

N° 95

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2007

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2008, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VIII

VILLE ET LOGEMENT

Par M. Jean-Marie VANLERENBERGHE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Nicolas About, *président* ; MM. Alain Gournac, Louis Souvet, Gérard Dériot, Jean-Pierre Godefroy, Mme Claire-Lise Campion, MM. Bernard Seillier, Jean-Marie Vanlerenberghe, Mme Annie David, *vice-présidents* ; MM. François Autain, Paul Blanc, Jean-Marc Juilhard, Mmes Anne-Marie Payet, Gisèle Printz, *secrétaires* ; Mme Jacqueline Alquier, MM. Jean-Paul Amoudry, Gilbert Barbier, Pierre Bernard-Reymond, Mme Brigitte Bout, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Mmes Isabelle Debré, Christiane Demontès, Sylvie Desmarescaux, Muguette Dini, M. Claude Domeizel, Mme Bernadette Dupont, MM. Michel Esneu, Jean-Claude Etienne, Guy Fischer, Jacques Gillot, Francis Giraud, Mmes Françoise Henneron, Marie-Thérèse Hermange, Gélita Hoarau, Annie Jarraud-Vergnolle, Christiane Kammermann, MM. Marc Laménie, Serge Larcher, André Lardeux, Dominique Leclerc, Mme Raymonde Le Texier, MM. Roger Madec, Jean-Pierre Michel, Alain Milon, Georges Mouly, Mmes Catherine Procaccia, Janine Rozier, Michèle San Vicente-Baudrin, Patricia Schillinger, Esther Sittler, MM. Alain Vasselle, François Vendasi.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 189, 276 à 281 et T.A. 49

Sénat : 90 et 91 (annexe n° 34) (2007-2008)

SOMMAIRE

Pages

AVANT PROPOS	7
I. LA POLITIQUE DE LA VILLE EN MUTATION ?	9
A. LA RECONSTRUCTION DES QUARTIERS SENSIBLES : LE PROGRAMME NATIONAL DE RÉNOVATION URBAINE	9
1. <i>Le budget 2008 sera suffisant pour tenir les engagements</i>	9
a) Une succession d'engagements entre 2003 et 2007	10
b) Un bilan d'étape en demi-teinte	11
2. <i>Un effort financier considérable devra être fourni dans les années à venir</i>	12
a) Les besoins des années 2009-2014.....	12
b) Le prolongement des opérations jusqu'en 2019	13
3. <i>Certaines lacunes doivent être rapidement comblées</i>	14
a) Renseigner impérativement les indicateurs de performance	14
b) Impliquer davantage les départements et les régions.....	14
B. L'AIDE AUX POPULATIONS DES QUARTIERS SENSIBLES : LE PROGRAMME ÉQUITÉ TERRITORIALE ET SOCIALE ET SOUTIEN	15
1. <i>Un chef de file local et un financement triennal garanti : deux conditions à toute relance de la politique de la ville</i>	15
a) L'éparpillement des acteurs locaux	15
b) L'instabilité des financements	17
2. <i>Actualiser et coordonner les zonages</i>	18
a) Les zonages sont anciens	18
b) Les zonages sont mal coordonnés	20
3. <i>Clarifier le rôle des structures</i>	20
a) Une nouvelle agence	20
b) Le repositionnement de la délégation interministérielle à la ville	21
II. LA POLITIQUE DU LOGEMENT SOUS TENSION ?	23
A. LES AIDES À LA PIERRE : LE PROGRAMME DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT	23
1. <i>Un effort depuis 2003 mais un manque de régulation persistant</i>	23
a) Le rythme de construction s'est accéléré depuis quatre ans.....	23
b) Le logement social souffre d'un manque de régulation	24
2. <i>Le défi posé par l'instauration du droit opposable au logement</i>	25
a) Trois chantiers à mener simultanément	26
b) Deux effets pervers à anticiper	29
c) L'accession à la propriété à encourager	30
3. <i>La lutte contre l'habitat indigne et l'évaluation des dépenses fiscales</i>	30
a) Intensifier la lutte contre l'habitat indigne	31
b) Evaluer l'efficacité des dépenses fiscales	31

B. LES AIDES À LA PERSONNE : LE PROGRAMME AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT.....	32
1. Des prestations très ciblées socialement	33
a) Plus d'aides et moins de bénéficiaires.....	34
b) Des aides centrées sur les ménages modestes	35
2. Un taux d'effort à stabiliser	36
a) Le taux d'effort en hausse permanente.....	36
b) Une indexation plus juste.....	38
c) Des aides à compléter	38
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	39
• Article 60 (art. L. 834-1 du code de la sécurité sociale) Harmonisation du taux de cotisations employeurs au fonds national d'aide au logement	39
• Article 61 nouveau (loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage) Délai supplémentaire accordé aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale pour satisfaire à leurs obligations d'accueil des gens du voyage.....	40
TRAVAUX DE LA COMMISSION	43
I. AUDITION DU MINISTRE	43
II. EXAMEN DE L'AVIS.....	50
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	53

Les crédits de la mission « Ville et logement » pour 2008

Programmes	Crédits de paiement (en euros)	Variation 2008/2007 (en %)
Rénovation urbaine	230 000 000	- 40,0
Programme national de rénovation urbaine	200 000 000	- 43,4
Grands projets de ville - opérations de renouvellement urbain	30 000 000	0
Équité sociale et territoriale et soutien	794 230 000	+ 0,5
Prévention et développement social	369 000 000	- 2,6
Revitalisation économique et emploi	382 200 000	+ 4,2
Stratégie, ressources et évaluation	43 030 000	- 3,3
Aide à l'accès au logement	4 993 900 000	+ 1,1
Aides personnelles	4 985 900 000	+ 1,1
Accompagnement des publics en difficulté	8 000 000	- 0,3
Développement et amélioration de l'offre de logement	1 158 170 000	+ 12,4
Construction locative et amélioration du parc	951 860 000	+ 15,0
Soutien à l'accession à la propriété	6 200 000	- 57,5
Lutte contre l'habitat indigne	25 000 000	+ 9,4
Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction	7 200 000	- 2,1
Soutien	167 910 000	+ 6,5
Total mission « Ville et logement »	7 176 300 000	+ 0,4

Mesdames, Messieurs,

En 2008, la politique de la ville et la politique du logement connaîtront peut-être un tournant décisif.

Depuis vingt-cinq ans, la politique de la ville est régulièrement renouvelée : toutes les réformes ont apporté de nouvelles idées, développé de nouveaux dispositifs, sollicité de nouveaux intervenants. Cependant, aucune ne s'est penchée sur un problème crucial, un problème qui pénalise lourdement sa mise en oeuvre, un problème soulevé depuis plusieurs années par les acteurs de terrain : le pilotage local. A la veille de la quatrième grande relance sous la forme d'un « plan Marshall des banlieues », votre commission croit fermement qu'on ne peut plus négliger cette question, sous peine de se condamner encore longtemps à ces résultats mitigés qui caractérisent la politique de la ville depuis sa naissance. La politique de la ville a certes besoin d'argent, mais elle mérite surtout un argent mieux dépensé. Il lui faut un pilotage local fort, rassemblant les différents acteurs sur un projet commun à partir d'un diagnostic partagé et bénéficiant d'une enveloppe pluriannuelle garantie. Réformer en ce sens n'est pas céder à une revendication corporatiste d'élus locaux, c'est au contraire se donner les moyens de réussir une politique nationale qui n'a plus le droit de n'être qu'un demi succès.

La politique du logement devra également faire face dès l'année prochaine à un défi de grande ampleur : l'instauration progressive du droit opposable au logement. La construction accélérée de logements sociaux et la rénovation rapide de logements privés sont les deux batailles à mener, et le budget 2008 les prépare correctement. Mais ces deux axes, pour importants qu'ils soient, ne doivent pas faire oublier d'autres priorités : la lutte contre l'habitat indigne, la régulation du logement social et l'évaluation des 10 milliards de dépenses fiscales. Garantir un toit à chacun fera honneur à notre pays, mais on lui ferait honte si des enfants continuaient d'y être intoxiqués au plomb et si des logements sociaux continuaient d'être attribués à ceux qui n'en ont pas besoin.

I. LA POLITIQUE DE LA VILLE EN MUTATION ?

A. LA RECONSTRUCTION DES QUARTIERS SENSIBLES : LE PROGRAMME NATIONAL DE RÉNOVATION URBAINE

Le programme « rénovation urbaine » comporte deux actions correspondant à deux époques de la politique de renouvellement urbain :

- l'action « grands projets de ville - opérations de renouvellement urbain » coïncide avec la période 1997-2003. Elle est destinée à couvrir les dettes de l'Etat contractées pendant ces six années et n'est donc dotée qu'en crédits de paiement. Le montant des engagements antérieurs non soldés au 31 décembre 2006 était estimé à 96,6 millions d'euros. Les crédits de paiement mobilisés en 2007 se sont élevés à 36,9 millions d'euros, et devraient représenter 30 millions en 2008. Par conséquent, le budget 2008 laissera une dette de 29,6 millions d'euros à apurer en 2009 ;

- la deuxième action porte sur le programme national de rénovation urbaine (PNRU), qui est l'instrument de la politique de renouvellement urbain depuis 2004. L'action représente donc 100 % des autorisations d'engagement et 87 % des crédits de paiement du programme 202.

1. Le budget 2008 sera suffisant pour tenir les engagements

Le PNRU vise, sur la période 2004-2013, à reconstruire et à réhabiliter les quartiers les plus sensibles sur le territoire national.

Il a été créé par la loi de programmation et d'orientation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003. Il comporte trois volets complémentaires :

- un volet logement, qui prévoit la démolition et la production de 250 000 logements locatifs sociaux et la réhabilitation de 400 000 autres ;

- un volet équipement public, qui comprend des opérations d'aménagement urbain, la requalification des espaces de proximité, la création, la réhabilitation et la démolition d'équipements publics ou collectifs, et la réorganisation du foncier permettant l'émergence d'une offre d'habitat diversifié et le développement de l'activité économique ;

- un volet ingénierie de projet, qui permet d'aider certaines collectivités à élaborer et à mettre en œuvre leur projet.

Il est mis en œuvre par une agence qui lui est dédiée, l'agence nationale de rénovation urbaine (Anru).

L'agence nationale de rénovation urbaine

L'agence nationale de rénovation urbaine est un établissement public à caractère industriel et commercial. Elle comprend soixante-seize personnes.

Dirigée par un conseil d'administration comportant vingt-huit membres dont quatorze représentants de l'Etat, six représentants d'organismes intervenant dans la politique du logement social, quatre représentants des collectivités locales et quatre personnalités qualifiées.

Créée en 2004 pour faciliter la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine, elle regroupe, simplifie et accélère les procédures de financement des opérations de renouvellement urbain.

L'Anru mutualise les contributions financières de plusieurs acteurs :

- l'Etat ;
- l'union économique et sociale pour le logement (UESL) ;
- la Caisse des dépôts et consignations (CDC) ;
- l'union sociale pour l'habitat (USH).

Elle apporte un soutien financier aux collectivités locales, aux établissements publics et aux organismes publics et privés qui conduisent des opérations de rénovation urbaine dans les 751 zones urbaines sensibles (Zus) et quartiers rendus éligibles par une dérogation ministérielle.

Depuis le 1^{er} janvier 2005, le préfet est le délégué territorial de l'Anru dans le département et instruit à ce titre les dossiers élaborés par les collectivités territoriales et leurs partenaires. Le dossier doit correspondre à un projet pluriannuel et comporter un descriptif, opération par opération et année après année, de la maîtrise d'ouvrage et des plans de financement prévus. Il est ensuite transmis au comité d'engagement de l'agence qui prépare les décisions du conseil d'administration.

Le montant de l'aide accordée est encadré réglementairement et varie en fonction de l'utilité du projet pour la rénovation urbaine du quartier et de la situation financière de la collectivité locale et de ses partenaires.

a) Une succession d'engagements entre 2003 et 2007

Entre 2003 et 2007, le PNRU a bénéficié d'un engagement financier croissant de l'Etat, qui est passé de 2,5 à 6 milliards d'euros :

- la loi de programmation et d'orientation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003 prévoyait de doter le programme de 2,5 milliards d'euros ;

- la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 a élevé la participation de l'Etat à 4 milliards d'euros ;

- la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement et la loi droit au logement opposable (Dalo) du 7 mars 2007 a porté l'engagement de l'Etat à 6 milliards d'euros.

A la participation de l'Etat s'ajoutent les contributions de l'union économique et sociale pour le logement (UESL) pour un montant au moins égal à celles de l'Etat, des organismes HLM et de la Caisse des dépôts et consignations.

Au total, pour la période 2004-2013, l'Anru dispose d'une capacité de subvention de 12,019 milliards d'euros, qui devrait permettre d'engager des travaux d'un montant estimé à 38 milliards d'euros.

b) Un bilan d'étape en demi-teinte

L'article 7 modifié de la loi de programmation de 2003 prévoit que, durant la période d'application du PNRU, la dotation annuelle de l'Anru ne doit pas être inférieure à 465 millions d'euros.

Depuis 2005, cet engagement est respecté grâce à l'appoint de ressources extrabudgétaires. Le budget 2008 s'inscrit dans cette lignée puisque les autorisations d'engagement affectées à l'Anru proviendront pour 385 millions d'euros de l'Etat et pour 100 millions de la Caisse des dépôts et consignations.

Le respect de la loi de programmation en autorisations d'engagement

(en euros)

	Crédits budgétaires	Ressources extrabudgétaires	Total des AE versées par l'Etat	Total des AE versées par les partenaires de l'Etat ⁽⁵⁾
2004	465 000 000		465 000 000	491 000 000
2005	413 300 000	50 000 000 ⁽¹⁾	463 300 000	486 000 000
2006	365 000 000	100 000 000 ⁽¹⁾	465 000 000	498 000 000
2007	397 576 610	100 000 000 ⁽²⁾	497 576 610	617 000 000
2008	385 000 000	100 000 000 ⁽³⁾	485 000 000	503 000 000 ⁽⁴⁾
Total	2 025 876 610	350 000 000	2 375 876 610	2 595 000 000

⁽¹⁾ en provenance du FRU (fonds de rénovation urbaine) de la Caisse des dépôts et consignations.

⁽²⁾ en provenance des Sacicap (sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accès à la propriété).

⁽³⁾ en provenance de la Caisse des dépôts et consignations.

⁽⁴⁾ prévisions.

⁽⁵⁾ UESL, CGLLS et Caisse des dépôts et consignations.

Source : *Projet annuel de performances « ville et logement » ; annexes au projet de loi de finances 2008*

D'une manière plus générale, le bilan du PNRU au 31 décembre 2006 est contrasté. Certes, l'étude des projets en comité d'engagement est déjà bien avancée : ces projets concernent 394 quartiers sur les 751 visés, touchent 2,3 millions de personnes sur les 4 millions potentiellement impliquées, planifient la construction de 114 000 logements sur les 250 000 prévus mobilisent 8,3 milliards d'euros sur les 12 milliards disponibles.

Etat d'avancement général du PNRU au 31 décembre 2006

(en millions d'euros)

	Nombre de quartiers	Population concernée	Montant	Subvention Anru
Conventions signées	293	1,67	18 809	5 912
Projets passés en comité d'engagement	394	2,31	26 762	8 284

Source : Anru

Etat d'avancement du volet logement du PNRU au 31 décembre 2006

	Nombre de logements programmés	Objectifs
Production de logements sociaux	114 202	250 000
Démolitions	120 583	250 000
Réhabilitations	251 623	400 000
Résidentialisations	278 717	400 000

Source : Anru

Cependant, la réalisation concrète des projets a pris beaucoup de retard, car ceux-ci démarrent en moyenne près de deux ans après l'accord donné par le conseil d'administration de l'Anru. Du coup, l'effort de paiement a été décalé dans le temps et ne commencera réellement qu'à partir de 2009.

2. Un effort financier considérable devra être fourni dans les années à venir

a) Les besoins des années 2009-2014

Le décalage entre l'approbation des projets et leur démarrage concret résulte, selon le directeur général de l'Anru, de la conjonction de cinq facteurs :

- un optimisme excessif des prévisions, qui sous-estiment régulièrement la complexité des opérations à réaliser ;

- le manque de compétences disponibles en matière de gestion de projet, qui rend délicat le recrutement rapide d'un directeur de projet ;

- les délais importants de relogement des habitants, qui sont difficilement compressibles dans les zones urbaines sensibles ;

- la saturation des entreprises du bâtiment, qui souffrent d'une pénurie de main-d'œuvre ;

- la lenteur des procédures d'urbanisme, qui pourraient être simplifiées.

Cette situation se traduit financièrement par un écart croissant entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement affectés à l'Anru.

**Autorisations d'engagement et crédits de paiement
versés à l'Anru entre 2004 et 2008**

(en millions d'euros)

Autorisation d'engagement	Crédits de paiement	Ecart
4 971	2 529	2 442

Source : Anru

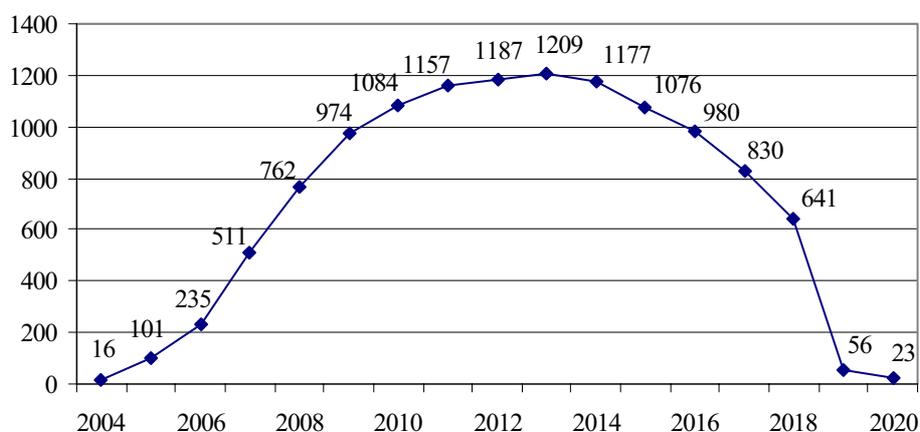
A partir de 2009, se produira donc un double phénomène. D'une part, la totalité des opérations approuvées sera engagée, créant un fort besoin d'autorisations d'engagement. D'autre part, beaucoup d'opérations connaîtront une avancée significative des travaux, nécessitant un lourd besoin de crédits de paiement. La période 2009-2014 sera donc financièrement très exigeante pour l'Etat qui devra assumer un effort de l'ordre de 500 millions d'euros par an pendant cinq ans.

b) Le prolongement des opérations jusqu'en 2019

Le retard pris par les travaux a un deuxième effet, qui est l'allongement de la durée du programme national de rénovation urbaine : davantage étalées dans le temps que les prévisions l'avaient laissé penser, les opérations ne devraient pas être concentrées sur une période très courte, mais se prolonger jusqu'en 2019.

Programmation des paiements*

(prévisions au 15 octobre 2007)



* Au rythme moyen de 33 % des subventions engagées et de soixante projets approuvés par an (besoins extrapolés de crédits de paiements).

Source : Anru

Dans ces conditions, votre commission encourage l'Anru à simplifier ses procédures pour limiter le retard déjà important des opérations. Elle rejoint la proposition de la commission des finances consistant à demander un nouvel indicateur mesurant la rapidité et la qualité des procédures de l'Anru.

3. Certaines lacunes doivent être rapidement comblées

a) Renseigner impérativement les indicateurs de performance

Votre commission regrette vivement que deux indicateurs du programme n'aient pas été renseignés. Trois des huit indicateurs du programme «équité sociale et territoriale et soutien» sont également incomplets. Au total, cinq des seize indicateurs évaluant la politique de la ville, soit pratiquement un indicateur sur trois, ont été négligés.

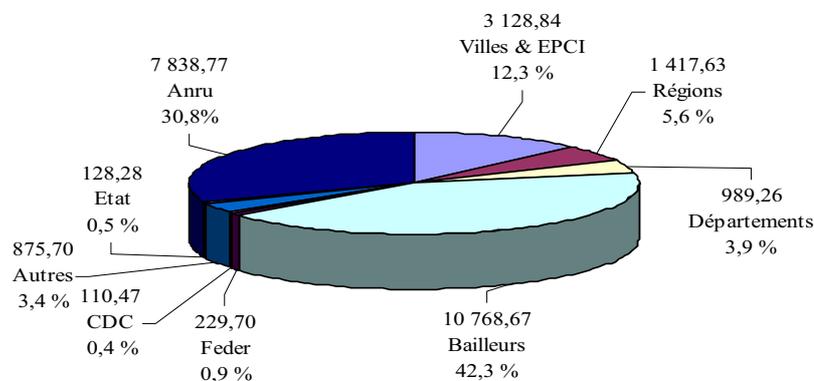
Cette carence est d'autant plus inacceptable que votre rapporteur n'a obtenu aucune explication satisfaisante à son sujet. Elle remet en cause l'esprit même de la Lolf, laissant penser que l'administration n'est pas entrée dans une logique de résultat. Elle prive le Parlement d'un de ses outils essentiels d'évaluation de l'action administrative et lui ôte un moyen de contrôler la bonne utilisation des deniers publics.

Il n'est pas envisageable qu'une telle situation se reproduise à l'avenir.

b) Impliquer davantage les départements et les régions

Comme l'an dernier, votre commission s'inquiète de la faible et inégale participation des départements et des régions au financement des projets subventionnés par l'Anru.

Au 1^{er} juillet 2007, seules cinq conventions départementales avaient été signées et trois approuvées par le conseil d'administration. Il est vrai que la faiblesse de l'engagement des départements cache des situations inégales, puisque certains départements financent jusqu'à 50 % du montant des projets sélectionnés par l'Anru. Les régions sont moins réticentes, mais à peine une sur deux avait signé une convention avec l'Anru au 1^{er} juillet 2007. Au total, au 15 octobre 2007, les régions ont financé 5,6 % et les départements 3,9 % des projets de rénovation urbaine.



Votre commission invite donc l'Anru à inciter les régions et les départements à s'engager plus résolument dans le programme national de rénovation urbaine en communiquant davantage sur leur participation.

B. L'AIDE AUX POPULATIONS DES QUARTIERS SENSIBLES : LE PROGRAMME ÉQUITÉ TERRITORIALE ET SOCIALE ET SOUTIEN

1. Un chef de file local et un financement triennal garanti : deux conditions à toute relance de la politique de la ville

La réussite de la politique de la ville, dont les crédits de l'Etat sont gérés au niveau régional et départemental, dépend de la coordination de l'ensemble des acteurs impliqués au niveau local. Or, cette coordination est très insuffisante, conduisant à un éclatement des projets, à des actions incohérentes et à un gaspillage d'énergie pour les acteurs de terrain. De plus, le financement de la politique de la ville a connu ces dernières années une évolution chaotique, qui a fragilisé les associations et freiné la réalisation des projets.

a) L'éparpillement des acteurs locaux

La politique de la ville sollicite une multitude d'acteurs :

- l'Etat est représenté par le préfet de région, le préfet de département, les sous-préfets à la politique de la ville et dans six départements, le préfet délégué à l'égalité des chances ;

- l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) dispose de ses propres directeurs régionaux ;

- toutes les collectivités territoriales, communes, EPCI, départements et régions, sont mobilisées ;

- les acteurs de la société civile, notamment les associations et les entreprises, jouent également un rôle structurant.

Le manque de coordination entre ces intervenants constitue le principal obstacle au succès de la politique de la ville. Actuellement, chaque acteur s'investit en effet selon sa propre logique, sans s'intégrer dans un projet de territoire cohérent. La négociation des contrats urbains de cohésion sociale (Cucs) en 2006 constituent un bon exemple de ce dysfonctionnement.

Les contrats urbains de cohésion sociale (Cucs)

- **Cadre juridique**

Définis par le comité interministériel des villes du 9 mars 2006, les contrats urbains de cohésion sociale (Cucs) ont pris la suite des contrats de ville à compter du 1^{er} janvier 2007.

Ils sont signés entre l'Etat et les communes ou les EPCI, pour une durée de trois ans reconductibles après évaluation. Les départements et les régions sont normalement associés à leur élaboration.

Les Cucs doivent constituer le cadre contractuel unique pour la mise en œuvre des interventions de l'Etat en faveur des territoires les plus en difficulté.

- **Contenu**

Le Cucs est le document d'action stratégique, élaboré par les partenaires locaux, définissant un projet urbain et social qu'ils s'engagent à mettre en œuvre pour réduire les écarts de développement entre les territoires prioritaires et leur environnement. Ce contrat doit s'adosser à un diagnostic établi par l'ensemble des partenaires, préciser les objectifs à atteindre assortis d'indicateurs, et définir les programmes d'actions au service de ces objectifs.

Les programmes d'intervention s'articulent autour de cinq priorités : l'accès à l'emploi, le développement économique, la réussite éducative, la prévention de la délinquance, ainsi que l'accès à la culture et à la santé.

Alors que le Cucs est censé être le document unique définissant les objectifs de la politique de la ville impliquant l'ensemble des acteurs d'un territoire et, certaines agglomérations peuvent être éclatées en plusieurs Cucs. Ainsi, comme le note la Cour des comptes¹, trois Cucs sont en préparation pour la communauté d'agglomération de Clichy-Montfermeil : un pour Clichy, un pour Montfermeil et un pour l'intercommunalité. Un tel manque de coordination ne peut déboucher que sur une absence de stratégie globale, sans laquelle la politique de la ville ne peut réussir. Cet exemple ne fait pas figure d'exception, puisqu'au 1^{er} mai 2007, 495 Cucs étaient déjà programmés, alors qu'il n'y a eu que 247 contrats de ville entre 2000 et 2006.

A la veille du lancement du « plan Marshall des banlieues », votre commission souhaite donc attirer l'attention de la secrétaire d'Etat à la ville sur le problème déterminant du pilotage local de la politique de la ville. La réussite de cette politique exige de désigner un chef de file pour assurer la

¹ *Rapport de la Cour des comptes pour la commission des finances du Sénat : « Enquête sur la gestion des crédits d'intervention de l'Etat au titre de la politique de la ville - 2007.*

coordination de l'ensemble des acteurs et garantir ainsi la cohérence du projet mis en œuvre. Si l'éclatement des intervenants devait persister, il ne fait aucun doute que les résultats de cette politique s'en ressentiraient et qu'ils affecteraient la légitimité déjà contestée de celle-ci.

b) L'instabilité des financements

Les crédits ont connu une évolution très heurtée depuis 2004 : les autorisations d'engagement ont diminué de 13 % entre 2004 et 2005 avant de progresser de 42 % entre 2005 et 2006, et les crédits de paiement ont baissé de 9 % entre 2004 et 2005 pour augmenter de 74 % entre 2005 et 2006.

La forte progression constatée entre 2005 et 2006 est essentiellement due aux 183 millions d'euros ajoutés au programme après les violences urbaines de la fin de l'année 2005.

Cette instabilité budgétaire a de fortes répercussions au niveau local : elle fragilise les dispositifs en rendant incertaine leur pérennisation et précarise les associations qui ne disposent d'aucune visibilité sur leur financement. L'insécurité financière globale de la politique de la ville interdit la mise en œuvre de projets structurants de long terme. Elle conduit au contraire à une gestion au jour le jour en fonction des crédits disponibles, qui peut provoquer un arrêt brutal d'actions entreprises depuis plusieurs mois ou au contraire entraîner un montage bâclé de projets importants.

L'évolution récente du dispositif des adultes relais est significative de cette gestion chaotique. Dans une circulaire du 24 octobre 2005, la déléguée interministérielle à la ville de l'époque invitait les préfets à « *anticiper la sortie du dispositif* » compte tenu des moyens financiers disponibles. Après les violences urbaines de l'automne 2005, le Premier ministre d'alors s'engageait sur le doublement du nombre de contrats. Par conséquent, après la phase de mise en extinction du dispositif au cours de l'année 2005, le nombre de conventions actives est brutalement passé de 2900 au 31 décembre 2005 à 3500 au 31 décembre 2006, ce qui représente une hausse de 21 %. La crédibilité des adultes relais et la mise en œuvre des projets qu'ils devaient porter ont été fortement atteintes par cet épisode.

Ainsi, au niveau financier comme au niveau technique, il apparaît indispensable, dans le cadre de l'élaboration du « plan Marshall des banlieues », de réfléchir au pilotage local de la politique de la ville.

Votre commission plaide donc fortement pour une gestion globale coordonnée par un chef de file unique, à partir d'un projet de territoire partagé par l'ensemble des partenaires et sur la base d'une enveloppe globale garantie.

2. Actualiser et coordonner les zonages

a) Les zonages sont anciens

Les interventions mises en œuvre par l'Etat au titre de la politique de la ville se déploient dans trois zones géographiques prioritaires, définies par l'article 2 de la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville :

- 751 zones urbaines (Zus) ;
- 416 zones de redynamisation urbaine (ZRU) ;
- 100 zones franches urbaines (ZFU).

Modalités de classement en Zus, ZRU, ZFU

• Les Zus

Le choix ne s'est pas appuyé sur des indicateurs socio-économiques quantitatifs. La liste a été fixée par décret en 1996, puis révisée ponctuellement deux fois. Elle résulte d'une sélection conjointe, réalisée par les élus locaux et les services de l'Etat, de territoires caractérisés par la présence de « *grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi* ».

Les travaux de l'Onzus, l'observatoire national des Zus, confirment cependant a posteriori la validité de ces périmètres à travers la mise en évidence des écarts persistants entre les Zus et les villes auxquelles elles appartiennent.

• Les ZRU

Elles sont identifiées à partir d'un indice synthétique représentatif de leurs difficultés économiques et sociales. Cet indice n'exclut pas une marge d'appréciation qualitative, mais il a été le critère prépondérant de choix pour 90% des ZRU.

Le décret du 26 décembre 1996 fixe son mode calcul : (population de la zone considérée x taux de chômage x proportion de jeunes de moins de vingt-cinq ans x proportion de personnes sans diplôme déclaré) / potentiel fiscal utilisé pour la répartition de la dotation globale de fonctionnement.

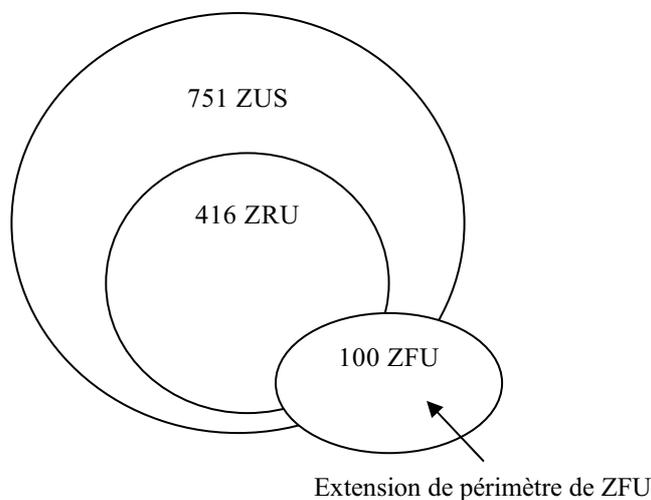
• Les ZFU

Elles sont choisies parmi les ZRU de plus de 10 000 habitants, ou de plus de 8 500 habitants pour les ZFU créées en 2006, présentant les plus fortes valeurs de l'indice synthétique.

D'autres éléments que cet indice peuvent être pris en compte pour la délimitation des zones, de manière à faciliter l'implantation d'entreprises.

La liste est annexée à la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville.

Emboîtement des zones d'intervention de la politique de la ville



• Or, depuis 1996, la délimitation des Zus et des ZRU n'a pas évolué. Toutes les zones initialement classées en ZUS le sont encore en 2007. L'absence d'actualisation conduit à un mauvais ciblage des interventions : selon la délégation interministérielle à la ville (Div), les données disponibles en 2005 permettraient d'établir que parmi les ZRU de France métropolitaine, soixante-deux pourraient être déclassées sur la base du seul indice, tandis que soixante-deux autres Zus pourraient être élevés au rang de ZRU. De plus, la persistance des zones prioritaires peut être interprétée comme leur échec : elles ont en effet vocation à disparaître rapidement, dès qu'elles ont rattrapé l'écart de développement grâce aux dispositifs mis en œuvre et aux exonérations accordées. La Cour des comptes a sur ce point évoqué un « *effet de fixation* » pour qualifier cette situation figée¹.

Dans ces conditions, votre commission propose, à partir de l'année prochaine, de **rendre obligatoire tous les cinq l'actualisation de la géographie prioritaire**. Ce réexamen périodique serait l'occasion d'évaluer l'efficacité de la politique menée et de réfléchir aux raisons qui peuvent expliquer les progrès ou la stagnation des zones. La sortie d'un territoire donné du zonage de la politique de la ville pourrait être accompagnée d'un mécanisme dégressif d'accompagnement.

Si les zonages Zus et ZRU sont restés inchangés, la géographie des ZFU a connu en revanche une évolution plus rapide.

• Le nombre de ZFU est passé de quarante-quatre en 1996 à cent aujourd'hui. De plus, le périmètre de vingt-neuf ZFU a été étendu le 1^{er} janvier 2007 et le régime des ZFU, qui devait s'éteindre en 2007, a été prorogé jusqu'en 2011. La population en ZFU atteint désormais 1,6 million d'habitants.

¹ Rapport de la Cour des comptes pour la commission des finances du Sénat : « Enquête sur la gestion des crédits d'intervention de l'Etat au titre de la politique de la ville - 2007. »

Evolution du nombre de zones franches urbaines

1996	2004	2006
44	85	100

Cependant, cet élargissement du périmètre des ZFU ne s'est pas accompagné d'un resserrement de celui des Zus et des ZRU, ce qui a aboutit à une couverture de plus en plus importante de ces zones par les ZFU. L'effet incitatif pour le développement économique des zones les plus fragiles s'en trouve ainsi réduit, puisque l'avantage comparatif lié au classement en ZFU diminue. La Div semble consciente du problème car elle prévoit la suppression des exonérations fiscales en ZRU pour les entreprises s'y implantant après 2008 et la fin de l'extension des ZFU.

b) Les zonages sont mal coordonnés

Le déficit d'actualisation des zonages provoque une superposition incohérente des zones qui complique singulièrement la mise en œuvre de la politique de la ville.

Les contrats urbains de cohésion sociale sont, on l'a vu, le cadre unique triennal de conduite de la politique de la ville dans un quartier. Ils sont élaborés à partir d'une nouvelle géographie des quartiers prioritaires, reposant sur une méthodologie fine des difficultés économiques et sociales des territoires évolués à partir des îlots regroupés pour l'information statistique (Iris) de l'Insee.

Or, cette nouvelle géographie n'a pas remplacé celle qui a présidé au choix des Zus, ZRU et ZFU. Au contraire, elle s'y est superposée. Le pilotage des interventions est donc particulièrement compliqué par cette situation : l'ensemble du territoire du Cucs ne bénéficie pas des mêmes aides et exonérations, puisque certaines parties sont classées en Zus, d'autres en ZRU, d'autres enfin en ZFU.

Une telle incohérence fait obstacle à une mise en œuvre efficace de la politique de la ville, en privant les acteurs locaux d'un cadre de référence commun, homogène et actualisé.

3. Clarifier le rôle des structures

a) Une nouvelle agence

L'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, établissement public à caractère administratif, a été créée par la loi du 31 mars 2006 à la suite des émeutes urbaines de l'automne 2005.

L'agence est opérateur de l'Etat au titre du programme 147. Elle a été conçue comme le pendant de l'Anru : son rôle est de piloter les crédits d'intervention, tandis que l'Anru a pour objet de mobiliser les crédits d'investissement.

Cinq missions principales lui sont confiées, dont quatre reprennent des politiques existantes :

- le financement des aides aux populations des quartiers sensibles, assuré auparavant par la Div ;

- l'intégration et la lutte contre les discriminations, qui comprend les missions conduites par l'ex-fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (Fasild), à l'exception de l'accueil des primo-arrivants, qui est transféré à l'agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations (Anaem) ;

- la lutte contre l'illettrisme ;

- la gestion du fonds interministériel de prévention de la délinquance ;

- la mise en place du service civil volontaire, mission nouvelle instituée par la loi du 31 mars 2006 qui a pour objectif de proposer à moyen terme une mission de service civil à 50 000 jeunes volontaires.

Le conseil d'administration comprend quarante-huit membres, dont vingt-quatre représentants de l'Etat.

L'organisation interne de l'agence repose sur une structure territoriale. L'agence est représentée par des directeurs régionaux, nommés par le directeur général après avis du préfet de région, et qui gèrent des dotations distinctes de celles confiées aux préfets. Ces directeurs s'appuient sur des comités régionaux pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, qui adoptent les programmes régionaux de l'agence. Les préfets de département sont les délégués territoriaux de l'agence et ses ordonnateurs secondaires pour les programmes et crédits délégués par le directeur général.

b) Le repositionnement de la délégation interministérielle à la ville

A la suite de la création de l'Acsé, la Div aurait dû retrouver sa fonction d'administration de mission, en exerçant sa tutelle sur les deux opérateurs de la politique de la ville que sont l'Anru et l'Acsé.

Un délai d'un an avait été jugé nécessaire pour assurer la transition dans de bonnes conditions : en 2007, la Div a donc conservé des crédits d'intervention théoriquement destinés à l'Acsé. Cependant, le budget 2008 reconduit cette situation en réservant 24 millions de crédits d'intervention à la Div, sans aucune justification.

Votre commission estime qu'il est essentiel de garder une structure interministérielle assurant la coordination de l'ensemble des acteurs ainsi que la mutualisation et la diffusion des bonnes pratiques. Cependant, ce rôle ne requiert pas les investissements en personnel actuels. Beaucoup d'agents de la Div, forts de leur expérience interministérielle, pourraient au contraire être redéployés sur le territoire vers des fonctions plus opérationnelles.

C'est pourquoi, sans aller jusqu'à proposer, comme le fait la commission des finances, le transfert des crédits d'intervention de la Div vers le programme 135 « développement et amélioration de l'offre de logement », votre commission souhaite que la confusion des rôles entre la Div et l'Acse prenne fin dès l'année prochaine. Le Parlement ne pouvant flécher les crédits d'un programme, et donc transférer les crédits d'intervention de la Div vers l'Acse, votre commission demandera au Gouvernement de s'engager moralement à réserver ces crédits pour les interventions de l'Acse.

II. LA POLITIQUE DU LOGEMENT SOUS TENSION ?

La politique du logement repose sur deux piliers complémentaires : l'aide à la pierre et l'aide à la personne. Chacune est portée par un programme distinct.

A. LES AIDES À LA PIERRE : LE PROGRAMME DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT

1. Un effort depuis 2003 mais un manque de régulation persistant

a) Le rythme de construction s'est accéléré depuis quatre ans

La dernière évaluation du parc de logement en métropole remonte au début de l'année 2006. Elle fait état d'un parc de 30,7 millions de logements.

Nombre de logements en France métropolitaine

(en millions)

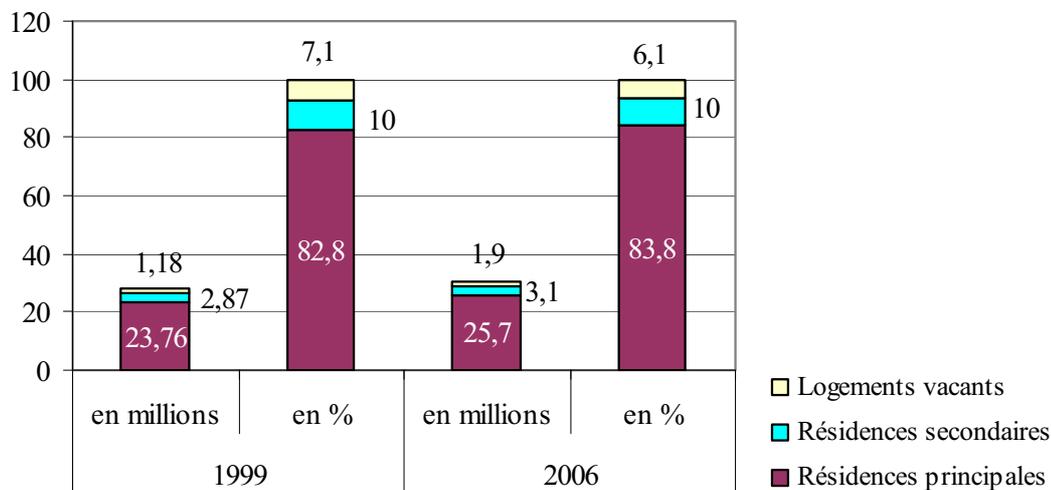
1999	2002	Début 2006
28,7	29,6	30,7

Source : Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC)

On observe **une nette accélération de la cadence de construction entre les périodes 1999-2002 et 2003-2006** : 310 000 nouveaux logements par an ont été construits pendant le premier cycle, contre 365 000 pendant le second. De plus, 402 000 logements ont été mis en chantier en 2006. Par rapport aux années 1990, le rythme de production est en hausse de 30 %.

Par ailleurs, la structure du parc de logements reste relativement stable. 83,8 % des logements sont des résidences principales, contre 82,8 % en 1999. Les résidences secondaires représentent toujours 10 % du parc, tandis que la proportion de logements vacants a baissé de 1 % pour atteindre 6,1 %, le niveau le plus faible depuis quarante ans.

Structure du parc de logements



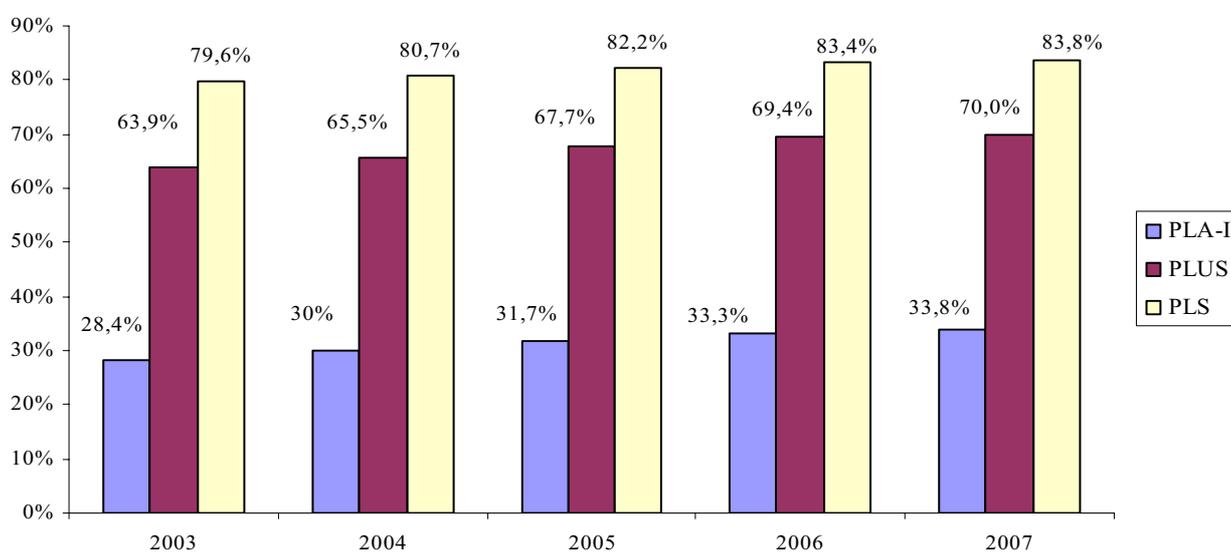
b) Le logement social souffre d'un manque de régulation

Le logement social correspond à 4,9 millions de logements, soit 15 % du parc national.

Il est principalement financé par quatre dispositifs : les prêts locatifs à usage social (Plus), les prêts locatifs à usage social construction-démolition (Plus-CD), les prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) et les prêts locatifs sociaux (PLS). Les Plus, Plus-CD et PLAI combinent un prêt à taux préférentiel de la Caisse des dépôts et consignations, une subvention de l'Etat et des avantages fiscaux. Les PLS ne bénéficient que d'avantages fiscaux. En complément de chaque prêt, l'Etat peut accorder des subventions pour surcharge foncière, pour le financement de places d'hébergement ou de logements d'urgence, et pour l'amélioration de la qualité du service rendu aux usagers des logements sociaux. Les collectivités territoriales et l'UESL peuvent également apporter leur concours financier. Les opérateurs sont essentiellement les organismes d'HLM, les sociétés d'économie mixte de construction et les associations agréées. La délivrance des aides est une compétence de l'Etat, mais il peut la déléguer depuis 2004 aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ou aux conseils généraux. Enfin, il faut ajouter aux quatre aides mentionnées la prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (Palulos), qui a pour objet d'aider les bailleurs propriétaires ou gestionnaires de logements locatifs sociaux à réaliser les travaux d'amélioration dans les logements ou immeubles existants. Le taux de base de la Palulos est au plus égal à 10% du coût prévisionnel des travaux dans la limite d'un plafond de 13 000 euros par logement. La subvention peut être complétée par un prêt de la Caisse des Dépôts et Consignations.

Le logement social pâtit actuellement de l'ajustement incorrect du plafond de ressources : le droit à un logement social est conditionné par un niveau de revenu, mais ce niveau est si haut que, pour les logements PLS par exemple, 83,8 % des ménages sont éligibles, ce qui retire tout caractère social au dispositif. Ce dysfonctionnement a été aggravé ces quatre dernières années par une revalorisation des plafonds plus rapide que la croissance du revenu brut disponible des ménages.

Evolution de la proportion de ménages ayant droit aux logements PLAI, Plus et PLS



Cette situation interdit toute évaluation de la demande réelle à satisfaire. Celle-ci augmente en réalité avec l'amélioration de la qualité des logements sociaux, puisque les ménages logés dans le parc privé déposent des demandes au fur et à mesure de l'élévation du standard de logement HLM. Il conviendrait donc à l'avenir de mieux calibrer la condition de revenu, afin de recentrer les dispositifs d'accès au logement social sur les ménages les plus modestes.

2. Le défi posé par l'instauration du droit opposable au logement

La loi du 5 mars 2007 a créé un droit opposable au logement, qui sera progressivement mis en œuvre à partir du 1^{er} décembre 2008.

Le droit opposable au logement

Trois catégories de personnes sont concernées :

1) le demandeur de logement social qui n'a reçu aucune proposition adaptée dans un délai fixé par arrêté du préfet en fonction des circonstances locales ;

2) le demandeur de logement social dépourvu de logement, menacé d'expulsion sans relogement, hébergé temporairement dans un logement de transition, logé dans des locaux impropres à l'habitation, logé dans des locaux suroccupés s'il a un enfant mineur, est handicapé ou assume la charge d'une personne handicapée ;

3) toute personne qui a sollicité l'accueil dans une structure d'hébergement, un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale et n'a reçu aucune proposition adaptée à sa demande.

La procédure se déroule en deux temps :

- la personne doit d'abord exercer un recours amiable en saisissant la commission de médiation créée auprès du préfet de département ;

- si elle est déclarée prioritaire par la commission, elle peut exercer un recours contentieux auprès du tribunal administratif.

Dans un délai de deux mois, le juge enjoint au préfet de satisfaire la demande et peut assortir l'injonction d'une astreinte. Celle-ci est versée à un fonds d'aménagement urbain destiné au logement social.

Le droit sera ouvert dès le 1^{er} décembre 2008 aux personnes des catégories 2 et 3 et le 1^{er} janvier 2012 aux personnes de la catégorie 1.

Il est très difficile d'évaluer le nombre de personnes qui seront susceptibles de faire valoir leur droit devant le juge. Trop de questions restent en effet en suspens : quelle sera la proportion de demandeurs déclarés prioritaires par les commissions de médiation ? Quels seront les délais fixés par les préfets ? Quels seront les nouveaux plafonds de ressources ouvrant droit à un logement social ? Malgré ces incertitudes, l'USH estime à 600 000 le nombre de personnes qui, à partir de l'ouverture entière du droit en 2012, seront en mesure d'exercer un recours contentieux.

Cependant, quelles que soient les estimations, la majorité des acteurs du logement s'accorde à dire que la mise en œuvre du droit opposable au logement nécessite un effort considérable qui se déclinera selon trois axes principaux.

a) Trois chantiers à mener simultanément

Pouvoir répondre aux demandes de logement d'ici le 1^{er} janvier 2012 exige à la fois **de construire de nouveaux logements sociaux, d'adapter une partie du parc privé et de mettre en place l'organisation administrative adéquate.**

Les objectifs de construction de logements sociaux ont été définis par les lois du 18 janvier 2005 et 7 mars 2007 : elles prévoient la production de 591 000 logements entre 2005 et 2009, soit 341 000 Plus, 60 000 PLAI et 190 000 PLS.

Fin 2007, 293 000 logements auront été construits, soit 49,5 % des logements prévus. La dotation 2008 permettra de produire 142 000 logements supplémentaires. Il restera donc 156 000 logements à construire en 2009 pour tenir les engagements.

Il faudra être particulièrement attentif à la réalisation des logements PLAI, qui suscitent davantage de réticences de la part des maires et des riverains que les logements Plus, car ils s'adressent à des populations plus difficiles. La construction de logements PLAI pourrait cependant être relancée si les critères d'attribution étaient assouplis. Actuellement, les deux critères, la difficulté d'insertion sociale et la faiblesse des revenus, sont cumulatifs. Il serait possible d'abandonner le premier critère et d'ouvrir les logements PLAI à toute personne disposant de faibles revenus, afin de vaincre les hésitations des élus et de leurs électeurs.

La réalisation des objectifs ambitieux fixés par le Gouvernement nécessite néanmoins de développer des dispositifs innovants, qui permettraient de surmonter les différents obstacles, notamment le coût du foncier et la réticence des investisseurs privés.

Le mécanisme de l'usufruit locatif social mérite en ce sens d'être exploré.

L'usufruit locatif social

- **Principe**

L'usufruit locatif social a été créé par la loi Engagement national pour le logement en 2006.

Il consiste en un démembrement du droit de propriété : la nue-propriété appartient à des investisseurs privés qui financent la construction sans prêt aidé de l'Etat : l'usufruit est acquis par un bailleur social qui perçoit l'intégralité des loyers et assure l'entretien de l'immeuble.

La convention d'usufruit est établie pour une durée minimale de quinze ans.

- **Mode de financement**

L'acquisition de l'usufruit par le bailleur peut être financée par des prêts aidés.

Elle est actuellement éligible au prêt social PLS.

- **Garanties**

Le locataire bénéficie de garanties en matière de relogement, notamment l'obligation faite au bailleur social de lui proposer, trois mois avant l'expiration de la convention d'usufruit, la location d'un logement correspondant à ses besoins et à ses possibilités.

Le propriétaire bénéficie d'une décote à l'achat correspondant à la capitalisation des loyers qu'il aurait perçus durant la période d'usufruit.

Ce nouveau dispositif présente plusieurs avantages. Il permet aux bailleurs sociaux d'étendre leur parc dans les zones chères, notamment dans les centres-villes où ils sont peu présents. Il ne nécessite pas d'avance de trésorerie des bailleurs. Il donne enfin la possibilité aux collectivités locales de proposer plus de logements sociaux sans avoir à subventionner cette nouvelle offre.

C'est pourquoi votre commission encourage le Gouvernement à s'engager résolument dans cette voie, en prenant rapidement les décrets qui sécuriseront le cadre juridique du dispositif.

Le deuxième chantier est l'adaptation du parc privé. Le plan de cohésion sociale révisé par la loi Dalo prévoit, grâce aux aides de l'agence nationale de l'habitat (Anah), la production de 200 000 logements locatifs privés à loyer maîtrisé et la remise sur le marché de 100 000 logements privés vacants.

L'agence nationale de l'habitat (Anah)

- **Statut**

Créée en 1971, l'Anah est un établissement public à caractère administratif placé sous la tutelle des ministres chargés du logement et des finances.

- **Missions**

- Développer un parc privé à vocation sociale
- contribuer à l'adaptation des logements aux besoins des personnes âgées et handicapées ;
- promouvoir la qualité de l'habitat dans un objectif de développement durable et d'économie d'énergie ;
- lutter contre l'habitat indigne.

- **Modalités d'intervention**

L'agence verse des subventions aux propriétaires bailleurs et sous conditions de ressources aux propriétaires occupants qui réalisent des travaux d'amélioration dans les logements achevés depuis plus de quinze ans, ou depuis plus de dix ans lorsqu'il s'agit de travaux dans un immeuble faisant l'objet d'un plan de sauvegarde. Les travaux doivent permettre d'améliorer l'habitat en matière de sécurité, de salubrité ou d'adaptation aux personnes handicapées et de favoriser la prise en compte du développement durable.

En échange, les propriétaires s'engagent à occuper leur logement ou le donner en location, pendant neuf ans, à titre de résidence principale.

Selon toute probabilité, les objectifs de l'Anah ne seront pas atteints. En effet, fin 2008, 142 000 logements à loyer maîtrisé et 55 000 logements vacants auront été mis sur la marché, soit respectivement 71 % et 55 % des objectifs du plan de cohésion sociale. La difficulté à remettre sur le marché des logements vacants s'explique par la tension sur le marché immobilier : les

logements encore vacants sont souvent des produits très dégradés nécessitant un investissement important pour pouvoir être remis en location. La pression immobilière explique également que l'objectif de production de logements à loyer maîtrisé ne sera pas complètement atteint.

Enfin, le troisième chantier à ouvrir dès à présent pour assurer le succès du droit opposable au logement est d'ordre administratif. Il s'agit de doter les commissions de médiation en moyens de fonctionnement et de mettre en place les structures au niveau local qui permettront de suivre les demandes de logement et de répondre aux recours à l'amiable et aux injonctions du juge. Ces structures devront assurer la coordination entre le préfet, la direction départementale de l'équipement, la direction départementale des affaires sanitaires et sociales, les mairies, les conseils généraux et les organismes HLM.

b) Deux effets pervers à anticiper

L'instauration du droit opposable au logement pourrait cependant avoir deux conséquences néfastes.

La première est la remise en cause des objectifs du programme national de rénovation urbaine. Celui-ci prévoit en effet une réhabilitation des quartiers grâce à la construction de nouveaux logements et à la diversification sociale des habitants. Par conséquent, il ne faudrait que le Dalo conduise à recréer des ghettos dans les Zus, en contraignant les préfets à y reloger les bénéficiaires du Dalo. Le PNRU perdrait alors son sens et n'aurait servi à rien.

Votre commission invite donc le Gouvernement à sanctuariser les Zus en prévoyant que la majorité des nouveaux logements qui y seront construits ne pourra pas être préemptée dans le cadre de la procédure instaurée par le droit au logement opposable.

Plus généralement, et il s'agit du second effet à éviter, le Dalo pourrait entraîner l'apparition de ghettos regroupant toutes les personnes bénéficiaires. La ségrégation urbaine alourdirait alors les difficultés d'intégration et le nouveau droit n'aurait résolu la question du logement que pour aggraver un autre problème social. Afin d'empêcher une telle situation, les logements susceptibles d'être préemptés devront donc être répartis sur l'ensemble des quartiers de l'agglomération concernée. De plus, l'instauration du droit au logement doit s'inscrire dans une problématique d'accompagnement social global : le seul bénéfice du logement, s'il est essentiel, n'en est pas moins insuffisant pour sortir de l'exclusion sociale. C'est donc une aide globale, comprenant l'accession au logement, la recherche d'emploi, la formation, et le soutien à l'éducation quand cela est nécessaire, qu'il s'agit d'imaginer afin de donner son véritable sens au droit au logement, qui est de préparer l'insertion sociale des personnes en grande difficulté.

c) L'accession à la propriété à encourager

La politique de l'accession à la propriété est également concernée par l'instauration du droit opposable au logement dans la mesure où elle augmente la mobilité dans le parc locatif social, et conduit à libérer des logements sociaux pour les ménages les plus modestes. De plus, l'accession à la propriété contribue au soutien de l'activité et de l'emploi dans le secteur du bâtiment et permet aux ménages de se constituer un patrimoine en vue de leur retraite.

Trois dispositifs sont financés sur le programme :

- **le nouveau prêt à taux zéro (NPTZ)** est un instrument financier permettant de solvabiliser les ménages à revenus modestes et moyens qui accèdent à la propriété, grâce à un allègement des mensualités de remboursement d'emprunts. Il est ouvert, sous condition de ressources, pour deux types d'opérations : l'acquisition d'un logement ancien, ou la construction et l'acquisition d'un logement neuf bénéficiant d'une aide d'une collectivité territoriale ;

- **le prêt à l'accession sociale (PAS)** est destiné aux ménages dont les revenus sont inférieurs à des plafonds de ressources moins élevés que ceux appliqués aux NPTZ. Il est distribué par les établissements de crédits adhérant au dispositif de garantie de l'accession sociale à la propriété, qui permet d'indemniser les établissements des pertes qu'ils supportent en cas d'insolvabilité de leurs emprunteurs ;

- **le prêt social de location-accession (PSLA)** permet à des ménages, sous plafond de ressources, de bénéficier d'un taux de TVA de 5,5 % sur le prix du logement et d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties jusqu'à la quinzième année suivant l'achèvement du logement. Les ménages peuvent devenir propriétaires d'un logement neuf après une phase locative à loyer modéré au cours de laquelle ils peuvent mesurer leur capacité de financement.

Votre commission encourage le Gouvernement à développer ces dispositifs qui répondent à une aspiration sociale forte et ont un effet économique stimulant. **Il s'agit notamment d'impliquer davantage les collectivités territoriales, car celles-ci peuvent abonder les prêts et les rendre plus intéressants.**

3. La lutte contre l'habitat indigne et l'évaluation des dépenses fiscales

Outre la création d'un indicateur mesurant la part des ménages modestes et très modestes dans les bénéficiaires de logements sociaux et le dégagement des moyens nécessaires aux structures dédiées au Dalo, votre commission propose deux autres évolutions du programme : le renforcement de la lutte contre l'habitat indigne et l'évaluation des dépenses fiscales liées aux aides à la pierre.

a) Intensifier la lutte contre l'habitat indigne

L'habitat indigne comprend les logements insalubres, les habitations exposées au risque plomb et les hôtels meublés dangereux dont le traitement relève des pouvoirs de police des maires ou préfets. Ces locaux sont principalement situés à Paris et en proche banlieue, ainsi qu'à Marseille, Lyon et dans l'agglomération lilloise. Selon l'Anah, environ 1,2 million de personnes vivent dans un logement indigne. De plus, le parc privé inconfortable, c'est-à-dire les logements manquant soit de toilettes intérieures, soit d'une douche intérieure, soit d'un chauffage central ou fixe, abrite 7 millions de personnes.

Les risques liés à l'insalubrité sont particulièrement graves. Les enfants exposés à la poussière et à la peinture plombées peuvent rencontrer des difficultés de développement mental. Des maladies respiratoires ou des complications osseuses peuvent également atteindre les personnes de tous les âges exposées au risque saturnin.

C'est pourquoi, après avoir essayé en vain pendant plusieurs années de sensibiliser le gouvernement sur cette question, votre commission demande, par voie d'amendement, l'augmentation de 40 % des crédits destinés à la lutte contre l'habitat indigne. Ceux-ci passeront ainsi de 25 à 35 millions d'euros.

b) Evaluer l'efficacité des dépenses fiscales

Les dépenses fiscales contribuant directement à favoriser la création de logements sont évaluées à 10,373 milliards d'euros en 2008.

Votre commission considère qu'une évaluation de l'efficacité de ces dépenses est indispensable. Certes, celle-ci se heurte à des difficultés techniques importantes, mais les montants en jeu exigent qu'un effort soit engagé pour les surmonter. Dans une période de dégradation structurelle des comptes publics, il est primordial que l'utilité d'une dépense de plus de 10 millions d'euros soit dûment mesurée.

Dépenses fiscales favorisant la construction ou la rénovation de logements

Mesures	Nombre de bénéficiaires	Coût (en millions d'euros)
Crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunts supportés à raison de l'acquisition ou de la construction de l'habitation principale (impôt sur le revenu)	480 000	220
Déduction des dépenses de grosses réparations et d'amélioration (impôt sur le revenu)	2 430 000	1 100
Déduction dégressive sur les revenus des logements neufs loués à usage d'habitation principale (sous conditions de loyer et de ressources du locataire à compter du 1 ^{er} janvier 1999) : dispositif Périssol (impôt sur le revenu)	nd	80
Déduction dégressive sur les revenus des logements loués à usage d'habitation principale pour les investissements réalisés à compter du 3 avril 2003 : dispositifs Robien classique et Robien recentré (impôt sur le revenu)	120 000	400
Déduction dégressive sur les revenus des logements neufs loués à usage d'habitation principale (sous conditions de loyer et de ressources du locataire à compter du 1 ^{er} janvier 1999) pour les investissements réalisés jusqu'au 3 avril 2003 : dispositif Besson neuf (impôt sur le revenu)	65 000	90
Exonération des intérêts et primes versés dans le cadre de l'épargne logement (impôt sur le revenu)	nd	900
Crédit d'impôt au titre d'une avance remboursable ne portant pas intérêt (impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés)	195 000	500
Exonération des organismes d'HLM et des offices publics d'aménagement et de construction (Opac) (impôt sur les sociétés)	nd	370
Taux de 5,5 % pour les livraisons à soi-même d'opérations de construction de logements sociaux à usage locatif ou destinés à la location-accession ; pour les livraisons à soi-même de travaux de travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien de logements sociaux à usage locatif ; pour la vente de logements sociaux neufs à usage locatif ou destinés à la location-accession, les apports des immeubles sociaux neufs aux sociétés civiles immobilières d'accession progressive à la propriété (taxe sur la valeur ajoutée)	nd	1 040
Taux de 5,5 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur des logements achevés depuis plus de deux ans (taxe sur la valeur ajoutée)	300 000	5 400
Autres dépenses, dont le coût unitaire est inférieur à 80 millions d'euros	nd	273
TOTAL	nd	10 373

Source : PLF 2008

Votre commission demande donc, dès le prochain projet de loi de finances, l'évaluation de l'efficacité des exonérations fiscales liées à la construction et à la rénovation de logements. Elle déposera un amendement en ce sens.

B. LES AIDES À LA PERSONNE : LE PROGRAMME AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT

Ce programme regroupe l'ensemble des aides accordées directement ou indirectement aux ménages qui rencontrent des difficultés pour accéder à un logement décent ou s'y maintenir durablement.

Il comprend deux actions. La première est destinée au financement par l'Etat des aides personnelles qui permettent de diminuer les dépenses de logement (loyers ou mensualités d'emprunt et charges) des ménages modestes. La seconde rassemble les subventions accordées aux associations qui jouent un rôle important dans l'information des personnes sur leurs droits relatifs au logement.

1. Des prestations très ciblées socialement

Il existe trois types d'aides personnelles au logement : l'allocation de logement à caractère familial (ALF), l'allocation de logement à caractère social (ALS) et l'aide personnalisée au logement (APL). Seules l'ALS et l'APL sont financées sur ce programme.

L'allocation de logement à caractère familial est une prestation familiale. Elle a été créée à l'occasion de la réforme du régime des loyers, par la loi du 1^{er} septembre 1948. Elle est attribuée aux personnes isolées et aux couples ayant des personnes à charge, ainsi qu'aux jeunes ménages sans personne à charge mariés depuis moins de cinq ans. Elle relève du code de la sécurité sociale et est intégralement financée par le fonds national des prestations familiales (FNPF), lui-même alimenté par les cotisations allocations familiales des employeurs et par 1,1 point de CSG.

L'allocation de logement à caractère social a été instaurée par la loi du 16 juillet 1971 afin de venir en aide à des catégories de personnes, autres que les familles, caractérisées par le niveau modeste de leurs ressources (personnes âgées, personnes handicapées, jeunes travailleurs salariés de moins de vingt-cinq ans). Elle est financée par le fonds national d'aide au logement (FNAL), alimenté à cette fin par une cotisation des employeurs et par une subvention de l'Etat. Cette allocation a progressivement été étendue à d'autres catégories de bénéficiaires (chômeurs de longue durée non indemnisés depuis 1986 ; bénéficiaires du RMI depuis le 1^{er} janvier 1989 ; bénéficiaires de l'allocation d'insertion depuis le 1^{er} octobre 1990) puis généralisée à partir du 1^{er} janvier 1991 aux catégories qui restaient encore exclues d'une aide personnelle, selon le principe du bouclage. Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 1993, elle est attribuée à toute personne, sous seule condition de ressources, qui n'entre pas dans les conditions fixées pour bénéficier de l'ALF ou de l'APL.

L'aide personnalisée au logement a été instituée par la loi du 3 janvier 1977 et relève du code de la construction et de l'habitation (CCH). Elle s'applique à un parc de logements déterminé, quelles que soient les caractéristiques familiales des occupants. Le champ d'application de l'APL est double. Il comprend, en accession à la propriété, les logements financés avec des prêts aidés ou réglementés par l'Etat et en secteur locatif, les logements conventionnés financés par des PLA (prêts locatifs aidés), des Plus (prêts locatifs à usage social), des prêts locatifs sociaux (PLS), les logements conventionnés à l'occasion de l'attribution de subventions à l'amélioration

ainsi que les logements existants, conventionnés sans travaux, appartenant à des organismes d'HLM, à des sociétés d'économie mixte ou à d'autres bailleurs. Anciennement assuré par le fonds national de l'habitat (FNH), le financement de l'APL est depuis le 1^{er} janvier 2006 assuré par le Fnal, alimenté à cette fin par des contributions du FNPF et du Ffipsa (fonds de financement des prestations sociales agricoles) et par une contribution de l'Etat.

Les trois aides sont versées sous condition de ressources aux personnes qui s'acquittent d'un minimum de loyer ou de mensualité, sous réserve que le logement constitue bien leur résidence principale, c'est-à-dire qu'il soit occupé pendant au moins huit mois dans l'année par elles-mêmes, leur conjoint ou des personnes à charge.

a) Plus d'aides et moins de bénéficiaires

En 2006, 14,1 milliards d'euros de prestations d'aides personnelles au logement ont été versés à près de 5,9 millions de personnes.

En sept ans, le nombre de bénéficiaires a diminué de 5,6 %, passant de 6,3 millions en 2000 à 5,9 millions en 2006. Cette baisse est presque exclusivement due à l'évolution de l'APL.

Bénéficiaires d'aides à la personne

(en milliers)

Au 31 octobre de chaque année	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
APL	2 797	2 751	2 708	2 637	2 586	2 567	2 482
ALF	1 248	1 247	1 240	1 225	1 235	1 255	1 244
ALS	2 234	2 200	2 221	2 221	2 234	2 252	2 199
Total	6 278	6 198	6 168	6 083	6 055	6 074	5 925

Source : Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC)

Dans le même temps, le montant des aides versées a progressé de 14,7 %, passant de 12,3 milliards à 14,1 milliards d'euros.

Montants des prestations versées au titre des trois aides personnelles au logement

(en milliards d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total location	10,706	11,111	11,797	12,059	12,583	12,657	13,036
Accession	1,626	1,567	1,466	1,361	1,302	1,146	1,106
Total	12,332	12,678	13,263	13,420	13,885	13,804	14,142

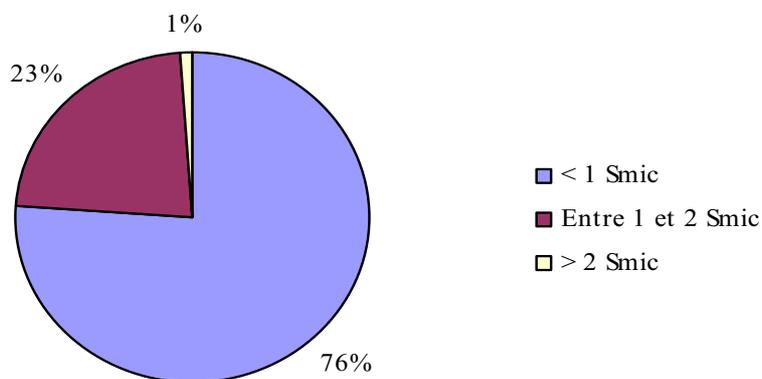
Source : DGHUC

La réduction du nombre de bénéficiaires conjugué à la hausse du montant des prestations versées a ainsi conduit à concentrer l'effort sur les ménages les plus modestes.

b) Des aides centrées sur les ménages modestes

Au contraire des aides à la pierre qui ne sont pas, on l'a vu, réellement ciblées, les aides à la personne bénéficient aux ménages les plus modestes : 99 % des allocataires ont un revenu inférieur à deux Smic et 76 % à un Smic.

Répartition des locataires bénéficiaires d'aides au logement (hors étudiants) selon le niveau de revenus



Cette situation s'explique par le niveau des plafonds de ressources, qui apparaît très bas dans toutes les configurations sociales et familiales, comme le montrent les tableaux suivants.

Revenu mensuel d'exclusion pour l'APL location, personne seule*

Au 1 ^{er} juillet	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Euros courants	967	986	997	1013	1026	1003	1028	1022
En Smic net	1,17	1,15	1,12	1,11	1,11	1,07	1,07	1,04

Revenu mensuel d'exclusion pour l'APL location, ménage mono-actif avec deux enfants*

Au 1 ^{er} juillet	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Euros courants	1782	1819	1851	1885	1911	1889	1916	1915
En Smic net	2,15	2,13	2,08	2,06	2,07	2,02	2,00	1,94

Revenu mensuel d'exclusion pour l'APL location, ménage mono-actif avec trois enfants*

Au 1 ^{er} juillet	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Euros courants	2172	2214	2255	2309	2335	2314	2352	2349
En Smic net	2,62	2,59	2,53	2,53	2,53	2,48	2,45	2,39

* Le revenu d'exclusion est le revenu au delà duquel l'aide n'est pas accordée. Les calculs se réfèrent à des ménages types dans une agglomération de plus de 100 000 habitants et des loyers au niveau des plafonds.

Si l'on peut saluer l'effort entrepris et couronné de succès pour centrer les aides sur les ménages les plus modestes, il ne faudrait pas pour autant que les plafonds de ressources descendent encore plus bas, sous peine de délaisser une partie des ménages qui, sans être parmi les plus pauvres, ont besoin des prestations logement pour mener à bien leur projet de vie. Une restriction supplémentaire pourrait avoir un effet contreproductif, en précarisant des ménages qui parviennent tout juste à boucler leur budget.

2. Un taux d'effort à stabiliser

a) Le taux d'effort en hausse permanente

Malgré le resserrement des critères d'attribution, le taux d'effort des ménages est en constante augmentation depuis 2001.

**Evolution du taux d'effort d'une personne seule
bénéficiant de l'APL location et d'un revenu mensuel équivalent au Smic**

(en euros)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Loyer	203,67	205,81	210,68	218,26	223,72	230,43	241,51	247,44
Charges estim.	69,82	70,58	71,65	72,87	74,04	75,45	76,73	78,20
Montant d'APL	55,95	56,1	51,99	51,87	49,02	45,91	47,81	42,16
Taux d'effort	26,3 %	25,8 %	25,9 %	26,2 %	26,9 %	27,6 %	28,2 %	28,8 %

Source : DGUHC

**Evolution du taux d'effort d'un couple monoactif avec deux enfants
bénéficiant de l'APL et d'un revenu mensuel équivalent à 2 Smic**

(en euros)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Loyer	314,96	318,16	325,78	337,51	345,95	356,33	373,47	382,58
Charges estim.	97,72	98,79	100,31	102,02	103,65	105,62	107,42	109,24
Montant d'APL	39,33	39,03	36,13	32,77	29,05	24,97	26,64	0,00
Taux d'effort	22,5 %	22,1 %	21,9 %	22,3 %	22,8 %	23,2 %	23,7 %	25,0 %

Source : DGUHC

**Evolution du taux d'effort d'un couple monoactif avec trois enfants
bénéficiant de l'APL et d'un revenu mensuel équivalent à 2,5 Smic**

(en euros)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Loyer	349,87	353,53	362,07	375,10	384,48	396,02	415,07	425,20
Charges estim.	112,35	113,42	115,10	117,06	118,93	121,19	123,25	125,35
Montant d'APL	26,53	25,31	22,26	18,08	0,00	0,00	0,00	0,00
Taux d'effort	21,0 %	20,7 %	20,4 %	20,8 %	21,8 %	21,9 %	22,5 %	22,4 %

Source : DGUHC

En effet, les prestations ont été faiblement revalorisées ces dernières années. Leur évolution n'a pas suivi celle, beaucoup plus rapide, des loyers. Certes, les divers paramètres pris en compte pour le calcul des aides au logement étaient bien revalorisés annuellement, mais cette revalorisation ne devait que « tenir compte » de l'évolution des prix pour les ressources et de l'indice du coût de la construction (ICC) pour les loyers plafonds. De fait, le montant et, dans une large mesure, le calendrier des revalorisations, étaient discrétionnaires. Dans la pratique, on constatait une érosion de la valeur des paramètres du barème au regard des charges réelles de logement supportées par les allocataires. Cette situation vient heureusement d'être corrigée.

b) Une indexation plus juste

Votre commission approuve les nouvelles règles posées par l'article 26 de la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable, qui prévoit désormais que les paramètres de calcul de l'ALF, l'ALS et l'APL **seront révisés au 1^{er} janvier de chaque année et indexés sur l'indice de référence des loyers**. Ce nouvel indice de révision des loyers est un indice composite calculé à partir de l'évolution des prix à la consommation, du coût des travaux d'entretien et d'amélioration des logements à la charge des bailleurs et de l'indice du coût de la construction.

Cette nouvelle indexation devrait permettre de stabiliser le taux d'effort des ménages modestes entre 2008 et 2011, comme le prévoit l'objectif 1 du programme.

c) Des aides à compléter

Même si la garantie des risques locatifs (GRL) n'est pas financée par le programme, votre commission souhaite attirer l'attention sur l'importance de ce dispositif qui permet de lever les obstacles à la location. Avant même de solvabiliser la location, il faut en effet la rendre possible.

La garantie des risques locatifs ou PASS-GRL a été créée le 20 décembre 2006, par la signature d'une convention entre l'Etat et l'union d'économie sociale pour le logement (UESL). Il s'agit d'un dispositif d'assurance souscrit volontairement par un bailleur, qui apporte une couverture en cas d'impayés de loyers pendant toute la durée du bail ainsi qu'une couverture des détériorations immobilières du fait du locataire et des frais de justice en cas de procédure contentieuse. Il vise à lever le premier obstacle à la mise sur le marché de logements du parc privé, en rassurant les bailleurs par les garanties proposées. Il permet en même temps aux locataires de bénéficier d'un système de caution public et donc d'avoir accès à un plus grand nombre de logements.

Dans la mesure où les logements privés représentent 60 % du parc locatif, il apparaît indispensable d'ouvrir ce système de cautionnement au public le plus large possible, en prévoyant un mécanisme de sanctions pour les abus éventuels.

*

* *

Pour toutes ces raisons, votre commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Ville et logement » pour l'année 2008, ainsi qu'aux articles 60 et 61 rattachés à ces crédits.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

Article 60

(art. L. 834-1 du code de la sécurité sociale)

Harmonisation du taux de cotisations employeurs au fonds national d'aide au logement

Objet : Cet article vise à achever l'alignement, commencé en 2007, des taux de cotisations des employeurs publics au fonds national d'aide au logement sur ceux du secteur privé.

I - Le dispositif proposé

Le fonds national d'aide au logement (Fnal) a été créé en 1971 pour financer l'allocation de logement sociale (ALS). Depuis 2006, ce fonds finance également l'aide personnalisée au logement (APL).

Le Fnal est alimenté par quatre catégories de recettes :

- le produit des cotisations employeurs ;
- les contributions des régimes de prestations familiales au financement de l'aide personnalisée au logement (APL) ;
- une fraction de 1,48 % du droit de consommation ;
- une dotation de l'Etat qui assure l'équilibre du fonds.

Parmi les cotisations versées par les employeurs, on distingue deux contributions :

- une cotisation assise sur les salaires plafonnés, au taux de 0,1 % et due par tous les employeurs, publics ou privés ;

- une cotisation assise sur la totalité des salaires, qui n'est pas due par les employeurs occupant moins de vingt salariés et les employeurs relevant du régime agricole. **Son taux est de 0,4 % pour les employeurs privés, et de 0,2 % pour l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs.**

Le présent article porte le taux de la seconde contribution à 0,4 % pour les employeurs publics, après un premier relèvement de 0 % à 0,2 % effectué en 2007. Il égalise donc la participation des employeurs publics et privés au financement du Fnal.

Le supplément de ressources est évalué à 131 millions d'euros.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

II - La position de votre commission

Cet article corrige une injustice faite aux employeurs privés.

De plus, les gains attendus permettront de financer pour partie le supplément de charges résultant de la nouvelle indexation des aides au logement prévue par la loi Dalo. Cette recette sera toutefois exceptionnelle et ne pourra donc servir à compenser structurellement le surcoût dû à la nouvelle indexation.

Par ailleurs, il convient d'observer que la charge pour l'Etat est compensée proportionnellement par la diminution de sa contribution directe au Fnal, alors que les collectivités territoriales subissent une augmentation nette de charge.

Sous cette réserve, votre commission vous propose d'adopter cet article.

Article 61 nouveau
(loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000
relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage)
Délai supplémentaire accordé aux communes
et aux établissements publics de coopération intercommunale
pour satisfaire à leurs obligations d'accueil des gens du voyage

Objet : Cet article, ajouté par l'Assemblée nationale, vise à donner aux communes et aux EPCI un délai supplémentaire pour leur permettre de se conformer aux obligations fixées par les schémas départementaux d'accueil des gens du voyage.

I - Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale

La loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage prévoit la mise en place de schémas départementaux qui identifient les communes dans lesquelles les aires d'accueil des gens du voyage doivent être réalisées.

Les communes qui figurent au schéma départemental sont tenues, dans un délai de deux ans suivant la publication du schéma, de mettre à disposition des gens du voyage une ou plusieurs aires d'accueil.

L'Etat prend en charge les investissements nécessaires à l'aménagement et à la réhabilitation des aires d'accueil permanentes, dans la proportion de 70 % des dépenses engagées dans le délai de deux ans.

Ce délai a été prolongé de deux ans supplémentaires par la loi du 13 août 2004 pour les communes ou les EPCI qui ont montré « *la volonté de se conformer à [leurs] obligations* ».

Le présent article apporte trois modifications :

- un nouveau délai, courant jusqu'au 31 décembre 2008, est accordé aux communes et Epci qui n'auraient pas encore souscrits à leurs obligations dans le délai imparti ;

- pour ces communes, le taux de subvention de l'Etat des travaux d'aménagement et de réhabilitation des aires d'accueil est ramené de 70 % à 50 % ;

- l'Etat pourra désormais assurer la maîtrise d'ouvrage de ces aires, sans dépasser les plafonds de subventions prévus par les délais.

II - La position de votre commission

Cet article repousse pour la deuxième fois en trois ans le délai accordé aux communes et EPCI. Il pénalise par contre-coup les communes et EPCI qui se sont acquittés de leurs obligations et accueillent une proportion de gens du voyage bien supérieure à celle prévue par le schéma départemental.

Cette situation inéquitable doit donc prendre fin le plus rapidement possible.

Ce nouveau prolongement de délai, si regrettable soit-il, peut cependant se comprendre au vu de la conjoncture politique de 2008.

Considérant qu'il s'agit de l'ultime sursis accordé aux communes et aux EPCI, votre commission vous propose d'adopter cet article.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DU MINISTRE

Réunie le mercredi 28 novembre 2007, sous la présidence de M. Nicolas About, président, la commission a procédé à l'audition de Mmes Christine Boutin, ministre du logement et de la ville, et Fadela Amara, secrétaire d'Etat chargée de la politique de la ville, sur la mission « Ville et logement » et sur le programme « prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » (177) de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » du projet de loi de finances pour 2008.

Mme Christine Boutin, ministre du logement et de la ville, a insisté sur l'effort du Gouvernement en faveur de la mise en œuvre de la loi « droit au logement opposable ». Il s'agit d'offrir à chacun un toit dans la logique d'un parcours résidentiel. Pour réaliser l'objectif de 500 000 constructions neuves, l'aide à la pierre est amplifiée et les mesures fiscales pour le logement social sont confirmées. L'adaptation du parc privé est également soutenue. L'accession à la propriété sera facilitée par le mécanisme de la déduction des intérêts d'emprunts. Celui-ci sera renforcé, pour les ménages les plus modestes, par les prêts à taux zéro : 240 000 personnes en ont bénéficié en 2006. S'agissant des allocations logement, la nouvelle revalorisation sur la base de l'indice de référence des loyers (IRL) permettra de stabiliser le taux d'effort des locataires les plus modestes. Par ailleurs, les effectifs du ministère du logement augmenteront de cent équivalents temps-plein d'ici à la fin de l'année 2008 pour mettre en œuvre les commissions départementales de médiation.

En ce qui concerne le soutien aux personnes sans-logis, les moyens consacrés à l'hébergement, qui sont le fer de lance de la lutte contre l'exclusion, sont sensiblement renforcés : les crédits des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) et des maisons-relais sont respectivement augmentés de 11 % et de 70 %.

Par rapport à la loi de finances 2007, les crédits de paiement des deux programmes « logement » progressent au total de 3 %.

Mme Christine Boutin, ministre du logement et de la ville, a ensuite exposé les principales orientations du budget consacré à la politique de la ville. Plus de 400 millions d'euros seront destinés au soutien des actions de proximité conduites par les collectivités territoriales et le tissu associatif. S'y ajoutent 400 millions d'euros de crédits budgétaires et de dépenses fiscales pour financer les exonérations dont bénéficient les entreprises situées dans les cent zones franches urbaines élargies. Concernant le programme de rénovation urbaine, les dotations budgétaires permettront de tenir l'objectif de 6 milliards d'euros d'engagements de l'Etat sur dix ans.

Mme Fadela Amara, secrétaire d'Etat chargée de la politique de la ville, est revenue, en préambule, sur les événements dramatiques de Villiers-le-Bel. Les affrontements entre certains jeunes et la police ne doivent pas être interprétés comme un prolongement des émeutes de l'automne 2005. Il ne s'agit cette fois-ci que d'actes émanant d'une petite minorité de délinquants et non d'un mouvement de protestation réclamant une intervention et une écoute fortes des pouvoirs publics. Ceci étant, cela n'atténue en rien le caractère dramatique et la très forte émotion que suscite légitimement la mort accidentelle de deux adolescents.

Elle a ensuite rappelé la situation des quartiers sensibles en France, en insistant sur quelques chiffres. Par exemple, le taux de chômage des jeunes de quinze à vingt-cinq ans de ces quartiers est de 42 % au lieu de 20 % sur le reste du territoire. Le taux de retard scolaire y est deux fois plus important et les habitants rencontrent davantage de difficultés de santé. Le « plan Marshall » des banlieues, qui sera présenté le 22 janvier prochain, doit permettre de répondre à cette situation. Il repose sur trois priorités : le désenclavement des quartiers, l'éducation et l'emploi. Les quartiers seront mieux connectés au reste des villes grâce à l'amélioration d'un réseau de transports financé par un fonds national de désenclavement des quartiers ; la valorisation du mérite et l'apprentissage du respect seront remis au centre de l'école ; les aides à l'emploi seront simplifiées et deviendront plus efficaces et plus accessibles.

Mme Fadela Amara, secrétaire d'Etat chargée de la politique de la ville, a en outre souligné la nécessité de réformer le pilotage local de la politique de la ville. Les efforts jusque-là entrepris sont entravés par des zonages superposés et incohérents et par des financements instables et tardifs. Il faut donc recentrer la gouvernance de la politique de la ville sur le couple préfet-maire. De même, le zonage pourrait être simplifié par un code couleur qui distinguerait les quartiers en fonction de leur niveau de difficultés socio-économiques.

Il est impératif que les habitants des quartiers soient impliqués le plus largement possible afin qu'ils puissent s'approprier la politique de la ville et devenir les acteurs de leur propre émancipation.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur pour avis de la mission « Ville et logement », a souhaité connaître les obstacles qu'il reste à franchir pour rendre effectif le droit opposable au logement.

Mme Christine Boutin, ministre du logement et de la ville, a reconnu l'existence de nombreuses difficultés mais elle s'est dite confiante sur le respect du calendrier. Le décret concernant les commissions de médiation sera publié avant les échéances prévues. Ceci étant, il est regrettable que l'association des maires de France incite les maires à ne pas siéger dans les commissions de médiation avant les élections municipales de mars 2008. Les maires ont en effet une obligation légale de présence à ces commissions et il n'est pas envisageable, de son point de vue, qu'ils s'y soustraient.

M. Paul Blanc a indiqué qu'il veillera à ce que les maires de son département envoient des représentants au sein de la commission de médiation.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur pour avis, s'est interrogé sur la manière de développer l'usufruit locatif social.

Mme Christine Boutin, ministre du logement et de la ville, a rappelé que les avantages fiscaux soutenant ce dispositif sont déjà très attractifs. Aussi, le ministère de l'économie ne considère pas nécessaire de les renforcer davantage.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur pour avis, a plaidé pour un système de caution publique.

Mme Christine Boutin, ministre du logement et de la ville, s'est engagée à créer un fonds spécial permettant d'étendre la garantie des risques locatifs à toute personne résidant en France.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur pour avis, a souhaité connaître les moyens dégagés pour renforcer la lutte contre l'habitat indigne et favoriser la construction de logements très sociaux.

Mme Christine Boutin, ministre du logement et de la ville, a considéré que la lutte contre l'habitat indigne passe moins par une augmentation des crédits budgétaires que par le respect de la législation en vigueur. Une circulaire a donc été récemment adressée aux préfets pour leur demander de contraindre plus vigoureusement les propriétaires de logements insalubres à effectuer les travaux adéquats. Le combat contre les marchands de sommeil doit être une priorité absolue. S'agissant des logements très sociaux, la difficulté consiste à vaincre les réticences des maires et des habitants. Cependant, les logements très sociaux doivent être construits avant tout dans les zones où une demande importante n'est pas satisfaite, par exemple en Ile-de-France. La production de logements financés par des prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) pourrait être stimulée par le desserrement des contraintes d'attribution : les bénéficiaires de ces logements seraient simplement soumis à un plafond de ressources et ils ne devraient plus présenter de difficultés sociales lourdes.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur pour avis, s'est étonné du réquisitoire, qu'il a jugé sévère, dressé par Fadela Amara sur la politique de la ville.

Mme Fadela Amara, secrétaire d'Etat chargée de la politique de la ville, a déclaré que, bien au contraire, elle considère que toutes les mesures prises par le passé en matière de politique de la ville ont eu leur effet bénéfique et que la situation serait plus grave encore en leur absence. Ceci étant, l'objectif central du plan Marshall des banlieues consistera à « ramener la République au cœur des cités » en y réhabilitant les institutions et les valeurs républicaines. Les associations qui défendraient des principes contraires à la République ne seraient plus subventionnées. En effet, il ne faut pas que le droit à la différence débouche sur la différence des droits. La politique de la ville s'est pour l'instant plutôt portée sur la rénovation urbaine et l'amélioration du cadre immobilier. C'est évidemment nécessaire, mais il faut aujourd'hui faire davantage porter l'effort sur son volet humain et sur l'aide à apporter aux populations.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial de la commission des finances sur la mission « Ville et logement », s'est inquiété de l'évolution de la dotation de solidarité urbaine (DSU). La dotation 2008 respecte bien la lettre de la loi mais pas son esprit : il avait été prévu en 2005 que l'augmentation annuelle de la DSU soit corrélée à celle de la DGF, dans la limite de 120 millions d'euros. L'augmentation a toujours été, jusqu'à présent, de 120 millions, car elle visait implicitement à compenser la modération des crédits du programme 147 « équité territoriale et sociale et soutien ». Or, la dotation 2008 sera de 93 millions d'euros et l'Assemblée nationale vient de réduire les crédits du programme 147 de 13 millions d'euros. Cela n'est pas acceptable, et c'est pourquoi il déposera un amendement à titre personnel pour rétablir les crédits prévus initialement pour le programme 147. Enfin, il est regrettable que la totalité des crédits du programme ne soient pas consommés et soient utilisés, chaque année, en loi de règlement, pour payer les dettes de l'Etat.

Mme Christine Boutin, ministre du logement et de la ville, a rappelé les règles relatives à l'évolution de la DSU fixées par la loi de cohésion sociale : la DSU doit bénéficier, entre 2005 et 2009, d'une augmentation prioritaire égale à 24 % de l'accroissement total de la dotation globale de fonctionnement (DGF) dans la limite de 120 millions d'euros. Il se trouve qu'en 2005, 2006 et 2007, la DGF ayant augmenté de plus de 500 millions d'euros, la DSU a bénéficié de l'augmentation maximale de 120 millions d'euros. Mais en 2008, la DGF augmentera seulement de 388 millions d'euros, entraînant un accroissement de la DSU de 93 millions. C'est moins que les années précédentes mais c'est une progression très forte malgré tout, de 9,3 %. On peut bien sûr souhaiter que le plancher minimum d'augmentation de la DSU soit fixé à 120 millions d'euros mais cela suppose de changer la loi.

Mme Fadela Amara, secrétaire d'Etat chargée de la politique de la ville, a rappelé l'intérêt de la DSU qui permet de soutenir des villes pauvres alors que la politique de la ville se concentre sur les quartiers pauvres qui peuvent par ailleurs appartenir à des villes florissantes. Il faut cependant espérer que la dotation 2008 sera réévaluée à hauteur de 120 millions d'euros.

M. Paul Blanc, rapporteur pour avis de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », a demandé communication du bilan du plan triennal en faveur de l'hébergement d'urgence et des perspectives pour 2008. Concernant les CHRS, il s'est inquiété de l'insuffisance des moyens prévus en 2008 pour assainir leur situation financière.

Mme Christine Boutin, ministre du logement et de la ville, a fait valoir que les objectifs du plan triennal ont été largement tenus par l'Etat, ce qui a permis d'augmenter de façon significative les capacités d'hébergement des centres d'urgence et des CHRS. A l'inverse, le développement des maisons-relais a connu quelques retards qui s'expliquent par les difficultés liées à leur mise en place, et non par une insuffisance de crédits. En outre, des places en CHRS seront réservées aux femmes en situation de grande détresse sociale ou victimes de violences conjugales.

M. Paul Blanc, rapporteur pour avis, s'est étonné que certains terrains ou immeubles désaffectés dans le quinzième arrondissement de Paris ne soient pas mobilisés pour construire de nouveaux logements sociaux.

Mme Christine Boutin, ministre du logement et de la ville, a précisé que les travaux de réhabilitation de l'hôpital Boucicaut, par exemple, ont commencé et que, par ailleurs, la délégation interministérielle pour le développement de l'offre de logements (Didol) et la société de valorisation des actifs ferroviaires immobiliers (Sofavim) ont pour mission de mobiliser les terrains vacants et de réduire les délais de portage des projets.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur pour avis, a jugé choquant que les femmes soient contraintes de trouver refuge en CHRS, alors qu'elles sont les victimes de la violence. Le maintien de ces femmes à leur domicile et l'expulsion des hommes violents devraient être la règle.

M. Guy Fischer a estimé fâcheux que les centres d'accueil soient concentrés dans des communes qui connaissent déjà de grandes difficultés. Il a plaidé en faveur d'une meilleure répartition de ces structures sur le territoire et de l'intensification des efforts de construction en direction des logements très sociaux.

Mme Bernadette Dupont a souhaité que la politique de la ville s'investisse davantage dans les problématiques liées à la famille, notamment pour aider les parents confrontés à des difficultés dans l'éducation de leurs enfants à éviter leur déscolarisation.

Mme Isabelle Debré a considéré que la fluidité dans le secteur du logement social doit être instaurée avec prudence. Certains ménages ont

bénéficié de logements sociaux adaptés à la composition de la famille. Ils sont ensuite réticents à quitter ces logements lorsque les enfants sont plus grands car l'évolution des loyers fait qu'ils pourraient payer plus cher pour des locaux plus petits, ne leur permettant pas de recevoir leurs enfants et petits-enfants. De plus, les bailleurs sociaux ont besoin de locataires solvables pour compenser le risque liés aux impayés de loyers. Elle a également souligné la difficulté liée à la faible mobilité des jeunes des quartiers sensibles lorsqu'ils n'ont pas de permis de conduire en raison du coût prohibitif de celui-ci. Il est pourtant souvent essentiel d'en disposer pour pouvoir postuler à un emploi.

***M. Guy Fischer** s'est inquiété des effets déstabilisants d'une hausse potentielle des surloyers dans les logements sociaux : celle-ci pourrait amener les ménages à partir et porterait atteinte à l'équilibre de certains quartiers et à la minorité sociale. En ce qui concerne les quartiers sensibles, on ne peut que s'alarmer de leur ghettoïsation et de leur paupérisation. Toute famille partant de ces quartiers est immédiatement remplacée par une famille connaissant des difficultés sociales encore plus importantes. La suppression de la police de proximité a été une lourde erreur qui a aggravé le repli et la méfiance des jeunes de ces quartiers. Les événements de ces derniers jours, et notamment les tirs dont les policiers ont été l'objet, le prouvent car ils révèlent une dégradation dramatique des relations entre la police et les jeunes des quartiers sensibles.*

***Mme Christine Boutin, ministre du logement et de la ville,** s'est déclarée en faveur d'un soutien plus appuyé aux familles des quartiers sensibles. Elle s'est dite convaincue de la nécessité d'instaurer plus de fluidité dans le logement social sur la base du volontariat. Il ne s'agit pas de chasser certains locataires de leurs logements mais d'amorcer un déblocage de la chaîne du logement. Les surloyers ne seront appliqués qu'aux personnes qui n'ont aucune raison d'occuper un logement social. L'indexation sur le nouvel indice de référence des loyers permettra par ailleurs de mieux soutenir les locataires les plus modestes. En ce qui concerne la relance de la politique de la ville, la suppression des zonages, qui stigmatisent les habitants, pourrait être étudiée.*

*En réponse à **M. Marc Laménie** qui s'inquiétait de l'oisiveté des jeunes et de la diminution des moyens consacrés par les collectivités locales au financement des associations de proximité, **Mme Christine Boutin, ministre du logement et de la ville,** a rappelé que la subvention globale aux associations des quartiers augmentait chaque année. Par ailleurs, les subventions seront désormais versées au cours du premier trimestre, pour desserrer la contrainte financière pesant sur les associations.*

***Mme Fadela Amara, secrétaire d'Etat chargée de la politique de la ville,** a précisé que les subventions aux associations avaient baissé avant 2005, mais qu'elles ont augmenté régulièrement depuis. Le fonds de désenclavement des quartiers mobilisera en outre 2 milliards d'euros sur cinq ans.*

M. Nicolas About, président, a souhaité savoir quand sera mis en œuvre le curriculum vitae anonyme voté par le Parlement et toujours dépourvu de ses mesures d'application.

Mme Fadela Amara, secrétaire d'Etat chargée de la politique de la ville, s'est déclarée plus favorable à cette mesure qui n'empêche pas les discriminations ultérieures. Il lui semble plus utile de développer une démarche de pédagogie sur ce sujet, notamment en direction des services des ressources humaines, pour combattre certaines pratiques discriminatoires parfois involontairement observées.

M. Nicolas About, président, a insisté sur la nécessité de permettre un premier contact avec l'employeur afin de donner au moins une chance de convaincre à la personne qui postule. Ce raisonnement est d'ailleurs valable pour toutes les personnes qui sont potentiellement victimes de discriminations, qu'il s'agisse des jeunes des quartiers sensibles, des personnes handicapées, des femmes ou des seniors.

II. EXAMEN DE L'AVIS

Réunie le **mercredi 28 novembre 2007** sous la **présidence de M. Nicolas About, président**, la commission a procédé à l'**examen du rapport pour avis de M. Jean-Marie Vanlerenberghe sur le projet de loi de finances pour 2008** (mission « Ville et logement » et l'article 60 rattaché).

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur pour avis, a rappelé que la politique de la ville et du logement porte deux ambitions d'envergure nationale : se rapprocher le plus possible de l'égalité des chances grâce au plan Marshall des banlieues et garantir un toit à chaque citoyen grâce au droit opposable au logement.

Les résultats de la politique de la ville depuis vingt-cinq ans restent mitigés : les quartiers sensibles n'ont pas, sauf exceptions, rattrapé leur retard de développement sur les autres. Beaucoup d'efforts ont été faits et beaucoup d'argent a été investi. Les trois grandes réformes de 89, de 96 et de 2003 ont toutes apporté de nouvelles idées, développé de nouveaux dispositifs, sollicité de nouveaux intervenants. Cependant, aucune réforme n'a résolu le problème du pilotage local. La politique de la ville a certes besoin d'argent mais elle a surtout besoin d'un argent mieux dépensé. Il ne faut plus de zonages dépassés et mal coordonnés, il ne faut plus de financements tardifs et instables, il ne faut plus de dispositifs éclatés et discordants. Au contraire, la politique de la ville mérite un pilotage local fort, rassemblant les différents acteurs sur un projet commun à partir d'un diagnostic partagé et bénéficiant d'une enveloppe globale pluriannuelle.

Trois défis sont à relever pour réussir l'instauration du droit opposable au logement : développer les logements sociaux, adapter le parc privé et mettre en place une organisation administrative adéquate. Les objectifs de construction de logements sociaux ont été définis par les lois du 18 janvier 2005 et du 7 mars 2007 : elles prévoient la production de 591 000 logements entre 2005 et 2009. Fin 2007, 293 000 logements auront été construits, soit 49,5 % des logements prévus. La dotation 2008 permettra de produire 142 000 logements supplémentaires, et il restera donc, pour tenir les engagements, 156 000 logements à construire en 2009, ce qui est ambitieux mais reste raisonnable. La construction de logements sociaux pourrait être stimulée notamment par le dispositif de l'usufruit locatif social qui permet aux collectivités territoriales et aux bailleurs sociaux de construire de nouveaux logements sociaux sans avancer les fonds. L'adaptation du parc privé doit passer par le renforcement de la lutte contre l'habitat indigne. 700 000 ménages, soit 1,2 million de personnes vivent aujourd'hui, en France, dans un logement indigne, c'est-à-dire insalubre, dangereux, ou exposé au

risque plomb. L'intoxication au plomb provoque des difficultés de développement mental pour les enfants et, pour tous, des maladies respiratoires et des malformations osseuses.

C'est la raison pour laquelle **M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur pour avis**, propose à la commission de déposer deux amendements pour renforcer la lutte contre l'habitat indigne. Le premier vise à augmenter de 40 % les dotations budgétaires destinées à la réhabilitation des logements indignes par transfert de crédits ; le second renforce l'arsenal juridique contre les propriétaires et bailleurs logeant des personnes dans des habitations insalubres, en prévoyant que s'ils n'assurent pas leur relogement, ils verseront une indemnité à l'Etat lorsque celui-ci a procédé au relogement.

Enfin, il a soumis à la commission un troisième amendement prévoyant que soit remis chaque année au Parlement un rapport évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et l'amélioration de l'offre de logements.

Mme Isabelle Debré s'est réjouie du renforcement des dispositions juridiques encadrant l'habitat indigne. Elle a toutefois souhaité que les collectivités territoriales qui assurent le relogement des personnes vivant dans des habitations insalubres soient également mieux dédommagées.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur pour avis, a proposé à la commission de modifier son amendement en ce sens.

M. Guy Fischer a considéré que les moyens alloués à la politique de la ville sont trop réduits pour résoudre le problème des quartiers sensibles. Le soutien aux habitants de ces quartiers passe par l'instauration d'une relation de confiance avec les pouvoirs publics. Or, les récents événements montrent que cette confiance n'existe pas.

S'agissant de la politique du logement, **M. Guy Fischer** a estimé que le budget 2008 n'est pas à la hauteur des enjeux. Il ne faudrait pas que l'instauration du droit opposable au logement conduise à chasser des logements sociaux certains locataires qui dépassent légèrement les plafonds de ressources. Le droit opposable au logement doit en effet permettre à chacun d'être logé dans de bonnes conditions et non aboutir à prendre un logement à certains pour le donner à d'autres.

Enfin, la commission a adopté les amendements présentés par son rapporteur et a donné **un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Ville et logement » pour 2008**.

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

ARTICLE 33 état B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Rénovation urbaine				
Équité sociale et territoriale et soutien				
Aide à l'accès au logement		10.000.000		10.000.000
Développement et amélioration de l'offre de logement Dont Titre 2	10.000.000		10.000.000	
TOTAL	10.000.000	10.000.000	10.000.000	10.000.000
SOLDE	0		0	

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 60

Après l'article 60, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

En annexe à la loi de finances, le gouvernement remet chaque année au Parlement un rapport évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements.

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 60

Après l'article 60, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Il est ajouté à la section première du chapitre premier du titre IV du livre IV du code de la construction et de l'habitation un article L. 441-2-3-3 ainsi rédigé :

Art L. 441-2-3-3 - « Lorsque le propriétaire, ou l'exploitant d'un établissement recevant du public aux fins d'hébergement, n'a pas rempli l'obligation d'hébergement ou de relogement qui lui incombe en application de l'article L. 521-1 et que le préfet, à titre exceptionnel et nonobstant les dispositions des articles L. 521-1 et suivants, a pourvu à l'hébergement ou au relogement des personnes concernées selon les dispositions de l'article L. 441-2-3, l'indemnité dont le propriétaire ou l'exploitant est redevable en application du IV et du VI de l'article L. 521-3-2, est versée à l'Etat.

« Cette créance est recouvrée comme en matière de contributions directes. Elle est garantie par le privilège figurant au 8° de l'article 2374 du code civil, mis en œuvre selon les articles 2384-1 et suivants du même code, ainsi que par les dispositions des articles L. 541-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation. »