

N° 101

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 novembre 2005

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2006, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XI

VILLE ET LOGEMENT

Par MM. Pierre ANDRÉ et Thierry REPENTIN

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Emorine, président ; MM. Jean-Marc Pastor, Gérard César, Bernard Piras, Gérard Cornu, Marcel Deneux, Pierre Herisson, vice-présidents ; MM. Gérard Le Cam, François Fortassin, Dominique Braye, Bernard Dussaut, Christian Gaudin, Jean Pépin, Bruno Sido, secrétaires ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Gérard Bailly, René Beaumont, Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Joël Billard, Michel Billout, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Jean-Pierre Caffet, Yves Coquelle, Roland Courteau, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Mme Michelle Demessine, M. Jean Desessard, Mme Evelyne Didier, MM. Philippe Dominati, Michel Doublet, Daniel Dubois, André Ferrand, Alain Fouché, Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Adrien Giraud, Mme Adeline Gousseau, MM. Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Odette Herviaux, MM. Michel Houel, Benoît Huré, Mmes Sandrine Hurel, Bariza Khiari, M. Yves Krattinger, Mme Elisabeth Lamure, MM. Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Claude Lise, Daniel Marsin, Jean-Claude Merceron, Dominique Mortemousque, Jackie Pierre, Rémy Pointereau, Ladislas Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Thierry Repentin, Bruno Retailleau, Charles Revet, Henri Revol, Roland Ries, Claude Saunier, Daniel Soulage, Michel Teston, Yannick Texier, Pierre-Yvon Trémel, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 2540, 2568 à 2573 et T.A. 499

Sénat : 98 et 99 (annexe n° 34) (2005-2006)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
CHAPITRE I : LES CRÉDITS AFFECTÉS À LA POLITIQUE DE LA VILLE	7
I. UN PROJET DE BUDGET À LA HAUTEUR DU DÉFI LANCÉ À LA POLITIQUE DE LA VILLE	7
A. LES CRÉDITS ALLOUÉS À LA POLITIQUE DE LA VILLE	7
1. <i>Le budget global de la politique de la ville</i>	7
2. <i>La dotation de solidarité urbaine, élément clé du financement de la politique de la ville</i>	8
3. <i>Un découpage du budget de la ville en deux programmes relatifs respectivement aux volets « urbain » et « humain » de la politique de la ville</i>	8
B. LE PROGRAMME « RÉNOVATION URBAINE » : ACTIONS, OBJECTIFS, INDICATEURS	10
1. <i>Les actions</i>	10
2. <i>Les objectifs et indicateurs</i>	10
C. LE PROGRAMME « ÉQUITÉ SOCIALE ET TERRITORIALE ET SOUTIEN » : ACTIONS, OBJECTIFS, INDICATEURS	11
1. <i>Les actions</i>	11
2. <i>Les objectifs et indicateurs</i>	13
D. LES MODIFICATIONS APPORTÉES À L'ASSEMBLÉE NATIONALE	14
II. LES PERSPECTIVES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	15
A. SOUTENIR LA MONTÉE EN RÉGIME DE LA POLITIQUE DE RÉNOVATION URBAINE	16
B. FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES QUARTIERS	17
C. CONSOLIDER ET SIMPLIFIER LE VOLET SOCIAL À TRAVERS UNE AGENCE POUR LA COHÉSION SOCIALE	18
CHAPITRE II : LES CRÉDITS AFFECTÉS À LA POLITIQUE DU LOGEMENT	19
I. LE PREMIER POSTE DE DÉPENSES DE LA MISSION « VILLE ET LOGEMENT »	19
A. L'EFFORT DE LA NATION EN FAVEUR DU LOGEMENT	19
B. LA NOUVELLE ORGANISATION DES CRÉDITS DU LOGEMENT AVEC LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES	20
II. LE PROGRAMME « AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT »	20
A. LES DIFFÉRENTES AIDES AU LOGEMENT	21
1. <i>L'aide au logement à caractère familial</i>	21
2. <i>L'aide personnalisée au logement</i>	21
3. <i>L'allocation de logement à caractère social</i>	22

B. LES BÉNÉFICIAIRES DES AIDES À LA PERSONNE.....	22
C. L'EFFICACITÉ SOCIO-ÉCONOMIQUE DES AIDES AU LOGEMENT	22
III. LE PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENTS ».....	24
A. LA STRUCTURATION DU PROGRAMME.....	24
1. <i>Construction locative et amélioration du parc</i>	24
2. <i>Soutien à l'accession à la propriété</i>	24
3. <i>Lutte contre l'habitat indigne</i>	25
4. <i>Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction</i>	25
5. <i>Soutien</i>	25
B. LA PRODUCTION LOCATIVE SOCIALE EN 2006	26
C. L'AIDE AU PARC PRIVÉ	28
D. L'AIDE À L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ.....	29
1. <i>Le prêt à taux zéro</i>	29
2. <i>Les évolutions de l'accession sociale à la propriété</i>	30

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

La mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) a entraîné le regroupement, au sein de la mission « Ville et logement », des crédits affectés à la politique de la ville et à celle du logement, qui figuraient auparavant dans deux fascicules budgétaires distincts. Votre commission des affaires économiques, qui consacrait deux avis relatifs, respectivement, au budget de la ville et à celui du logement, a choisi de ne présenter, à l'occasion de l'examen du budget pour 2006, qu'un seul et unique rapport sur l'ensemble de la mission « Ville et logement ». Elle a en revanche souhaité conserver les spécialisations antérieures de chacun de ses rapporteurs pour avis sur les deux budgets précités. Le présent rapport analyse donc, du point de vue successif de ces derniers, d'une part les crédits affectés aux programmes « Rénovation urbaine » et « Equité sociale et territoriale et soutien » et, d'autre part, ceux affectés aux programmes « Aide à l'accès au logement » et « Développement et amélioration de l'offre de logements ».

S'agissant du budget de la ville, votre commission pour avis se réjouit de l'adoption par l'Assemblée nationale, à la suite des récents événements intervenus dans les banlieues, d'un amendement gouvernemental qui augmente les crédits du programme « Equité sociale et territoriale et soutien » de **181 millions, dont plus de 80 millions en faveur des associations**. Bien avant ces événements, votre commission avait alerté, dans son rapport sur l'avenir des contrats de ville¹, sur la situation inacceptable des zones urbaines sensibles qui connaissent un taux de chômage de l'ordre de 20,7 %, soit le double du taux national². Elle soulignait ainsi dans ce rapport : *« Face au risque d'une explosion » de ces quartiers, le rôle de la politique de la ville dans l'accompagnement social des populations doit, plus que jamais, être réaffirmé »*.

Dans l'esprit de votre rapporteur pour avis, cette réaffirmation passe nécessairement par une **« refondation » du volet social de cette politique**, sur le modèle de ce qui a été entrepris avec succès s'agissant de la rénovation urbaine. L'annonce d'un comité interministériel à la ville pour le mois de décembre et du dépôt d'un projet de loi relatif à l'égalité des chances constituent, à cet égard, des signaux extrêmement positifs. La future Agence pour la cohésion sociale doit

¹ *Contrats de ville : rénover et simplifier, rapport d'information n° 402 (2004-2005) de M. Pierre André fait au nom de la commission des affaires économiques.*

² *Chiffre cité dans le rapport 2005 de l'Observatoire national des ZUS.*

constituer un guichet unique mutualisant les différents financements, et devenir l'interlocuteur privilégié des maires pour le volet social de la politique de la ville, comme l'est déjà l'ANRU pour la rénovation urbaine. Enfin, votre commission pour avis relève que la politique de la ville ne peut, à elle seule, résoudre l'ensemble des difficultés que connaissent les quartiers difficiles. Ce sont en effet toutes les politiques de droit commun qui doivent être mobilisées prioritairement sur ces zones, et la présence de l'Etat qui, à travers ses missions régaliennes, doit être renforcée.

En ce qui concerne les crédits affectés à la politique du logement cette année, votre commission se félicite de l'ampleur des moyens qui ont été mobilisés pour répondre à la grave crise du logement auquel notre pays est confronté. Alors que le Sénat vient d'adopter en première lecture le projet de loi portant engagement national pour le logement, substantiellement amendé et enrichi à l'initiative de votre commission, elle considère que le projet de budget pour 2006 s'inscrit dans la continuité des orientations qui ont été définies par le Parlement au moment de l'adoption de la loi de programmation pour la cohésion sociale. De ce fait, le PLF 2006 traduit, à quelques nuances près, les engagements pris par l'Etat au moment de l'adoption du volet « logement » du plan de cohésion sociale.

Votre rapporteur pour avis chargé des crédits du logement ne saurait méconnaître ces avancées. Cependant, à titre personnel, il s'attachera, dans le présent rapport, à mettre en lumière le fait que la politique suivie en matière d'aides personnelles au logement est insuffisante pour permettre le maintien de la solvabilité des ménages, en particulier les plus modestes. En outre, il soulignera également le décalage incontestable existant entre les engagements déterminés par la loi de cohésion sociale et leur réalisation dans le PLF 2006, en particulier en matière de développement de l'offre locative sociale.

Le présent rapport analysera donc, dans un premier chapitre, le budget de la ville pour 2006, et présentera les principales observations de votre commission sur les trois grands axes de la politique de la ville que sont la rénovation urbaine, le développement économique, et l'accompagnement social des populations. Dans un second chapitre, il décrira les principales lignes directrices des crédits attribués à la politique du logement, notamment leur organisation dans le cadre de l'application de la loi organique relative aux lois de finances, et mettra en évidence les principales évolutions en matière de production locative sociale, d'aides à la réhabilitation du parc privé et de soutien à l'accession sociale à la propriété.

CHAPITRE I : LES CRÉDITS AFFECTÉS À LA POLITIQUE DE LA VILLE

I. UN PROJET DE BUDGET À LA HAUTEUR DU DÉFI LANCÉ À LA POLITIQUE DE LA VILLE

Votre commission tient à le répéter : elle se réjouit de l'ampleur des moyens consacrés par le projet de loi de finances pour 2006 à la politique de la ville, qui provient notamment de l'adoption, à l'Assemblée nationale, d'un **amendement** déposé par le Gouvernement. Celui-ci augmente les crédits du programme « Équité sociale et territoriale et soutien » de **181 millions d'euros**. Dans le projet de budget transmis au Sénat, les moyens d'engagement alloués aux programmes « Rénovation urbaine » et « Équité sociale et territoriale et soutien » atteignent ainsi **1,071 milliard d'euros**, les crédits de paiement s'élevant au total à **1,024 milliard d'euros**.

A. LES CRÉDITS ALLOUÉS À LA POLITIQUE DE LA VILLE

1. Le budget global de la politique de la ville

Les sommes affectées à la politique de la ville sont très loin de se ramener uniquement aux deux programmes de la mission « Ville et logement ». En effet, il faut y ajouter les crédits en provenance des **autres ministères** et les montants importants attribués au titre de la dotation de solidarité urbaine. Au total, un chiffre permet de mesurer l'effort qui est consenti, pour 2006, en faveur de la politique de la ville : **près de 7,4 milliards d'euros y seront consacrés en crédits de paiement, soit plus de 13 % de plus qu'en 2005¹**. On rappellera à cet égard que les contributions des autres ministères s'élèvent à 3 milliards, celles des fonds européens à 222 millions, de la Caisse des dépôts à 135 millions et celles des collectivités territoriales à plus d'un milliard d'euros.

¹ D'après les informations contenues dans l'Etat récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville et du développement social urbain.

2. La dotation de solidarité urbaine, élément clé du financement de la politique de la ville

Votre rapporteur pour avis **tient à souligner l'importance de la dotation de solidarité urbaine** dans les moyens consacrés à la politique de la ville, et relève que la très forte hausse de cette dotation prévue par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, doit être portée au crédit de l'engagement de l'Etat en faveur de cette politique.

Conformément à cette loi, **808 communes** ont bénéficié, en 2005, de la hausse de cette dotation de **120 millions d'euros**. Entre 2004 et 2006, les communes éligibles vont bénéficier d'une augmentation représentant un total de **240 millions**. Les crédits alloués en 2006 à la DSU s'élèveront ainsi à **880 millions d'euros contre 760 en 2005**. Il convient de retrancher de cette somme celle affectée aux communes d'outre-mer, ce qui aboutit à un montant de 721 millions d'euros pour les communes métropolitaines.

Il est à noter que le projet de loi de finances pour 2006 propose également, dans son article 84, deux mesures concernant la DSU :

– d'une part, les communes de moins de 10.000 habitants qui avaient bénéficié en 2005 de la garantie de percevoir une dotation d'un montant égal à celui perçu en 2004 sont assurées, en 2005, de toucher une dotation égale à la moitié du montant reçu en 2004 ;

– d'autre part, le bénéfice de la réforme du coefficient multiplicateur est étendu aux communes de plus de 200.000 habitants.

3. Un découpage du budget de la ville en deux programmes relatifs respectivement aux volets « urbain » et « humain » de la politique de la ville

Depuis 2003, la **politique de la ville a beaucoup gagné en lisibilité, notamment avec la loi d'août 2003 relative à la rénovation urbaine. Cette lisibilité est accrue à bien des égards par la mise en œuvre de la LOLF**. En outre, celle-ci renforce le caractère interministériel de la politique de la ville, grâce à un « document de politique transversale » qui reconnaît à la délégation interministérielle à la ville un rôle de chef de file par rapport aux autres ministères, ce qui devrait permettre une meilleure coordination des actions, et une meilleure appréhension des problèmes spécifiques à la ville.

Le **programme « Rénovation urbaine »**, doté de 305 millions d'euros en autorisations d'engagement, s'appuie sur la Déléguee interministérielle à la ville et au développement social urbain, la gestion des crédits étant confiée à l'ANRU. Les crédits de l'Agence se trouvent réunis dans un même programme alors qu'ils étaient, auparavant, **scindés dans les budgets ville et logement**.

Conformément aux engagements fixés par la loi du 1^{er} août 2003, les moyens d'engagement s'élèvent à **465 millions d'euros**, même si cette somme n'apparaît pas telle quelle dans la mission. Outre les **305 millions** inscrits au programme « Rénovation urbaine », **100 millions** issus du fonds de renouvellement urbain (FRU) devraient, comme l'année dernière, être versés à l'ANRU. A ces dotations s'ajouteront **60 millions de « recettes diverses »** qui devraient, d'après les informations fournies à votre rapporteur pour avis, provenir de **recettes issues de cessions de biens publics et d'opérations financières menées par l'Etat**.

L'engagement financier de l'Etat est complété par les contributions de l'Union d'économie sociale pour le logement, celles des organismes HLM, versées par la CGLLS (29 millions d'euros) et celles de la Caisse des dépôts et consignations (4 millions d'euros). Le tableau ci-après retrace ces montants.

Engagements	2004 (exec.)	2005 (prév.)	2006 (prév.)
Autorisations d'engagement			
Etat (y.c. FRU)	465	465	465
UESL	512	512	512
CDC	4	4	4
CGLLS	15	26	29
TOTAL	996	1 007	1 010
	TOTAL cumulé	996	2 003
Décision attributive de subvention (consommation réelle des AE)	344	786	1 763
	TOTAL cumulé	344	1 130

Le **programme « Equité sociale et territoriale et soutien »**, doté de **585,5 millions d'euros** dans le projet de budget initial, est piloté par la Déléguée interministérielle à la ville, et fait l'objet de budgets opérationnels de programme dont la responsabilité est confiée aux préfets de région. Complémentaire du programme de rénovation urbaine, il regroupe tous les moyens **d'intervention** de la politique de la ville ainsi que les moyens de **fonctionnement** de la délégation interministérielle à la ville (DIV), hors frais de personnel. Il concerne donc les volets social et économique de la politique de la ville.

Alors que les sommes liées à la compensation des exonérations de charges sociales pour les entreprises implantées en zones franches urbaines (ZFU) étaient rattachées auparavant au budget du ministère de l'emploi, elles se trouvent désormais, au sein de ce programme, dans l'action « Revitalisation économique et emploi », et s'élèvent à 339 millions d'euros dans le projet de loi initial, portés à 359 millions après adoption de l'amendement du Gouvernement.

En outre, sont également rattachées, au titre des « dépenses fiscales dont l'objet principal contribue au programme », l'exonération d'impôt sur les sociétés et l'exonération de l'imposition forfaitaire annuelle, évaluées respectivement à 200 et à 5 millions d'euros pour 2006. De ce point de vue, la LOLF améliore donc la lisibilité de la politique la ville, en rassemblant dans un même document budgétaire une part importante des sommes consacrées au développement des entreprises en ZFU.

B. LE PROGRAMME « RÉNOVATION URBAINE » : ACTIONS, OBJECTIFS, INDICATEURS

1. Les actions

Le programme « Rénovation urbaine », géré par l'Agence, comprend deux actions :

– l'action « **Logements participant à la rénovation urbaine** » vise les actions de démolition, construction, réhabilitation menées dans les ZUS et, à titre exceptionnel, dans des quartiers présentant des caractéristiques économiques et sociales analogues à celles des ZUS : elle est dotée de 213,5 millions d'euros ;

– l'action « **Aménagement des quartiers participant à la rénovation urbaine** » comprend les actions d'aménagement urbain (aménagement des espaces publics, équipements publics, conduite de projet) : elle est dotée de 91,5 millions d'euros en autorisations d'engagement.

Cette dernière action comprend également les crédits de paiement destinés à couvrir les besoins de paiement des opérations antérieures financées au titre des grands projets de ville (GPV) et des opérations de renouvellement urbain (ORU) (43 millions d'euros sont prévus en 2006).

2. Les objectifs et indicateurs

Les objectifs visés par ce programme sont les suivants :

L'**objectif 1**, « renforcer l'attractivité du logement en zone urbaine sensible » est associé à des indicateurs globalement pertinents, dans la mesure où ils inscrivent l'évolution des ZUS dans l'ensemble des communes ou agglomérations concernées.

S'agissant de l'**objectif 2**, « améliorer le cadre de vie des ZUS », l'indicateur, d'ordre qualitatif, mesurant l'indice de **satisfaction** des habitants sur la qualité de leur environnement, apparaît **satisfaisant**.

L'**objectif 3** porte sur la mise en œuvre du PNRU sur les secteurs les plus fragiles : l'ANRU doit consacrer 70 % de son budget à la rénovation des 188 quartiers qui concentrent les plus grandes difficultés sociales et économiques¹, et 20 % pour 200 autres quartiers relevant du « 2^{ème} cercle de priorités ». L'indicateur « part des crédits mobilisés pour la rénovation urbaine des 188 zones prioritaires » permet de mesurer le respect de cette obligation.

Enfin, concernant l'**objectif 4**, « maîtriser le coût et les délais du programme national de rénovation urbaine », les **deux indicateurs apparaissent très opportuns, notamment celui permettant de mesurer le pourcentage de dépassement des délais et des coûts prévus pour tous les projets de construction, démolition, réhabilitation. En effet, la plupart des opérations connaissent des délais de réalisation encore importants, en raison de leur complexité.**

C. LE PROGRAMME « ÉQUITÉ SOCIALE ET TERRITORIALE ET SOUTIEN » : ACTIONS, OBJECTIFS, INDICATEURS

1. Les actions

Axé sur la prévention, l'éducation et l'emploi, le programme « Equité sociale et territoriale et soutien » comprend trois actions :

L'action 1, intitulée « **Prévention et développement social** », comprend les actions de prévention (médiation sociale, accès au droit et à la justice de proximité, prévention de la délinquance juvénile) et le développement social (lutte contre l'analphabétisme, développement des politiques locales de santé, réussite scolaire des enfants et des jeunes). Elle vise ainsi les dispositifs « sociaux » de la politique de la ville, et la mise en œuvre des contrats de ville à travers les politiques suivantes :

– le programme « adultes-relais »², doté de **43 millions d'euros** : d'après les informations fournies par Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité, tous les postes venant à échéance en 2006 seront reconduits sous la forme de contrats d'accompagnement vers l'emploi, ce qui permettra aux titulaires de bénéficier de formations, alors que, jusqu'à présent, les adultes relais n'avaient que des contrats à durée déterminée (CDD) de trois ans, qui ne prévoyaient aucune formation particulière ;

¹ Il s'agit des quartiers situés dans les zones de redynamisation urbaine de plus de 4.000 habitants, dans les ZUS de plus de 9.000 habitants et les quartiers non classés en ZUS mais ayant avant bénéficié d'un GPV.

² Employés à 85 % par des associations et à 10 % par des collectivités territoriales, ils visent à développer la médiation et à renforcer le lien social.

– le financement du volet « prévention et développement social des contrats de ville », à hauteur de 73 millions d’euros, qui concerne notamment les ateliers santé-ville¹ ;

– le programme « ville-vie-vacance », qui bénéficie d’une dotation de 9 millions d’euros ;

– le financement du volet « investissement » des contrats de ville, à hauteur de 12,25 millions d’euros en autorisations d’engagement et 32,14 en crédits de paiement.

– enfin, le programme de réussite éducative, doté de **1,45 milliard d’euros sur cinq ans**.

S’agissant de ce dernier, priorité forte du plan de cohésion sociale, 171 projets de réussite éducative ont été engagés et financés, pour un montant de 31 millions d’euros. Ces équipes, qui rassemblent des professionnels de l’enseignement, de l’éducation, du sanitaire et du social, doivent mettre en place, **pendant et en dehors** du temps scolaire, un accompagnement social, éducatif et culturel, et doivent assurer la coordination des dispositifs existants : contrats éducatifs locaux, cellule de ville éducative. L’aide moyenne de l’Etat s’élèvera à **215.000 euros par structure en 2006**, pour 260 équipes. Ce programme comprend également les aides aux associations, et les internats de réussite éducative, dont le Gouvernement souhaite augmenter le nombre.

L’action 2, intitulée « **Revitalisation économique et emploi** » comprend les actions relatives :

– **au développement économique** : organisation de l’accueil d’entreprises (ingénierie de projet, aide à la création, accompagnement dans les démarches administratives), exonérations et crédits d’animation du dispositif ZFU ;

– **à l’insertion professionnelle** : équipes emploi-insertion, plans locaux pour l’insertion et l’emploi, entreprises d’insertion par l’économie, qui doivent permettre une meilleure mobilisation des politiques dites « de droit commun » en faveur des quartiers prioritaires.

Elle permet de financer les mesures suivantes :

– le financement du volet « revitalisation économique et emploi » des contrats de ville, pour 9,9 millions d’euros, le montant de la dotation de l’Etat à ce titre par contrat s’élevant à 40.080 euros ;

– les équipes emploi-insertion ;

¹ L’Etat participe à hauteur de 50.000 euros au financement de chaque ASV. Celui-ci, forme établie de coopération entre les professionnels du champ sanitaire, social, des services de l’Etat et des collectivités territoriales, intervient prioritairement sur quatre thématiques majeures de santé publique : lutte contre les conduites à risque et les conduites addictives, la prise en charge de la souffrance psychique, l’accès aux soins, aux droits, à la prévention et au dépistage, l’éducation à la santé et les questions de nutrition.

– le financement du volet « investissement des contrats de ville », pour un montant de 2,75 millions d’euros, qui ont vocation à être intégrés dans les projets financés au titre du programme de rénovation urbaine ;

– les allègements de charges sociales en ZFU : 339 millions d’euros, qui bénéficieront à 88.400 salariés.

L’action 3, intitulée, « **Stratégie, ressources et évaluation** », comprend les crédits relatifs à l’animation de la politique de la ville et à son évaluation.

2. Les objectifs et indicateurs

L’**objectif 1**, « renforcer la mixité fonctionnelle des secteurs prioritaires les plus fragiles en soutenant leur développement économique et la création d’emplois en leur sein » est accompagné de trois indicateurs pertinents, dans la mesure où ils permettront d’évaluer non seulement l’attractivité des ZFU pour les entreprises, mais aussi leur influence sur **l’emploi**, tant des habitants de ces ZFU que de ceux des ZUS.

A l’**objectif 2** « améliorer l’encadrement éducatif et les chances de réussite scolaire des élèves les plus en difficulté » est associé un seul indicateur, relatif à l’évolution des chances de « réussite scolaire » des élèves des ZUS, alors qu’il pourrait être **intéressant** de disposer également d’un indicateur **comparant les résultats obtenus en ZUS à ceux du reste de l’unité urbaine**.

L’**objectif 3**, « soutenir l’innovation, capitaliser les expériences et diffuser l’information » est accompagné de quatre indicateurs :

– la proportion des professionnels de santé concernés participant aux ateliers santé-ville : cet indicateur mesure opportunément la participation des acteurs au dispositif, mais ne permet pas vraiment d’en évaluer l’efficacité ;

– le nombre de conflits de voisinage portés à la connaissance des bailleurs ou des services de police dans les quartiers où interviennent des « correspondants de nuit » (nombre moyen de conflits par correspondant) : les résultats que fourniront cet indicateur apparaissent **difficiles à interpréter** : faut-il que ce nombre soit élevé (indication de l’utilité des correspondants) ou bas (indication de leur efficacité) ; il serait préférable de mesurer le rapport entre le nombre de conflits de voisinage signalés par les bailleurs et la police et le nombre signalé par les correspondants de nuit, ou encore le rapport entre **le nombre de conflits de voisinage dans les quartiers où interviennent les correspondants de nuit et dans les autres quartiers** ;

– la part des demandeurs d’emploi pris en charge par les équipes emploi-insertion ayant accédé au droit commun « emploi-formation » : l’indicateur apparaît tout à fait pertinent pour mesurer l’utilité du dispositif et sa capacité à toucher les publics concernés ;

– le taux d'évolution du nombre de documents téléchargés à partir des sites internet de la DIV et du nombre d'abonnés à la lettre électronique de la DIV.

A l'**objectif 4**, « optimiser l'utilisation des fonds dédiés au programme » correspond un indicateur relatif à la part des crédits consacrés au financement des quatre priorités du programme : prévenir la délinquance, favoriser la réussite scolaire, faciliter l'accès aux soins, inscrire les publics les plus éloignés de l'emploi dans un parcours d'insertion.

D. LES MODIFICATIONS APPORTÉES À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Tirant les conséquences des événements dramatiques survenus au mois de novembre dans un certain nombre de banlieues, le Premier ministre a annoncé, le 8 novembre, que 100 millions d'euros supplémentaires seraient accordés en 2006 aux 14.000 associations subventionnées par l'Etat. Il a également annoncé la création de 15 nouvelles zones franches urbaines. Ces annonces se sont concrétisées immédiatement par le dépôt d'un amendement gouvernemental au projet de budget examiné par l'Assemblée nationale, dont le tableau ci-après retrace les effets.

	Crédits avant amendement		Amendement		Crédits après amendement	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme "Rénovation urbaine"	305	233			305	233
Programme "Equité sociale et territoriale et soutien"	585,6	610,8	+ 181	+ 181	766,6	791,8
FIV interventions	106,5	106,5	+ 84	+ 84	190,5	190,5
<i>dont ateliers santé-ville</i>	7	7	+ 4	+ 4	11	11
<i>dont autres interventions du FIV</i>	99,5	99,5	+ 80	+ 80	179,5	179,5
Partenariat national	3	3			3	3
Opérations VVV	9,1	9,1			9,1	9,1
Adultes relais	43	43	+ 40	+ 40	83	83
Réussite éducative	62	62	+ 37	+ 37	99	99
<i>dont équipes de réussite éducative et interventions nationales</i>	59	59	+ 30	+ 30	89	89
<i>dont internats de réussite éducative</i>	3	3	+ 7	+ 0	10	10
Exonérations de charges en ZFU	339	339	+ 20	+ 20	359	359
FIV investissement	15	40,2			15	40,2
Moyens de fonctionnement	8	8			8	8
TOTAL programmes "Ville"	890,6	843,8	+ 181,0	+ 181	1 071,6	1 024,8

Aux termes de cet amendement, 181 millions d'euros supplémentaires seront alloués en 2006 à l'accompagnement social de la politique de la ville, dont plus de 84 millions d'euros pour les associations opérant dans les quartiers sensibles, ce qui portera à 190,5 millions d'euros le montant des subventions aux associations en 2006. Les modifications effectuées sont les suivantes :

– le FIV voit sa dotation passer de 99,5 millions d'euros à **179,5 millions**, afin de soutenir les associations ;

– le nombre d'ateliers santé-ville doit passer de 140 à 300 d'ici fin 2006, pour **4 millions d'euros supplémentaires** ;

– le nombre d'adultes relais doit être doublé de 3.000 à 6.000 entre fin 2005 et fin 2006, ce qui nécessite **40 millions d'euros**, compte tenu des crédits déjà demandés pour 2006 ;

– les équipes de réussite éducative doivent passer de 195 à 520 entre fin 2005 et fin 2006, pour un montant de **30 millions d'euros supplémentaires** ;

– 15 internats de réussite éducative supplémentaires doivent être créés en 2006, **7 millions d'euros** supplémentaires ayant été ajoutés ;

– le nombre de zones franches urbaines doit passer de 85 à 100 en 2006 : **20 millions d'euros supplémentaires** seront nécessaires pour couvrir en 2006 les compensations de charges sociales dont bénéficieront les entreprises implantées dans ces nouvelles ZFU, et 12 millions pour les exonérations fiscales. Par ailleurs, 20.000 contrats d'avenir seront réservés aux ZUS pour développer les emplois de proximité destinés aux communes, associations et bailleurs sociaux.

En outre, **15 millions d'euros supplémentaires** sont destinés à des associations sportives et **5 millions** à des démarches en faveur de la santé.

II. LES PERSPECTIVES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Votre commission pour avis **estime que la « refondation » de la politique de la ville entamée depuis trois ans doit aujourd'hui se poursuivre**, dans le contexte de la réflexion sur l'avenir des contrats de ville. Après la création de l'ANRU, dont les élus s'accordent aujourd'hui à reconnaître l'utilité, et la relance des zones franche urbaines, il reste à mettre en œuvre le volet social de cette politique, tâche qui devrait incomber à la future Agence pour la cohésion sociale.

A. SOUTENIR LA MONTÉE EN RÉGIME DE LA POLITIQUE DE RÉNOVATION URBAINE

La politique de rénovation urbaine, dotée d'un puissant levier d'action, à travers l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, connaît aujourd'hui un succès croissant auprès des élus, qui s'accordent à reconnaître son utilité et son efficacité. Votre commission pour avis se félicite en outre de l'adoption par le Sénat, dans le projet de loi relatif à l'engagement national pour le logement, de l'abaissement de la TVA à 5,5 % pour les opérations d'accession sociale à la propriété réalisées dans un quartier faisant l'objet d'une convention avec l'ANRU.

L'ANRU apparaît aujourd'hui, d'une certaine façon, « victime de son succès », puisque la durée du programme national de rénovation urbaine, déjà prolongée par la loi du 18 janvier 2005 de **2008 à 2011**, avec une hausse de l'engagement de l'Etat de 2,5 à 4 milliards d'euros, sera probablement à nouveau **allongée prochainement**. Si l'Agence ne rencontre pas, pour l'heure, de problème budgétaire, du fait du respect des engagements de l'Etat, et de la réalisation très progressive des opérations, il convient, en tout état de cause, d'être conscient, dès à présent, de **l'importance des financements qui seront requis dans deux ans**, au moment de la pleine montée en charge du programme.

Le comité d'engagement de l'Agence, qui avait examiné, au 15 septembre 2004, 49 projets, en a examiné, au 26 septembre 2005, **131**. Ceux-ci couvrent **240 quartiers** et représentent près de **62.000 démolitions, 59.000 constructions et 112.000 opérations de réhabilitation**, pour un montant de **15 milliards d'euros**, dont 4,8 milliards d'euros de subventions de l'ANRU. Sur l'ensemble de ces projets, 75 conventions ont déjà été signées, relatives à 123 quartiers accueillant 970.000 personnes.

On observe actuellement un **décalage** entre les dotations et le rythme des paiements. Votre **commission pour avis souhaite** donc que les crédits non consommés par l'ANRU en 2005, qui s'élèvent, d'après les informations fournies à votre rapporteur pour avis, à près de 140 millions d'euros, **puissent être reportés en 2006**. Cette non consommation s'explique par les délais, très longs, nécessaires pour signer les conventions, dès lors qu'il ne s'agit pas d'opérations prévues depuis longtemps. A cet égard, votre **rapporteur pour avis, qui souhaite que les procédures puissent être accélérées, se réjouit** des annonces faites par Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité, lors du débat à l'Assemblée nationale. Celle-ci a en effet indiqué que la déconcentration des dossiers et la responsabilisation des délégués territoriaux devaient être poursuivies, et a évoqué la possibilité de procédures accélérées permettant l'engagement des crédits avant la finalisation des dossiers.

Votre rapporteur pour avis estime également indispensable que les directions départementales de l'équipement soutiennent fortement les communes, car celles-ci manquent souvent de l'ingénierie et de la matière grise nécessaire pour le montage de dossiers qui s'avèrent extrêmement complexes.

B. FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES QUARTIERS

Le deuxième pilier de la politique de la ville concerne, bien entendu, le développement économique, auquel est consacrée une action au sein du programme « Équité sociale et territoriale et soutien ». Face à la désespérance des jeunes des quartiers difficiles, votre commission pour avis estime indispensable de leur permettre d'entrer dans la vie active et de bénéficier d'un emploi. Elle rappelle à ce propos que, d'après le constat dressé en 2005 par l'Observatoire des zones urbaines sensibles, les ZUS comptent actuellement trois fois plus de ménages pauvres que le reste de l'espace urbain, et un taux de chômage qui atteint 20,7 % de la population active, soit le double du taux national et de la moyenne des agglomérations ayant une ZUS. De surcroît, le rapport relève que *« en ZUS, le fait d'être jeune ou immigré expose davantage au risque de chômage : 36 % des garçons actifs et 40 % des filles actives de 15 à 25 ans sont au chômage »*.

Face à cette situation, les zones franches urbaines ont constitué une réponse qui, après avoir été contestée au départ, présente aujourd'hui un bilan très positif, puisque les entreprises qui y sont implantées employaient, au moment de leur création, 25.000 salariés, et en emploient aujourd'hui 90.000. C'est pourquoi la création annoncée de 15 nouvelles zones franches urbaines constitue une très bonne mesure.

Les 41 nouvelles ZFU ont connu une hausse importante du nombre d'établissements au cours de l'année 2004, de 9.000 à 12.000, soit une croissance **d'un tiers** du parc initial d'entreprises. A la différence de ce qui a pu être observé en 1997 pour les anciennes zones franches urbaines dont la proportion des transferts atteignait près de la moitié des installations nouvelles d'établissements (entre 1/4 et 1/3 en fin de période), on constate une part limitée de transferts d'entreprises et d'emplois. Les effectifs des établissements exonérés sont estimés à environ 14.000 contre 9.000 à 10.000 en début de période, soit une progression de l'ordre de 5.000 emplois.

Le développement des ZFU a été particulièrement important là où collectivités locales ont accompagné leur installation de grands projets de rénovation urbaine. **Votre rapporteur pour avis relève que la limitation du foncier disponible constitue indéniablement**, à l'heure actuelle, un obstacle au développement plus poussé de certaines zones, auquel s'ajoute parfois le problème des **friches industrielles**, dont la dépollution nécessite la mise en œuvre de procédures complexes et entraîne des coûts importants.

C. CONSOLIDER ET SIMPLIFIER LE VOLET SOCIAL À TRAVERS UNE AGENCE POUR LA COHÉSION SOCIALE

Dans le prolongement de sa réflexion sur l'avenir des contrats de ville¹, votre commission pour avis souligne la nécessité de « refonder » le volet social de la politique de la ville, comme l'a été son volet urbain, avec la création de l'ANRU. Elle **souhaite que la future Agence pour la cohésion sociale constitue une réponse à l'ensemble des « maux » dénoncés dans son rapport sur les contrats de ville, et que cette Agence puisse constituer l'interlocuteur des maires pour les quartiers sensibles.**

Votre **commission des affaires économiques** avait en effet déploré, dans ce rapport, la dispersion des dispositifs et la multiplication des guichets, et insisté sur la nécessité de **conforter** les associations dans leur action et de simplifier les procédures. L'Agence devrait donc, aux yeux de votre rapporteur pour avis, avoir vocation à rassembler les différentes contributions financières, afin de constituer un guichet unique : fonds européens, contributions des caisses d'allocations familiales, crédits du FASILD devraient se trouver mutualisés par cette Agence, **avec laquelle les communes pourront passer des conventions, comme elles le font actuellement avec l'ANRU.** Ces conventions devraient ainsi permettre de sécuriser les financements accordés aux associations sur une durée fixée, par exemple, à trois ans, ce qui mettrait fin à l'insécurité qu'elles dénoncent aujourd'hui fortement. S'agissant, en outre, des financements européens, votre rapporteur pour avis estime indispensable que l'Etat français se mobilise davantage au niveau européen afin d'obtenir, pour la prochaine période de programmation, des fonds susceptibles de venir soutenir les villes en difficulté.

La création de l'Agence concrétiserait ainsi la volonté exprimée par la commission de simplifier la prochaine contractualisation, **en la recentrant sur l'Etat et les villes et en supprimant les financements croisés.** De même, l'annonce de la création de « préfets délégués à la cohésion sociale » est de nature à répondre au souhait qu'elle avait émis de renforcer la présence de l'Etat au niveau déconcentré en matière de politique de la ville, afin que les maires puissent disposer d'interlocuteurs identifiés et disposant de l'autorité nécessaire pour mobiliser les différents services de l'Etat sur les territoires prioritaires.

¹ *Contrats de ville : rénover et simplifier, rapport d'information n° 402 (2004-2005) de M. Pierre André fait au nom de la commission des affaires économiques.*

CHAPITRE II : LES CRÉDITS AFFECTÉS À LA POLITIQUE DU LOGEMENT

I. LE PREMIER POSTE DE DÉPENSES DE LA MISSION « VILLE ET LOGEMENT »

A. L'EFFORT DE LA NATION EN FAVEUR DU LOGEMENT

Entre 2005 et 2006, le total des aides budgétaires et fiscales en faveur du logement a connu une progression sensible avec une augmentation de près de 3,9 %. Cette évolution doit cependant être différenciée en fonction de la nature de ces dépenses puisque les aides budgétaires sont en diminution (- 7,4 % pour les aides à la pierre et - 1,4 % pour les aides à la personne) et **les aides fiscales en forte hausse avec un taux de croissance atteignant quasiment 9 %**.

TOTAL AIDES BUDGÉTAIRES ET FISCALES EN FAVEUR DU LOGEMENT (DO + CP ouverts en LFI en milliards d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	LFI 2005	LFI 2006
Aides budgétaires à la pierre	1 988	1 948	1 938	1 784	1 629	1 615	1 495
Part des aides budgétaires à la pierre dans le PIB (en %)	0,14	0,13	0,13	0,11	0,10	0,09	0,08
Aides budgétaires à la personne	5 368	5 104	5 489	5 341	5 279	5 224	5 147
Part des aides budgétaires à la personne dans le PIB (en %)	0,37	0,34	0,35	0,34	0,32	0,31	0,29
Total aides fiscales **	9 177	8 966	9 280	9 790	9 296	9 145	9 965
Aides budgétaires + aides fiscales	16 533	16 018	16 707	16 915	16 204	15 984	16 607
Part des aides budgétaires et fiscales dans le PIB (en %)	1,15	1,07	1,08	1,07	0,98	0,93	0,93

** La suppression de la contribution annuelle représentative du droit de bail prévue par la loi de finances pour 2000 n'est pas prise en compte.

B. LA NOUVELLE ORGANISATION DES CRÉDITS DU LOGEMENT AVEC LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

Le budget consacré à la politique du logement représente plus de 87 % des 7,22 milliards d'euros d'autorisations d'engagement affectés à la mission « ville et logement ». Ces crédits se répartissent entre deux programmes qui concernent respectivement les aides à la personne (programme « aide à l'accès au logement ») et les aides à la pierre (programme « développement et amélioration de l'offre de logement »).

Le budget des aides personnelles est, de loin, le premier poste de dépenses budgétaires et finance en partie l'aide personnalisée au logement (APL) et l'allocation de logement à caractère social (ALS).

II. LE PROGRAMME « AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT »

Le programme « aide à l'accès au logement », doté de 5,11 milliards d'euros, tant en autorisations d'engagement (AE) qu'en crédits de paiement (CP), se décompose en deux actions qui sont relatives au financement des aides au logement et à l'accompagnement des publics en difficulté. La première action comprend la contribution de l'Etat au financement des aides personnelles au logement (5,107 milliards d'euros) et la seconde les subventions versées aux associations spécialisées dans le domaine du logement (7,65 millions d'euros). **A périmètre constant, les crédits affectés à ce programme sont en recul de 71 millions d'euros (M€) par rapport à ceux qui avaient été ouverts par la loi de finances initiale (LFI) pour 2005.**

Certes, la dotation budgétaire consacrée au financement des aides personnelles au logement tient compte de la revalorisation au 1^{er} septembre 2005 des loyers plafonds à hauteur de 1,8 %. Cette revalorisation représente un coût total de 252 M€ en 2006, dont 144 M€ sont pris en charge par l'Etat. Toutefois, l'amélioration de la situation économique, notamment la baisse du chômage et le ralentissement de la progression des loyers du secteur privé, tous deux prévus en 2006, ainsi que l'augmentation des autres ressources du budget des aides ont conduit le Gouvernement à proposer au Parlement de réduire l'enveloppe budgétaire globale.

Les subventions aux associations sont, quant à elle, en augmentation, pour soutenir la création de deux nouvelles associations départementales pour l'information sur le logement (ADIL).

A. LES DIFFÉRENTES AIDES AU LOGEMENT

1. L'aide au logement à caractère familial

L'aide au logement à caractère familial (ALF) est une prestation sociale créée par la loi du 1^{er} septembre 1948¹. 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. Cette aide est financée intégralement par le fonds national des prestations familiales (FNPF) qui est alimenté par les cotisations d'allocations familiales versées par les employeurs et par 1,1 point de contribution sociale généralisée (CSG).

2. L'aide personnalisée au logement

L'aide personnalisée au logement (APL) a été instituée par la loi du 3 janvier 1977. Elle s'applique à un parc de logements conventionnés, quelles que soient les caractéristiques familiales de ses occupants.

Le versement de l'APL est effectué pour :

– les logements en accession à la propriété, financés par des prêts aidés ou réglementés de l'État (prêt à l'accession à la propriété, prêts conventionnés, prêts à l'accession sociale, prêt social de location-accession) ;

– les logements conventionnés financés avec des prêts locatifs aidés (PLA), auxquels ont succédé les prêts locatifs à usage social (PLUS) ou des prêts locatifs sociaux (PLS), les logements conventionnés à l'occasion de l'attribution de subventions pour l'amélioration de l'habitat (PALULOS ou aides de l'ANAH), ainsi que les logements existants, conventionnés sans travaux, appartenant à des organismes HLM ou à des sociétés d'économie mixte, ou appartenant à d'autres bailleurs lorsque ces logements ont bénéficié, avant 1977, d'aides de l'Etat.

Le financement de l'APL est, depuis la publication de l'ordonnance du 8 juin 2005 relative au logement et à la construction, assuré par le fonds national d'aide au logement (FNAL), dont les recettes proviennent de contributions du FNPF, du budget annexe des prestations sociales agricoles, d'une cotisation sur les salaires plafonnés des entreprises de plus de vingt salariés et d'une contribution de l'Etat inscrite au budget du ministère chargé du logement.

¹ Loi n° 48-1360 du 1^{er} septembre 1948 portant modification et codification de la législation relative aux rapports des bailleurs et locataires ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel et instituant des allocations de logement.

3. L'allocation de logement à caractère social

L'allocation de logement à caractère social (ALS) a été créée par la loi du 16 juillet 1971 afin de venir en aide à des catégories de personnes, autres que les familles, disposant de revenus modestes (personnes âgées, handicapés, jeunes travailleurs salariés de moins de 25 ans). Cette prestation est financée par le FNAL. L'ALS 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 au logement. **Depuis le 1^{er} janvier 1993, elle est attribuée sous seule condition de ressources, à toute personne qui n'entre pas dans les conditions fixées pour bénéficier de l'ALF ou de l'APL.**

B. LES BÉNÉFICIAIRES DES AIDES À LA PERSONNE

De manière générale, les aides au logement sont versées sous condition de ressources aux personnes qui s'acquittent d'un loyer ou d'une mensualité d'emprunt, sous réserve que le logement constitue leur résidence principale, c'est-à-dire qu'il soit occupé pendant au moins huit mois par an. Les barèmes de calcul des aides tiennent compte de la situation familiale du demandeur, du montant du loyer ou de la mensualité de remboursement du prêt dans la limite d'un plafond, de ses ressources ainsi que, s'il y a lieu, de celles de son conjoint et des personnes vivant à son foyer.

Selon les dernières statistiques disponibles, le nombre de bénéficiaires des aides au logement a, pour la quatrième année consécutive, diminué en 2004. **Au cours de cette année, un peu plus de 6 millions de ménages ont bénéficié d'une aide au logement**, dont 2,58 millions pour l'APL, 1,23 pour l'ALF et 2,23 pour l'ALS. Sur ce total, 5,37 millions des bénéficiaires étaient des locataires et 681.000 des accédants à la propriété.

En revanche, la croissance des prestations a été plus forte en 2004 qu'en 2003 (+ 3,5 % contre + 1,2 %) du fait de la hausse du chômage et des loyers du secteur privé.

C. L'EFFICACITÉ SOCIO-ÉCONOMIQUE DES AIDES AU LOGEMENT

Les aides au logement constituent une dépense budgétaire déterminante pour garantir la solvabilité des ménages modestes. Dans un contexte de **flambée** des loyers des logements locatifs privés, votre rapporteur pour avis estime qu'il est indispensable que l'évolution des aides tienne pleinement compte des variations du pouvoir d'achat des ménages. A ce titre,

il note que l'actualisation du barème des aides en 2006 à hauteur de 1,8 % devrait permettre un maintien de cette solvabilité en raison d'une moindre hausse des loyers en 2006 liée, notamment, à l'entrée en vigueur, prévue pour le 1^{er} janvier 2006, du nouvel indice de référence des loyers.

Toutefois, à titre personnel, **votre rapporteur pour avis juge nécessaire l'inscription dans la loi d'une règle générale d'indexation des aides au logement sur les variations de cet indice de référence des loyers**, tant pour stabiliser le taux d'effort des ménages que pour préserver l'efficacité socio-économique de ces aides.

En outre, toujours à titre personnel, votre rapporteur pour avis tient à souligner les conséquences négatives de deux dispositifs particuliers s'attachant aux règles de versement des aides au logement.

En premier lieu, il rappelle qu'un arrêté du 30 avril 2004 a déterminé un **seuil minimal**, fixé à 24 euros, **en deçà duquel l'aide personnalisée au logement n'est pas versée à son bénéficiaire**. Dans la pratique, cette règle conduit à priver plus de **110.000 ménages modestes** d'une aide pouvant atteindre, au maximum, **288 euros par an**. Le médiateur de la République, M. Jean-Paul Delevoye, a d'ailleurs évoqué à ce sujet un véritable « *déni de droit* » dans la mesure où le pouvoir réglementaire a limité, sans habilitation législative, des droits pourtant conférés aux citoyens par la loi. Or, votre rapporteur pour avis s'étonne que le Gouvernement ait opposé une fin de non-recevoir aux sénateurs qui ont souhaité supprimer ce seuil lors de la discussion du projet de loi « engagement national pour le logement » (ENL). Il juge ce refus d'autant plus surprenant que le rapport de présentation des crédits de la mission « ville et logement » évoque pourtant qu'une avancée pourrait être réalisée avec l'abaissement de ce seuil à 15 euros. **D'ores et déjà, votre rapporteur pour avis indique qu'il interrogera le Ministre sur ce point à l'occasion de la discussion des crédits affectés à la mission en séance publique afin de connaître les intentions exactes du Gouvernement en la matière.**

En second lieu, votre rapporteur pour avis, s'exprimant toujours à titre personnel, regrette l'existence d'un décalage temporel entre la date à laquelle un ménage se voit reconnaître par les services sociaux les droits au versement d'une aide au logement et la date du premier versement de cette aide (décalage connu sous le nom de « **mois de carence** »). En application de cette règle, l'allocation n'est versée qu'à compter du premier jour du mois suivant l'entrée dans le logement alors que les droits peuvent être reconnus depuis trois ou quatre semaines, **ce qui prive le ménage du bénéfice des aides pendant ce laps de temps**. Votre rapporteur pour avis estime que la suppression du mois de carence serait justifiée car le premier mois de l'entrée dans un logement est bien souvent à l'origine de dépenses importantes pour le ménage, qu'il s'agisse du versement du dépôt de garantie, des frais d'agence éventuels, des dépenses d'ameublement ou de police d'assurance. Au surplus, il apparaît, d'après les statistiques fournies par certains fonds de solidarité pour le logement (FSL) départementaux, que ce mois de carence est, dans un

grand nombre de cas, pris en charge par les services sociaux. Ceci démontre, s'il en était besoin, les difficultés que peut susciter l'application d'un tel dispositif.

III. LE PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENTS »

Le deuxième programme de la mission « ville et logement » consacré à la politique du logement est intitulé « développement et amélioration de l'offre de logement ». **Les crédits affectés à ce programme par le PLF 2006 atteignent 1,21 milliard d'euros en AE et 1,23 milliard d'euros en CP.**

A. LA STRUCTURATION DU PROGRAMME

Ce programme se décompose en cinq actions différentes.

1. Construction locative et amélioration du parc

Cette action regroupe les crédits attribués par l'Etat pour le **développement et l'amélioration de l'offre locative sociale** (subventions directes pour la construction de nouveaux logements sociaux et réhabilitation du parc existant). Elle inclut également les aides versées par l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) en faveur des propriétaires bailleurs et des propriétaires occupants. Enfin, cette action finance les subventions d'investissement accordées aux collectivités territoriales pour la réalisation ou la réhabilitation d'aires d'accueil des gens du voyage. Le PLF 2006 consacre 944 millions d'euros de CP au financement de cette action.

2. Soutien à l'accession à la propriété

Les crédits de cette action ont vocation à faciliter l'accession sociale à la propriété. Sont financées sur cette ligne :

– les aides versées avec le prêt à taux zéro « ancienne formule » (le nouveau prêt à taux zéro étant financé par l'intermédiaire d'un crédit d'impôt sur les sociétés des établissements bancaires le distribuant) ;

– la sécurisation par l'Etat des prêts à l'accession sociale au titre du fonds de garantie à l'accession sociale à la propriété (FGAS).

Les crédits de cette action s'élèvent à 107 millions d'euros en CP.

3. Lutte contre l'habitat indigne

Cette action regroupe, d'une part, les crédits affectés par l'Etat à la **lutte contre l'insalubrité remédiable** (diagnostics et contrôles, travaux d'urgence, hébergement provisoire) et, d'autre part, les subventions accordées aux collectivités territoriales qui engagent des **opérations de résorption de l'habitat insalubre**. Le projet de budget dégage 18 millions d'euros en CP afin d'atteindre ces objectifs.

4. Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction

Cette action regroupe essentiellement des crédits d'étude afin de favoriser le **développement d'une réglementation de la construction** de qualité, tournée notamment vers la prise en compte du développement durable, de défendre les intérêts de l'Etat quand il est assigné devant les tribunaux par des justiciables ou d'effectuer les concertations nécessaires avec les professionnels du secteur de l'immobilier. Cette action totalise 5,9 millions d'euros de CP.

5. Soutien

Enfin, l'action « soutien » regroupe les **moyens humains nécessaires à la conduite des politiques de la mission « ville et logement »** ainsi que les crédits d'études et de communication propres à la seule politique du logement. Au 30 juin 2005, les personnels de la mission représentaient 3.103 emplois en équivalent temps plein, dans l'administration centrale (DGUHC, MIILOS, DIV) et dans les directions départementales et régionales de l'équipement. Cette action sert également à indemniser les 270 délégués de l'Etat qui participent, localement, à l'animation de la politique de la ville. Ces fonds, qui servent principalement à assurer le traitement des agents publics concernés, atteignent 156,5 millions d'euros.

Pour l'examen du projet de loi de finances pour 2006, votre rapporteur pour avis souhaite, cette année, mettre l'accent sur le développement du parc social, les moyens affectés à la réhabilitation du parc locatif privé et l'évolution des dispositifs de soutien à l'accession à la propriété.

B. LA PRODUCTION LOCATIVE SOCIALE EN 2006

Avec le vote de la loi de programmation pour la cohésion sociale¹, les crédits consacrés à la production locative sociale sont désormais déterminés dans un cadre budgétaire pluriannuel. L'article 87 de cette loi a défini un objectif de construction de 500.000 logements locatifs sociaux en cinq ans, dont la répartition est précisée dans le tableau reproduit ci-dessous.

Nombre de logements	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Logements financés par des prêts locatifs à usage social et prêts locatifs aidés d'intégration	58 000	63 000	63 000	63 000	63 000	310 000
Logements financés par des prêts locatifs sociaux	22 000	27 000	27 000	32 000	32 000	140 000
Logements construits par l'association foncière logement	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	50 000
TOTAL	90 000	100 000	100 000	105 000	105 000	500 000

Pour atteindre ces objectifs, il est également prévu une programmation des moyens budgétaires sur cinq ans.

Années	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Autorisations de programme	442	482	482	482	482	2 370
Crédits de paiement	465	594	610	610	482	2 761

(en millions d'euros)

Votre commission s'était félicitée, au moment de la discussion du projet de loi de cohésion sociale, de **l'effort sans précédent qui était réalisé par le Gouvernement**, qui démontrait sa volonté d'apporter une réponse forte à la pénurie de logements. Elle avait également souligné **l'exceptionnelle mobilisation des moyens budgétaires** effectuée à cette occasion pour rattraper les retards enregistrés en matière de production de logements locatifs sociaux.

S'agissant de l'exécution du volet « logement » du plan de cohésion sociale, votre rapporteur pour avis relève que, selon les premières estimations qui lui ont été fournies, **le seuil des 90.000 logements pour 2005 ne devrait pas être atteint**. Selon ces indications, 50.000 PLUS et PLAI devraient être financés en 2005 et le nombre de logements sociaux financés par l'association foncière logement devrait être inférieur à 5.000. **Au total, ce sont environ 78.000 logements locatifs sociaux qui devraient être réalisés en 2005, soit un « déficit » de 12.000 logements par rapport aux prévisions**. Il a été

¹ Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

précisé à votre rapporteur pour avis que les retards enregistrés sont principalement localisés dans les régions Ile-de-France, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte-d'Azur. Ces déficits régionaux seraient liés à des difficultés pour équilibrer financièrement les opérations et à un manque de foncier disponible.

Pour l'année 2006, les objectifs sont fixés à un niveau encore plus élevé puisqu'il est envisagé la construction de **100.000 logements locatifs sociaux**, dont 63.000 PLUS et PLAI et 37.000 PLS. Le PLF 2006 consacre 480 millions d'euros en autorisations d'engagement à la réalisation de ces objectifs (contre 482 M€ prévus par la loi de cohésion sociale). Votre rapporteur pour avis constate d'ailleurs que, contrairement à ce qui était prévu par la loi de cohésion sociale, **les autorisations d'engagement ouvertes par le PLF 2006 n'ont pas suivi l'évolution du coût de la vie**, ce qui aura pour effet de réduire ces dotations à due concurrence du niveau de l'inflation.

En outre, le projet de budget affecte 535 millions d'euros de crédits de paiement à cette action, ce qui représente un déficit d'environ 60 millions d'euros par rapport aux autorisations de la loi de programmation. A titre personnel, votre rapporteur pour avis ne peut que déplorer ce décalage entre les engagements de l'Etat et leur réalisation effective. **D'après les explications qui lui ont été communiquées par le Gouvernement, ce déficit ne devrait pas obérer le financement des 100.000 logements sociaux.** Par ailleurs, d'autres recettes, comme le produit de certaines cessions immobilières de l'Etat, pourraient être utilisées pour abonder le financement de cette action. Il n'en reste pas moins que ce hiatus devrait, selon votre rapporteur pour avis, occasionner deux difficultés principales. D'une part, contrairement à ce qui avait été annoncé par le Gouvernement au moment de la présentation du pacte national pour le logement, **ce différentiel de crédits de paiement devrait retarder d'autant la résorption de la dette de l'Etat à l'égard des organismes HLM.** D'autre part, ces crédits seront vraisemblablement insuffisants pour entretenir le parc de logements existant et financer les primes à l'amélioration des logements à usage locatif social (PALULOS).

Enfin, s'agissant de l'**aide budgétaire moyenne** versée à chaque nouveau logement locatif social construit, **votre rapporteur pour avis relève que celle-ci devrait connaître, en 2006, une légère remontée par rapport à l'an dernier.** Elle se situerait à 2.607 euros pour chaque PLUS (contre 2.300 euros en 2005), à 11.983 euros pour un PLAI (contre 11.000 euros) et à 1.393 euros pour les PALULOS. Votre rapporteur pour avis reconnaît qu'il s'agit d'une amélioration notable, même si cette augmentation pourrait être insuffisante compte tenu de la remontée prévisible du taux du livret A.

C. L'AIDE AU PARC PRIVÉ

Les actions menées par l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) au titre de la réhabilitation des logements locatifs privés existants, du conventionnement de nouveaux logements et de la remise sur le marché de logements vacants sont également définies dans un cadre pluriannuel par la loi de programmation pour la cohésion sociale. Son article 107 prévoit **la production de 200.000 logements à loyers réglementés ou maîtrisés pendant les cinq années** du plan de cohésion sociale ainsi que la remise sur le marché de 20.000 logements vacants par an. Pour ce faire, il est proposé, à compter de 2006, l'affectation à l'Agence de 140 millions d'euros supplémentaires chaque année, tant en AE qu'en CP.

Le PLF 2006 attribue 390 millions de crédits de paiement à l'ANAH, auxquels s'ajoute le produit de la taxe sur les logements vacants pour un montant de 25 millions d'euros. Les autorisations d'engagement s'établissent à 485 millions d'euros.

Sur la réalisation des objectifs assignés pour 2005 à l'Agence par le plan de cohésion sociale, votre rapporteur pour avis souligne que **30.000 logements à loyers maîtrisés** devraient être produits et que **13.000 logements vacants** devraient être remis sur le marché, ce qui est, dans les deux cas, inférieur aux prévisions du plan. Ce décalage s'explique notamment par le fait qu'initialement l'ANAH s'était vu attribuer 487 M€ d'autorisations d'engagement en 2005, qui ont été ramenées à 447 M€ par une opération de régulation budgétaire intervenue à la fin de l'année. Cette annulation de crédits a affaibli les capacités d'intervention de l'ANAH, essentiellement dans le domaine de la lutte contre la vacance.

Pour l'année 2006, le PLF table sur une production de logements locatifs privés à loyers maîtrisés de **35.600** et sur la remise sur le marché de **16.000** logements vacants, ce qui, sans atteindre les objectifs fixés par le plan de cohésion sociale, constitue une amélioration par rapport à 2005. Il convient toutefois de souligner que l'évolution des crédits ne respecte pas à la lettre la programmation de la loi de cohésion sociale puisqu'en toute logique les autorisations d'engagement auraient dû s'établir à 517 M€ alors qu'elles ne se situent qu'à 505 M€.

Votre commission pour avis considère que la mobilisation du parc privé est indispensable pour résorber la crise du logement et atteindre les objectifs de relance de la production de logements définis par le plan de cohésion sociale. Elle constate que le projet de loi « engagement national pour le logement » conforte les missions de l'ANAH en lui permettant de conventionner des logements sans travaux. A ce titre, votre commission rappelle que la seconde partie du PLF 2006 propose la suppression de la contribution sur les revenus locatifs (CRL) payée par les bailleurs personnes physiques pour les revenus fonciers perçus à compter du 1^{er} janvier 2006. Or, les exonérations de CRL étaient utilisées comme levier fiscal pour inciter les

particuliers à conventionner leur logement, c'est à dire à le louer à un loyer inférieur à celui du marché à des personnes à revenus modestes. Cette modification du contexte fiscal a conduit votre commission à proposer au Sénat, qui l'a accepté à l'occasion de l'examen du projet de loi « ENL », de permettre aux propriétaires conventionnant leur logement avec l'ANAH de bénéficier d'une **déduction forfaitaire majorée à 30 %**.

A titre personnel, votre rapporteur pour avis ne peut que réitérer les critiques qu'il avait émises l'an dernier sur ces évolutions. **Il continue à regretter que la hausse des dotations de l'ANAH ne soit pas exclusivement tournée vers la production d'un parc locatif privé conventionné.** Dans la pratique, les aides de l'Agence sont utilisées pour mettre sur le marché des logements intermédiaires dont les loyers sont proches de ceux du parc privé libre et qui ne s'adressent pas aux ménages modestes.

De manière plus générale, votre rapporteur pour avis ne considère pas pertinent l'accent mis par le Gouvernement sur le développement du parc locatif privé. Ce soutien accru à cette catégorie de logements se traduit d'ailleurs dans les évolutions des différents types d'aides au logement, dans la mesure où, comme cela a été indiqué précédemment, les aides fiscales devraient progresser plus rapidement que les aides budgétaires directes entre 2005 et 2006.

D. L'AIDE À L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ

L'aide apportée par l'Etat pour l'accession à la propriété transite principalement par les prêts à taux zéro (PTZ) et par la garantie accordée aux prêts à l'accession sociale (PAS).

1. Le prêt à taux zéro

Le PTZ a été réformé en profondeur l'an dernier à l'occasion de la loi de finances pour 2005 afin de le rendre « plus social, plus familial » et d'orienter cet outil vers l'acquisition de logements anciens.

A cet effet, les plafonds de ressources donnant droit au PTZ ont été relevés et harmonisés en fonction des zones A, B et C du dispositif d'amortissement fiscal « Robien ». La composition familiale des bénéficiaires a également été mieux prise en compte, aussi bien pour le montant total de prêt sans intérêt consenti aux bénéficiaires que pour l'appréciation des plafonds de ressources du foyer. Enfin, les opérations d'acquisition de logements anciens, auparavant exclues du bénéfice du PTZ, y ont été rendues éligibles. Au total, le Gouvernement a souhaité, avec cette réforme, que plus de **250.000 ménages** puissent bénéficier **chaque année** de ce dispositif.

Enfin, la loi de finances pour 2005 a réformé le mode de financement du PTZ. Alors que celui-ci était auparavant assuré par un abondement de crédits budgétaires, son financement a été remplacé par un mécanisme de crédit d'impôt sur les sociétés des établissements bancaires distribuant des PTZ.

Tout en saluant les efforts faits par le Gouvernement l'an dernier, votre rapporteur pour avis avait cependant indiqué que cette réforme allait « constituer un chèque sur l'avenir, et notamment sur les prochains exercices budgétaires, assez lourd », la perte de recettes fiscales liée au développement du PTZ étant estimée à environ 1,4 milliard d'euros par an.

Dans le PLF 2006, il est, à nouveau, prévu une réforme, moins importante que l'année dernière mais tout aussi symbolique, du PTZ. **En effet, le Gouvernement a proposé d'élargir le bénéfice de ce prêt à des ménages avec trois enfants, localisés dans les zones tendues¹, gagnant jusqu'à 7.000 euros par mois.** Le Gouvernement a précisé à plusieurs reprises qu'il entendait faciliter l'accession à la propriété des classes moyennes dans les grandes agglomérations se caractérisant par une forte tension des marchés immobiliers.

A titre personnel, votre rapporteur pour avis juge plus qu'extensive la définition de classes moyennes retenue par le Gouvernement. Cette analyse a, au demeurant, été partagée par la commission des finances du Sénat qui, exprimant ses doutes sur le caractère social de cette réforme, a proposé, dans un premier temps, de supprimer cette mesure du PLF. *In fine*, la commission des finances a soumis au Sénat, qui l'a adopté, un amendement tendant à ramener à un niveau inférieur la hausse des plafonds de ressources pour le bénéfice du PTZ en zone A. En définitive, pourront bénéficier du PTZ les ménages avec trois enfants gagnant jusqu'à 6.000 euros par mois. **Votre rapporteur pour avis considère qu'il s'agit d'un progrès notable même s'il considère que ce niveau est encore élevé.** A titre personnel, il aurait préféré que des moyens budgétaires supplémentaires soient orientés vers le renforcement de la véritable accession sociale à la propriété par une majoration à due concurrence des prêts à l'accession sociale.

2. Les évolutions de l'accession sociale à la propriété

Le Fonds de garantie de l'accession sociale (FGAS), créé en 1993, gère, pour le compte de l'Etat, la garantie que celui-ci accorde aux prêts aidés à l'accession à la propriété. En pratique, le fonds a pour mission d'indemniser les établissements bancaires des pertes qu'ils subissent dans les cas où les bénéficiaires de ces prêts aidés ne peuvent remplir leurs obligations de

¹ Zones A du « Robien ».

remboursement. Depuis sa création, le FGAS a garanti plus d'un million de prêts, pour un montant total de 46,7 milliards d'euros.

Le fonds n'ayant pas la personnalité morale, il est géré par la société de gestion du FGAS (SGFGAS). Le FGAS tire actuellement ses ressources d'une cotisation de l'Etat, d'une cotisation de l'établissement prêteur égale à la cotisation de l'Etat, d'une commission annuelle sur l'encours de prêts garantis et de la rémunération de l'ensemble de ces fonds.

Tirant argument du fait que le FGAS était « surdimensionné » par rapport aux besoins des accédants à la propriété et qu'il disposait de liquidités abondantes inutilisées, le Gouvernement a, dans le PLF 2006 initial, prévu de transférer à l'Etat la gestion directe de la garantie accordée aux PAS, ainsi que la charge de la garantie de l'encours des dettes et, en contrepartie, de **reverser au budget général la totalité des disponibilités financières du FGAS.**

A la suite de cette proposition de réforme, le monde bancaire a fait part de sa vive émotion, estimant que cette modification avait été proposée sans concertation préliminaire. **Les banques ont, en conséquence, menacé de ne plus procéder à la distribution des PAS et des PTZ.** L'exécution de cette menace aurait été de nature à obérer gravement l'efficacité du soutien apporté par l'Etat aux ménages les plus modestes pour accéder à la propriété. En conséquence, des discussions entre les représentants des établissements de crédits et le Gouvernement ont débouché sur la définition d'un compromis, qui s'est traduit par l'adoption au Sénat d'un amendement gouvernemental à la première partie du PLF 2006. **Le nouveau système proposé par cet amendement rendrait l'Etat garant en dernier ressort des PAS.** L'octroi de la garantie de l'Etat serait désormais subordonné à une participation financière des établissements de crédits à un fonds de garantie privée, qui ne serait plus cofinancé par l'Etat, dont ils assureraient la gestion.

En définitive, votre rapporteur pour avis note qu'en dépit de l'absence de concertation préalable qui peut être reprochée au Gouvernement, celui-ci a réussi à « sauvegarder de justesse » le système de garantie de l'accession sociale à la propriété. Il ne peut toutefois, à titre personnel, que déplorer les attermoissements de l'Etat qui ont vraisemblablement été de nature à susciter des inquiétudes légitimes des ménages souhaitant accéder à la propriété. Il juge d'autant plus sévèrement les hésitations de ces dernières semaines qu'elles n'auront conduit, au final, qu'à recréer un dispositif similaire au système antérieur, à la seule différence que l'Etat n'apporterait plus de financements directs au FGAS. Toujours à titre personnel, votre rapporteur pour avis déplore la méthode qui a été retenue par le Gouvernement ainsi que la nature de cette réforme qui n'aura eu comme objectif que de permettre à l'Etat de « récupérer » la trésorerie du FGAS qui ne lui appartenait pourtant pas entièrement.

Par ailleurs, votre rapporteur pour avis estime que ces débats ont détourné l'attention d'un élément pourtant essentiel de la politique de soutien à l'accession sociale à la propriété. Il juge qu'il aurait été plus opportun de

provoquer un débat sur les conditions d'accès aux prêts à l'accession sociale. En effet, comme il l'a précisé dans le rapport du groupe de travail « foncier et logement »¹, **il n'existe aujourd'hui aucune règle d'indexation automatique des plafonds d'éligibilité aux PAS**, ce qui réduit son efficacité sociale, alors même que ce prêt s'adresse en particulier aux catégories socio-professionnelles les moins fortunées.

*

* *

Réunie le mardi 29 novembre 2005, votre commission des affaires économiques a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Ville et logement » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2006, M. Pierre André, rapporteur pour avis, ayant appelé à voter en ce sens et M. Daniel Raoul, représentant M. Thierry Repentin, rapporteur pour avis, à voter en sens inverse.

¹ *Rapport n° 442 (2004-2005) fait par M. Thierry Repentin au nom du groupe de travail sur les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement – Foncier, Logement : sortir de la crise.*