logement empêchent d’avoir une compréhension claire et suscitent toute forme de démagogie.

Votre Rapporteur spécial a estimé, s’agissant de l’article 55 de la loi SRU, qu’il fallait appréhender la question en termes de flux plutôt que de stock avec des seuils arbitraires. Ainsi, certaines communes qui ont dépassé le seuil légal continuent de construire des logements sociaux ; pour autant, des efforts restent encore à faire, sans présupposés idéologiques. Les grandes collectivités locales sont effectivement appelées à intervenir hors de leurs domaines de compétence, ce qui oblige à faire des arbitrages par rapport à différents objectifs : il faut aussi intervenir sur certains quartiers ne bénéficiant pas d’aides de l’ANRU pour éviter qu’ils ne deviennent des quartiers difficiles. Enfin, il est assez difficile d’obtenir tous les éléments d’information pertinents en matière de politique du logement, compte tenu de la complexité de la matière. Les indicateurs proposés doivent donc être affinés.

Votre Commission a ensuite *approuvé* les conclusions des rapporteurs spéciaux.

ANNEXE :

RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES « RESULTAT ET GESTION BUDGETAIRE DE L'ÉTAT EXERCICE 2005 – MAI 2006 » (EXTRAITS SUR LA MISSION VILLE ET LOGEMENT)

MISSION VILLE ET LOGEMENT

Cette mission est la juxtaposition de deux politiques conçues et mises en œuvre de manière distincte. Elle est rattachée au ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement, et principalement mise en œuvre par les services du ministère de l'Équipement.

Si la politique du logement s'appuie sur des structures anciennes, celle de la ville, s'inscrit dans un environnement en cours de changement, avec la création récente de l'Agence nationale de rénovation urbaine et celle prévue de l'Agence pour l'égalité des chances, qui remettent en cause le rôle joué par la délégation interministérielle à la ville.

Cette mission ne donne qu'une vision partielle des politiques en cause. Certains objectifs et indicateurs restent à améliorer en particulier sur les programmes « logement ».

1. Une mission qui ne donne qu'une vision partielle des politiques en cause

a) Une mission du ministère de l'Emploi mise en œuvre par le ministère de l'Équipement

La mission ministérielle *Ville et logement*, placée sous l'autorité du ministre de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement, est constituée de quatre programmes. Ceux-ci se lisent comme deux blocs distincts de deux programmes, deux pour la « ville » d'une part et deux pour le « logement » d'autre part. Ils sont mis en œuvre par deux structures distinctes situées dans la sphère administrative du ministère de l'Équipement.

Les deux programmes « ville » sont placés sous l'autorité de la déléguée interministérielle à la ville. La délégation interministérielle à la ville (DIV), structure interministérielle rattachée au ministre de l'**Emploi, de la cohésion sociale et du logement** dépend du ministère de l'**Équipement** pour la gestion de son personnel. Ces deux programmes regroupent les crédits destinés à l'action de la délégation dans les périmètres spécifiques de la politique de la ville (les zones urbaines sensibles, ZUS, et, à l'intérieur de ce zonage, les zones franches urbaines, ZFU) : le programme *Rénovation urbaine*, qui regroupe les crédits de l'État participant à la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine, visant l'aménagement des quartiers et le renouvellement de logements sociaux, et le programme *Équité sociale et territoriale et soutien*, dont les crédits sont destinés à réduire l'écart de développement social et économique des ZUS. Ces crédits ne constituent qu'une faible part des crédits de l'État pour la politique de la ville, le financement de cette politique de nature interministérielle, déconcentrée et partenariale relevant en majorité de crédits de « droit commun » d'autres ministères. L'ensemble des financements est retracé dans le « jaune » budgétaire « État récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville et du développement social urbain »⁽¹⁾. Le choix qui a été fait d'une mission ministérielle a conduit à adosser ces deux programmes à un document de politique transversale qui reste en cours d'élaboration. La DIV a été désignée comme chef de file de ce document mais éprouve des difficultés à assurer son rôle d'impulsion face aux autres ministères.

Le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC) placé sous l'autorité conjointe du ministre de l'**Emploi, de la cohésion sociale et du logement** et du ministre **des Transports, de l'équipement du tourisme et de la mer** est responsable des deux autres programmes orientés sur les aides au logement hors des périmètres de la politique de la ville : le programme *Aide à l'accès au logement* regroupe la contribution de l'État au financement des aides à la personne et les subventions aux associations œuvrant pour l'accès au logement. Ce programme participe par ailleurs au document de politique transversale « inclusion sociale ». Les crédits du programme *Développement et amélioration de l'offre de logement* participent au financement des aides à la pierre pour les organismes de logements sociaux et les bailleurs privés. Ces

(1) La LFI pour 2005 a supprimé l'obligation législative de publication de ce document

programmes ne reflètent également que partiellement le financement de la politique du logement, assuré notamment par d'autres sources que les dépenses budgétaires ; le PAP ne présente que les moyens budgétaires de l'État consacrés à une politique publique et non l'ensemble des moyens financiers publics. Or, l'absence de document de type « jaune » budgétaire ne permet ni une vision globale de ces financements ni un débat public. Si la DGUHC et la direction des affaires économiques et internationales (DAEI) présentent régulièrement un « compte satellite du logement », présentant de manière exhaustive les financements et aides de ce secteur, la complexité de ce document, produit par des services statistiques, et la difficulté de le raccorder aux documents budgétaires n'en font pas un document aisément compréhensible.

Par ailleurs, la mise en œuvre sur le terrain des programmes de cette mission est assurée pour une part majeure par le réseau des directions régionales et départementales de l'équipement (DRE et DDE), tant pour les programmes « logement » que pour les programmes « ville », et notamment, le programme *Équité sociale et territoriale et soutien* dans les départements où n'existe pas de sous-préfet chargé de la politique de la ville.

Enfin, aucune dépense de personnel n'est gérée dans les programmes de la mission. Inscrites au budget du ministère de l'**emploi, de la cohésion sociale et du logement**, elles sont transférées en début de gestion sur deux programmes gérés par la direction générale du personnel et de l'administration (DGPA) du ministère de l'**équipement** qui assure la gestion des personnels et des crédits afférents. Ces dépenses figurent dans une action *Soutien* du programme *Développement et amélioration de l'offre de logement*.

Les crédits du programme *Aide à l'accès au logement* représentent 70 % des crédits de paiement de la mission en 2006 (7,4 milliards d'euros). Ils comprennent essentiellement la contribution de l'État au financement des aides personnelles au logement, qui jouent un rôle de complément aux minima sociaux.

b) Les dépenses fiscales sont supérieures aux crédits de la mission

L'évaluation des dépenses fiscales de chaque programme a été effectuée unilatéralement par l'administration fiscale. En effet, si quelques rectifications ont pu être apportées par les services gestionnaires, ceux-ci n'ont pas été consultés et regrettent que les critères d'affectation de certaines de ces dépenses aux programmes n'aient pas été explicités. Ainsi, les dépenses fiscales associées au programme *Aide à l'accès au logement* (qui concerne les aides personnelles) ne distinguent pas les aides à la personne des aides à la pierre et plusieurs de ces dernières figurent au titre de ce programme, et sont par ailleurs reprises dans le programme *Développement et amélioration de l'offre de logement*.

L'évaluation des dépenses fiscales est par ailleurs incomplète. Parmi les 22 dispositifs de dépenses fiscales liés au programme *Développement et amélioration de l'offre de logement*, 8 ne sont pas évalués.

Les évaluations effectuées constituent cependant une indéniable amélioration de l'information sur le coût d'une politique publique. Il en est ainsi du coût du prêt à taux zéro, qui est débudgétisé à compter de 2006⁽¹⁾ ou de l'effort financier de l'État en matière de logement social dont les dépenses fiscales représentent près de sept fois le montant des crédits directs. Au total, le montant des dépenses fiscales, avec 9,8 milliards d'euros, représente 133 % du montant des crédits de la mission.

Toutefois, cette information demeure insuffisante pour apprécier le coût des politiques publiques considérées. En matière de politique de la ville, le « jaune » budgétaire mentionné plus haut⁽²⁾ remplit davantage ce rôle.

2. Une démarche stratégique axée sur la mise en œuvre de textes législatifs aux objectifs quantifiés

Les orientations stratégiques en matière de logement sont préparées par la DGUHC, en s'appuyant sur les services d'études de la direction et ceux des services déconcentrés. En matière de politique de la ville, la DIV a peu développé son rôle de conception. Si elle peut s'appuyer sur les compétences de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles, cet organisme a un rôle d'analyse plutôt que de prospective. La définition des stratégies s'effectue davantage au niveau du ministre de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement.

(1) A partir de 2006, le financement du prêt à taux zéro pour soutenir l'accession sociale à la propriété n'est plus assuré par une subvention versée sur crédits budgétaires, mais par un crédit d'impôt accordé aux établissements prêteurs en compensation de l'absence d'intérêts financiers consentis aux emprunteurs.

(2) L'Etat récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville et du développement social urbain annexé au projet de loi de finances pour 2006.

Parallèlement, l'activité confiée à l'ANRU a réduit le rôle de la DIV et pose le problème du positionnement de cette délégation par rapport à cette agence, dont elle assure la tutelle. Plus globalement, on peut constater l'absence d'une réflexion sur les structures et les modes de fonctionnement de la politique de la ville. Cette question sera amplifiée par le projet récent de création d'une Agence de l'égalité des chances prévue par le projet de loi pour l'égalité des chances.

Les finalités de l'action de la DIV comme de la DGUHC s'inscrivent dans un cadre législatif comprenant plusieurs textes, dont la loi du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville qui a prévu un programme de transformation des quartiers d'habitat social et privé les plus dégradés situés en « zones urbaines sensibles » (ZUS) assorti d'objectifs quantitatifs et qui constitue l'orientation stratégique de la DIV. Il en est de même pour la loi du 18 janvier 2005 pour la cohésion sociale qui constitue également une orientation stratégique de la DIV en ce qui concerne le volet « social » et de la DGUHC pour le volet « logement ». Elle est assortie également d'objectifs quantitatifs de production de logements sociaux et de logements locatifs privés, en dehors des périmètres des ZUS. Ces orientations sont traduites et déclinées dans les objectifs des programmes de la mission.

Elles se traduisent budgétairement par un accroissement des crédits destinés au financement du logement social ⁽¹⁾ et à l'ANRU ⁽²⁾. L'augmentation des crédits de paiement sur le logement social traduit un effort de rattrapage des années antérieures et la volonté affichée de l'État d'honorer les sommes dues aux organismes de HLM conformément aux engagements du gouvernement ⁽³⁾. En matière de parc privé, la traduction budgétaire est plus discrète. La dotation à l'ANAH, qui a sensiblement augmenté en 2005, est en léger retrait en 2006 pour les crédits de paiement ⁽⁴⁾. Les crédits destinés au développement social, qui étaient en baisse depuis 2002 du fait d'une réorientation de la politique vers la rénovation urbaine sont en forte progression en 2006 ⁽⁵⁾.

3. La mesure des performances a évolué diversement selon les programmes

Les programmes « ville » se distinguent par des évolutions notables par rapport à l'avant-projet de performance de 2005.

Les objectifs du programme *Équité sociale et territoriale et soutien*, en particulier, ont été restructurés en 2005 et mieux centrés sur l'action spécifique de la DIV. Certains objectifs ont ainsi été entièrement revus. Un objectif portant sur la qualité des services rendus aux habitants des zones urbaines sensibles a notamment été remplacé par un objectif portant sur le programme de réussite scolaire du plan de cohésion sociale ⁽⁶⁾.

Un objectif supplémentaire a par ailleurs été ajouté au programme *Rénovation urbaine* ⁽⁷⁾ portant sur le ciblage des crédits, et le libellé des objectifs maintenus a été rendu plus lisible.

(1) Les priorités affichées sur le logement se traduisent en 2005 et dans la LFI 2006 par une forte progression des crédits relatifs à la construction et à l'amélioration de l'habitat (chapitre 65-48 art. 10), soit 22 % pour les autorisations de programme en 2005 et 9 % pour les AE en 2006 et de 12 % pour les crédits de paiement 2005 et 15 % pour les crédits de paiement 2006.

(2) La loi 2003-710 du 1er août 2003 prévoit que le financement de l'Etat ne peut être inférieur à 465 millions d'euros pendant 5 ans, soit jusqu'en 2008. Les crédits de paiement destinés à l'ANRU progressent de 173 millions d'euros en 2005 à 190 millions d'euros en 2006, mais les autorisations de programme/AE baissent de 415 millions d'euros en 2005 à 305 millions d'euros en 2006. D'autres recettes viennent compléter ce montant pour atteindre 465 millions d'euros.

(3) Discours du Premier ministre du 1^{er} septembre 2005

(4) Autorisations de programme disponibles 2005 : 445,67 millions d'euros, autorisations de programme 2006 : 480,5 millions d'euros ; crédits de paiement en LFI 2005 : 395 millions d'euros, crédits de paiement disponibles : 377,5 millions d'euros, crédits de paiement en LFI 2006 : 385 millions d'euros

(5) Un amendement à la LFI, voté mi-décembre après les violences urbaines de l'automne, a augmenté de 180 millions d'euros la dotation initialement prévue. Les crédits du Titre IV du budget « ville » pour 2005, soit 241,39 millions d'euros (y compris les crédits destinés aux expérimentations) présentaient une hausse de 8,4 % par rapport au budget 2004, mais le niveau des crédits ouverts (176,27 millions d'euros) a été le plus bas depuis 2001, soit une baisse cumulée de 28 %.

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

(7) Objectif n° 3 du programme : « concentrer la mise en œuvre du programme de rénovation urbaine sur les secteurs les plus fragiles ».

Les indicateurs ont également été revus et complétés⁽¹⁾. Des indicateurs de ciblage et d'impact ont été prévus sur les objectifs du programme *Équité sociale et territoriale et soutien*. Si les indicateurs apparaissent globalement améliorés, certains indicateurs d'activité demeurent⁽²⁾. Enfin, les indicateurs, récents, ne sont que très rarement renseignés et les leviers d'action pour atteindre les objectifs rarement explicités.

Le projet annuel de performances des programmes « logement » n'a subi en revanche que très peu de modifications. Les objectifs des programmes sont inchangés, mais des évolutions sont quand même notées pour les indicateurs, prenant partiellement en compte les observations faites par la Cour. Certains indicateurs du programme *Développement et amélioration de l'offre de logement*, qui étaient des indicateurs de moyens⁽³⁾ ont ainsi été complétés ou remplacés par de nouveaux indicateurs, et des indicateurs de ciblage⁽⁴⁾.

La plupart des indicateurs des programmes « logement » sont opérationnels et renseignés dans le PAP, à l'exception des nouveaux indicateurs. Des cibles de résultats sont également inscrites à un horizon de moyen terme (2009 ou 2010).

Ces indicateurs restent toutefois perfectibles. Les moyens d'action de l'administration sont rarement explicités. Les indicateurs de moyens subsistent, même assortis d'indicateurs de ciblage ainsi que des indicateurs de contexte⁽⁵⁾. Si le PAP paraît davantage opérationnel, il existe une marge de progression sur la qualité des indicateurs.

Les relations avec les principaux opérateurs (ANRU, ANAH et CGLLS) n'ont pas fait l'objet de contrat en 2005. Une convention fixant les règles de fonctionnement entre l'État et ANRU a été signée le 16 mars 2006.

Enfin, en ce qui concerne la justification au premier euro, le projet annuel de performances présente quelques éléments des déterminants de la dépense, en particulier dans le programme *Développement et amélioration de l'offre de logement* (indication du nombre de logements concernés par les subventions, et du coût budgétaire moyen par nature de dispositif). Pour les autres programmes, les éléments présentés se limitent à la mention des crédits versés.

4. Une mise en place progressive et diversement avancée de la nouvelle gestion budgétaire

Les budgets opérationnels de programme déconcentrés ne concernent que de faibles masses budgétaires assorties d'une souplesse de gestion limitée.

En ce qui concerne les programmes « ville » la cartographie des BOP et UO instaure un nouvel échelon de la politique de la ville au niveau régional. Le choix du niveau régional apparaît pertinent car il limite le nombre d'interlocuteurs et permet en principe de mieux dégager des marges de manœuvre, mais celles-ci apparaissent néanmoins limitées par le montant des budgets délégués (de 400 à 500 millions d'euros sur 29 BOP).

Pour les programmes « logement », le cadre de gestion des BOP n'était pas achevé au début 2006, les chartes de gestion et le volet performance étant encore en cours d'élaboration. Les BOP de ces programmes privilégient les circuits existants et la centralisation des crédits. L'attention doit être particulièrement portée sur

(1) Ainsi, dans le programme *Rénovation urbaine* l'objectif n° 1 « Renforcer l'attractivité du logement en ZUS » qui n'était assorti que d'un indicateur est désormais apprécié à travers trois nouveaux indicateurs.

(2) L'indicateur 1.1 : « taux de couverture des démolitions par des reconstructions » du programme *Rénovation urbaine* demeure un indicateur d'activité, et l'indicateur 2.1 « différentiel entre l'indice de satisfaction des habitants des ZUS quant à la qualité de l'environnement de leur logement et celui constaté dans les unités urbaines correspondantes » de l'objectif « Améliorer le cadre de vie des ZUS » de ce même programme, demeure un indice composite et complexe.

(3) C'est le cas, dans le programme *Développement et amélioration de l'offre de logement*, des indicateurs 3.1 et 3.2 de l'objectif n° 3 « lutter contre l'habitat indigne ».

(4) Les indicateurs 3.1 et 3.2 ci-dessus ont été remplacés par un indicateur de ciblage portant sur le pourcentage de subvention accordé par l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat. Dans le programme *Aide à l'accès au logement*, un indicateur de ciblage a été ajouté dans l'objectif n° 1 : « Aider les ménages modestes à faire face à leurs dépenses de logement », ainsi qu'un nouvel indicateur à l'appui de l'objectif n° 2 « Favoriser l'insertion par le logement des personnes en grande difficulté ».

(5) Comme dans le programme *Développement et amélioration de l'offre de logement*, les indicateurs de l'objectif n° 6 « Promouvoir le développement durable dans le logement et, plus généralement, dans la construction ».

les capacités de la DGUHC à mettre en place les relais nécessaires pour permettre le pilotage de la mise en œuvre des programmes sur le terrain et le suivi des réalisations.

Les effectifs et les charges salariales des agents œuvrant pour la mise en œuvre des programmes de la mission, tant en administration centrale qu'en services déconcentrés, sont inscrits dans l'action *Soutien* » du programme *Développement et amélioration de l'offre de logement*. La gestion des personnels est cependant assurée par la direction générale du personnel et de l'administration (DGPA) du ministère de l'**Équipement**. Les crédits sont d'abord inscrits au budget du ministère de l'**Emploi, de la cohésion sociale et du logement**, puis transférés en gestion en début d'année dans deux programmes ⁽¹⁾ du ministère de l'**Équipement** : un programme de soutien relevant de la mission *Transports* du ministère pour les personnels des services déconcentrés et un programme de la mission *Politique des territoires* pour les personnels d'administration centrale, chaque programme comportant une action spécifique.

Conséquence de ce double rattachement, le personnel de la DIV en charge des programmes *Ville* n'a pas bénéficié des formations spécifiques aux nouveaux modes de gestion, ni de la part du ministère de l'**Emploi, de la cohésion sociale et du logement**, ni de la part du ministère « gestionnaire », le ministère de l'**Équipement**.

5. Le contrôle de gestion et l'analyse des coûts n'ont pas été prioritaires en 2005

a) Le contrôle de gestion sera progressivement mis en place en 2006

Une cellule de contrôle de gestion a été créée à la DIV, dont les premiers travaux, en lien avec l'Observatoire national des zones urbaines sensibles, ont permis d'alimenter des indicateurs de l'avant-projet de performance annexé au PLF 2005. Durant l'année 2005, cette cellule (une personne) a été essentiellement associée à l'élaboration des BOP.

À la DGUHC, le contrôle de gestion sera l'une des tâches de la mission d'appui aux programmes créée dans le dernier trimestre 2005. Au niveau déconcentré, les directions régionales de l'équipement disposent de conseillers de gestion qui assurent la mise en place et la diffusion des outils et méthodes de pilotage. En 2005, le contrôle de gestion s'est essentiellement traduit par la mise en place des éléments de performance liés aux programmes et aux BOP (ceux-ci sont en cours de finalisation).

b) Une première analyse des coûts a été conduite pour répartir les charges de personnel et les charges communes du ministère de l'Équipement entre les actions

Les travaux menés en 2005, tant à la DIV qu'à la DGUHC, ont porté sur l'évaluation et la ventilation des dépenses de personnel dans les actions des programmes. En ce qui concerne la DGUHC, ce travail a été réalisé sur la base d'une enquête effectuée auprès du réseau des DRE et DDE en 2004.

En ce qui concerne le programme *Équité sociale et territoriale et soutien*, un audit du Comité interministériel des programmes ⁽²⁾ recommande, d'une part, que la méthode d'analyse des coûts prenne en compte les coûts supportés par les autres programmes lorsqu'ils sont significatifs, notamment en ce qui concerne les coûts de personnel des personnels des préfectures œuvrant pour le programme, et, d'autre part, que l'action « *Stratégie ressources et évaluation* » de ce programme soit également déversée sur le programme *Rénovation urbaine*.

L'analyse des coûts à la DGUHC est présentée comme une « démarche progressive » qui évoluera au fil des exercices en tenant compte de l'exécution.

(1) Le programme Conduite et pilotage des politiques de l'équipement de la mission *Transports* contient une action spécifique (action 15, « *personnels relevant du programme Développement et amélioration de l'offre de logement de la mission Ville et logement*), et le programme *Aménagement, urbanisme et ingénierie publique de la mission Politique des territoires* regroupe les crédits des personnels d'administration centrale (DGUHC, MILOS et DIV).

(2) Rapport n° 2005-AI-R-27-01 du 20 mai 2005.

Le projet annuel de performances de la mission présente un schéma de déversement analytique des crédits de l'action *Soutien* » du programme *Développement et amélioration de l'offre de logement*, comprenant les emplois contribuant à la mise en œuvre des politiques de la mission et la masse salariale correspondante (148,2 millions d'euros) ainsi que des crédits d'études, de communication, de formation et d'informatique spécifiques à la politique du logement. Ce schéma de déversement présente également le déversement des crédits du programme Conduite et pilotage des politiques d'équipement de la mission Transports correspondant à des actions mutualisées au sein du ministère (dépenses indivises de fluides, loyers, dépenses liées à la gestion opérationnelle des ressources humaines, dépenses de politique et de gestion immobilière), soit un total de 38,2 millions d'euros.

*

* *