

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Examen, pour avis, d'un projet de décret d'avance, en application de l'article 13 de la loi organique relative aux lois de finances (Mme Valérie RABAULT, rapporteure générale) 2
- Présences en réunion 9

Mercredi

24 septembre 2014

Séance de 10 heures

Compte rendu n° 106

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2013-2014

**Présidence
de M. Gilles Carrez,
*Président***



La Commission examine, pour avis, un projet de décret d'avance, en application de l'article 13 de la loi organique relative aux lois de finances (Mme Valérie Rabault, rapporteure générale)

M. le président Gilles Carrez. Nous avons reçu lundi soir un projet de décret d'avance. Or, l'article 13 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances – LOLF – subordonne la signature des décrets d'avance à l'avis des commissions des finances des deux assemblées, et cet avis doit être donné sous sept jours.

Sans anticiper sur la discussion, j'observe que ces décrets d'avance deviennent une habitude.

Mme Valérie Rabault, rapporteure générale. Ce décret d'avance, qui nous a effectivement été notifié avant-hier, prévoit l'ouverture de crédits pour un montant de 56 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement sur le programme 177 *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* de la mission *Égalité des territoires, logement, ville*. D'autre part, le décret prévoit une annulation d'un montant équivalent de crédits sur deux programmes : le programme 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat*, qui fait partie de cette même mission, et le programme 145 *Épargne*, qui appartient à la mission *Engagements financiers de l'État*. Ces 56 millions d'euros avaient d'ores et déjà été mis en réserve au début de l'année.

Le décret d'avance ne modifie donc pas l'équilibre budgétaire.

Il vise à éviter que certains services déconcentrés ne se trouvent dans l'incapacité de payer les gestionnaires des lieux d'accueil en hébergement d'urgence.

Les plafonds fixés par la LOLF – moins de 1 % des crédits ouverts en loi de finances initiale pour les ouvertures, et moins de 1,5 % des crédits ouverts en lois de finances initiale et rectificatives pour les annulations – sont bien respectés puisque les ouvertures et annulations de crédits représentent 0,014 % des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2014.

La LOLF impose également, pour ouvrir ces crédits, une « *urgence* » et une « *nécessité impérieuse d'intérêt national* ». L'urgence est manifeste puisque le Gouvernement nous a informés que, dès le mois d'octobre, certains services déconcentrés ne pourront plus financer les nuitées d'hôtel nécessaires pour assurer cet hébergement, notamment en Île-de-France. Or, l'hiver approche et les personnes bénéficiaires de l'hébergement d'urgence sont très vulnérables ; de plus en plus souvent, ce sont des familles avec des enfants. De plus, sans ouverture de crédits, les recours contre l'État devant le juge administratif au titre du dispositif du droit au logement opposable – DALO – pourraient se multiplier, ce qui serait plus coûteux encore pour les finances publiques.

Il faut noter que, comme l'a rappelé le président, cette situation d'urgence est récurrente. Chaque année, depuis au moins la crise de 2008, des crédits complémentaires ont dû être ouverts : 74 millions d'euros en 2009, 106 millions en 2010, 75 millions en 2011 et 37 millions en 2012. En 2013, deux décrets d'avance ont également ouvert 183 millions d'euros de crédits supplémentaires pour financer la mise en œuvre du plan quinquennal de lutte contre la pauvreté. Les 56 millions prévus cette année sont donc inférieurs aux montants ouverts dans les mêmes conditions les années précédentes, à l'exception de l'année 2012.

Pourtant, le nombre de places en hébergement d'urgence a crû de 19 % entre 2011 et 2013, et les crédits budgétaires inscrits en loi de finances initiale ont augmenté.

Au total, ce sont 458 millions d'euros qui, en 2013, ont été consacrés à l'hébergement d'urgence ; en 2014, en incluant les 56 millions d'euros dont nous débattons ce matin, nous serions à 377 millions d'euros.

Comme je l'ai annoncé en préambule, deux programmes font l'objet d'annulations de crédits. D'une part, 28 millions d'euros de crédits sont annulés sur le programme *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat*, relevant de la même mission *Égalité des territoires, logement, ville*, puisque, conformément au principe d'auto-assurance, les ministères financent d'abord leurs dépenses imprévues par redéploiement au sein de la même mission. Ces crédits, devenus sans objet après une revue à la baisse des besoins, portent à titre principal sur les aides à la pierre – sur lesquelles nous aurons à revenir dans la discussion du projet de loi de finances pour 2015. D'autre part, 28 millions d'euros de crédits déjà gelés sont annulés sur le programme *Épargne* de la mission *Engagements financiers de l'État*. Ces crédits étaient également devenus sans objet à la suite d'une sous-exécution constatée sur le versement des primes des plans épargne logement.

Le décret d'avance qui nous a été notifié est donc conforme aux dispositions de la LOLF. L'avis doit être transmis aujourd'hui même pour que le Conseil d'État puisse en disposer utilement lorsqu'il examinera le projet de décret. Je vous propose donc d'adopter le projet d'avis qui vous a été distribué et qui pourra être joint au compte rendu de la présente réunion.

M. le président Gilles Carrez. Nous ne connaissons que trop, vous l'avez dit, ce mécanisme des décrets d'avance systématiques – nous en avons connu de tels dès avant 2008. Les sommes en jeu restent très importantes.

Cela pose notamment la question des délais de traitement des demandes d'asile. Peut-on évaluer la part des demandeurs d'asile parmi les personnes accueillies en hébergement d'urgence ? Les élus d'Île-de-France savent bien que, par manque de lits, les pouvoirs publics payent des nuitées d'hôtel entre 50 et 70 euros, ce qui est très élevé : il est absolument nécessaire de construire des places, comme le plan voté l'an dernier le prévoyait d'ailleurs. Tout cela révèle finalement une certaine impuissance de l'action publique.

Mme la rapporteure générale. Le nombre de nuitées a augmenté depuis 2007, et elles sont concentrées aux trois quarts en Île-de-France.

Je ne dispose pas de chiffres précis sur la part des demandeurs d'asile, ou des déboutés du droit d'asile, parmi les personnes hébergées. Des enquêtes très ponctuelles estiment la part des demandeurs d'asile entre 6 % et 10 %, et celle des déboutés, selon les régions, entre 20 % et 50 %. Vous le voyez : c'est vague, et pas nécessairement fiable.

M. le président Gilles Carrez. Ce dernier chiffre paraît très élevé, d'autant que les personnes déboutées sont en situation irrégulière et craignent d'être expulsées : il est rare qu'elles se présentent en centre d'hébergement.

Mme la rapporteure générale. En effet, mais elles peuvent néanmoins être hébergées, car elles relèvent alors du droit commun.

Le Gouvernement a déposé un projet de loi qui vise à réduire le délai de traitement des demandes d'asile à neuf mois. Cela réglerait partiellement le problème.

M. Christophe Caresche. J'ai, comme rapporteur spécial des crédits de la mission *Égalité des territoires et logement*, reçu les représentants du Samusocial très récemment : pour eux, il existe un réel problème de sous-estimation récurrente des crédits nécessaires ; mais ils soulignent aussi que les besoins ont très fortement augmenté. En un an, le nombre de nuitées est passé de 17 000 à 28 000 ! On assiste à un véritable emballement.

Les demandeurs d'asile bénéficient normalement d'un dispositif réservé. Il est prévu d'essayer de mieux les répartir sur l'ensemble du territoire. Les déboutés relèvent, eux, du droit commun : s'ils sont dans la rue, notamment avec des enfants, ils sont hébergés.

Mais la question des demandeurs d'asile n'est pas, et de loin, le seul problème qui se pose. Il faut travailler à faire diminuer la pression sur l'hébergement d'urgence. Des pistes existent : la Caisse des dépôts et des consignations pourrait par exemple, avec Adoma, reprendre et transformer des hôtels. Car, vous l'avez dit, la nuitée est chère et certains l'ont compris : pour eux, l'hébergement d'urgence est une affaire très rentable ! Le bail solidaire constitue une autre piste de travail ; 4 000 personnes sont hébergées de cette façon, et cela fonctionne bien.

Il faut surtout dire que la situation des publics hébergés est de plus en plus préoccupante : beaucoup sont dans un dénuement absolu. Une enquête à paraître devrait, hélas, le confirmer.

M. Michel Pajon. Favorable à cette proposition, je m'interroge néanmoins sur l'usage des fonds : un hôtel trois étoiles de ma ville de Noisy-le-Grand a été subdivisé en cent dix petits appartements dont les loyers mensuels s'élèvent à 1 500 euros pour les studios, 2 200 euros pour les deux pièces et 3 000 euros pour les trois pièces, c'est-à-dire des montants quatre à cinq fois supérieurs aux loyers pratiqués sur le marché local !

Dans ces résidences hôtelières, qui se spécialisent dans l'hébergement d'urgence, se concentre toute la misère du monde, et les villes ne sont pas accompagnées pour faire face à ces besoins sociaux. Dans ma ville, qui a reçu beaucoup de Tchétchènes, c'était la guerre dans les quartiers, un enfant de deux ou trois mois est passé par la fenêtre d'un quatrième étage, et je ne cite qu'un exemple. Or, nous avons déjà fort à faire avec nos quartiers en difficulté. Les propriétaires, eux, ont bien compris qu'ils pouvaient gagner de l'argent facilement, et vivent confortablement à Saint-Martin... C'est pourquoi j'aimerais que nous soyons très vigilants quant à l'utilisation de ces fonds.

M. le président Gilles Carrez. Ma ville du Perreux-sur-Marne est voisine de Fontenay-sous-Bois où se trouve l'Office français de protection des réfugiés et apatrides – OFPRA. Même une fois déboutés, les demandeurs d'asile restent concentrés autour de cette administration. D'une façon générale, il faut bien reconnaître que cette situation est liée en très grande partie à l'immigration irrégulière.

Mme Christine Pires Beaune. Nous ne découvrons pas le problème aujourd'hui. En octobre 2012, M. Louis Gallois, en sa qualité de président de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale – FNARS –, dénonçait déjà un manque de places d'hébergement d'urgence qui se manifeste toute l'année et non pas seulement à la veille de l'hiver.

L'an dernier, des personnes sans logement ont campé place de Jaude à Clermont-Ferrand pendant plus d'un mois et ma circonscription compte pourtant trois centres d'accueil pour les demandeurs d'asile – CADA. Si le taux de demandeurs d'asile et de sans-abri est particulièrement élevé à Paris, il l'est aussi dans d'autres régions comme la région lyonnaise et donc à Clermont-Ferrand.

Selon M. Louis Gallois, il manquait 35 000 places dont 20 000 en CADA et 15 000 en hébergement d'urgence en 2012. Sait-on combien de places ont été créées en 2013 et 2014 ? On sait ce que coûte l'insertion mais personne n'a jamais calculé ce qu'elle rapporte, disait-il encore. Il y a là un beau sujet d'étude. Vous avez raison, monsieur le président : ce décret montre l'urgence à légiférer sur le droit d'asile.

M. Marc Goua. Nous ne réglerons pas le problème sans modifier la loi, car deux problèmes se posent : le retard des préfetures nourrit l'hôtellerie ; en attendant leur régularisation, les demandeurs d'asile n'ont le droit ni de travailler ni de solliciter les organismes HLM, ce qui coûte deux fois plus cher à la société et nuit à leur socialisation. Il faudra bien poser un jour le problème de fond.

M. Dominique Lefebvre. Comme la rapporteure générale et le président, je pense que l'avis de la commission des Finances doit s'inscrire strictement dans le cadre du droit budgétaire, sans aller au-delà. La commission des Finances ne doit pas reprendre l'antienne de nos ex-collègues de la Cour des comptes sur l'insuffisance des crédits inscrits en loi de finances initiale...

Tous les propos tenus sur les problèmes de l'Île-de-France et des grandes métropoles montrent qu'un ajustement des crédits en loi de finances initiale déboucherait *in fine* sur les mêmes décrets d'avance et les mêmes impasses, sans rien régler. En réalité, nous n'avons pas de solution sérieuse et crédible à court terme, ni même à moyen terme. Pour en avoir discuté avec la responsable de l'hébergement d'urgence dans le département du Rhône, je pense que les phénomènes auxquels nous sommes confrontés sont assez peu maîtrisables. Il nous faut une réforme du droit d'asile et des solutions à la crise du logement mais, à supposer que nous prenions de bonnes orientations, celles-ci mettront du temps à produire leurs effets.

Pour ce qui est de notre Commission, restons-en à des choses simples – les dépassements de crédits constatés sont conformes à la LOLF et gagés par de véritables économies – et, j'insiste, ne pensons pas que nous allons régler le problème avec des inscriptions de crédits supplémentaires en loi de finances initiale.

M. Alain Fauré. Chaque année à la même époque, nous ajoutons des crédits qui vont alimenter un désordre organisationnel : ils profitent aux propriétaires d'hôtels vétustes ou qui pratiquent des tarifs deux à trois fois plus élevés que ceux du marché, alors qu'ils proviennent d'enveloppes qui devaient être consacrées à l'amélioration de l'habitat – quelque 28 millions d'euros – mais qui ne seront pas employées, notamment parce que des normes trop contraignantes compliquent la rénovation des bâtiments. Résultat : nombre d'habitants continuent de vivre dans les immeubles dégradés de quartiers où se posent de graves problèmes d'insalubrité et de délinquance.

Il faudrait créer une commission et proposer des solutions, quitte à confier la construction de logements à des investisseurs privés, puisque certains d'entre eux se sont spécialisés dans ce métier qui n'est pas des plus beaux. La création de tels hôtels, sous surveillance, permettrait au moins de faire les choses plus correctement et plus efficacement.

M. Éric Alauzet. Au vu de l'engorgement et de la saturation du dispositif ainsi que du coût exorbitant de l'accueil en hôtel, n'y aurait-il pas des solutions intermédiaires moins onéreuses ? À Besançon, nous avons été confrontés à un afflux de migrants à l'automne 2013. Tout le dispositif étant saturé, le préfet a hébergé une quarantaine de personnes dans l'ancien hôpital désaffecté. Peut-être pourrions-nous étudier, avec les préfets, la manière d'utiliser les bâtiments désaffectés qui existent dans nombre de villes, afin d'accueillir ces migrants dans de conditions relativement bonnes et à moindre coût ?

M. le président Gilles Carrez. J'ai une question qui s'adresse plus particulièrement à Christophe Caresche en sa qualité de rapporteur spécial des crédits du logement. Quelles peuvent être les conséquences de cette annulation de crédits : 28 millions d'euros sur 500 millions, cela représente plus de 5 % du programme touché ? Est-ce qu'il s'agit des prêts à taux zéro, ou de crédits de rénovation ?

M. Alain Fauré. Notre collègue François Pupponi m'indiquait que certains travaux de rénovation sont complètement bloqués dans sa ville de Sarcelles, en raison de l'application de normes complexes, notamment sur l'amiante. Des réglementations très contraignantes empêchent ainsi l'engagement de certains travaux, ce qui permet de geler des crédits – en l'occurrence 28 millions d'euros – qui seront ensuite réaffectés.

M. le président Gilles Carrez. Je ne pense pas qu'il s'agisse des primes à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale – PALULOS. Je voudrais néanmoins savoir à quoi servent les 500 millions d'euros en question ?

M. Christophe Caresche. Il s'agit d'aides à la pierre.

Mme la rapporteure générale. Ces autorisations d'engagement constituent une dépense « discrétionnaire », nous a-t-on répondu. Une partie de ces dépenses « discrétionnaires » est donc gelée puis annulée de manière tout aussi discrétionnaire.

M. le président Gilles Carrez. Comme à chaque fois, on ampute les crédits d'investissement pour le logement, les routes, la défense, *etc.*

Mme la rapporteure générale. Je précise néanmoins à Christine Pires Beaune que, sur les 35 000 logements d'urgence mentionnés par M. Louis Gallois, 7 000 ont été réalisés dans le cadre du plan quinquennal de lutte contre les exclusions sociales.

M. le président Gilles Carrez. Nous aurions besoin d'un diagnostic précis, par région, sur les raisons qui conduisent ces populations à recourir à ces hébergements d'urgence.

Je présume que la Commission voudra bien adopter le projet d'avis, compte tenu de ce qui a été rappelé notamment par Dominique Lefebvre et du fait que le compte rendu de nos échanges sera publié.

La Commission adopte le projet d'avis sur le projet de décret d'avance, qui comporte notamment les dispositions suivantes :

1. Sur la conformité du projet de décret d'avance aux prescriptions de la loi organique du 1^{er} août 2001 susvisée :

Le présent décret d'avance ouvre et annule 56 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement sur le budget général de l'État afin de financer des dépenses supplémentaires constatées en cours d'année au titre de l'hébergement d'urgence et de la veille sociale et inscrites au programme *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* de la mission *Égalité des territoires, logement et ville*.

Le montant de ces ouvertures et annulations respecte les limites quantitatives fixées par les articles 13 et 14 de la loi organique du 1^{er} août 2001 susvisée.

La condition d'urgence posée par le dernier alinéa de l'article 13 est remplie dès lors que les besoins supplémentaires identifiés découlent de l'augmentation significative de la demande d'hébergement d'urgence constatée à l'été 2014. La nécessité de prendre toutes les mesures pour assurer un logement aux personnes en situation de grande précarité à l'approche de la période hivernale est impérieuse.

Cette procédure dérogatoire et exceptionnelle garantit l'information du Parlement et respecte à la fois la possibilité pour les commissions des finances des deux assemblées de s'exprimer sous forme d'avis et la faculté pour le Parlement de ratifier ou non ce dispositif dans le cadre de la plus prochaine loi de finances.

2. Sur le fond :

La commission des Finances constate à nouveau l'accroissement continu des besoins en logement des personnes les plus démunies malgré l'augmentation des capacités d'hébergement d'urgence intervenue au cours des dernières années.

En 2013, le nombre de places a ainsi augmenté de 12 % par rapport à 2012 grâce à la mise en œuvre du plan quinquennal de lutte contre les exclusions sociales adopté le 21 janvier 2013. Toutefois, cette augmentation ne permet pas d'assurer la prise en charge de la totalité des demandes émanant de publics de plus en plus hétérogènes, en particulier de familles avec enfants.

En 2014, prenant en compte cette situation ainsi que la mise en œuvre progressive du plan de lutte contre les exclusions sociales, le législateur, dans la loi de finances initiale, a augmenté les crédits de l'hébergement d'urgence de 7,3 % par rapport à la loi de finances pour 2013. Cette progression des crédits et la définition d'actions prioritaires en faveur de l'hébergement d'urgence ont permis de créer plus de 6 000 places supplémentaires, soit 1 000 places de plus que l'objectif annoncé dans le cadre du plan précité, ainsi que 680 places en maisons relais.

Malgré ces avancées et les efforts financiers consentis, la commission des Finances prend acte du fait qu'à défaut d'une mise à disposition rapide de crédits complémentaires, des personnes hébergées en hôtel, qui comprennent principalement des familles avec enfants, pourraient se retrouver à délai rapproché sans hébergement. En outre, une telle situation entraînerait, à bon droit, la multiplication des recours devant le juge administratif contre l'État, recours susceptibles de contraindre ce dernier sous astreinte à reloger sans délai les requérants qui se prévaudraient du droit à l'hébergement d'urgence prévu à l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles. Elle se traduirait par la mise à la charge de l'État d'un surcroît de dépenses liées aux frais irrépétibles, à l'indemnisation de préjudices et aux astreintes.

3. Sur le plan budgétaire :

Le Gouvernement fait valoir que la capacité de redéploiement de crédits interne au programme *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* de la mission *Égalité des territoires, logement et ville* est épuisée et qu'en l'absence d'ouverture de crédits, certains services déconcentrés du ministère chargé des affaires sociales se trouveraient dans l'impossibilité, dès le mois d'octobre 2014, de financer les charges engagées par les gestionnaires des dispositifs d'accueil en hébergement d'urgence.

Il est donc proposé, dans le présent projet de décret d'avance, d'ouvrir 56 millions d'euros sur ce programme. 38 millions d'euros sont destinés à financer les nuitées hôtelières, 15 millions d'euros complètent le financement des budgets opérationnels de programme régionaux et 3 millions d'euros sont alloués aux dispositifs de veille sociale.

Cette ouverture de crédits est intégralement gagée par des annulations de crédits d'un montant équivalent sur les crédits de deux programmes.

D'une part, conformément au principe dit « d'auto-assurance », en vertu duquel les dépenses imprévues sont financées par un redéploiement de crédits au sein de la même mission, il est proposé d'annuler 28 millions d'euros de crédits au sein de la mission *Égalité des territoires, logement et ville*, sur le programme *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat*. D'autre part, à la suite d'une révision à la baisse, au vu des besoins constatés, du montant prévisionnel des primes des plans épargne logement pour 2014, il est proposé d'annuler 28 millions d'euros de crédits sur le programme *Épargne* de la mission *Engagements financiers de l'État*.

Dès lors, le présent projet de décret d'avance n'a pas d'impact sur l'équilibre budgétaire.

5. Sous réserve qu'elles correspondent à de véritables économies et sans qu'il soit possible à ce stade, en l'état des informations à la disposition de la commission des Finances, de vérifier si le principe « d'auto-assurance » aurait pu jouer davantage au sein de la même mission, le projet de décret d'avance mobilise la réserve de précaution constituée en début d'année, ce qui est conforme à l'objet de celle-ci.

6. Le présent avis ne préjuge pas de la décision de la Commission lors de l'examen de la demande de ratification du décret dans le prochain projet de loi de finances afférent à l'exercice 2014.

*

* *

Membres présents ou excusés

Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mercredi 24 septembre 2014 à 10 heures

Présents. - M. Éric Alauzet, M. François André, M. Jean-Marie Beffara, M. Christophe Caresche, M. Gilles Carrez, M. Romain Colas, M. François Cornut-Gentille, M. Alain Fauré, M. Yann Galut, M. Marc Goua, Mme Arlette Grosskost, M. Régis Juanico, M. Patrick Lebreton, M. Dominique Lefebvre, M. Michel Pajon, Mme Christine Pires Beaune, Mme Valérie Rabault, M. Alain Rodet

Excusés. - M. Guillaume Bachelay, M. Dominique Baert, M. Charles de Courson, M. Jean-Louis Dumont, M. Henri Emmanuelli, M. Marc Francina, M. Jean-Claude Fruteau, M. Marc Le Fur, Mme Monique Rabin, M. Thierry Robert, M. Camille de Rocca Serra, M. Michel Vergnier, M. Éric Woerth

