



N° 1430

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2013

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES SUR LE PROJET DE
loi de finances pour 2014 (n° 1395)

TOME XII

ÉGALITÉ DES TERRITOIRES, LOGEMENT ET VILLE

VILLE

PAR M. FRANÇOIS PUPPONI

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. UN BUDGET DE TRANSITION DANS UNE POLITIQUE DE LA VILLE EN PROFONDE MUTATION	9
A. UNE GOUVERNANCE ET UN CHAMP D'INTERVENTION RENOVÉS PAR LE COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DES VILLES DU 19 FÉVRIER 2013	9
1. Concentrer les interventions publiques.....	9
2. Territorialiser les politiques publiques	11
3. Rénover le pilotage et l'évaluation de la politique de la ville et garantir la participation de tous les acteurs	12
4. Rénover et améliorer le cadre de vie.....	14
5. Lutter contre les discriminations.....	15
B. DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES SPÉCIFIQUES MAINTENUS, DES FINANCEMENTS COMPLÉMENTAIRES RENFORCÉS	16
1. Le maintien des crédits d'intervention de l'ACSé en faveur des quartiers et le renforcement de leur ciblage préfigurent la nouvelle géographie prioritaire.....	16
2. La multiplication des mesures d'accompagnement vers l'emploi des jeunes est positive, mais doit s'accompagner d'une réflexion sur certains dispositifs.....	19
3. Du programme national de rénovation urbaine au nouveau programme national de renouvellement urbain.....	22
4. Les engagements des autres programmes confiés à l'ANRU.....	26
C. DES OUTILS DE PÉRÉQUATION FINANCIÈRE MIEUX DOTÉS QUI PRENNENT ENCORE INSUFFISAMMENT EN COMPTE LES CHARGES PARTICULIÈRES SUPPORTÉES PAR CES TERRITOIRES...	27
1. Les instruments de péréquation existants ne sont pas corrélés directement à la politique de la ville ni à une exigence forte de solidarité communautaire.....	28
2. Le PLF pour 2014 poursuit la montée en puissance des instruments de péréquation existants tout en en corrigeant certains défauts.....	30
3. Renforcer la péréquation intercommunale : supprimer les freins liés à la DC RTP et au FNGIR, mettre en place une dotation « politique de la ville ».....	31

II. L'HÉBERGEMENT ET L'ACCÈS AU LOGEMENT : UNE PRISE EN CHARGE ET UN ACCOMPAGNEMENT DES PERSONNES REPENSÉS, QUI SE HEURTENT À UNE DEMANDE SUPÉRIEURE DE FAÇON PERENNE AUX CAPACITÉS DE RÉPONSE	33
A. UNE RÉFORME STRUCTURELLE DU DISPOSITIF D'ACCÈS A L'HÉBERGEMENT ET AU LOGEMENT ACTÉE MAIS ENCORE PARTIELLEMENT INABOUTIE	34
1. De nouveaux outils d'évaluation, d'accueil et de programmation unifiés, indispensables à la prise en compte intégrée des questions d'hébergement et de logement.....	34
2. Une action préventive résolue pour faciliter l'accès ou le maintien dans le logement et lutter contre le mal logement.....	36
B. UN ENGAGEMENT BUDGÉTAIRE QUI SE HEURTE À L'IMPOSSIBLE SORTIE DU DISPOSITIF D'HÉBERGEMENT DE CERTAINS BÉNÉFICIAIRES	38
1. Des moyens budgétaires inégalement renforcés.....	38
2. L'impossible sortie du dispositif d'hébergement pour nombre des bénéficiaires ..	41
EXAMEN EN COMMISSION	43
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	45

INTRODUCTION

Plus de 40 ans après ses premières actions, les politiques publiques n'ont pas su enrayer les dynamiques de ségrégation et de paupérisation à l'œuvre dans ces quartiers, ni s'attaquer durablement aux inégalités qui marginalisent chaque jour un peu plus ces territoires, en dépit des actions et des efforts de tous, services de l'État, collectivités locales, associations, et, au premier chef, les habitants eux-mêmes.

Un vaste chantier a été engagé par François Lamy, ministre délégué à la ville, au printemps 2012. Il a fait l'objet de la très large concertation nationale « Quartiers, engageons le changement » entre octobre 2012 et janvier 2013, qui s'est conclue à l'Assemblée nationale, le 31 janvier dernier.

Le président de la République François Hollande a placé au cœur de l'action de l'État l'ambition de réinstaurer la justice dans tous nos territoires, en concentrant « *les efforts pour qu'un territoire ne soit pas simplement zoné, mais porté par les politiques publiques* »⁽¹⁾. Pour réduire les inégalités dont souffrent trop souvent encore les habitants des quartiers défavorisés, et restaurer ainsi l'égalité républicaine entre les territoires, la politique de la ville entre donc aujourd'hui dans une nouvelle étape.

Simplification des dispositifs, concentration des moyens et co-construction avec les habitants des quartiers, tels sont les maîtres mots de cette réforme ambitieuse que porte la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. Elle rénove en profondeur les outils, les méthodes et surtout l'esprit de la politique de la ville. Votre rapporteur aura l'occasion d'y revenir longuement dans quelques semaines, en sa qualité de rapporteur de la Commission des Affaires économiques, saisie au fond sur ce texte.

(1) Visite du Président de la République à Clichy-sous-Bois, 31 juillet 2013.

ÉVOLUTION DES PROGRAMMES 147 ET 177 (à périmètre constant)

(En millions d'euros)

	Autorisations d'engagement (AE)		Crédits de paiement (CP)	
	LFI 2013	PLF 2014	LFI 2013	PLF 2014
147 – Politique de la Ville	503,7	492,7	503,7	481,4
177 – Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	1 205	1 313,3	1 205	1 313,3

Source : PAP 2014, annexe au projet de loi de finances

Le **programme 147** de la mission « Égalité des territoires, Logement et Ville » est donc cette année encore un budget de transition, dans l'attente de la nouvelle géographie prioritaire, mais aussi d'expérimentation, puisque quelques dispositifs ont été amendés pour prendre en compte certains des principes et orientations qui sous-tendent la réforme.

Il bénéficie d'une quasi stabilité de ses crédits d'intervention (baisse de 2 % pour les autorisations de programme et de 4 % pour les crédits de paiement), en particulier sur l'action 1 « Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville », qui est le cœur du programme, et sur l'action 2 « Revitalisation économique et emploi », où la baisse des crédits inhérente à l'extinction programmée du dispositif d'exonérations fiscales est, pour la première fois, non pas simplement restituée au budget général, mais reportée sur le dispositif « emplois francs », à la hauteur des 2/3 (ce qui est cohérent avec le mode particulier de décaissements des crédits concernés).

Ces crédits budgétaires doivent de plus être analysés en rapport avec les financements propres de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), opérateur du programme national de rénovation urbaine (PNRU), soit 11,6 Md€, et ceux relevant du nouveau Programme d'Investissement d'Avenir (PIA) qui lui sont attribués (585 M€) pour des missions nouvelles ou renouvelées.

Les dépenses de fonctionnement du programme 147, essentiellement la subvention pour charge de service public de l'agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) (action 1) et la participation aux frais de fonctionnement de l'EPIDE (action 2) diminuent légèrement, à hauteur de 38,253 M€ en 2014 contre 39,702 M€ en 2013.

Le **programme 177** « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » est désormais composé de 3 actions⁽¹⁾ puisque l'action 15 « Rapatriés » est transférée au programme 169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » au sein de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation ». Ce programme 177 a ainsi été recentré sur ses missions d'hébergement et d'accès au logement des personnes défavorisées en

(1) Prévention de l'exclusion ; Hébergement et logement adapté ; Conduite et animation des politiques de l'hébergement.

détachant de son périmètre les actions et sous-actions sans lien avec cet objectif principal ⁽¹⁾, et cela en conformité avec les recommandations faites par la Cour des comptes dans l'analyse de l'exécution du budget de l'État 2011.

Les crédits budgétaires inscrits au programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes âgées vulnérables » - qui concerne à la fois, pour votre rapporteur, la politique de la ville et celle du logement, et sans doute plus celle-ci que celle-là, comme l'ont montré les débats sur l'articulation entre logement et hébergement lors de l'examen du projet de loi pour l'accès au logement et pour un urbanisme rénové - en augmentation de 9 % à périmètre constant, soit une hausse d'environ 108 M€.

Ce programme ne comporte aucun crédit de personnel. Les dépenses de fonctionnement sont stables (200 K€), elles correspondent à une dépense contentieuse pour le paiement de frais de justice ou de condamnation en lien avec les actions du programme.

Les crédits d'intervention concernent principalement deux actions :

– l'action 11 (4,2 % du total), relative à la prévention de l'exclusion, dont les crédits baissent de 7 %. Ils financent principalement une prestation versée directement aux personnes âgées ou handicapées sur des critères spécifiques (40 M€) et des actions de prévention et d'accès au droit notamment en faveur des gens du voyage (15 M€), pour lesquelles le PLF pour 2014 prévoit une modification du mode de calcul tenant dorénavant compte du taux d'occupation des aires de stationnement (*article 75 du PLF*). Sur le premier point, votre rapporteur sera attentif aux conséquences de cette baisse sur les bénéficiaires, dont certes le nombre diminue, mais dont il serait regrettable que la qualité de la prise en charge fasse de même ;

– l'action 12 (94,6 % du total), relative à l'hébergement et au logement adapté, dont les crédits connaissent une forte augmentation (+ 10 %), à 1 242,3 M€, pour décliner les engagements du plan pluriannuel du Gouvernement de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Ils traduisent en particulier le fort développement des solutions de logement adapté entamé en 2013 (maisons-relais et intermédiation locative) et la hausse des capacités d'hébergement, indispensable pour répondre aux situations d'urgence, mais ils le traduisent sans doute imparfaitement : les intervenants sociaux auditionnés ont exprimé leur crainte que des crédits supplémentaires soient nécessaires pour la fin 2013, comme l'année dernière.

Il ressort des auditions menées par votre rapporteur que les efforts notables menés par le Gouvernement sur le programme 177 se heurtent à un écueil, celui de l'accès impossible au logement d'une partie de la population bénéficiaire des

(1) Pour mémoire, en 2013, 3 dispositifs avaient déjà été transférés vers d'autres programmes d'intervention (les actions d'aide alimentaire, les dispositifs de prévention vis-à-vis des jeunes et les dispositifs de qualification en travail social).

dispositifs d'hébergement en raison du caractère inconditionnel de celui-ci. L'absence de statut régulier au regard de la réglementation sur le droit au séjour leur interdit en effet l'accès au logement social, l'ouverture de droits ne leur étant pas possible en matière de logement pour des raisons de statut. Mais une large part des bénéficiaires ne sont ni régularisables, ni expulsables, ils vont donc demeurer sur notre territoire. Or ils ne peuvent aller « vers le logement », comme le prévoit pourtant la philosophie qui sous-tend notre dispositif, sauf à trouver un logement dans le secteur privé, où, compte tenu du coût du logement⁽¹⁾, seuls leur sont accessibles ceux proposés par les marchands de sommeil, qui voient donc leur triste commerce ainsi conforté.

Plus qu'une augmentation continue des crédits, certes nécessaire pour apporter une réponse immédiate à des situations d'urgence intolérables dans un pays comme le nôtre, c'est donc à une réflexion globale sur ce statut que votre rapporteur suggère de procéder pour tenter d'enrayer un processus qui semble voué à l'échec, ou, à tout le moins, à l'absurde : les crédits budgétaires pour l'hébergement d'urgence représentent aujourd'hui trois fois les aides à la pierre.

(1) Voir sur ce point l'avis sur la partie Logement de la mission « Egalité des territoires, logement, ville » de M. Daniel Goldberg.

I. UN BUDGET DE TRANSITION DANS UNE POLITIQUE DE LA VILLE EN PROFONDE MUTATION

L'examen dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014 (PLF 2014) du programme 147 « Politique de la Ville » et des moyens des deux opérateurs principaux que sont l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) et l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) s'inscrit dans un contexte en cours de mutation profonde, puisque la phase ouverte le 22 août 2012 ne se refermera qu'à la date du vote définitif par le Parlement du projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, que l'Assemblée nationale examinera en première lecture dans quelques semaines.

Le budget 2014 est donc un budget de transition, qui préserve les moyens d'action de la politique de la ville dans un contexte extrêmement contraint pour les finances publiques, mais ne traduit pas encore les changements annoncés.

A. UNE GOUVERNANCE ET UN CHAMP D'INTERVENTION RENOVÉS PAR LE COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DES VILLES DU 19 FÉVRIER 2013

« Bien avant d'être une politique de moyens, la politique de la ville est d'abord une méthode de l'action publique, une politique partenariale et contractuelle, qui démontre au quotidien que le décloisonnement des pratiques, l'échange d'expériences et la mise en commun d'actions sont des facteurs d'efficacité au service des habitants »⁽¹⁾, votre rapporteur ne peut qu'entièrement souscrire à ces propos de François Lamy, ministre délégué à la Ville. Ils résument parfaitement l'esprit et les objectifs de la nouvelle étape engagée par le Comité Interministériel des Villes (CIV) du 19 février dernier à l'issue de la phase de concertation ouverte le 22 août 2012 par la présentation de la feuille de route pour les habitants des quartiers.

1. Concentrer les interventions publiques

La Cour des Comptes a clairement mis en évidence l'année dernière ⁽²⁾ les effets contreproductifs sur les résultats attendus de la concomitance depuis des années entre une faible mobilisation des politiques publiques de droit commun et une répartition insatisfaisante des moyens spécifiques de la politique de la ville. La politique de la ville ne pourra en conséquence être efficace qu'à deux conditions : s'il est mis fin à la dilution des moyens et si l'effort public est mobilisé là où les situations de pauvreté sont les plus criantes. Cette exigence implique un changement dans la méthode utilisée par les pouvoirs publics.

(1) François Lamy, plénière de clôture de la concertation nationale, Paris, 31 janvier 2013.

(2) Cour des Comptes, rapport public thématique, La politique de la ville, une décennie de réformes, juillet 2012.

Ce changement, c'est tout d'abord une **réforme de la géographie prioritaire** pour concentrer les interventions publiques sur un nombre resserré de territoires. Votre rapporteur le préconise depuis longtemps car « *la géographie prioritaire, devenue complexe, n'en est pas pour autant satisfaisante. Elle laisse sans doute des quartiers très défavorisés hors de tout zonage et en inclut d'autres dont les difficultés économiques et sociales sont moindres* »⁽¹⁾. En trois phases successives, à partir de 1995 et 1996, pour les 751 zones urbaines sensibles (ZUS), les 416 zones de redynamisation urbaine (ZRU) et les 100 zones franches urbaines (ZFU), puis à partir de 2007, pour les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS), la géographie prioritaire a été étendue à environ 2 500 quartiers, et aucune actualisation, au regard de la réalité des conditions économiques et sociales, n'a jamais été conduite.

La combinaison de deux critères simples et accueillis de façon consensuelle lors de la concertation approfondie (nombre minimal d'habitants et écart de développement économique et social apprécié par un critère de revenu des habitants) devrait permettre de réduire le périmètre couvert par la politique de la ville à environ 1 000 quartiers (chiffre indiqué dans le PAP 2014 du programme Ville tout comme dans l'étude d'impact du projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine). La méthode du « carroyage » développée par l'Institut national de la statistique et des études économiques (identification des concentrations de pauvreté et de difficultés socio-économiques par l'application de données statistiques sur des carrés du territoire national de 200 mètres de côté, ajustés par la prise en compte des particularités locales pour en faire des territoires cohérents), permettra non seulement l'analyse fine des écarts de développement socio-économique qui justifie l'effort particulier de la République en faveur de ces quartiers, mais aussi l'évaluation des résultats, à laquelle votre rapporteur est très attaché.

Le contrat reste l'outil privilégié pour fédérer tous les acteurs autour d'un projet de territoire et mettre en œuvre cette concentration des moyens, et la nouvelle génération des « **contrats de ville** » appelée à succéder aux CUCS traitera dans un **contrat unique**, s'inscrivant dans le cadre intercommunal, à la fois des actions de cohésion sociale, des aspects liés au bâti et la mobilisation renforcée des politiques de droit commun. Votre rapporteur salue cette avancée qui correspond parfaitement au « *projet local de territoire (dont la politique de la ville serait une dimension)* »⁽²⁾ dont le Parlement avait jugé la mise en place indispensable. Ce contrat à l'échelle du territoire permettra d'agir dans le sens des réductions des écarts entre le quartier prioritaire et son environnement urbain en matière d'emplois, d'éducation, de sécurité, etc. et s'oppose donc à la notion même de ghettos dont on a trop souvent et trop longtemps affublé ces territoires.

(1) Rapport d'information n° 2853 fait au nom du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés par MM. François Goulard et François Pupponi, 21 octobre 2010.

(2) Rapport d'information n° 2853 fait au nom du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés par MM. François Goulard et François Pupponi, 21 octobre 2010

Les *mécanismes de péréquation financière* vont, enfin, être renforcés, pour que les dispositifs de solidarité nationale et locale jouent leur plein effet au bénéfice des quartiers prioritaires. Votre rapporteur souligne *infra* un certain nombre de défauts des mécanismes existants et dessine des pistes pour y remédier. L'avis budgétaire sur le PLF 2015 sera sans doute l'occasion d'un examen plus approfondi, un rapport au Parlement étudiant les modalités possibles d'une dotation « Politique de la Ville » devant être remis avant le 1^{er} septembre 2014.

2. Territorialiser les politiques publiques

Cet engagement dans la contractualisation est également essentiel pour garantir l'effectivité de la promesse républicaine : l'égalité, l'accès aux mêmes chances, aux mêmes services publics.

Par le passé, les politiques de droit commun se sont retirées des quartiers cibles de la politique de la ville, qui était pourtant censée avoir un effet levier. Celle-ci n'avait ni vocation ni les moyens de se substituer auxdites politiques. Il faut donc garantir que cet effet d'éviction malheureusement constaté ne se produise à nouveau.

À ce jour, 11 conventions ont ainsi été signées depuis l'annonce de la feuille de route pour la refondation de la politique de la ville le 22 août 2012, dont 10 conventions interministérielles et une avec Pôle emploi. Elles visent à territorialiser les politiques sectorielles pour concentrer les moyens de droit commun dans les quartiers prioritaires. Ces conventions comportent plusieurs engagements emblématiques : 25 % des nouveaux postes créés pour la scolarisation des enfants de moins de 3 ans et pour le dispositif « plus de maîtres que de classes » seront alloués aux établissements situés dans les territoires prioritaires de la politique de la ville ; un agent de Pôle emploi sera présent dans chaque quartier prioritaire ; 25 % des postes de volontaires du service civique seront réservés aux quartiers prioritaires ; le nombre de délégués à la cohésion police-population et d'intervenants sociaux en commissariat et gendarmerie sera doublé en les affectant en priorité dans les zones de sécurité prioritaires et les quartiers prioritaires ; le développement de centres et maisons de santé dans les quartiers confrontés à un déficit d'offre de soins sera prioritaire, etc.

LISTE DES CONVENTIONS INTERMINISTÉRIELLES SIGNÉES DEPUIS LE 22 AOÛT 2012

(au 20 octobre 2013)

Convention triennale d'objectifs 2013-2015 entre le ministère délégué chargé de l'Économie sociale et solidaire et de la Consommation et le ministère délégué à la Ville - 27 septembre 2013

Convention triennale d'objectifs 2013-2015 entre le ministère de l'Intérieur et le ministère délégué à la Ville - 27 septembre 2013

Convention triennale d'objectifs 2013-2015 entre le ministère de l'Éducation nationale, le ministère délégué à la Réussite éducative et le ministère délégué à la Ville - 7 octobre 2013

Convention triennale d'objectifs 2013-2015 avec le ministère des Sports, de la Jeunesse, de l'Éducation populaire et de la Vie associative – 4 avril 2013

Convention triennale d'objectifs 2013-2015 entre le ministère des Affaires sociales et de la Santé et le ministère délégué à la Ville - 19 avril 2013

Convention triennale d'objectifs 2013-2015 avec le ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social, le ministère délégué à la Ville et Pôle Emploi - 30 avril 2013

Convention triennale d'objectifs pour les quartiers populaires 2013-2015 entre le ministère du Droit des femmes et le ministère délégué à la Ville - mai 2013

Convention triennale d'objectifs 2013-2015 avec le ministère délégué chargé des Transports, de la Mer et de la Pêche - 7 juin 2013

Convention triennale d'objectifs 2013-2015 avec le ministère de la Justice - 11 juillet 2013

Convention triennale d'objectifs 2013-2015 avec le ministère de la Défense (Anciens combattants) - 15 juillet 2013

Source : Site Internet du ministère délégué à la ville

Signées dans le courant de l'année 2013, elles ne prendront toutefois leur plein effet qu'en 2014. De plus, cette contractualisation au niveau national devra ensuite être déclinée au niveau territorial dans chacun des contrats de ville, en les adaptant aux spécificités locales.

3. Rénover le pilotage et l'évaluation de la politique de la ville et garantir la participation de tous les acteurs

Depuis 2009, les compétences respectives du secrétariat général du comité interministériel des villes (SG-CIV) et de l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) ont donné lieu à des tentatives de clarification, afin de favoriser une meilleure complémentarité. Malgré ces efforts, la persistance de doublons dans les missions exercées par ces deux structures et l'apport positif pour le *pilotage* de la politique de la ville que représenterait une administration unifiée et renforcée ont conduit à envisager leur rapprochement.

Ce rapprochement va se concrétiser sous une forme très différente des modalités retenues jusqu'à présent puisque conformément à la décision du comité interministériel de la modernisation de l'action publique (CI-MAP) du 17 juillet 2013, un commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) va être créé début 2014. Cette nouvelle structure comprendra les services de l'actuelle délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), d'une part, et un pôle « Ville » bien identifié résultant de la fusion du SG-CIV et de l'ACSé, dirigé par un commissaire délégué, d'autre part.

Il sera placé sous l'autorité du Premier ministre et mis à disposition de la ministre de l'égalité des territoires et du logement et du ministre délégué chargé de la ville.

La mise en place à venir de ce pôle Ville lisible et très structuré ne se traduira toutefois dans l'architecture du programme 147 qu'à compter du budget 2015. En effet, les crédits de ce programme sont pour la plupart attribués sous forme de subvention à environ 13 000 porteurs de projets. Pour sécuriser leur financement (et la gestion informatique, par exemple), la structure ACSé est maintenue, une convention de gestion permettant d'assurer la « bascule » lors de la suppression de l'agence qui sera portée par le projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

Cette volonté de simplification du pilotage national se double également de la mise en place, en miroir, dans le projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, d'une **instance nationale d'évaluation** de la politique de la ville, en charge de l'observation de la situation socio-économique des quartiers et d'évaluation des politiques publiques qui y sont déployées. Cet Observatoire national de la politique de la ville (ONPV) se substituera à l'Observatoire des zones urbaines sensibles (ONZUS) et au comité d'évaluation et de suivi (CES) de l'ANRU, tout en voyant, par rapport à ces deux instances, son rôle élargi (approche dynamique des territoires par la prise en compte des trajectoires des habitants ; périmètre d'observation élargi à l'unité urbaine, soit les territoires sortis de la politique de la ville ou ceux qui pourraient y rentrer ; évaluation de l'ensemble des politiques publiques déployées).

Votre rapporteur approuve la création d'une instance nationale d'évaluation, ainsi que cette réorganisation de l'instance nationale de pilotage, mais il souligne aussi l'importance de la mise en place, en liaison avec cette dernière, d'organes d'évaluation locaux. Bien que rattachée au Premier Ministre, elle sera mise à la disposition du ministre chargé de l'égalité des territoires et du ministre délégué chargé de la ville. Le programme 147 devrait donc rester rattaché à ce dernier pour en garantir l'efficacité et la cohérence. La question concomitante du rattachement des personnels est également posée, afin d'assurer une complète transparence des crédits dévolus à la politique de la ville. Elle se pose en particulier pour les délégués du préfet.

4. Rénover et améliorer le cadre de vie

L'achèvement du programme national de rénovation urbaine et le lancement d'une nouvelle génération d'opérations de renouvellement urbain (*voir infra*) doivent aller de pair avec la mise en œuvre d'actions pour renforcer la gestion des quartiers, les désenclaver et favoriser la mixité sociale.

En effet, la réussite de ces interventions physiques de restructuration urbaine et de rénovation du parc de logements nécessite la mobilisation des politiques locales de l'urbanisme et du logement pour intervenir à une échelle plus large, afin de :

- rééquilibrer l'offre de logements locatifs sociaux, notamment l'offre à bas loyer, sur le territoire des agglomérations ;
- conduire des politiques d'attributions concertées à l'échelle des agglomérations et déclinées plus finement sur les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

La loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social engage ce mouvement de rééquilibrage territorial de l'habitat puisqu'elle majore de 20 % à 25 % le taux de logements sociaux pour les communes soumises à la loi SRU dans les secteurs géographiques caractérisés par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements. Cette majoration du taux de logements sociaux s'accompagne d'un renforcement du rythme de rattrapage via la fixation d'objectifs intermédiaires et de l'inscription d'une échéance de mixité sociale à 2025 afin de développer, à court terme, une offre supplémentaire de logements sociaux accessibles, ainsi que de la possibilité donnée au préfet de multiplier jusqu'à cinq la majoration de prélèvement sur les communes faisant l'objet d'un arrêté de carence.

Le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), adopté en première lecture à l'Assemblée nationale puis au Sénat, porte quant à lui des réformes structurelles en faveur de la construction de logements, notamment en matière de planification locale, en privilégiant l'intercommunalité comme niveau de planification opérationnelle.

Votre rapporteur s'est, en ce qui concerne le projet de loi de finances pour 2014, inquiété d'une disposition de nature à ses yeux à remettre en cause cet effort de mixité sociale : la réduction pour l'application du taux réduit de TVA aux opérations d'accession à la propriété à compter du 1^{er} janvier 2014 de 500 à 300 mètres du périmètre complémentaire à la zone ANRU, qui risquait, pour un gain qui n'était pas quantifiable, de déstabiliser des opérations en cours, et de miner les efforts faits pour améliorer l'image de ces quartiers. Certains d'entre eux, en dépit des efforts déjà accomplis, restent encore très fragiles, et les opérations de mixité sociale se font encore principalement en périphérie.

La discussion en séance publique a permis de préciser le dispositif, certaines interrogations restantes devant faire l'objet d'une expertise au cours de la navette, votre rapporteur y demeurera attentif.

5. Lutter contre les discriminations

Dans les ZUS, un habitant de 18 à 50 ans sur 4 déclare qu'il se sent discriminé, soit deux fois plus que hors ZUS⁽¹⁾. Les discriminations tiennent souvent au territoire de résidence, et s'ajoutent aux discriminations liées à l'origine réelle ou supposée, aggravant les difficultés et le sentiment d'injustice éprouvés par les habitants des quartiers de la politique de la ville. La lutte contre les discriminations doit redevenir une composante essentielle de la politique de la ville, en élargissant le champ aux discriminations sociales et territoriales des discriminations.

– Les emplois francs sont un premier exemple de la lutte contre les discriminations engagée dans le cas de cette politique de la ville rénovée. Ils inversent en effet la logique des zones franches urbaines en associant l'aide de l'État non plus à l'adresse de l'entreprise mais à celle du jeune embauché. Votre rapporteur défend depuis longtemps l'idée d'une prise en compte de la discrimination dans l'emploi que subissent les habitants des quartiers populaires⁽²⁾ et de mesures correctives spécifiques.

– Le rapport de synthèse de la concertation nationale sur la réforme de la politique de la ville, remis au ministre délégué à la ville le 31 janvier dernier, faisait ressortir que « *la lutte contre les discriminations, évoquée de manière récurrente, nécessiterait une approche intégrée dans le contrat urbain, telle qu'elle a déjà pu être expérimentée dans certains contrats urbains de cohésion sociale (CUCS). L'essentiel des discriminations étant systémiques, une réflexion commune doit conduire à un diagnostic partagé, mettant en lumière les situations vécues* », en utilisant par exemple des enquêtes de type client mystère sur la nature et l'ampleur des refus d'accès à un service, à un emploi ou à un logement locatif.

Après la commission nationale consultative des droits de l'homme, le Défenseur des droits a proposé en octobre 2013 d'introduire « *deux nouveaux critères qui établiraient qu'une discrimination peut être fondée, d'une part, sur "la pauvreté" [...] et, d'autre part, sur "le territoire", ces critères pouvant d'ailleurs être fusionnés dans une acception plus large* ». ⁽³⁾

Les deux démarches ne sont pas exclusives l'une de l'autre, l'une incitative, l'autre répressive. La discussion à venir du projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine permettra sans doute de pousser plus loin la réflexion déjà amorcée sur ce sujet.

(1) Rapport ONZUS, 2012

(2) Proposition de loi visant à prendre des mesures d'urgence en faveur des villes et des quartiers en difficulté du 30 mars 2011.

(3) Lettre du Défenseur des droits aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, 17 octobre 2013.

– Enfin, lutter contre les discriminations, c’est aussi recueillir et valoriser les témoignages d’acteurs de la politique de la ville et de l’intégration dans les quartiers populaires. Le groupe de travail pluridisciplinaire, auquel deux parlementaires participent⁽¹⁾, a rendu ses propositions le 24 octobre, et celles-ci, notamment en matière de mise en place d’une politique de conservation des territoires urbains, pourront également être utilement discutées dans le projet de loi de programmation précité.

B. DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES SPÉCIFIQUES MAINTENUS, DES FINANCEMENTS COMPLÉMENTAIRES RENFORCÉS

Le programme 147 « Politique de la ville » atteindra 492,6 M€ en autorisations d’engagement en 2014, pour une dotation de 503,6 M€ en 2013, principalement en raison de la baisse tendancielle des dépenses enregistrées sur les zones franches urbaines, qui est toutefois redéployée aux deux tiers au bénéfice de la politique de la ville.

Il permet tout à la fois de sanctuariser les crédits d’intervention de l’ACSé et de déployer de nouvelles mesures en faveur de l’emploi des jeunes, qui ne répondent toutefois qu’imparfaitement aux enjeux.

À compter de 2015, l’ensemble des programmes d’intervention du volet social de la politique de la ville connaîtra des redéploiements afin, d’une part, que les crédits correspondants soient redéployés sur les seuls quartiers de la nouvelle géographie prioritaire, et d’autre part, que l’utilisation de ces crédits soit conforme aux priorités thématiques définies dans les nouveaux contrats de ville. Un premier mouvement est amorcé cette année, qui concerne également l’ANRU.

Cette dernière voit son financement assuré pour mener à terme le PNRU, tandis que le nouveau programme d’investissement d’avenir lui confie de nouvelles missions.

1. Le maintien des crédits d’intervention de l’ACSé en faveur des quartiers et le renforcement de leur ciblage préfigurent la nouvelle géographie prioritaire

L’Agence nationale pour la cohésion sociale et l’égalité des chances (ACSé), instituée en 2006, est l’opérateur principal du programme 147. Elle intervient dans les territoires prioritaires de la politique de la ville grâce aux crédits fongibles des CUCS, prolongés jusqu’en 2014. L’agence pilote également trois programmes phare : la réussite éducative, les « adultes-relais » et l’opération « ville-vie-vacances » ainsi que des programmes spécifiques (internats de la réussite, cordées de la réussite, écoles de la deuxième chance, parrainage, etc.)

(1) Mme Pascale BOISTARD, députée de la Somme, et M. David ASSOULINE, sénateur de Paris

Le PLF pour 2014 fixe à 351,9 M€ la dotation allouée par l'État à l'ACSé sur le programme 147, soit une quasi-stabilité par rapport à la LFI 2013 (- 0,44 %). Mais ces crédits comportent d'ores et déjà des éléments de préfiguration de la nouvelle politique de la ville, dans leur répartition géographique et thématique.

L'utilisation des crédits gérés par l'ACSé est en effet très déconcentrée, la priorité étant donnée au niveau départemental (afin d'agir au plus près des besoins des habitants des quartiers) et aux territoires retenus dans les CUCS de priorité 1⁽¹⁾.

PART DES CREDITS POLITIQUE DE LA VILLE POUR LES COMMUNES PRIORITAIRES

(En %)

	2011 réalisation	2012 réalisation	2013 Prévision PAP	2013 Prévision actualisée post CIV 19/02	2014 prévision
Part des crédits dans les CUCS pour les quartiers de catégorie 1	79,7	81	75	81	83
Part des crédits dans les CUCS pour les quartiers de catégorie 2	15,2	15	20	15	14
Part des crédits dans les CUCS pour les quartiers de catégorie 3	5,1	4	5	4	3

Source : PAP 2014 Égalité des territoires, Logement et Ville

44 % des 2 493 quartiers comme prioritaires sont classés en priorité 1, 31 % en priorité 2 et 25 % en priorité 3.

La priorisation géographique des crédits sur les quartiers CUCS de niveau 1 et la redistribution des crédits entre départements est donc poursuivie en 2014 pour corriger les écarts de dotation existants. Ces redéploiements entament la transition avec l'année 2015, qui verra la nouvelle géographie des « quartiers prioritaires de la politique de la ville ».

(1) Les quartiers de catégorie 1 sont ceux dans lesquels une intervention massive et coordonnée de l'ensemble des moyens disponible est absolument indispensable. Les quartiers de catégorie 2 sont ceux dans lesquels les difficultés sociales et économiques sont moindres mais pour lesquels la mobilisation des moyens spécifiques, au-delà des moyens de droit commun, est néanmoins nécessaire. Les quartiers de catégorie 3 sont ceux dans lesquels les actions à mettre en œuvre relèvent davantage de la prévention ou de la coordination des moyens de droit commun.

Sur la dotation globale, une enveloppe de 332,4 M€ est consacrée aux interventions directes au bénéfice des habitants des quartiers, ainsi répartie :

RÉPARTITION DES DOMAINES D'INTERVENTION DE L'ACSE EN 2014

Thématique d'intervention	Montant alloué (en M€)
<i>Emploi et développement économique</i>	43,9(+)
dont :	
- le volet emploi et développement économique des CUCS	40,4 (=)
- les écoles de la deuxième chance	3,5 (+)
<i>Éducation</i>	114,4 (-)
dont :	
- le programme de réussite éducative (PRE)	76 (-)
- accès à la réussite pour tous (cordées de la réussite, internats d'excellence, classes préparatoires intégrées)	8,4 (-)
- autres actions financées dans le volet éducation des CUCS (soutien scolaire, lutte contre le décrochage scolaire, ateliers)	30 (+)
<i>Santé et accès aux soins</i>	14,5(=)
dont :	
- ingénierie des ateliers santé ville	6,5
- autres actions financées dans le cadre du volet santé des CUCS	8
Volet « habitat et cadre de vie » des CUCS	5 (+)
Culture et expression artistique	12,5 (+)
Lien social, citoyenneté et participation à la vie publique	33,6 (+)
L'accès aux droits et la prévention des discriminations	13 (+)
Programme « adultes-relais »	79,5 (+)
Programme « ville vie vacances »	9 (=)
Programme ingénierie des contrats urbains de cohésion sociale	7(-)

Source : PAP 2014 de la mission « égalité des territoires, logement et ville »

Trois des cinq axes prioritaires identifiés par le Comité Interministériel des Villes du 19 février dernier sont en particulier concernés par la répartition thématique des crédits retenus pour 2014, puisque sont en augmentation les crédits destinés

– au lien social et à l'intermédiation avec les services publics, notamment celui de l'emploi, qui seront le champ privilégié de déploiement des adultes relais, à 79,5 M€ (+3,5 M€), dont 500 supplémentaires seront créés en 2014 (71 l'ont été en anticipation en 2013, à la suite de l'annonce du Président de la République à Auch début août). Le mouvement de rééquilibrage entre départements sera en parallèle poursuivi ;

– aux actions en faveur de l'accès aux droits et de la lutte contre les discriminations à 13 M€ (+ 0,5 M€), aux actions favorisant la participation citoyenne, aux actions sur la mémoire des quartiers et aux actions en faveur du lien social qui bénéficient aux « petites associations de terrain » à hauteur de 33,6 M€ (+ 1,9 M€) ;

– au volet emploi et développement économique (*voir infra*).

La prolongation des 497 CUCS jusqu'en 2014 a constitué une opportunité pour expérimenter, sur un nombre limité de sites et de champs thématiques, des modes d'organisation et de travail permettant de mobiliser plus efficacement le droit commun. Lancés en 2011 sur 33 quartiers, ces CUCS expérimentaux ont fait l'objet d'une évaluation ⁽¹⁾ à la mi-2013, qui a permis de relever :

– parmi les points positifs, l'intérêt du travail partenarial pluridisciplinaire, la mise en place d'un suivi des engagements, une plus grande lisibilité des politiques publiques menées par les différents partenaires de la politique de la ville,

– mais également les points négatifs suivants : le suivi des engagements trop chronophage, la faible lisibilité des indicateurs statistiques utilisés, la difficile mobilisation du droit commun, un contexte budgétaire contraint et un calendrier très serré qui n'ont pas facilité le travail de négociation avec les partenaires ni les financements des actions.

Les préconisations qui en découlent (renforcer le portage politique et administratif ; définir des objectifs et des indicateurs simples et partagés ; identifier un responsable légitime ; simplifier et harmoniser les outils d'identification du droit commun) rencontrent certaines des préoccupations de votre rapporteur quant aux futurs contrats de ville. L'expérimentation en cours sur 12 sites des futurs contrats de ville (Amiens, Evry, Plaine Commune, Rennes, Lille, Nîmes, Auch, Dijon, Mulhouse, Arras, Toulouse et Fort-de-France) permettra de compléter cette première évaluation.

2. La multiplication des mesures d'accompagnement vers l'emploi des jeunes est positive, mais doit s'accompagner d'une réflexion sur certains dispositifs

Le taux de chômage des jeunes dans les quartiers populaires atteint 41 %, 2,5 fois plus que la moyenne nationale. À diplôme égal, un jeune résidant dans un quartier populaire a deux fois plus de risque d'être au chômage qu'un jeune résidant dans un autre quartier⁽²⁾. Quatre des cinq dispositifs en faveur de l'emploi visent en particulier les jeunes, dont 11 % en ZUS ne sont ni en emploi, ni en formation, ni inscrits au chômage (contre 5,4 % à l'échelle nationale). Ils couvrent une palette large d'actions :

– le repérage de ces jeunes pour permettre aux différents dispositifs de toucher leur cible. 200 des 500 postes supplémentaires d'adultes-relais, en coordination avec les missions locales, vont être spécifiquement attachés à cette action en 2014,

(1) <http://www.ville.gouv.fr/?premier-bilan-de-la-mise-en-oeuvre,2719>.

(2) Rapport de l'ONZUS 2012

– la formation professionnelle, avec l'encadrement de plus de 3 200 jeunes pris en charge par les 18 centres de l'Établissement public d'insertion de la défense (ÉPIDE) et un soutien significatif aux écoles de la deuxième chance qui accueillent plus de 13 000 jeunes par an dont 36 % sont issus des quartiers prioritaires. Les crédits alloués à ces dernières sont en 2014 de 3,5 M€ (+ 0.8 M €),

– un renforcement des mesures en faveur de l'emploi dans les zones urbaines sensibles attachées à la personne du salarié, pour contrebalancer les discriminations dans l'accès à l'emploi, avec :

- les exonérations accordées aux entreprises situées dans les 100 zones franches urbaines (ZFU), pour lesquelles la clause d'embauche locale a été renforcée en 2012 : elle a été portée à un salarié sur deux, contre un sur trois auparavant. Ainsi, pour les entreprises qui se créent ou s'implantent dans une ZFU à compter du 1er janvier 2012, obligation est faite, lors de toute nouvelle embauche, d'employer ou d'embaucher au moins la moitié de leurs salariés parmi les habitants d'une ZFU ou d'une des zones urbaines sensibles (ZUS) de l'unité urbaine dans laquelle est située la ZFU ;

- l'extension sur 40 sites (contre 10 en 2013) du dispositif, fondé sur le lieu de résidence des salariés, des « emplois francs : une aide forfaitaire de 5 000 € est accordée par Pôle Emploi aux entreprises pour la création de chaque emploi franc, employé en CDI à temps complet. Les autorisations d'engagement sont multipliées par 10 (25,5 M€ en 2014 contre 2,5 M€ en 2013, la hausse étant moitié moindre pour les crédits de paiement en raison du mode de versement de la prime – la moitié à la signature du contrat, la moitié au 10^e mois).

Votre rapporteur salue l'implication du dispositif des adultes relais dans l'accès à l'emploi des jeunes des quartiers défavorisés. La politique de la ville est là bien dans son rôle qui est de faire accéder par des actions spécifiques les jeunes des quartiers aux dispositifs de droit commun de la politique de l'emploi. Il serait néanmoins souhaitable que les missions locales et Pôle Emploi se dotent de moyens similaires pour aller dans les quartiers défavorisés à la rencontre des publics éloignés de l'emploi. La convention précitée entre le ministère délégué à la ville et Pôle Emploi, ainsi que le futur contrat de ville, devraient permettre d'y remédier.

Il note toutefois le nombre d'embauches exonérées en ZFU, qui atteint 4 200 en 2012, soit une baisse de 21 % par rapport à 2011, et de 64 % par comparaison à 2008. La DARES a produit plusieurs études⁽¹⁾ sur les embauches exonérées dans les territoires de la politique de la ville qui ont mis en évidence

(1) Dares analyse n° 039 de juin 2012, Dares analyse n° 043 de juillet 2013.

qu'entre 2007 et 2010, les embauches exonérées ont diminué de moitié en zones franches urbaines (ZFU) tant en raison de la crise économique que des modifications appliquées aux règles liées aux exonérations en ZFU, rendant le dispositif moins attractif. La baisse tendancielle des crédits dédiés à la compensation auprès des régimes de sécurité sociale des exonérations de charges sociales en zone franche urbaine traduit bien la sortie du dispositif ZFU, au bout de neuf ans, d'un certain nombre d'établissements en activité, sans qu'il n'y ait compensation par la création de nouveaux établissements et de nouvelles embauches. Le taux d'installation en ZFU atteint 22,6 % en 2012, soit un taux proche de celui des unités urbaines de référence (20,2 %). Le rapport de l'ONZUS, publié en novembre, devrait également permettre de dresser un premier bilan du renforcement de la clause d'emploi.

Le dispositif montre donc des signes d'essoufflement, et il expire au 31 décembre 2014. Or les handicaps dont souffrent ces quartiers ne permettant pas encore de supprimer toute action positive en leur faveur. À ce stade, le projet de loi de programmation pour la ville n'est pas accompagné d'un volet économique de soutien fiscal et social, le Premier ministre ayant saisi le Conseil économique, social et environnemental (CESE) aux fins de conduire un bilan des zones franches urbaines et proposer une évolution du dispositif au-delà de 2014. Ce rapport du CESE est attendu pour décembre 2013. Votre rapporteur demeurera très attentif à cette question.

Quant au deuxième dispositif, les « emplois francs », votre rapporteur en juge le principe excellent, et se félicite de son financement par un redéploiement des 2/3 de la baisse tendancielle des exonérations sociales mentionnées plus haut. Il n'en demeure pas moins qu'il ressort des auditions menées qu'il pâtit aujourd'hui, d'une part, des conditions strictes mises à son utilisation, en particulier pour ce qui est de la durée de la recherche d'emploi (12 mois) et, d'autre part, de la concurrence du dispositif – plus souple – des Emplois d'avenir dont 30 % sont réservés aux jeunes issus des quartiers de la politique de la ville. Or le dispositif des emplois francs s'adressant aux entreprises, il permet donc une insertion directe de ses bénéficiaires dans le secteur marchand, ce qui en fait toute la pertinence.

L'établissement public d'insertion de la défense (EPIDE) avait fait l'objet d'un développement particulier dans l'avis budgétaire 2013. Il concerne chaque année 3 000 jeunes majeurs très éloignés de l'emploi et en difficulté sociale, à qui il offre un parcours d'insertion professionnelle et citoyenne, ce qui en fait son originalité.

L'objectif de 50 % de public issu des quartiers en politique de la ville, mentionné dans le contrat d'objectifs et de moyens et réaffirmé par la convention d'objectifs pour les quartiers prioritaires 2013-2015 conclue le 25 avril 2013 entre le ministère chargé de l'emploi et le ministère délégué à la ville n'est pas atteint puisque pour l'année 2012, 36,6 % des volontaires intégrés sont issus d'un quartier prioritaire, en dépit d'une forte mobilisation de l'établissement public.

Ce dernier pâtit toutefois d'une répartition géographique de ses centres liée à l'histoire qui n'est pas pleinement adaptée au regard de l'objectif fixé, ainsi que d'une diminution récurrente de ses moyens (- 13 % encore en 2013) qui ne lui permettent plus aujourd'hui d'accroître ses capacités d'accueil ni de pallier l'absence de budget d'investissement.

Or il s'agit d'un bon outil d'insertion des jeunes (pour le premier semestre 2013, dans un contexte économique difficile, le taux d'insertion se maintient pour à 42 %), qui, s'il peut paraître coûteux au premier abord, l'est en réalité beaucoup moins, sur le moyen et le long terme, pour la collectivité qui aura, de toute façon, à trouver des solutions adaptées à leur prise en charge.

Cet outil devrait donc également faire l'objet rapidement d'une réflexion approfondie sur son devenir et ses moyens d'action.

3. Du programme national de rénovation urbaine au nouveau programme national de renouvellement urbain

Institué par la loi du 1er août 2003, le programme national de rénovation urbaine (PNRU) vise à transformer en profondeur le cadre de vie des habitants de 485 zones urbaines sensibles ou quartiers de mêmes caractéristiques (dont 215 prioritaires bénéficient de 70 % des crédits). Confié à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), ce programme mobilise près de 45 Md€ d'investissements auxquels l'agence contribue à hauteur de 11,7 Md€. L'objectif est de permettre d'intervenir sur les logements dans le cadre d'opérations de démolitions-reconstructions, de réhabilitations et de résidentialisations, mais également sur les équipements publics et les aménagements urbains.

Dans la feuille de route établie en août 2012, le Gouvernement s'était engagé à ***mener à bien le PNRU et à assurer son financement***, ce qui n'était pas acquis voilà un an. C'est dorénavant chose faite, le dispositif est en place.

À la fin du mois d'avril 2013, la *totalité des crédits* dont dispose l'ANRU pour la mise en œuvre du PNRU était *affectés* dans le cadre des conventions passées avec les porteurs de 397 projets locaux. Ces projets concernent 490 zones urbaines sensibles (ZUS) ou zones assimilées au titre de l'article 6 de la loi du 1^{er} août 2003, 3,8 millions d'habitants, et portent sur la reconstitution de 141 000 logements sociaux, la réhabilitation de 331 000 logements sociaux, la démolition de 148 000 logements sociaux, la résidentialisation de 354 000 logements, mais aussi le financement d'aménagements, d'équipements, de requalification d'habitat privé dégradé en quartiers anciens, de changement d'usage, de l'ingénierie.

Au 30 juin 2013, les *taux d'engagement et de paiement* du PNRU s'élevaient respectivement à 80 % ⁽¹⁾ et à 50 % (5,9 Md€). Plus de la moitié des opérations programmées étaient livrées fin 2012 : 98 800 logements démolis, 72 800 logements reconstruits, 207 100 logements réhabilités, 158 200 logements résidentialisés.

Le *financement du PNRU* est garanti.

À la suite de l'engagement mutuel entre l'État et l'UESL de novembre 2012, le décret n° 2013-777 du 27 août 2013 a fixé la contribution d'Action Logement à la rénovation urbaine à 800 M€ en 2013 et 900 M€ en 2014.

Par ailleurs, l'ANRU dispose :

– en 2013, de 95 M€ issus du produit de la taxe locale sur les locaux à usage de bureaux, locaux commerciaux et locaux de stockage, affectée à la Société du Grand Paris, et de 4 M€ versés par la Caisse des Dépôts ;

– d'une contribution annuelle de 30 M€ de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) jusqu'à extinction du PNRU, prévue par l'article 5 de la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion n° 2009-323 du 25 mars 2009 ;

– des contributions du fonds visé à l'article L. 452-1-1 du code de la construction et de l'habitation, alimenté de 2012 à 2015 par 70 M€ issus de la cotisation additionnelle perçue par la CGLLS, et par le produit de la surtaxe sur les plus-values de cessions immobilières prévue à l'article 1609 nonies G du Code général des impôts. Les affectations de ce fonds font l'objet d'un arrêté annuel des ministres chargés du budget, du logement et de la ville. 70 M€ ont été versés à l'ANRU en 2013.

Enfin, l'ANRU disposait, à fin 2012, d'une trésorerie de 472 M€.

Face à ces ressources, les prévisions de dépenses telles qu'établies à la clôture de l'exercice 2012 s'élèvent à 1 139 M€ en 2013, 1 145 M€ en 2014 et 1 149 M€ en 2015, soit 3 433 M€ globalement. Cette prévision devrait être revue à la baisse à la fin de l'exercice 2013, en raison d'un niveau d'engagement et de paiement moindre que prévu à fin septembre 2013.

Les ressources pour 2013 et 2014 étant assurées à un niveau minimal de 1 929 M€, et compte tenu du niveau de trésorerie de l'ANRU à fin 2012, les exercices 2013 et 2014 sont sécurisés avec une trésorerie à fin 2014 qui sera supérieure à 100 M€.

(1) *L'étalement de la durée des prévisions d'engagements est imputable au retard pris par certains projets en raison d'appels d'offre infructueux, d'imprévus dans la conduite de chantiers, de modifications de la composition des équipes responsables, etc....).*

Pour 2015 et les années suivantes, la contribution d'Action Logement sera fixée par la convention quinquennale visée à l'article 57 du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, qui sera conclue en 2014 après le vote de cette loi. La contribution minimale est néanmoins fixée par la lettre d'engagement mutuel signée par l'État et l'UESL le 12 novembre 2012, à 800 M€ pour 2015. La contribution maximale est, quant à elle, de 1,2 Md€ diminués de la participation des partenaires sociaux au FNAL qui sera de 150 M€ en 2015 (selon les termes du courrier du 14 juin 2013 du Premier ministre au Président du Conseil de surveillance d'Action Logement), soit 1 050 M€.

Enfin, le projet de loi pour la programmation pour la ville et la cohésion urbaine déposé à l'Assemblée nationale le 2 août 2013, en prolongeant de deux ans la durée initiale du PNRU sécurise, quant à lui, les quelque 2 Md€ de crédits non encore engagés (indispensables pour garantir la cohérence des projets) et l'intégrité des conventions pluriannuelles conclues entre l'ANRU et les porteurs de projets locaux.

L'évaluation demandée à l'ONZUS a fait l'objet du rapport remis en mars 2013 ⁽¹⁾ qui a mis en évidence les points positifs suivants :

- la transformation physique et le redécoupage foncier des quartiers, facteurs de simplification de gestion,
- la relance des parcours résidentiels par l'accès à un logement neuf ou réhabilité,
- la remise à niveau des équipements et l'implantation de nouvelles structures améliorant la qualité du service public,
- l'efficacité de la mise en œuvre par la structuration des acteurs (collectivités, bailleurs, services de l'État) autour de logiques opérationnelles.

Le rapport a de nouveau mis en évidence certaines limites déjà identifiées:

- la déconnexion avec les logiques de développement déployées à une échelle plus large, et la mise en place d'actions en décalage avec les politiques menées sur le reste du territoire,
- le manque de cohérence entre les volets urbain et social de la politique de la ville,
- la fragilité de l'attractivité retrouvée des quartiers, en raison notamment de la faiblesse des interventions pour favoriser leur développement économique,
- la faiblesse de la concertation avec les habitants.

(1) « Dix ans de programme national de rénovation urbaine : bilan et perspectives », ONZUS, mars 2013.

Si le PNRU est un succès, il n'a pas permis de répondre à l'ensemble des besoins, et il subsiste encore un certain nombre de quartiers insuffisamment ou non encore traités. Le CIV du 19 février 2013 a donc décidé le lancement d'un ***nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU)***, qui est porté par le projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

Il aura donc les mêmes caractéristiques affirmées que celles du contrat de ville : une géographie prioritaire (les quartiers présentant les dysfonctionnements urbains les plus lourds) ; une échelle intercommunale pour mieux intégrer les quartiers dans la dynamique de leur agglomération ; l'articulation avec les autres volets du contrat de ville, le projet de renouvellement urbain étant le volet « renouvellement urbain » du contrat de ville ; l'intégration des politiques de droit commun.

Le projet de loi précise également le dimensionnement du NPNRU, à hauteur de 5 Md€ d'engagements, pour l'ANRU, qui permettront avec les investissements des bailleurs HLM et des collectivités territoriales, un financement à hauteur de 20 Md€ d'euros. Le financement de la part de l'ANRU (à qui ce nouveau programme sera confié selon des modalités renouvelées) est esquissé, l'État s'y est engagé, les partenaires sociaux qui accompagnent depuis 2003 les politiques de rénovation urbaine continueront sans doute à le faire dans le cadre du retour à la voie conventionnelle prévue par le projet de loi pour l'accès au logement et pour un urbanisme rénové voté en première lecture par l'Assemblée puis par le Sénat.

L'avis budgétaire pour le PLF 2015 sera l'occasion de faire un point plus détaillé de ces dispositions encore en cours d'examen par le Parlement. Votre rapporteur sera en particulier attentif à la question du « tuilage » entre PNRU et NPNRU : il sera, en effet, indispensable de bénéficier du savoir-faire des équipes de projet en place afin de capitaliser leur expérience pour lancer, dans des conditions optimales, une nouvelle génération d'opérations de renouvellement urbain.

Votre rapporteur souligne néanmoins ici une évolution à venir, qui concerne l'ANRU et son action dans les quartiers, puisque 335 M€ sont inscrits à ce propos dans ce PLF 2014 au programme 414 « Villes et territoires durables ».

Le nouveau Programme d'Investissements d'Avenir (PIA) lancé le 9 juillet 2013 par le Premier Ministre fait, en effet, de l'ANRU l'opérateur de la nouvelle action 2 « Ville durable et solidaire, excellence environnementale du renouvellement urbain » de ce programme 414.

L'action se compose de deux axes, qui mobilisent des formes de financement distinctes et adaptées à leurs finalités :

– le premier axe vise la mise en œuvre sur une quinzaine de projets modèles d'actions particulièrement innovantes ou ambitieuses en matière de transition écologique et énergétique en cohérence avec le nouveau programme

national de renouvellement urbain, au moyen de subventions du nouveau PIA distinctes de celles classiquement accordées par l'ANRU. Il est doté de 85 M€ de subventions.

– le second a pour objectif de contribuer à la diversification fonctionnelle et à l'attractivité des quartiers. Dans le cadre du programme national de rénovation urbaine, les interventions visant à développer de l'activité économique et des services et à diversifier l'habitat dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville n'ont en effet pas toujours été à la hauteur de certains enjeux, notamment en matière de restructuration ou de création de centres commerciaux, en dépit de l'action de l'établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA), de construction ou de locaux d'activités, de construction de logements locatifs libres, intermédiaires ou en accession à la propriété. À travers la mobilisation de fonds propres, et par l'intermédiaire de l'ANRU, le nouveau PIA, en position de coinvestisseur avisé et principalement minoritaire, contribuera à restaurer la confiance des investisseurs publics et privés, et exercera donc un réel effet levier sur les fonds investis dans des projets dûment sélectionnés. Il est doté de 250 M€ de dotations en fonds propres, qui pourront être versés par le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État.

C'est, là encore, le projet de loi pour la programmation et la cohésion urbaine qui porte la disposition juridique dont le PLF propose la traduction financière. Cette implication nouvelle (à la fois dans son objet et dans ses modalités) correspond à un besoin qui est aujourd'hui insuffisamment satisfait par l'EPARECA et la Caisse des dépôts et consignations, mais aussi à une demande forte des acteurs locaux. Votre rapporteur y est donc a priori très favorable. Il appelle à une action forte de mise en valeur de cette nouvelle modalité, et souhaite qu'une large information soit donnée sur sa mise en œuvre.

4. Les engagements des autres programmes confiés à l'ANRU

Instauré par la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 précitée, le Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés (PNRQAD) vise à engager les actions nécessaires à une requalification globale de ces quartiers, tout en favorisant la mixité sociale et en recherchant un meilleur équilibre entre habitat et activités de service.

Le PNRQAD porte tout à la fois sur des enjeux sociaux, urbains, patrimoniaux et économiques apporte des réponses spécifiques à des situations très variées. La taille des périmètres de projet et des agglomérations dans lesquelles ils s'insèrent, les typologies urbaines et l'âge des quartiers varient donc en fonction des projets. L'objectif global est de redonner une attractivité résidentielle, commerciale et culturelle à ces quartiers, bien souvent riches d'un patrimoine historique remarquable, tout en améliorant les conditions d'habitat de leurs habitants (à travers, entre autres, la lutte contre l'habitat indigne).

Pour un budget global de 380 M€, dont 150 M€ apportés respectivement par l'Agence Nationale de l'Habitat (Anah) et l'ANRU et 80 M€ pour l'État, il concerne 25 projets. 15 autres quartiers bénéficient d'un accompagnement de l'Anah, au titre de l'ingénierie. Au 30 juin 2013, 24 conventions ont été signées. Le programme est engagé à hauteur de 23,9 M€ et 4,7 M€ ont été payés.

Sur financements du Nouveau Programme d'Investissements d'Avenir (NIA), l'ANRU gère également à compter de 2014 :

– 150 M€ consacrés aux opérations de création des internats de la réussite, pour financer la construction de 6 000 places nouvelles. Le programme « internats d'excellence » du PIA lancé en 2010 a permis le développement de 44 internats (création de 4 340 places dont 3 971 occupées en 2012) et au total plus de 11 000 places sont d'ores et déjà programmées. Mobilisés sur la base d'un appel à projets national qui sera lancé au début de l'année 2014, ces nouveaux crédits permettront de soutenir en priorité des projets portés par les collectivités locales et destinés à combler les lacunes de la couverture en termes d'internats qu'elles soient géographiques (en ciblant les académies déficitaires), ou scolaires (en privilégiant les créations de places à destination des collégiens et des élèves de l'enseignement professionnel).

– 100 M€ destinés à favoriser par le biais d'un appel à projets l'émergence de politiques de jeunesse intégrées, qui permettent de traiter les problématiques de jeunes de façon globale et cohérente à l'échelle d'un territoire, en évitant l'écueil d'une juxtaposition d'initiatives sectorielles non harmonisées.

C. DES OUTILS DE PÉRÉQUATION FINANCIÈRE MIEUX DOTÉS QUI PRENNENT ENCORE INSUFFISAMMENT EN COMPTE LES CHARGES PARTICULIÈRES SUPPORTÉES PAR CES TERRITOIRES

La volonté du Gouvernement de renforcer les moyens en faveur des territoires urbains les plus en difficulté se concrétise par la poursuite de la montée en puissance de la péréquation dans le PLF 2014, ce qui doit être souligné dans le contexte financier particulièrement contraint.

Quelques situations spécifiques requièrent toutefois des aménagements complémentaires. Il s'agit notamment de mieux plafonner certaines augmentations de contribution et d'améliorer les interactions entre le FPIC et le FSRIF pour éviter que des territoires soient exonérés de la solidarité nationale du fait de leur concours à la solidarité régionale. Il convient ensuite d'aller plus loin, en dotant la péréquation nationale et la péréquation intercommunale d'instruments spécifiques à la politique de la ville.

1. Les instruments de péréquation existants ne sont pas corrélés directement à la politique de la ville ni à une exigence forte de solidarité communautaire.

La solidarité nationale en faveur des territoires de la politique de la ville passe aujourd'hui par des mécanismes de péréquation qui ne les vise pas spécifiquement, pour l'un vertical, la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS), pour les deux autres horizontaux, le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) et, pour la région Ile-de-France, le fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF).

. – La **DSU** bénéficie aux villes dont les ressources ne permettent pas de couvrir l'ampleur des charges auxquelles elles sont confrontées.

La loi de programmation pour la cohésion sociale de 2005 avait introduit deux coefficients multiplicateurs proportionnels à la part de population située en zone urbaine sensible et à la part de la population située en zone franche urbaine. La loi de finances initiale pour 2009 a mis en place un dispositif à trois étages dans lequel la géographie prioritaire n'intervient plus ni dans les conditions d'éligibilité ni dans les critères de classement : soit le montant individuel de la DSU est identique à celui perçu l'année précédente, soit le montant évolue en fonction de l'inflation, soit il évolue en fonction de l'inflation et il est majoré d'une attribution au titre de la DSU cible.

Les communes nouvellement éligibles conservent le mode de calcul antérieur, avec, donc, la prise en compte des populations en ZUS et en ZFU, mais une commune pourra être nouvellement éligible même sans ZUS ou ZFU. Ainsi en 2012, seules 3 des 43 communes nouvellement éligibles avaient une population en ZUS ou en ZFU et ont donc bénéficié des coefficients multiplicateurs⁽¹⁾.

Si elles se recoupent largement, la géographie prioritaire de la politique de la ville et celles des communes bénéficiaires de la DSU ne se superposent donc pas strictement.

. – Le **FPIC** permet une péréquation horizontale nationale pour le secteur communal qui prend en compte les ressources et les charges des collectivités (elles-mêmes pondérées) selon un indice synthétique composé à 60 % du revenu par habitant, à 20 % du potentiel fiscal agrégé et à 20 % de l'effort fiscal agrégé. 60 % des ensembles intercommunaux ainsi classés sont bénéficiaires du FPIC.

Une fois définie la contribution ou l'attribution d'un EPCI ou d'une commune isolée, elle est répartie entre l'EPCI et ses communes membres selon des modalités définies par la loi mais modifiables par l'EPCI à l'unanimité ou à la majorité qualifiée. Au sein d'un EPCI contributeur, toutes les communes peuvent

(1) Rapport de la mission « péréquation et politique de la ville », François Pupponi, 19 juin 2013

donc être amenées à verser une contribution, pénalisant ainsi une commune relevant de la politique de la ville par rapport à d'autres qui n'en relèvent pas.

. – Le **FSRIF** concerne spécifiquement les communes de la région d'Ile-de-France, où il se justifie par les écarts de richesse plus élevés que ceux existants entre les communes françaises en général. Il assure une redistribution par prélèvement sur les ressources fiscales des communes les plus favorisées au profit des communes les plus défavorisées. Il s'agit là d'un fond très péréquateur, en particulier depuis la réforme introduite par la loi de finances pour 2012, qui en a doublé l'efficacité.

Ce fond pâtit toutefois, comme le FPIC, du mécanisme des seuils de plafonds. En effet, à enveloppe fermée, ces dispositifs ont pour conséquence le report de charges supplémentaires des collectivités les plus prélevées, qui sont par définition celles disposant des ressources les plus importantes, sur d'autres collectivités moins fortunées.

L'articulation du plafond de prélèvement du FPIC avec celui du FSRIF a également comme conséquence le fait que les collectivités franciliennes prélevées au titre du FSRIF ne contribuent que faiblement au FPIC, alors qu'elles font partie des collectivités les plus riches, ce qui accroît l'effet négatif du mécanisme de report de charges.

. – Enfin, les communes ayant des territoires concernés par la politique de la ville ne sont pas toutes dans des EPCI, et lorsqu'elles le sont, elles ne sont pas toutes dans des EPCI à forte solidarité territoriale.

En raison de l'inachèvement de la carte intercommunale, en particulier en Ile-de-France, qui bénéficie d'un régime dérogatoire, 55 des 901 communes concernées par la politique de la ville – dont 42 en Ile-de-France –, ne sont pas membres d'un EPCI. Elles doivent donc assumer leurs charges seules, même si la péréquation nationale vient atténuer leur isolement financier.

Quant aux autres, parmi les 335 EPCI dont au moins une des communes est visée par la politique de la ville, 166 (correspondant à 285 communes)⁽¹⁾ n'avaient pas mis en place de **dotation de solidarité communautaire** (DSC)⁽²⁾, qui a une vocation péréquatrice clairement affirmée par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Soit en tout 340 communes de la politique de la ville (38 %) qui ne bénéficient pas de DSC. Pour celles qui en bénéficient, l'avantage n'est pas proportionné à leur situation « défavorisée » puisque, d'une part, les communes en ZUS perçoivent 56,8 % de la DSC de leurs EPCI mais représentent 65,9 % de leur

(1) Rapport de la mission « Péréquation et politique de la ville », François Pupponi, 19 juin 2013.

(2) La DSC est obligatoire pour les communautés urbaine à fiscalité professionnelle unique, mais facultative pour les communautés d'agglomérations et les communautés de communes à fiscalité professionnelle unique.

population⁽¹⁾ et que, d'autre part, la DSC paraît parfois davantage constituer une variable d'ajustement aux pactes financiers intercommunaux qu'un réel mécanisme de péréquation au profit des communes concernées, comme le relève la Cour des Comptes dans son rapport sur les « Finances publiques locales » d'octobre 2013⁽²⁾.

Le seul dispositif ciblant explicitement les communes en politique de la ville, la **dotation de développement urbain** (DDU), créée par la loi de finances pour 2009, est très restrictif, puisque seules sont éligibles les 100 premières communes, classées selon un indice synthétique faisant intervenir le potentiel financier par habitant (à hauteur de 45 %), la proportion de bénéficiaires d'aide au logement (à hauteur de 45 %) et le revenu moyen par habitant (à hauteur de 10 %), parmi celles qui sont bénéficiaires de la DSU, font l'objet d'une opération de l'ANRU et ont une proportion de population en ZUS supérieure à 20 % (conditions cumulatives). Son montant est de 75 M€ depuis 2013 (50 M€ auparavant).

2. Le PLF pour 2014 poursuit la montée en puissance des instruments de péréquation existants tout en en corrigeant certains défauts

Le PLF pour 2014 accroît le volume financier des trois instruments de péréquation nationale : + 60 M€ pour la DSU (soit + 4 %) (*article 72*), + 210 M€ pour le FPIC et + 20 M€ pour le FSRIF (*article 73*).

Il s'agit, pour la DSU, de compenser, pour les collectivités les plus fragiles, la baisse de la DGF de 1,5 Md€, et pour le FPIC et le FSRIF, de suivre le tendancier établi en 2012⁽³⁾.

Ce sont donc 290 millions d'euros supplémentaires qui vont être redistribués dans ces territoires en difficulté.

Par ailleurs, le PLF

– relève le seuil de plafonnement des prélèvements au titre des deux fonds, de 11 % à 13 %, car il convient de veiller, dans un esprit d'équité, à ce que les seuils de plafonnement, rapportés aux richesses de la collectivité, ne soient pas trop bas ;

– accroît (pour le FPIC) et introduit (pour le FSRIF) la prise en compte du revenu par habitant dans la répartition des deux fonds, les territoires industriels, caractérisés par une fiscalité professionnelle importante, supportant également des charges accrues du fait des faibles ressources de leurs habitants ;

(1) *Rapport de la mission « péréquation et politique de la ville », François Pupponi, 19 juin 2013.*

(2) *Le constat de la Cour vaut également pour la détermination de l'attribution de compensation versée aux communes.*

(3) *FPIC : 150 M€ en 2012, 360 M€ en 2013, 570 M€ en 2014, 780 M€ en 2015, 2 % des ressources fiscales communales et intercommunales soit environ 1 Md€ en 2016. FSRIF : 230 M€, 250 M€ en 2014 et 270 M€ à compter de 2015.*

– relève de 0,75 à 0,85 le seuil minimal d’effort fiscal en deçà duquel les ensembles intercommunaux ne sont pas éligibles à un reversement au titre du FPIC. Il est en effet juste que ces ensembles intercommunaux mobilisent d’abord leurs ressources fiscales propres avant de recourir à la solidarité nationale.

Tout en se félicitant de cette péréquation accrue, votre rapporteur note une petite altération dans les modalités de prise en compte du pourcentage de population dans l’indice synthétique pour le calcul des dotations réparties au titre du FSRIF, qui a pour conséquence une large modification de l’économie du dispositif. Il a donc déposé un amendement pour corriger cette altération.

3. Renforcer la péréquation intercommunale : supprimer les freins liés à la DCRTP et au FNGIR, mettre en place une dotation « politique de la ville »

. – La suppression de la taxe professionnelle et la *réforme de la fiscalité locale opérée par la loi de finances pour 2010* s’est accompagnée de l’instauration de mécanisme de compensation des pertes de ressources induites, malgré la fiscalité transférée et les réaménagements opérés, par cette suppression. Le premier, la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) relève du budget de l’État, le second, le fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR) opère des compensations horizontales par catégorie de collectivités locales.

Schématiquement, pour chacune des trois niveaux de catégories, la DCRTP compense une partie des pertes subies par les collectivités « perdantes » à la réforme de 2010, par comparaison avec les ressources qui auraient été perçues en 2010 si la réforme n’avait pas eu lieu. Le FNGIR comble les pertes qui apparaissent encore pour certaines collectivités après calcul de la DCRTP, il est abondé par écrêtement des gains des collectivités « gagnantes » à la réforme.

La réforme de la taxe professionnelle a creusé les inégalités entre les collectivités. Comme le met en évidence une étude de l’Assemblée de communautés de France, l’examen du produit fiscal avant et après la compensation des effets de la suppression de la taxe professionnelle (versement de la DCRTP et du FNGIR) montre une dynamique parfois en opposition avec les ressources réelles. Les grandes agglomérations tertiaires et surtout les territoires fortement industriels sont les grands perdants de la réforme⁽¹⁾.

La réforme a, de plus, entraîné une refonte des indicateurs de richesse pris en compte pour la péréquation, verticale ou horizontale. Or la prise en compte de la totalité de la DCRTP et du FNGIR pour le calcul du nouveau potentiel fiscal traite par ricochet de façon identique les collectivités qui bénéficiaient de base de taxe professionnelle élevée et celles dont les bases étaient faibles et qui avaient été

(1) « La nouvelle géographie fiscale et financière des ensembles intercommunaux », Françoise Navarre et Marie-Paule Rousseau, janvier 2013.

conduites à exercer une pression fiscale élevée⁽¹⁾. Ces indicateurs ainsi bâtis constituent alors un frein à l'acceptation d'une plus large péréquation pourtant nécessaire.

Il apparaît nécessaire à votre rapporteur de corriger ces mécanismes qui figent une situation passée.

. – L'analyse des mécanismes de péréquation existant au niveau national et de pratiques actuelles des EPCI en matière de solidarité intercommunale conduisent votre rapporteur à faire la proposition d'une ***dotation de péréquation spécifique aux territoires de la politique de la ville***.

Seraient éligibles à cette dotation « politique de la ville » (DPV) les EPCI dont une commune membre au moins dispose d'un territoire « politique de la ville » tel que délimité dans la nouvelle géographie prioritaire, et la DPV serait versée sous double condition de contractualisation avec l'État (signature d'un contrat de ville) et de mise en place d'une DSC, pour assurer que la mise en place de la solidarité nationale est bien doublée d'une solidarité communautaire.

Le rapport précité sur la péréquation et la politique de la ville présente deux scénarii :

- Le premier, celui d'une dotation libre d'emploi, abondée par la totalité des crédits de la DDU, du programme 147 et d'un apport budgétaire complémentaire. Les associations devront alors contractualiser localement avec l'EPCI et/ou les communes membres, des crédits de la DPV sur la base de projets, et le rôle du futur pôle Ville du CEGT devra être précisé dans cette configuration,
- Le second, la combinaison d'une dotation libre d'emploi, abondée à partir de la DDU et de la partie des crédits du programme 147 versée aux EPCI et aux communes dans le cadre des CUCS, et d'une enveloppe de crédits du programme 147 destiné aux associations. Un mode dual de gestion des crédits serait mis en place, le pôle Ville du CEGT gérant selon le modèle actuel les crédits du programme 147 abondant les projets des associations.

(1) Cour des comptes, « les finances publiques locales », octobre 2013.

II. L'HÉBERGEMENT ET L'ACCÈS AU LOGEMENT : UNE PRISE EN CHARGE ET UN ACCOMPAGNEMENT DES PERSONNES REPENSÉS, QUI SE HEURTENT À UNE DEMANDE SUPÉRIEURE DE FAÇON PERENNE AUX CAPACITÉS DE RÉPONSE

Les quartiers de la politique de la ville comptent parmi leurs habitants un nombre important de personnes en situation de précarité et, souvent, d'exclusion sociale, parce que les ménages ne disposant pas ou disposant de faibles droits à l'aide personnalisée au logement (APL) se sont concentrés dans les quartiers ou banlieues où les logements étaient moins chers. Mais il s'agit là bien d'un enjeu national, et c'est à cette échelle qu'il est aujourd'hui appréhendé : la politique de l'État en matière d'hébergement et de logement autonome est ainsi l'une des dernières politiques sociales qui ne soient pas décentralisées.

La stratégie nationale pour l'hébergement et l'accès au logement s'organise autour de trois axes: s'inscrire dans l'objectif du logement d'abord ; organiser l'offre pour mieux prendre en compte les besoins des personnes démunies ; améliorer l'orientation et assurer la continuité de la prise en charge des personnes qui sollicitent le dispositif d'hébergement.

Le cadre réglementaire et législatif qui structure l'hébergement et le logement, et le lien de l'un vers l'autre, a été profondément rénové pour mieux prendre en compte les besoins. Le programme 177 augmente les moyens budgétaires affectés à cette politique, en particulier pour les dispositifs de veille et d'orientation, mais, dans un contexte financier contraint, de façon insuffisante pour être en complète cohérence avec les engagements pris dans le volet hébergement/logement du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, adopté le 21 janvier 2013.

Tout en se félicitant de la poursuite de l'effort budgétaire, indispensable pour apporter une réponse aux quelque 700 000 personnes privées de domicile personnel dans notre pays⁽¹⁾ et alors que 440 864 demandes d'hébergement adressées aux SIAO sont restées insatisfaites en 2012, votre rapporteur souligne la forte hausse des crédits en faveur de l'hébergement depuis 2007 (+ 500 M€).

Il estime donc nécessaire un « exercice de lucidité dans la sérénité »⁽²⁾ sur cette hausse continue des crédits pour l'hébergement d'urgence de droit commun : son caractère inconditionnel, auquel votre rapporteur est fortement attaché, ne peut plus aujourd'hui s'analyser sans prendre en compte la situation des personnes dont la situation administrative complexe (demande de titre de séjour en cours, déboutés d'une demande d'asile ou de séjour) ne permet pas de les orienter vers des solutions pérennes, ni faire l'économie d'une réflexion sur ses modalités de mise en œuvre.

(1) *L'état du mal logement en France 2013, Fondation Abbé Pierre.*

(2) *Rapport d'information n° 4221 « Pour un service public efficace de l'hébergement et de l'accès au logement des plus démunis » présenté le 26 janvier 2012 par Mme Danièle Hoffman-Rispal et M. Arnaud Richard, rapporteurs.*

A. UNE RÉFORME STRUCTURELLE DU DISPOSITIF D'ACCÈS A L'HÉBERGEMENT ET AU LOGEMENT ACTÉE MAIS ENCORE PARTIELLEMENT INABOUTIE

La conférence contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale du 11 décembre 2012 puis le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté le 21 janvier 2013 lors du comité interministériel de lutte contre les exclusions ont consacré la fin de la gestion saisonnière de l'hébergement et les à-coups, très pénalisants pour ces publics fragiles, qui y étaient associés, au profit d'une offre d'hébergement suffisante toute l'année et d'une politique plus intégrée du logement et de l'hébergement.

L'intervention publique en faveur des personnes sans abri ou mal logées doit leur permettre d'accéder plus rapidement à un véritable logement, pérenne et adapté à leur situation ; les dispositifs temporaires doivent rester l'exception et proposer une réponse plus adaptée par un accueil de proximité.

Ce changement de stratégie implique une intégration des outils de la politique d'hébergement, afin d'assurer, sur les territoires, la cohérence des réponses en matière de logement et d'hébergement et de faciliter les parcours de l'hébergement vers le logement, en développant les solutions alternatives à l'hébergement.

1. De nouveaux outils d'évaluation, d'accueil et de programmation unifiés, indispensables à la prise en compte intégrée des questions d'hébergement et de logement

Dans l'optique de l'ancrage territorial des politiques, mais aussi pour mieux appréhender la capacité d'« enchaînement fluide » de l'hébergement au logement sur ledit territoire, le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale a prévu l'élaboration de « *diagnostics territoriaux* ».

L'objectif d'un tel diagnostic est d'adopter une approche globale et intégrée de l'ensemble des situations à prendre en charge - de la rue aux difficultés d'accès ou de maintien dans le logement – et des solutions existantes sur chaque territoire. Associant l'ensemble des acteurs (services de l'État, collectivités locales, bailleurs sociaux, associations), et réalisés selon une méthode unique définie nationalement à partir d'expérimentations conduites dans quelques territoires, leurs résultats pourront être consolidés à tous les niveaux du territoire et pourront faire l'objet de comparaisons.

Ces diagnostics sont toujours à ce jour en cours de réalisation : la méthode de diagnostic doit être testée et ajustée entre octobre et novembre 2013, et les résultats sont attendus à la fin du premier semestre 2014.

La difficulté de l'exercice n'est pas mince, mais ce diagnostic est indispensable aux yeux de votre rapporteur pour ne pas accentuer dans certains territoires la surreprésentation de publics fragiles ou précaires, due à une

surreprésentation de l'offre de logements à bas loyers, et pour mieux prendre en compte les charges socio-urbaines supportées par ceux-ci. Si la politique d'accès à l'hébergement et au logement est une politique nationale, elle ne peut pas et ne doit pas ne pas prendre en compte d'autres politiques sectorielles qui visent à remédier aux fragilités parfois constatées dans certains quartiers.

Le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, examiné en première lecture à l'Assemblée et au Sénat, donne une base législative et, en même temps, une reconnaissance aux *services intégrés d'accueil et d'orientation* (SIAO) (qui ne relevaient jusqu'à présent que de la circulaire). Il rationalise ce dispositif structurant pour la modernisation du secteur de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion, en le définissant comme la plate-forme unique qui doit favoriser la transition de l'urgence vers l'insertion dans le cadre de la nécessaire fluidité vers le logement et privilégier, dans la mesure du possible, l'accès direct aux solutions pérennes (logement accompagné, logement ordinaire).

Aujourd'hui l'ensemble des départements de métropole et des outre-mer (à l'exception de Mayotte) disposent d'un tel opérateur unique, contre seulement 63 % des départements en 2011. Toutefois, 23 % seulement des SIAO ont intégré un référent personnel. Si les autres disposent cependant de travailleurs sociaux en charge de l'évaluation des personnes accueillies, il n'en reste pas moins qu'ils n'ont pas installé cette fonction comme la réglementation les y invitait. Enfin, si les SIAO déclarent être pleinement opérationnels sur la partie « urgence » dans 94 % des départements, la mission de l'Inspection générale des affaires sociales fait cependant le constat que la mise en place reste inégale sur le territoire. Il en est de même pour le volet « insertion » du SIAO.

Le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové renforce également la *planification en matière d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement* des personnes sans domicile, l'*articulation* entre hébergement et logement, ainsi que la *gouvernance* des mécanismes au niveau régional :

– les plans départementaux pour l'accès au logement des personnes défavorisées (PDALPD) et les plans départementaux d'accueil, d'hébergement et d'insertion (PDAHI) sont fusionnés en un plan unique, le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD), qui a vocation à être alimenté par les diagnostics territoriaux, dans une perspective d'adaptation pluriannuelle de l'offre en termes d'hébergement-logement et d'accompagnement pour les publics concernés ;

– la compétence du comité régional de l'habitat est étendue aux politiques de l'hébergement.

2. Une action préventive résolue pour faciliter l'accès ou le maintien dans le logement et lutter contre le mal logement

Le *projet de loi sur l'accès au logement et un urbanisme rénové* facilite le maintien ou l'accès des ménages en difficulté au statut de locataire :

– le rôle des commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPPEX) est renforcé et mieux articulé avec les fonds de solidarité pour le logement (FSL) pour favoriser non seulement le maintien dans le logement mais aussi les solutions de relogement qui nécessitent un apurement préalable des dettes de certains ménages,

– l'hébergement des personnes reconnues prioritaires au titre du droit à l'hébergement opposable (DAHO) est facilité, tout comme l'accès aux logements sociaux des ménages bénéficiant du droit au logement opposable (DALO).

Il prévoit également des modalités de soutien aux copropriétés en difficulté, une lutte accrue contre les marchands de sommeil et une amélioration du dispositif de résorption de l'habitat indigne⁽¹⁾.

La *circulaire interministérielle du 26 août 2012* organise, quant à elle, l'anticipation d'opérations d'évacuation des campements illicites et l'accompagnement de populations dont une partie a la particularité d'être des ressortissants européens⁽²⁾, qui donc ne bénéficient pas des dispositifs liés au droit d'asile mais qui sont en situation de grande précarité. Des diagnostics relatifs à la santé et à l'emploi des personnes, ainsi qu'un diagnostic social, qui permet de prendre la mesure des situations personnelles et familiales, doivent être réalisés afin d'identifier les solutions de relogement possibles.

Une évaluation interministérielle des dispositifs d'accompagnement des personnes présentes dans les campements, confiée à l'inspection générale de l'administration (IGA), l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), au conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et à l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR), a mis en évidence en mai 2013 une grande hétérogénéité dans le recours effectif aux dispositifs de droit commun existants.

En matière de logement, on se heurte dans ce cas particulier aux mêmes écueils que pour les autres demandeurs : les dispositifs d'accueil d'urgence sont peu adaptés à des demandes majoritairement « familialisées » et les difficultés des structures classiques ne permettent pas de trouver, dans la plupart des cas, un hébergement au-delà de quelques jours.

(1) Voir le rapport n°1329 présenté au nom de la commission des affaires économiques par M. Daniel Goldberg et Mme Audrey Linkenheld, ainsi que l'avis budgétaire sur la partie Logement de la mission « Egalité des territoires, Logement, Ville » du PLF 2014 de M. Daniel Goldberg.

(2) La population majoritairement roumaine et bulgare concernée, d'origine Rom, est estimée à 17 000 personnes dont 6 000 enfants.

Plus qu'une simple « addition » de dispositifs de droit commun, c'est une approche intégrée, à travers un accompagnement social dans la durée, qui permet aux bénéficiaires, familles ou personnes isolées, d'accéder à un logement. Les actions les plus complètes sont celles des sites ou « villages » d'insertion et de stabilisation, qu'elles soient adossées à une opération de type maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) ou conduites dans le cadre de conventions. La plupart d'entre elles ont été mises en place à l'initiative de collectivités territoriales, s'appuyant sur des opérateurs associatifs, mais certaines l'ont été sous l'impulsion de l'État.

Il convient de noter que l'on dépasse, là comme ailleurs, la simple notion d'urgence, et qu'il s'agit bien d'une logique d'insertion, et d'intégration pour les bénéficiaires qui ne sont pas ressortissants français. Deux conditions préalables sont en effet réalisées :

- les associations accompagnent les bénéficiaires dans un parcours d'accès aux droits qui leur permet de s'adapter et d'être orientées vers un logement pérenne ; elles ont une convention d'objectifs avec la ou les collectivités partenaires ;
- les bénéficiaires, qu'ils aient été choisis ou non après un diagnostic social, s'engagent sur leur adhésion au projet.

Dans la majorité des cas, les bénéficiaires parviennent à régler leur situation et accèdent à un logement au bout de deux à trois ans. Pour efficaces qu'elles soient, ces opérations se heurtent cependant à des difficultés de réalisation qui tiennent généralement à des facteurs externes ⁽¹⁾ :

- des négociations complexes avec les partenaires publics pour la recherche de terrains disponibles ;
- les réticences des élus, en raison du faible seuil d'acceptabilité sociale de leurs administrés ;
- l'insuffisante mobilisation des financements, notamment les fonds européens, pour la mise en œuvre.

Sur crédits d'État, répartis entre le BOP 177 (pour le fonctionnement) et le BOP 135 (pour l'investissement), le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et l'exclusion a fléchi 4 M€ pour financer des appels à projets. Ces crédits sont reconduits en 2014 ; s'ils le sont jusqu'en 2017, un véritable suivi pourra être mis en œuvre, insuffisant toutefois à régler à lui seul cette question.

L'État et les collectivités territoriales ne peuvent agir pour ces sujets que dans le cadre d'une coopération permettant de définir des lieux d'accueil et des méthodes de prise en charge partagées. Un espace de concertation et d'arbitrage

(1) Rapport d'information n° 1387 sur « l'intégration des populations rom » présenté par Mme Marietta Karamanli et M. Didier Quentin, au nom de la commission des affaires européennes.

plus large doit être trouvé, notamment au niveau régional, encore trop peu utilisé. Cette évolution est d'autant plus nécessaire en Ile-de-France et dans le nord de la France, où les départements confrontés à la circulation des populations évacuées des campements insalubres et illégaux ne parviennent plus à trouver de solution au sein de leur espace territorial.

B. UN ENGAGEMENT BUDGÉTAIRE QUI SE HEURTE À L'IMPOSSIBLE SORTIE DU DISPOSITIF D'HÉBERGEMENT DE CERTAINS BÉNÉFICIAIRES

La volonté politique du Gouvernement de rénover de façon profonde et durable l'accès à l'hébergement et au logement s'accompagne d'un engagement budgétaire fort, mais qui se heurte à une demande sans cesse accrue du fait de la crise économique et de la crise du logement, couplées à l'impossible sortie « vers un logement digne » de certains des bénéficiaires des dispositifs d'hébergement.

1. Des moyens budgétaires inégalement renforcés

Le programme 177 est doté dans le PLF 2014 de 1 313,1 M€ d'autorisations de programme et de crédits de paiement pour les dépenses d'intervention, soit une hausse sensible (+ 7,4 %) par rapport aux 1 223,1 M€ ouverts par la LFI 2013.

Ce niveau est réaliste en comparaison des crédits consommés en 2012 (1 300,70 M€), et votre rapporteur salue la volonté de sincérité de ce Gouvernement sur le programme 177.

Ce niveau sera toutefois peut-être insuffisant cette année encore si l'on prend pour point de comparaison les crédits qui seront réellement consommés en 2013. Ce sont en effet sans doute 1 430 M€ qui vont être consommés cette année, 107 M€ de crédits supplémentaires ayant été ouverts par décret d'avance en septembre pour financer les mesures nouvelles d'un montant de 112,7 M€ découlant du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale du 21 janvier 2013, et les auditions menées par votre rapporteur lui donnant à penser que des crédits complémentaires seront indispensables pour l'hiver 2013/2014, estimés proches de 100 M€, comme pour l'hiver dernier ⁽¹⁾.

Les crédits de l'action 12 « Hébergement et logement adapté » peuvent être répartis selon la grille de lecture suivante :

– accueil et orientation (veille sociale, accompagnement social lié à l'hébergement) : 88,7 M€,

(1) Crédits reports 2012 sous 2013 d'un montant de 0,48 M€ en AE et 0,95 M€ en CP.

– hébergement d’urgence (centres d’hébergement d’urgence - CHU, nuits d’hôtel, places d’urgence sous statut centre d’hébergement et de réinsertion sociale - CHRS) : 378,1 M€,

– hébergement et accompagnement social d’insertion et de stabilisation : 566,8 M€,

– modes de logement accompagné : 208,8 M€.

Les crédits pour la *veille sociale* (SIAO, « 115 », équipes mobiles et accueils de jour) sont en hausse de 3 % (88,7 M€ en 2014), en cohérence avec le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté, mais néanmoins inférieurs de plus de 2,5 M€ à l’exécuté 2012. Ils serviront en particulier au déploiement du système d’information commun aux SIAO indispensables au caractère de « plateforme unique » que ces derniers sont appelés à jouer. L’attention de votre rapporteur a toutefois été appelée sur l’importance qu’il convient de donner aussi au recueil desdites données, et donc aux diagnostics sociaux qui en sont la source.

Les crédits dédiés à l’urgence sont en 2014 de 321,9 M€ (de 378,1 M€ dans l’acception fonctionnelle de cette notion si l’on y ajoute les places d’hébergement d’urgence des CHRS), soit une hausse significative de 46,9 M€ (+ 17 %) par rapport à la LFI 2013, et de 5,4 % par rapport aux crédits consommés en 2012. Ils prévoient en particulier 119,4 M€ de financement de nuitées d’hôtel, vers lesquelles les personnes et les familles en situation de détresse sont orientées à défaut de places disponibles dans les CHU, soit 37 % des crédits (*cf. infra*).

Le plan pluriannuel défini en janvier prévoyait de créer ou pérenniser 5 000 places d’hébergement dès 2013, pour éviter la remise à la rue à la sortie de l’hiver des personnes hébergées, faire face à l’afflux des demandes adressées au 115 et répondre aux besoins spécifiques. Les crédits proposés dans le PLF 2014 intègrent en effet la création ou la pérennisation de

– 500 places nouvelles dans le cadre du budget triennal 2013-2015,

– 3 100 places financées dans le cadre du plan de lutte contre la pauvreté,

– 1 400 places pérennisées sous statut de CHRS.

Mais les nouvelles places ne concerneront que le logement d’urgence permettant une mise à l’abri immédiate, et seules 28 % de ces 5 000 places seront sous un statut qui garantit une action d’insertion complémentaire.

Les crédits destinés à l’hébergement et l’accompagnement social d’insertion et de stabilisation sont stables si l’on exclut la hausse de 2,1 % liée au transfert de 1 400 places d’urgence pérennisées sous statut CHRS. Cette stabilité ne repose de surcroît que sur un coût à la place moyen annuel de 9 000 € inférieur au coût réel constaté, justifié par le travail en cours de référencement des coûts et

par la réorientation de l'activité des CHRS visant à faciliter la sortie de l'hébergement et l'accompagnement vers et dans le logement.

Entre 2008 et 2012, le nombre de nuitées d'hôtel a progressé de près de 100 %, tandis que le nombre de places en CHRS a quasiment stagné. Votre rapporteur déplore ce double mouvement alors qu'il apparaît clairement que les dispositifs sans accompagnement social de qualité ont fait la preuve de leur inefficacité, voire de leur nocivité pour la scolarisation et la santé des enfants.

Enfin, les différents dispositifs de *logement adapté*, avec une enveloppe de 208,8 M€, sont nettement mieux dotés qu'en LFI 2013 (+ 30,2 %), avec un focus tout particulier sur l'insertion et le maintien dans le logement grâce à un accompagnement via

– le développement des maisons relais/pensions de famille (+ 5,8 M€ par rapport à la LFI 2013 et + 18,8 M€ par rapport à l'exécuté 2012), qui constituent des formes de logement autonome pour des personnes en situation de grande exclusion ;

– l'intermédiation locative (+ 32,7 M€, et près de 41,77 M€ par rapport à l'exécuté 2012). Cette intermédiation permet d'aider des associations ou des organismes de logement social à prendre à bail des logements du parc privé et à les sous-louer à un tarif social à des ménages défavorisés en capacité d'occuper un logement ;

– l'accompagnement vers et dans le logement, doté de 4 M€ en complément des fonds issu du Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL)⁽¹⁾, dont les actions visent à la fois au relogement des ménages bénéficiaires du droit au logement opposable et à celui des familles qui éprouvent des difficultés d'accès à un logement indépendant.

Il s'agit là d'une cohérence très forte avec la volonté politique exprimée clairement par le Gouvernement de moins recourir aux hôtels, afin de favoriser l'insertion durable dans le logement. Toutefois, l'utilisation effective de ces crédits dépend de leur adéquation aux prix à la location sur les marchés sur lesquels des dispositifs type Paris-Solibail sont mis en place. Une sous-consommation des crédits, ainsi que le développement d'une offre en milieu semi-urbain voire péri-rural où le coût du foncier et de l'immobilier est moins élevé, ont été signalés à votre rapporteur au cours des auditions, allant à l'encontre des objectifs poursuivis.

(1) Abondé par une partie des astreintes auxquelles peut être condamné l'Etat en cas de défaut de relogement des ménages reconnus prioritaires DALO. En 2012, 26, 9 M€ d'astreintes ont été liquidées. Au 1er semestre 2013, 17, 5 € d'astreintes ont été liquidées.

2. L'impossible sortie du dispositif d'hébergement pour nombre des bénéficiaires

Au 31 décembre 2012, le parc d'hébergement comptait ⁽¹⁾

- 16 193 places en hébergement d'urgence hors CHRS,
- 39 142 places en CHRS,
- 5 898 places en hébergement de stabilisation et d'insertion hors CHRS,
- 20 727 places en hôtels.

Soit un total de 81 960 places.

La fondation Abbé Pierre évalue dans son rapport précité les personnes privées de domicile personnel à 256 000 (133 000 sans domicile, 38 000 dont la résidence principale est en hôtel, 85 000 vivant dans des habitations de fortune), auquel s'ajoutent 411 000 en hébergement « contraint » chez des tiers. La demande d'hébergement est donc bien supérieure à l'offre.

Par ailleurs, cette offre est aujourd'hui en grande partie inadaptée aux besoins, en particulier pour ce qui relève de l'urgence, dans de nombreux départements, en particulier les plus urbanisés, en raison de l'évolution du public demandeur et des tensions sur le marché du logement.

Ainsi, si les hommes seuls restent majoritaires en 2012 à appeler le 115, les sollicitations des familles progressent de manière forte : entre janvier et décembre 2012, + 31 % de personnes en famille ont sollicité le 115. Sur certains territoires, les 115 observent en particulier une augmentation des demandes de familles expulsées de leur logement pour défaut de paiement de loyers et qui pour certaines sont reconnues au titre du DALO. L'absence de ressources suffisantes et les arriérés de paiement freinent l'accès à un nouveau logement et maintiennent ces familles dans l'urgence⁽²⁾.

Enfin, le public sollicitant une place d'hébergement d'urgence, régie par le principe d'accueil inconditionnel posé par l'article L. 345-2-2 du code des familles, est aujourd'hui également composé de personnes connaissant des situations administratives complexes (migrants en attente de l'examen de leur demande - seuls 30 % des demandeurs d'asile par exemple obtiennent une place dans un centre d'accueil des demandeurs d'asile faute de capacités suffisantes⁽³⁾) -, ou bien dont la demande a été rejetée). Il est à la fois juridiquement impossible de reloger ces personnes et obligatoire de les héberger.

(1) PAP annexé au PLF pour 2014.

(2) FNARS, rapport annuel 2012, octobre 2013.

(3) FNARS, rapport annuel 2012, octobre 2013.

En ajoutant aux crédits du programme 147 consacrés spécifiquement à l'hébergement (1 070 M€) les crédits supplémentaires et les crédits prévus sur le BOP 305 pour l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (300 M€), ce sont en tout près de 1,6 Md€ de crédits budgétaires qui sont consacrés à la politique de l'hébergement, quand, dans le même temps, les aides à la pierre sont abondées cette année à hauteur de 450 M€ en autorisations d'engagement, soit trois fois moins.

Le principe du « logement d'abord » est totalement inopérant s'il n'y a pas de logements sociaux et très sociaux pour accueillir les demandeurs pendant et à l'issue de leur parcours. Or la construction des logements Prêts Locatifs Aidés d'Insertion est constamment insuffisante pour satisfaire les besoins, l'aide unitaire apportée par l'État étant de plus diminuée dans le PLF 2014^{(1) (2)}. Votre rapporteur déplore d'ailleurs que le décret d'avance de 107 M€ pris à l'automne à la suite de l'incapacité d'associations à faire face, comme à Clermont – Ferrand, au paiement de nuitées d'hôtel faute de versement des crédits correspondant par l'État, ait été gagé pour partie sur le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » (35 M€, sur l'action 1, qui concerne les aides à la pierre) et sur le programme 147 « Politique de la ville » (sur les crédits mis en réserve).

Une action résolue, qui passe tant par des financements publics supplémentaires que par un renforcement des mécanismes de mixité sociale et des obligations de construire, est seule à même de développer une offre de logements sociaux indispensables pour permettre aux demandeurs d'hébergement d'en sortir et d'accéder au logement. À défaut, la conséquence toujours triste, parfois dramatique de cette alliance d'absence d'accès juridique et pratique aux logements sociaux, est que ces populations n'ont accès qu'aux logements du marché privé proposés par les marchands de sommeil.

Ce volontarisme ne permettra toutefois pas de faire l'économie d'une réflexion sur les nouveaux publics ni régularisables ni expulsables des dispositifs d'urgence, l'accès au logement social n'étant aujourd'hui possible que si les conditions d'ouverture des droits sont réunies.

Pour un coût budgétaire toujours plus croissant, la politique de l'hébergement d'urgence supplée tant bien que mal, plutôt mal que bien d'ailleurs, les insuffisances d'autres politiques publiques, celles du logement, de l'asile et de l'immigration. Cette simple mise à l'abri pour quelques jours, qui laisse sans solution pérenne ces personnes, ces familles, est humainement intolérable et budgétairement insoutenable à terme.

(1) Voir l'avis budgétaire *Logement sur la mission « Égalité des territoires, Logement et Ville »* de M. Daniel Goldberg.

(2) Les PLAI financent aussi par exemple les maisons relais et pensions de famille.

EXAMEN EN COMMISSION

Dans le cadre de la commission élargie, la commission des affaires économiques a examiné pour avis, sur les rapports de MM. Daniel Goldberg (Logement) et François Pupponi (Ville), les crédits de la mission « **Égalité des territoires, logement et ville** » (voir le compte rendu officiel de la commission élargie du 30 octobre 2013, sur le [site internet](#) de l'Assemblée nationale).

*

À l'issue de la commission élargie, la Commission des affaires économiques a délibéré sur les crédits de la mission « **Égalité des territoires, logement et ville** ».

Suivant l'avis favorable de M. Daniel Goldberg, rapporteur pour avis sur les crédits « Logement », et de M. François Pupponi, rapporteur pour avis sur les crédits « Ville », la Commission donne un **avis favorable** à l'adoption des crédits des programmes 177, 109, 135, 147 et 337 de la mission « Égalité des territoires, logement et ville ».

La commission examine ensuite l'amendement II-CE 9.

Mme Frédérique Massat, Vice-présidente de la commission. Je vais demander au rapporteur des crédits du logement de nous présenter son amendement à l'article 64, rattaché.

M. Daniel Goldberg, rapporteur pour avis. Le sujet a été évoqué à de nombreuses reprises au cours de la commission élargie qui vient de s'achever. Il s'agit de la non-revalorisation des barèmes des aides au logement et le débat porte à la fois sur le projet de loi de finances et sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale. Selon le sort qui sera réservé à mon amendement, il faudra donc en tirer des conclusions ultérieures.

Je rappelle que c'est la variation de l'indice de référence des loyers qui sert de base à la revalorisation des aides personnalisées au logement depuis la loi « DALO » de mars 2007 et que la revalorisation n'a pas été fixée à ce niveau-là au cours des exercices 2010, 2011 et 2012. Bien qu'étant tout à fait en accord avec ce qu'a pu dire le président Carrez en commission des finances sur l'évolution du volume des aides au logement d'une année sur l'autre, nous souhaitons alerter le Gouvernement sur le signal très négatif que constituerait une absence complète de revalorisation.

L'amendement propose donc uniquement la suppression du I de l'article 64. Nous devons avoir en séance publique un débat sur le moyen de parvenir à un

équilibre entre le maintien du reste à charge des locataires et le souci de préserver les finances publiques.

Les dispositions du II sont en revanche tout à fait favorables aux locataires et ne doivent absolument pas être supprimées.

L'amendement II-CE 9 est **adopté**.

Puis la commission émet un **avis favorable** sur les articles 64, 65 et 66, rattachés.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Association Force Ouvrière Consommateurs (AFOC)

Mme Jessica Vié

Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances

Mme Laurence Girard, directrice générale

M. Michel Villac, secrétaire général

Action logement – UESL

M. Philippe Van de Maele, président du directoire

M. Éric Thuillez, membre du directoire

Agence nationale de l'habitat (ANAH)

Mme Isabelle Rougier, directrice générale

Agence nationale pour la rénovation urbaine

M. Sallenave, directeur général,

M. Franck Caro, directeur de la stratégie et du développement des programmes,

Mme Anne Peyricot, directrice des relations Institutionnelles

Assemblée des Communautés de France

M. Nicolas Portier, directeur général

M. Damien Denizot

Association des maires Ville & Banlieue de France

M. Renaud Gauquelin, président

Mme Sylvie Thomas, déléguée générale

Caisse des dépôts et consignations (CDC)

M. Jean-Philippe Richard, responsable du service de la politique de la ville et du développement urbain à la direction du développement territorial et du réseau

M. Éric Le Marec, directeur de projets urbains à la direction du développement territorial et du réseau

M. Josselin Kalifa, directeur des prêts et de l'habitat à la direction des fonds d'épargne

M. Jean-Sébastien Saulnier d'Anchald, responsable du service projets urbains à la direction des prêts et de l'habitat

Mme Marie-Michèle Cazenave, responsable du pôle affaires publiques

Club des maires de la rénovation urbaine

M. Gérard Hamel, président de la communauté d'agglomération du Drouais

M. Dominique Braye, président de la communauté d'agglomération de Mantes-en-Yvelines

M. Yves Polese, adjoint au maire de Thiers

M. François Garay, maire des Mureaux

Collectif des associations unie/UNIOPSS

M. Gilles Desrumeaux, directeur général (UNAF0)

Mme Ninon Overhoff, conseillère technique (FNARS)

Mme Jeanne Dietrich, conseillère technique (UNIOPSS)

Communautés urbaines de France

M. Philippe Angotti, délégué adjoint

M. Pierre Cohen, président de Toulouse métropole et maire de Toulouse

Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) et Secrétariat général du Comité interministériel des villes (SG CIV)

M. le Préfet Eric Delzant

M. le Préfet Raphaël Le Méhauté

Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées (DIHAL)

M. le Préfet Alain Régnier, délégué interministériel

Etablissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA)

M. Thierry Febvay, directeur général

Etablissement public d'insertion de la défense (EPIDE)

M. Charles de Batz de Trenquelléon, directeur général

Mme Raphaëlle Epstein, directrice des parcours pédagogique et de l'insertion

Fédération des sociétés coopératives d'HLM

M. Vincent Laurier, directeur

Fondation Abbé Pierre

M. Patrick Doutreligne, délégué général

Ministère de la santé - Direction Générale de la Cohésion Sociale

M. Sylvain Turgis, adjoint à la sous directrice de l'inclusion sociale et de la pauvreté

Mme Eliane Galleri, chef du bureau de l'urgence sociale et de l'hébergement

Observatoire national des zones urbaines sensibles

M. Éric Briat, secrétaire général adjoint du comité interministériel des villes

M. Anthony Briant, ancien chargé de la sous-direction des études statistiques et de l'évaluation

Mme Valérie Darriau, responsable du département des études statistiques et systèmes d'information

Mme Anne Beauchesne, chargée de mission

M. Villac, secrétaire général de l'ACSé (mis à disposition pour la rédaction du rapport 2013)

Réseau Amadeus – Association des missions d'aménagement de développement économique, urbain et social

M. Patrice Allais, président

M. Frédéric Raynouard (Lyon)

M. Marcellin D'Almeida (Plaine Commune)

M. Jean-Michel Jaouen (Nantes)

Inter-réseaux des professionnels du développement social urbain (IRDSU)

M. Etienne Varaut, vice-président

M. Christophe Ollander, membre

Société du Grand Paris (SGP)

M. Étienne Guyot, président

M Pierre-Alain Jeanneney, membre du directoire

M. Julien Seneze, directeur financier

Union sociale pour l'habitat (USH)

Mme Béatrix Mora, directrice du service des politiques urbaines

Mme Francine Albert, conseillère aux relations institutionnelles