

N° 82

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 2006

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2007, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VIII

VILLE ET LOGEMENT

Par Mme Valérie LÉTARD,
Sénatrice.

(1) Cette commission est composée de : M. Nicolas About, président ; MM. Alain Gournac, Louis Souvet, Gérard Dériot, Jean-Pierre Godefroy, Mmes Claire-Lise Champion, Valérie Létard, MM. Roland Muzeau, Bernard Seillier, 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, Daniel Bernardet, Mme Brigitte Bout, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Mmes Isabelle Debré, Christiane Demontès, Sylvie Desmarescaux, 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. Serge Larcher, André Lardeux, Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, 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. Jean-Marie Vanlerenberghe, Alain Vasselle, François Vendasi, André Vézinhet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 3341, 3363 à 3368 et T.A. 619

Sénat : 77 et 78 (annexe n° 34) (2006-2007)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	7
PREMIÈRE PARTIE - L'EFFORT DE LA NATION EN FAVEUR DE LA POLITIQUE DE LA VILLE ET DU LOGEMENT	9
I. LA MISSION « VILLE ET LOGEMENT » : UN EFFORT FINANCIER À LA HAUTEUR DES ENGAGEMENTS DE L'ETAT	9
A. DES MOYENS STABILISÉS	9
1. <i>Un budget comparable à celui de 2006</i>	9
2. <i>L'augmentation significative de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale</i>	10
B. DES MOYENS IMPORTANTS APPORTÉS PAR DES RESSOURCES NON BUDGÉTAIRES	12
1. <i>Des dépenses fiscales considérables</i>	12
2. <i>Des ressources extrabudgétaires à caractère exceptionnel</i>	12
II. LA MOBILISATION NÉCESSAIRE DE TOUS LES ACTEURS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE ET DU LOGEMENT	14
A. UNE POLITIQUE PARTENARIALE ET INTERMINISTÉRIELLE	14
1. <i>La contribution essentielle des politiques de droit commun</i>	14
a) <i>Une politique largement interministérielle</i>	14
b) <i>Le risque de substitution de la politique de la ville aux crédits de droit commun</i>	15
2. <i>Une participation inégale des collectivités territoriales</i>	15
3. <i>Le recours limité aux programmes européens</i>	16
B. UNE COORDINATION ET UNE MOBILISATION ACCRUES DES MOYENS GRÂCE AUX AGENCES SPÉCIALISÉES	17
1. <i>L'Agence nationale pour la rénovation urbaine confortée</i>	17
2. <i>L'extension des missions de l'Agence nationale de l'habitat</i>	18
3. <i>La création de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances</i>	19
DEUXIÈME PARTIE - LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA POLITIQUE DE LA VILLE	21
I. LA POURSUITE DE LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME NATIONAL DE RÉNOVATION URBAINE	21
A. UN ÉTAT D'AVANCEMENT SATISFAISANT	21
1. <i>Des objectifs ambitieux révisés par la loi portant engagement national pour le logement</i>	21
2. <i>Un bilan conforme à la programmation initiale</i>	22

B. LES LIMITES FINANCIÈRES D'UNE MONTÉE EN PUISSANCE RAPIDE DU PROGRAMME NATIONAL DE RÉNOVATION URBAINE	27
1. <i>L'accélération de la mise en œuvre des opérations de rénovation urbaine</i>	27
2. <i>Lisser l'impact du « pic financier » de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine</i>	28
a) Envisager un provisionnement des ressources pour couvrir les futures dépenses de l'agence	28
b) Adapter le rythme de réalisation des projets aux contraintes financières.....	28
c) Mobiliser davantage les départements et les régions	29
C. LE RENFORCEMENT SOUHAITABLE DE L'ACCOMPAGNEMENT HUMAIN DES PROJETS.....	29
1. <i>Améliorer l'accompagnement social et la concertation en amont des projets</i>	29
2. <i>Mettre en place une véritable politique de peuplement</i>	30
II. RENFORCER LA COHÉSION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DANS UN CADRE INSTITUTIONNEL RÉNOVÉ	32
A. LA RÉNOVATION DU PAYSAGE CONTRACTUEL DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	33
1. <i>La mise en place des contrats urbains de cohésion sociale</i>	33
2. <i>La pérennisation et la sécurisation des crédits versés aux associations</i>	34
3. <i>Une meilleure coordination des acteurs de la politique de la ville</i>	34
B. LES INQUIÉTUDES LIÉES À LA MISE EN PLACE DES FUTURS CONTRATS ET DE LA NOUVELLE AGENCE DE COHÉSION SOCIALE	35
1. <i>Une révision nécessaire de la géographie prioritaire</i>	35
2. <i>Une clarification indispensable des compétences de l'Agence de cohésion sociale et de la délégation interministérielle à la ville</i>	36
3. <i>Définir les modalités du pilotage local de la politique de la ville</i>	37
C. LE RENFORCEMENT DES DISPOSITIFS DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE	40
1. <i>Le retard économique persistant des quartiers prioritaires</i>	40
2. <i>Les zones franches urbaines confortées par la loi pour l'égalité des chances</i>	41
3. <i>Les conditions de la réussite des zones franches urbaines</i>	44
a) Des résultats très positifs en termes d'emplois.....	44
b) Améliorer l'accessibilité à l'emploi des personnes résidant en zones urbaines sensibles	46
c) Créer des plateformes de soutien et d'aide à la création des entreprises.....	47
TROISIÈME PARTIE - LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA POLITIQUE DU LOGEMENT	49
I. UN PLAN DE DÉVELOPPEMENT ET D'AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT SANS PRÉCÉDENT	49
A. LA POURSUITE DE L'ESSOR ET DE LA RÉNOVATION DU PARC SOCIAL	49
1. <i>Le respect des engagements du plan de cohésion sociale</i>	49
2. <i>L'inadéquation persistante de l'offre de logements aux besoins de la population</i>	51
a) Les nouvelles composantes sociodémographiques de la demande de logement.....	51
b) L'insuffisance des logements très sociaux	51
3. <i>Les retards pris dans la rénovation du parc social</i>	54

B. LA MOBILISATION DES RESSOURCES DU PARC PRIVÉ.....	54
1. <i>Le développement de l'offre locative privée</i>	54
a) Le respect partiel des objectifs du plan de cohésion sociale	54
b) L'augmentation de l'offre de logements à loyer maîtrisé	56
2. <i>La lutte contre l'habitat insalubre et indigne</i>	58
a) Le rôle essentiel de l'Anah	58
b) La faible implication de l'Etat	58
II. CRÉER LES CONDITIONS D'UN MEILLEUR ACCÈS AU LOGEMENT	60
A. LE RÔLE ESSENTIEL DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT.....	60
1. <i>L'augmentation continue du taux d'effort des ménages pour le logement</i>	60
a) La poursuite de la hausse des prix de l'immobilier	60
b) Une augmentation insuffisante des aides au logement	62
c) Une charge croissante pour les fonds de solidarité pour le logement.....	64
2. <i>Une réforme souhaitable des conditions de versement des aides au logement</i>	66
a) La diminution de la contribution de l'Etat.....	66
b) La nécessaire correction des inéquités du système.....	67
B. FACILITER L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ	68
1. <i>L'amélioration des modalités de financement des acquisitions</i>	68
a) L'extension du prêt à 0 %	68
b) La relance souhaitable du prêt social location-accession et du prêt à l'accession sociale	69
2. <i>La création d'un nouveau mécanisme de garantie d'accession sociale à la propriété</i>	70
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	73
• <i>Article 62 (art. L. 834-1 du code de la sécurité sociale et art. L.351-6 du code de la code de la construction et de l'habitation) Harmonisation du taux des cotisations versées par les employeurs au Fnal</i>	73
• <i>Article 62 bis Versement exceptionnel d'un concours de la caisse de garantie du logement locatif social à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine</i>	77
TRAVAUX DE LA COMMISSION	81
I. AUDITION DES MINISTRES	81
II. EXAMEN DE L'AVIS	87
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	91

Les crédits de la mission « Ville et logement » pour 2007

Programmes	Crédits de paiement (en euros)	Variation 2007/2006 (en %)
Rénovation urbaine	386.000.000	+ 65,7
Programme national de rénovation urbaine (PNRU)	356.000.000	ns
Grands projets de ville/Opérations de renouvellement urbain	30.000.000	ns
Équité sociale et territoriale et soutien	794.983.000	+ 0,22
Prévention et développement social	383.745.000	+ 0,5
Revitalisation économique et emploi	366.730.000	- 2,9
Stratégie, ressources et évaluation	44.508.000	+ 30,3
Aide à l'accès au logement	4.918.990.000	- 3,8
Aides personnelles	4.911.000.000	- 3,8
Accompagnement des publics en difficulté	7.990.000	+ 4,2
Développement et amélioration de l'offre de logement	1.058.132.000	- 12,5
Construction locative et amélioration du parc	855.360.000	- 9,4
Soutien à l'accession à la propriété	14.700.000	- 82,6
Lutte contre l'habitat indigne	23.000.000	+ 27,8
Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction	7.400.000	+ 25,4
Soutien	157.672.000	+ 0,8
Total mission « Ville et logement »	7.158.105.000	- 2,03

Mesdames, Messieurs,

C'est dans un cadre profondément rénové que doit être abordée cette année la présentation des crédits de la mission « Ville et logement ».

En effet, l'année budgétaire écoulée a été marquée par trois faits majeurs :

- d'abord, **l'application de mesures d'urgence** prises par le Gouvernement en faveur de la politique de la ville à la suite des violences urbaines survenues en novembre 2005. Massivement concentrées sur le soutien des associations des quartiers en difficulté et sur l'encadrement des jeunes, elles ont constitué un signal positif fort, témoignant de la volonté du Gouvernement de consolider le volet humain de la politique de la ville ;

- **le vote de la loi pour l'égalité des chances**, le 31 mars 2006, a renforcé cette volonté politique, avec la création de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances et l'extension des dispositifs de revitalisation économique, notamment la mise en place de quinze nouvelles zones franches urbaines ;

- enfin, **la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement**, a profondément réformé le droit de l'urbanisme et du logement. Elle permet des avancées majeures grâce à des mesures qui visent à faciliter l'acquisition de terrains et l'accès au parc locatif social, développer l'accession sociale à la propriété et l'offre de logements à loyers modérés, renforcer la lutte contre l'insalubrité et l'indignité de l'habitat, moderniser le statut des bailleurs sociaux, élargir les missions de l'Agence nationale de l'habitat et réviser les règles des rapports locatifs et de la copropriété.

*

* *

Il en résulte un budget ambitieux et respectueux des engagements financiers de l'Etat, qui se compose de **quatre programmes** : deux consacrés à la politique de la ville et deux consacrés à la politique du logement.

• Dotée de près de **1,2 milliard d'euros** en crédits de paiement, la politique de la ville soutiendra en 2007 trois priorités :

- la poursuite du programme national de rénovation urbaine dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ;

- le déploiement des missions de la nouvelle Agence de cohésion sociale en faveur du développement social des quartiers et la mise en place des contrats urbains de cohésion sociale, successeurs des contrats de ville, pour la période (2007-2012) ;

- le développement des dispositifs de revitalisation économique, avec la prolongation et l'extension des zones franches de première et deuxième générations et la création de quinze nouvelles zones franches urbaines.

• En 2007, les crédits consacrés à la **politique du logement** devraient s'élever à **près de 6 milliards d'euros**, renforcés par 10,6 milliards d'euros de mesures fiscales, soit 16,6 milliards d'euros au total. Ces crédits sont répartis en deux programmes :

- **le premier**, qui représente encore cette année plus de **4,9 milliards d'euros**, soit plus des trois quarts du budget du logement, contribue au financement des aides au logement ;

- **le second**, avec plus de **1 milliard d'euros** en crédits de paiement, permet la mise en œuvre du plan de cohésion sociale et du pacte portant engagement national pour le logement au travers de **trois actions essentielles** : la construction et la rénovation du parc public et privé, qui se traduit par un effort financier de l'Etat sans précédent ; le développement de l'accession à la propriété ; la résorption de l'habitat indigne et l'amélioration de la sécurité et de l'accessibilité des logements.

*

* *

L'enjeu majeur de l'année 2007 sera la mise en place des contrats urbains de cohésion sociale et de la nouvelle agence, qui ont vocation à constituer le volet humain de la politique de la ville et dont il faudra garantir le succès.

L'Etat devra aussi anticiper la montée en puissance rapide du programme national de rénovation urbaine en prévoyant des solutions pour assumer les engagements financiers qui sont les siens et répondre ainsi sans délai aux fortes attentes des collectivités territoriales et des habitants des quartiers.

PREMIÈRE PARTIE

L'EFFORT DE LA NATION EN FAVEUR DE LA POLITIQUE DE LA VILLE ET DU LOGEMENT

I. LA MISSION « VILLE ET LOGEMENT » : UN EFFORT FINANCIER À LA HAUTEUR DES ENGAGEMENTS DE L'ETAT

La mission « Ville et logement » se compose de quatre programmes : deux programmes portant sur la politique de la ville (« rénovation urbaine » et « équité sociale et territoriale et soutien ») et deux portant sur la politique du logement (« aide à l'accès au logement » et « développement et amélioration de l'offre de logement »).

(en euros)

Mission / Programme	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	LFI 2006	PLF 2007	LFI 2006	PLF 2007
Ville et logement	7.382.654.075	7.306.405.000	7.350.739.075	7.158.105.000
Rénovation urbaine	305.044.500	400.000.000	233.044.500	386.000.000
Équité sociale et territoriale et soutien	767.985.980	755.983.000	793.185.980	794.983.000
Aide à l'accès au logement	5.114.676.000	4.918.990.000	5.114.676.000	4.918.990.000
Développement et amélioration de l'offre de logement	1.194.947.595	1.231.432.000	1.209.832.595	1.058.132.000

A. DES MOYENS STABILISÉS

1. Un budget comparable à celui de 2006

Le projet de budget de la mission « Ville et logement » pour 2007 s'élève à 7,3 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 7,16 milliards d'euros en crédits de paiement, soit un niveau assez proche de celui de 2006, quoiqu'en léger retrait.

Il respecte pourtant les engagements pris conformément au programme national de rénovation urbaine (PNRU) et au plan de cohésion sociale et pérennise le budget du programme « équité sociale et territoriale et soutien », qui avait bénéficié d'une dotation supplémentaire exceptionnelle de 181 millions d'euros, pour financer les mesures d'urgence prises par le Gouvernement en réponse aux émeutes urbaines de novembre 2005.

Pour près de 98 %, cette mission regroupe des crédits d'intervention, dont la majeure partie est transférée aux ménages (5,3 milliards d'euros, soit 74 %), aux entreprises (environ 1 milliard d'euros, soit 14,4 %) et aux collectivités territoriales (près de 400 millions d'euros, soit 5,6 %).

Ceci s'explique par le fait que la mission finance les aides personnelles au logement (4,9 milliards d'euros, soit 67 %), la compensation des exonérations fiscales et de charges sociales accordées aux entreprises implantées en zones franches urbaines (ZFU), ainsi que les subventions d'aide à la réalisation des opérations de rénovation urbaine.

2. L'augmentation significative de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale

La loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005¹ a prévu le doublement de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) entre 2004 et 2009 et a réformé ses modalités de répartition pour augmenter l'effet de péréquation qu'elle produit, notamment au profit des communes les plus en difficulté.

Depuis 2004, son montant a augmenté chaque année de 120 millions d'euros. Ainsi, en 2006, près de 880 millions d'euros ont été répartis entre les 814 communes bénéficiaires de la DSU. Pour 2007, ce montant devrait être porté à presque 1 milliard d'euros.

Évolution de la DSU depuis 1997

Années	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
DSU (en millions d'€)	330,1	346,8	502,7	574,8	575,2	592,7	614,9	635,0	759,6	879,6	999,6
Variation (en %)	ns	+5,1	+44,9	+14,3	+0,1	+3,0	+3,7	+3,3	+19,6	+15,8	+13,6

La loi de finances de 2006 a aménagé les règles de répartition de la DSU de telle façon que :

- l'évolution de la DSU par habitant soit identique pour les communes de 5.000 à 9.999 habitants et celles de plus de 10.000 habitants ;

¹ Article 135 de la loi n° 2005-32 de programmation pour la cohésion sociale.

- les communes de plus de 200.000 habitants bénéficient de coefficients multiplicateurs proportionnels à la population vivant en zone urbaine sensible (Zus) et en ZFU ;

- les communes ayant perdu le bénéfice de la DSU en 2005 touchent 50 % du montant qu'elles ont perçu en 2004.

Toutefois, selon une étude réalisée par la direction générale des collectivités territoriales (DGCL), **l'effet péréquateur de la DSU pourrait être amplifié** en corrigeant certaines anomalies qui subsistent :

- d'une part, certaines communes connaissent une augmentation de la DSU limitée à 5 %, tandis que d'autres bénéficient d'une progression beaucoup plus importante ;

- d'autre part, quelques communes défavorisées ont une progression capée, qui résulte de l'application des critères objectifs de répartition choisis.

La DGCL propose d'adopter un mode de calcul tel que les communes défavorisées qui n'appartiennent ni à une Zus ni à une ZFU bénéficient néanmoins d'une hausse de leur DSU supérieure à 5 %.

Deux options sont envisageables : la première consisterait à réviser les critères de la géographie prioritaire, afin d'actualiser la liste des territoires éligibles à la politique de la ville. La seconde nécessite une modification des coefficients de pondération.

En 2005, le rapport de l'Observatoire national pour les zones urbaines sensibles (Onzus) suggérait la prise en compte des « charges socio-urbaines » des communes, estimant que certaines d'entre elles, bien que classées en Zus, possèdent des potentiels financiers relativement élevés qui ne leur permettent pas de bénéficier d'une dotation à la hauteur des charges importantes qu'elles doivent assumer. Celles-ci découlent du nombre et des caractéristiques sociologiques de leurs habitants : logements sociaux, aides au logement, accompagnement social, soutien scolaire, etc.

Votre commission estime que la mise en place de contrats urbains de cohésion sociale (Cucs) est une bonne occasion de **repenser la géographie prioritaire**. Elle considère qu'il serait opportun de lancer une vaste réflexion sur la **diversification des critères** pris en compte pour le calcul de la **DSU** (tout comme d'ailleurs pour ceux participant aux repérages des Zus). Cette diversification serait en effet de nature à garantir une plus grande équité du système. **L'intégration du potentiel d'ingénierie des communes** concernées et l'appréciation de la qualité d'implantation des services publics pourraient par exemple constituer deux premières pistes.

B. DES MOYENS IMPORTANTS APPORTÉS PAR DES RESSOURCES NON BUDGÉTAIRES

1. Des dépenses fiscales considérables

Aux crédits budgétaires s'ajoutent des dépenses fiscales (exonérations, déductions ou crédits d'impôt) pour un montant estimé à 11,1 milliards d'euros, qui se rapportent notamment :

- au taux réduit de TVA pour les travaux d'amélioration et d'entretien des logements de plus de deux ans (5 milliards d'euros) ;
- à la déduction des dépenses de grosses réparations et d'amélioration (1 milliard d'euros) ;
- à la réduction du taux de TVA pour les opérations de construction, d'amélioration de logement ou d'acquisition de terrains à bâtir réalisés par des organismes HLM (890 millions d'euros) ;
- à l'application d'un taux de TVA de 5,5 % pour les opérations d'accession sociale à la propriété dans les Zus (300 millions d'euros) ;
- à la majoration du crédit d'impôt pour les dépenses d'équipement de la résidence principale, lorsqu'elles concernent les équipements favorisant les économies d'énergie et le développement durable (1 milliard d'euros)
- aux dispositifs d'exonérations fiscale en faveur de l'investissement locatif, Robien (405 millions d'euros), Besson (ancien et nouveau : 160 millions d'euros), Périssol (60 millions d'euros) et Borloo populaire (10 millions d'euros) ;
- enfin, à la compensation de l'absence d'intérêts perçus par les établissements de crédits sur les prêts à 0 % sous forme de crédits d'impôt sur les sociétés (770 millions d'euros).

Votre commission souhaiterait que **l'efficacité de ces moyens**, d'une importance considérable, **puisse également faire l'objet d'une évaluation annuelle grâce à l'élaboration d'indicateurs intégrés au projet annuel de performance de la mission.**

2. Des ressources extrabudgétaires à caractère exceptionnel

Par ailleurs, l'Etat mobilise des **ressources extrabudgétaires** : 500 millions d'euros seront récupérés sur les fonds propres des sociétés anonymes de crédit immobilier (Saci) à la suite de la réforme de leur statut, prévu par l'ordonnance n° 2006-1048 du 25 août 2006 relative aux sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété (Sacicap).

Le projet de loi de finances pour 2007 prévoit que seront affectés : 150 millions d'euros au fonds national d'aide au logement (Fnal), 250 millions d'euros aux organismes HLM et 100 millions d'euros à l'Anru.

Ainsi, en tenant compte de l'ensemble des dépenses fiscales et des crédits budgétaires y afférant, les moyens de la mission « Ville et logement » s'élèvent à environ 18,6 milliards d'euros.

II. LA MOBILISATION NÉCESSAIRE DE TOUS LES ACTEURS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE ET DU LOGEMENT

A. UNE POLITIQUE PARTENARIALE ET INTERMINISTÉRIELLE

1. La contribution essentielle des politiques de droit commun

a) Une politique largement interministérielle

Plus de quinze programmes, inclus dans d'autres missions budgétaires, contribuent également à la politique de la ville, soulignant ainsi sa dimension interministérielle.

L'évaluation des contributions de chaque programme fait l'objet d'un document de synthèse¹ édité chaque année par la Délégation interministérielle à la ville (Div) et communiqué parallèlement aux projets annuels de performance du projet de loi de finances :

Crédits de paiement des programmes budgétaires contribuant à la politique de la ville

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007
	CP	CP	CP
Accès et retour à l'emploi	188,3	338,7	277,8
Développement de l'emploi	8,1	9,9	9,9
Accès au droit et à la justice	11,5	16,4	16,6
Protection judiciaire de la jeunesse	16,0	19,0	19,3
Administration pénitentiaire	2,0	2,0	2,1
Police nationale	524,2	538,6	565,2
Gendarmerie nationale	9,7	23,8	24,4
Enseignement scolaire public (1 ^{er} et 2 nd degrés)	400,2	510,9	515,6
Vie de l'élève	162,5	198,0	216,6
Accueil des étrangers et intégration	36,7	36,7	36,7
Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	5,2	4,8	4,8
Sport	2,4	6,4	8,4
Jeunesse et vie associative	18,8	26,0	21,4
Santé publique et prévention	2,8	2,8	2,8
TOTAL	1.388,4	1.734	1.443,8

Source : Document de politique transversale pour 2007

¹ Document de politique transversale, projet de loi de finances pour 2007.

b) Le risque de substitution de la politique de la ville aux crédits de droit commun

On observe une diminution significative (291 millions d'euros) des crédits de paiement mis à disposition de la politique de la ville par les autres ministères entre 2006 et 2007 ; toutefois, ils restent légèrement supérieurs à ceux de 2004.

Votre commission considère qu'il est indispensable que la Div parvienne à mobiliser d'année en année les crédits de droit commun, qui participent à la réalisation des objectifs de la politique de la ville.

Les crédits spécifiques consacrés à la rénovation urbaine et à la réduction des inégalités économiques et sociales entre les territoires ne doivent en aucun cas se substituer aux politiques de droit commun en faveur de l'emploi, de la sécurité, de l'éducation ou de la culture. Ceux-ci n'ont en effet vocation à intervenir qu'en complément, pour accentuer l'effort de l'Etat dans certains territoires connaissant des difficultés particulières et considérés comme prioritaires.

A cet égard, votre commission s'inquiète que les moyens consacrés à la prévention de la délinquance dans le cadre des futurs contrats urbains de cohésion sociale (Cucs) ne soient détournés au profit du fonds de prévention de la délinquance, créé lors de l'examen en première lecture du projet de loi relatif à la prévention de la délinquance. En effet, l'origine des fonds dont il sera doté n'a pas été précisée. Si sa création était confirmée, il apparaît souhaitable que ce fonds soit financé sur les crédits de droit commun du ministère de l'intérieur et que les actions de prévention financées dans le cadre des Cucs soient préservées.

2. Une participation inégale des collectivités territoriales

La participation des collectivités territoriales à l'effort national en faveur des politiques du logement et de la ville concerne essentiellement la contribution aux projets de rénovation urbaine.

A la fin de l'année 2005, les régions avaient contribué à hauteur de 830 millions d'euros, les départements, pour presque 600 millions d'euros et les communes ou établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) pour environ 1,9 milliard d'euros, ce qui représente respectivement 5,1 %, 3,7 % et 11,7 % du montant global des projets. Si cette participation apparaît relativement élevée en volume, la mobilisation des moyens financiers reste insuffisante au regard de l'ampleur des projets, notamment pour les départements et les régions.

C'est pourquoi l'Anru a engagé des négociations avec les régions et les départements, en vue de conclure des conventions quinquennales visant à définir le niveau de leur participation aux projets. A ce stade, l'agence n'a pu

signer que huit conventions, les négociations se poursuivant avec la majorité des collectivités concernées.

3. Le recours limité aux programmes européens

L'Union européenne constitue l'un des partenaires financiers de la politique de la ville par ses interventions au titre des fonds structurels, dans le cadre des objectifs 1, 2 et 3 et des programmes d'initiative communautaire Urban II, Equal et Interreg.

La nouvelle période de programmation européenne, qui démarre au 1^{er} janvier 2007, inaugurerà de nouveaux dispositifs de soutien :

- **l'objectif « convergence »**, en remplacement de l'objectif 1 pour les départements d'outre-mer ;

- **l'objectif « compétitivité régionale et emploi »**, composé de programmes régionaux financés par le Feder et d'un programme national « emploi » abondé par le FSE ;

- **l'objectif « coopération territoriale »**, en remplacement du programme Interreg, qui inclut le programme Urbact II d'échanges d'expériences entre les villes européennes.

Les programmes européens contribuant aux contrats de ville

(en millions d'euros)

2006	Objectifs visés	Financement	Contribution aux contrats de ville
Progr. régionaux objectif 1	<i>Développement des zones connaissant un retard structurel</i>	Feder/FSE	43
Progr. régionaux objectif 2	<i>Reconversion économique et sociale des quartiers en difficulté structurelle</i>	Feder/FSE	136
Progr. national objectif 3	<i>Formation en vue de l'insertion de publics en difficulté</i>	FSE	21
Urban II	<i>Développement urbain durable de quartiers en difficulté</i>	Dotations sur cinq ans de 28 millions d'€	17,4
Equal	<i>Lutte contre les discriminations et les inégalités</i>	-	4,6
TOTAL	-	-	222

Seuls 130 contrats de ville (sur 247) ont bénéficié du soutien des fonds structurels européens, alors que l'ensemble du territoire national est éligible. En 2006, la contribution des fonds européens à la mise en œuvre des contrats de ville s'est élevée à plus de 220 millions d'euros.

Votre commission souhaite que la réforme des modes de financement des futurs contrats urbains de cohésion sociale (Cucs) et la création de l'Ansec permettent **une meilleure mobilisation des crédits européens**. Cela suppose à la fois une définition plus sélective et une identification plus claire des priorités d'action et des projets financés, ainsi qu'une implication plus grande des autorités en charge de la politique de la ville dans les programmes européens. A cet égard, **le secrétariat général des affaires régionales (Sgar)**, interface pour la mise en œuvre des programmes européens, **pourrait être utilement associé**.

B. UNE COORDINATION ET UNE MOBILISATION ACCRUES DES MOYENS GRÂCE AUX AGENCES SPÉCIALISÉES

Trois opérateurs principaux sont chargés de la mise en œuvre de la mission « Ville et logement » : l'Agence nationale de rénovation urbaine, l'Agence nationale de l'habitat et l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances.

1. L'Agence nationale pour la rénovation urbaine confortée

Sous la responsabilité de la délégation interministérielle à la ville (Div), l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) est chargée de la mise en œuvre du programme « rénovation urbaine » et regroupe, à ce titre, l'ensemble des moyens financiers des partenaires publics et privés participant à la réalisation du programme national de rénovation urbaine (PNRU). Elle joue ainsi un rôle de coordination et d'impulsion des projets de rénovation urbaine, en fonctionnant comme un **guichet unique**.

Ainsi, lorsque l'Etat verse une dotation de 5 milliards à l'Anru, l'agence perçoit de ses partenaires l'équivalent de 30 milliards. En effet, dans le cadre de la réalisation d'un projet, plusieurs acteurs interviennent en partenariat et financent une partie des opérations de rénovation. Les contributions financières et l'implication de chaque partenaire sont définies dans le cadre des conventions signées avec l'Anru.

L'Agence nationale pour la rénovation urbaine

Dotée du statut juridique d'établissement public à caractère industriel et commercial, l'Anru a été créée par la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003.

Elle a pour mission de contribuer, aux côtés des collectivités territoriales et des organismes HLM, à la réalisation du programme national de rénovation urbaine (PNRU) des quartiers classés en Zus et, à la marge, des territoires urbains présentant des caractéristiques analogues aux Zus.

Son existence est supposée temporaire, les actions devant être menées sur une période définie par la loi (2004-2008 initialement), dont l'échéance a été portée à 2011 par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 1^{er} février 2005, puis à 2013 par la loi portant engagement national pour le logement.

Le décret n° 2004-123 du 9 février 2004 précise l'organisation administrative et le fonctionnement de l'agence. Son conseil d'administration compte vingt-quatre membres. Il réunit l'Etat, l'Union d'économie sociale du logement (UESL), gestionnaire du 1 % logement, l'Union sociale pour l'habitat (USH), la Caisse des dépôts et consignations, l'Agence nationale de l'habitat (Anah), des représentants des communes, des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), des départements et des régions, ainsi que des personnalités qualifiées.

Le délégué territorial de l'Anru est le représentant de l'Etat dans le département. Il est chargé d'instruire localement le dossier élaboré par la collectivité locale porteuse du projet et ses partenaires. Le dossier est ensuite transmis au comité d'engagement qui, au sein de l'Anru, est chargé d'examiner les projets et de préparer par ses avis les décisions du conseil d'administration.

La loi offre également à l'Anru la possibilité d'exercer des missions de maîtrise d'ouvrage de tout ou partie des projets de rénovation urbaine. Elle a alors pour tâche essentielle de financer lesdites opérations par l'octroi de subventions aux maîtres d'ouvrage.

2. L'extension des missions de l'Agence nationale de l'habitat

La loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a réformé le statut et les missions de l'Agence nationale de l'habitat (Anah).

Ses missions ont été élargies, son rôle ne se limitant plus à l'octroi d'aides en faveur de la rénovation des logements du parc privé. Elle veille aussi au développement de l'offre de logements locatifs privés, notamment à destination des ménages bénéficiant de revenus modestes ou intermédiaires. Ainsi, l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat est devenue l'Agence nationale de l'habitat (Anah) : elle constitue **l'instrument central du développement et de l'amélioration de l'habitat privé**.

Cette réforme a également permis la création d'un dispositif complémentaire de « conventionnement sans travaux » pour des logements à loyer maîtrisé destinés à des personnes ne dépassant pas un certain plafond de ressources. En effet, un propriétaire bailleur pourra désormais conventionner son logement avec l'Anah, sans pour autant bénéficier de subventions de l'agence au titre de la réalisation de travaux. L'extension du champ du conventionnement devrait ainsi permettre de redynamiser l'offre de logements conventionnés. Ceci suppose toutefois l'existence de dispositions qui rendent plus attractif le dispositif proposé.

3. La création de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances

Nouvel opérateur de la politique de la ville, en charge du volet « humain », l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Ancsec) a été créée par la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances. Le décret n° 2006-945 du 9 juillet 2006 en précise l'organisation et les missions.

La nouvelle agence doit reprendre, pour partie, les missions et moyens du fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (Fasild) et du fonds d'intervention pour la ville (Fiv). Elle dispose donc de la majorité des crédits de ces deux fonds, ainsi que des moyens consacrés aux équipes de réussite éducative (ERE), aux opérations « ville, vie, vacances » et aux adultes-relais, soit un budget d'intervention de l'ordre de 500 millions d'euros.

Ses effectifs, 350 personnes environ, sont issus majoritairement du Fasild (290 personnes) et, dans une moindre mesure, de la Div (entre quinze et vingt personnes). Elle est dotée d'antennes régionales qui coordonnent localement la mise en œuvre des programmes d'intervention de l'agence, notamment dans le cadre des Cucs.

Il s'agit en effet de **rééquilibrer les politiques de la ville en faveur de la cohésion sociale**, en redonnant toute sa dimension à l'accompagnement humain et social des populations des quartiers en difficulté, et spécialement celles concernées par des grands projets de rénovation urbaine. Elle constitue **le second pilier de la politique de la ville**, aux côtés de l'Anru.

Les missions de l'Ancsec

L'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Ancsec) est un établissement public national à caractère administratif, qui contribue à des actions en faveur des personnes rencontrant des difficultés d'insertion sociale ou professionnelle.

Selon les termes de l'article L. 121-14 du code de l'action sociale et des familles, elle doit veiller à une mise en œuvre équitable des crédits qui lui sont confiés, sur l'ensemble du territoire national, et participer, par la conclusion de conventions pluriannuelles, au financement des contrats urbains de cohésion sociale (Cucs) passés entre les collectivités territoriales et l'Etat pour la mise en œuvre d'actions en faveur des quartiers.

L'Ancsec remplit quatre missions essentielles :

- **l'intégration et de la lutte contre les discriminations**, soit la poursuite des missions remplies actuellement par le Fasild, à l'exception de celles relatives à l'accueil des primo-arrivants qui seront transférées à l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (Anaem) ;

- **les actions en faveur des populations des quartiers prioritaires** de la politique de la ville, réalisées par la délégation interministérielle à la ville (Div) dans le cadre des contrats urbains de cohésion sociale (Cucs) ;

- **la lutte contre l'illettrisme**, en développant, en partenariat avec l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (Anlci), les formations nécessaires à l'acquisition des savoirs de base et à la maîtrise de la langue française, en direction des populations d'origine immigrée ou des élèves en situation d'échec scolaire ;

- **le développement et la mise en œuvre du service civil volontaire.**

DEUXIÈME PARTIE

LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA POLITIQUE DE LA VILLE

I. LA POURSUITE DE LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME NATIONAL DE RÉNOVATION URBAINE

A. UN ÉTAT D'AVANCEMENT SATISFAISANT

Les crédits du programme « rénovation urbaine » représentent la contribution financière de l'Etat au programme national de rénovation urbaine (PNRU), qui résulte des dispositions de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

Ce programme, piloté par l'Agence nationale de rénovation urbaine (Anru), a ensuite été intégré au plan de cohésion sociale par la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 et modifié par la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

1. Des objectifs ambitieux révisés par la loi portant engagement national pour le logement

Initialement, la loi du 1^{er} août 2003 précitée avait fixé la participation de l'Etat à 2,5 milliards d'euros sur cinq ans (2004-2008) pour financer l'amélioration du cadre de vie des habitants des quartiers les plus dégradés et la rénovation du parc locatif social : 200.000 démolitions et reconstructions et 200.000 réhabilitations et résidentialisations.

Puis, la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 a revu à la hausse les objectifs du PNRU et reporté son échéance à 2011. En conséquence, la participation de l'Etat est passée à 4 milliards d'euros, en vue de financer la démolition de 250.000 logements, un nombre équivalent de reconstructions, la rénovation de 400.000 locaux d'habitation et la résidentialisation d'autant de logements locatifs sociaux.

En 2006, l'article 63 de la loi du 13 juillet portant engagement national pour le logement a prévu **d'étendre la durée du programme jusqu'en 2013** et de porter **l'engagement financier de l'Etat de 4 à 5 milliards d'euros**. En conséquence, la capacité de subvention de l'Anru

atteint désormais 10 milliards d'euros grâce à la contribution de l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL), ce qui permettra ainsi au PNRU de mobiliser plus de 30 milliards d'euros pour réaliser les travaux de rénovation prévus. Afin de tirer les conséquences de ces nouvelles dispositions, l'Anru a réuni son conseil d'administration le 12 juillet dernier.

A la suite de cette réunion, il a été prévu que :

- 70 % des crédits de ce programme doivent être consacrés à la rénovation de 188 quartiers prioritaires, dits de catégorie 1, principalement classés en Zus et concentrant les plus grandes difficultés ;

- 23 % de l'enveloppe doivent financer la rénovation de 341 quartiers, appartenant au « deuxième cercle de priorité », inclus dans des conventions pluriannuelles et présentant des difficultés économiques, sociales et urbaines comparables ;

- enfin, 7 % du budget de l'agence seront réservés à la réalisation d'opérations isolées (hors convention) dans les autres quartiers classés en Zus.

Ainsi, **529 quartiers bénéficieront de ce programme réactualisé**, qui inclut, outre les rénovations de logements, des opérations d'aménagement urbain, la création et la réhabilitation d'équipements collectifs et la réorganisation des espaces d'activité économique et commerciale.

La mise en œuvre de ce programme suppose également le déploiement d'une véritable **ingénierie de projet**, qui nécessite en premier lieu, l'organisation d'une concertation préalable avec les habitants des quartiers concernés, puis la mise en place d'un calendrier précis des opérations, et la planification du relogement des populations déplacées lors des démolitions ou des réhabilitations.

2. Un bilan conforme à la programmation initiale

La loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine dispose que la dotation annuelle de l'Etat, pendant la durée de réalisation du PNRU, ne peut être inférieure à 465 millions d'euros.

Conformément à cette disposition, le projet de loi de finances pour 2007 prévoit que **l'Anru sera dotée de 600 millions d'euros** en moyens d'engagement et disposera de 556 millions d'euros en crédits de paiement :

- 400 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 356 millions d'euros en crédits de paiement dans le cadre du programme « rénovation urbaine » ;

- 200 millions d'euros, dont 100 millions d'euros provenant de la réforme des sociétés anonymes de crédit immobilier (Saci) et 100 millions d'euros, d'origine imprécise. Le Gouvernement a fait savoir que « ces crédits seraient apportés par la Caisse des dépôts et consignations, sous forme

d'avance sur une opération de cession d'actifs en cours de réalisation et que son montant, sécurisé, ne pouvait être remis en cause ».

L'Anru a confirmé à votre commission que le **montant attendu de 60 millions d'euros inscrit en loi de finance initiale pour 2006, dont l'origine demeure à ce jour non identifiée, n'a toujours pas été versé à l'Anru**. Si le Gouvernement n'apportait pas d'explication convaincante à ce sujet, les engagements de l'Etat dans le cadre du PNRU seraient clairement remis en cause.

Dans le cas contraire, les sommes inscrites dans le projet de loi de finances pour 2007 devraient permettre de poursuivre la réalisation du programme de rénovation urbaine.

En effet, 201 projets portant sur 355 quartiers ont déjà été validés par le comité d'engagement, pour un montant de 23,2 milliards d'euros de travaux, dont 7,2 milliards financés par l'Anru. Cela représente concrètement la production de 84.000 logements locatifs sociaux, 182.000 réhabilitations, 86.000 démolitions et 194.000 résidentialisations.

Etat d'avancement des dossiers Anru au 1^{er} septembre 2006

	Dossiers	Quartiers de priorité 1		Ensemble des quartiers		Montant	Subvention Anru
	<i>nombre</i>	<i>nombre de quartiers</i>	<i>population concernée</i>	<i>nombre de quartiers</i>	<i>population concernée</i>	<i>en M€</i>	<i>en M€</i>
Conventions signées	133	109	1.270.000	242	1.575.000	15.400	4.900
Projets passés en comité d'engagement	201	141	1.700.000	355	2.180.000	23.200	7.200
Projets étudiés en réunion de travail	265	160	1.910.000	455	2.650.000	28.500	8.800

Source : Anru

Les projets engagés sont de nature diverse et sont répartis sur l'ensemble du territoire national.

Ils concernent majoritairement les constructions (42,6 % du coût des projets), les aménagements et équipements publics (23,8 %) et les démolitions (11 %), tandis que les opérations de réhabilitation, de requalification et de résidentialisation représentent 15,8 % du coût des travaux engagés par l'agence.

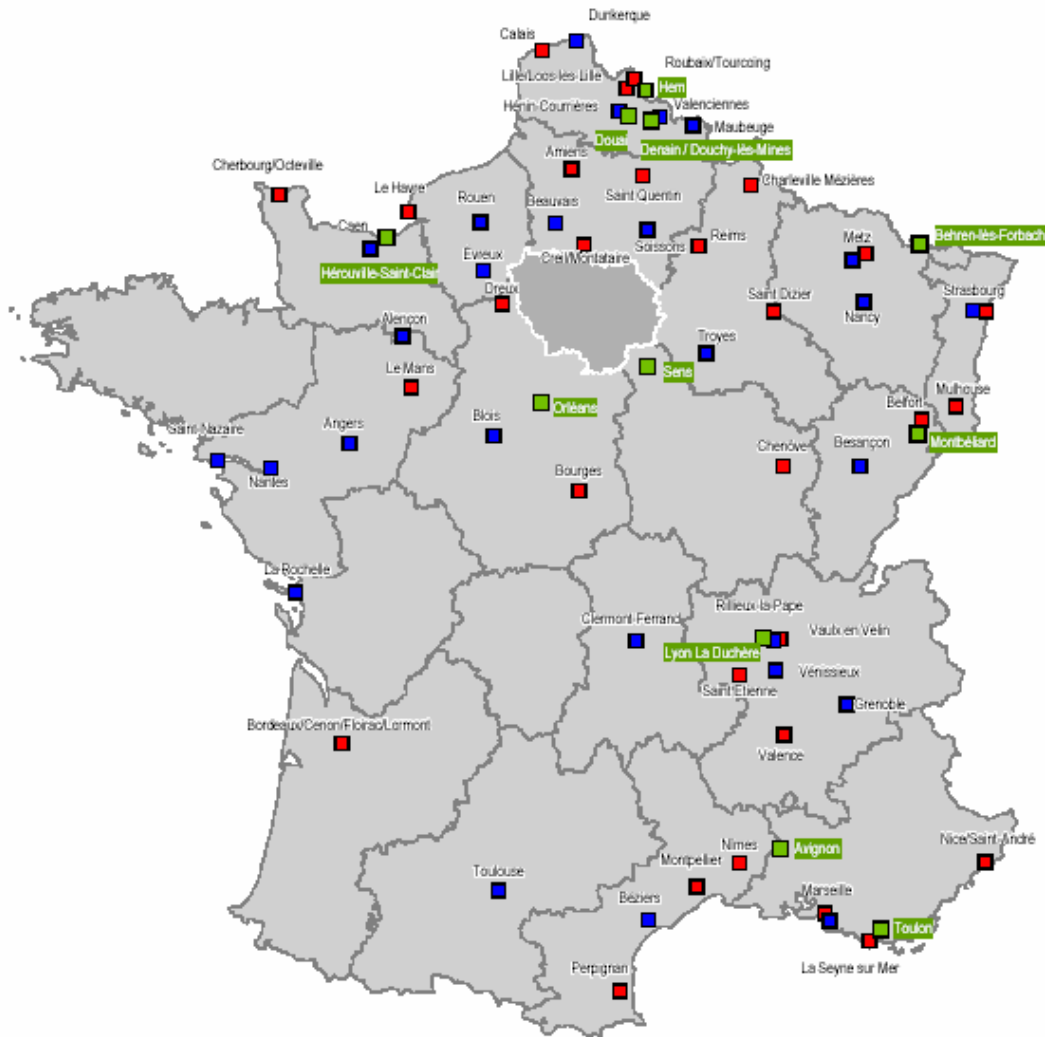
Coût et financement des projets réalisés par l'Anru au 31 décembre 2005

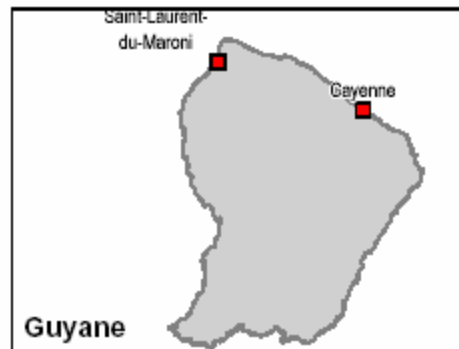
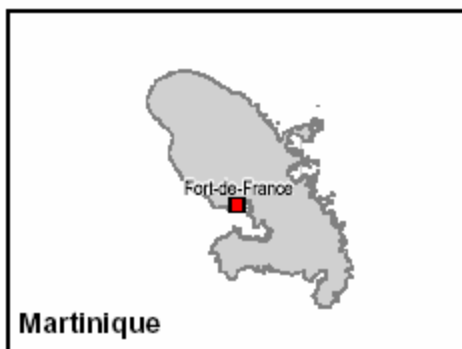
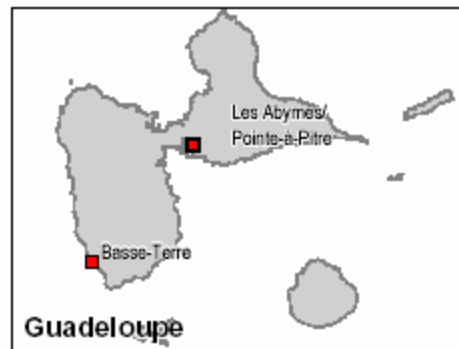
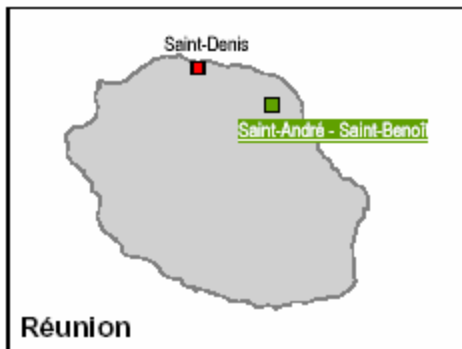
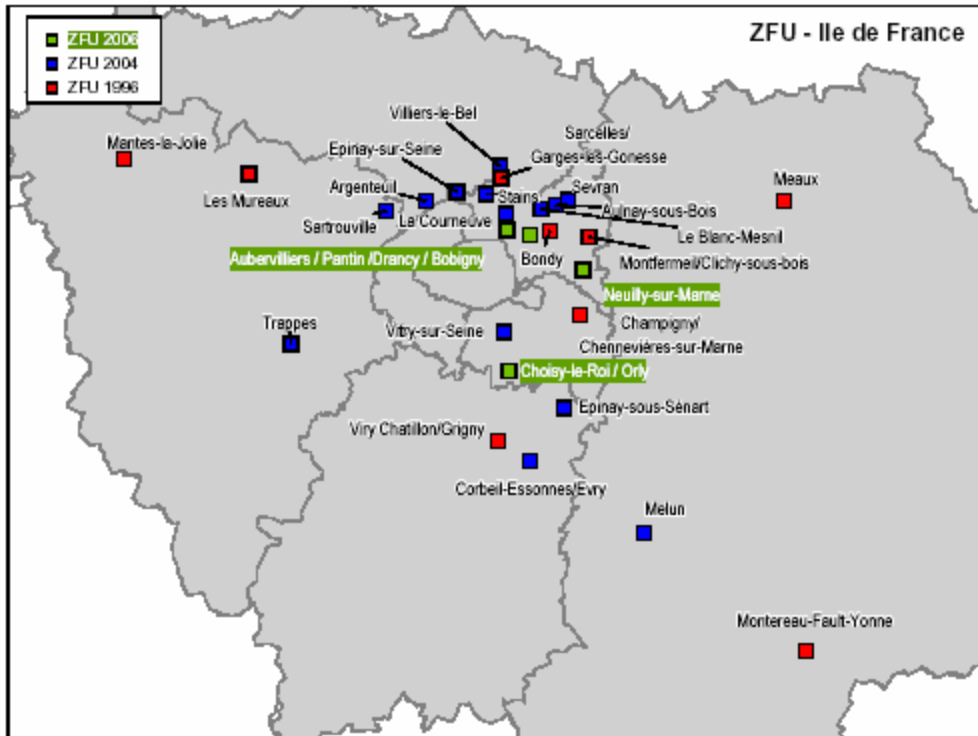
Type d'opérations	Coût des projets		Financement Anru		Financement Anru/ coût projets
	<i>en euros</i>	<i>en %</i>	<i>en euros</i>	<i>en %</i>	
<i>Unité utilisée</i>					<i>en %</i>
Constructions	6.949.252.837	42,6	990.504.648	19	14,2
Démolitions	1.794.063.627	11,0	1.478.951.948	28	82,4
Réhabilitations	1.709.247.552	10,5	455.898.557	9	26,7
Résidentialisations	668.841.903	4,1	308.169.350	6	46,1
Requalifications	193.487.824	1,2	86.466.471	2	44,7
Aménagements	2.379.922.439	14,6	945.279.920	18	39,7
Équipements	1.503.750.271	9,2	537.157.051	10	35,7
Espaces commerciaux	305.704.141	1,9	93.173.259	2	30,5
Copropriétés	247.499.464	1,5	115.405.531	2	4,6
Amélioration services	131.165.213	0,8	56.753.904	1	43,3
Conduite de projets	381.483.625	2,3	164.368.706	2,9	43,1
Changement d'usage	32.429.720	0,2	7.467.795	0,1	23,0
TOTAL / MOYENNE	16.296.848.616	100	5.135.597.140	100	31,5

Source : Anru

On constate parallèlement que la part moyenne du financement des projets apportée par l'Anru est de 31,5 %.

Cartes des zones franches urbaines au 1^{er} août 2006





**B. LES LIMITES FINANCIÈRES D'UNE MONTÉE EN PUISSANCE RAPIDE
DU PROGRAMME NATIONAL DE RÉNOVATION URBAINE**

**1. L'accélération de la mise en œuvre des opérations de
rénovation urbaine**

Dans son précédent avis, votre commission s'inquiétait de la couverture des engagements de l'agence par les crédits de paiement et signalait qu'à la fin de l'année 2006, le montant engagé à financer par l'Etat s'élèverait à 822 millions d'euros. Cet écart ne posait jusqu'à présent pas de problème majeur, dans la mesure où la période d'instruction des dossiers ne nécessitait pas la mobilisation immédiate des moyens de paiements.

Aujourd'hui, **votre commission considère qu'il est impératif d'anticiper les besoins de financements de l'Anru**, car l'agence va devoir faire face à un « pic financier » dans les trois prochaines années. A la fin de 2007, ses ressources devraient certes lui permettre de couvrir ses besoins de paiement, comme l'indique le tableau ci-après :

Ressources et besoins de paiement de l'Anru

	2004	2005	2006 (Prév.)	2007 (Prév.)	CUMUL
AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT					
Engagement	353	800	1.184	1.656	3.993
CDC + CGLLS	19	24	26	26	95
ETAT	465	413	305	400	1.583
ETAT extra budg	0	50	160	200	410
UESL	472	462	425	565	1.924
CAPACITÉ D'ENGAGEMENT	956	949	916	1.191	4.012
SOLDE CUMULÉ	603	752	484	19	
CREDITS DE PAIEMENT					
Dépenses	13	107	780	1.328	2.228
CDC + CGLLS	19	24	26	26	95
ETAT	0	35	272	356	663
ETAT extra budg	50	100	60	200	410
UESL	120	120	517	556	1.313
RESSOURCES	189	279	875	1.138	2.481
TRÉSORERIE EN FIN D'ANNÉE	176	348	443	253	

Toutefois, à partir de 2008, lorsque les conventions signées commenceront à être mises en œuvre, se posera très concrètement la question de l'abondement financier des projets. En raison de leur décalage et de leur concentration dans le temps, l'Anru va connaître des difficultés de trésorerie importantes entre 2008 et 2011, dont le montant estimé varie selon le rythme d'avancement des projets validés.

D'après le projet annuel de performance de la mission, les autorisations d'engagement ouvertes par l'Etat entre 2004 et 2006 s'élèvent à 1.183 millions d'euros, pour un montant total des crédits versés de 307 millions d'euros : en déduisant les crédits de paiement versés au titre de l'année 2007 (356 millions d'euros), **il manquera 520 millions d'euros à partir de 2008 pour solder ces engagements.**

2. Lisser l'impact du « pic financier » de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine

a) Envisager un provisionnement des ressources pour couvrir les futures dépenses de l'agence

Dans leur rapport d'information¹ relatif à l'Anru, les rapporteurs spéciaux de la commission des finances, Roger Karoutchi et Philippe Dallier, ont suggéré la **reconstitution d'un nouveau fonds de rénovation urbaine** (FRU), logé au sein de la Caisse des dépôts et consignations. Les ressources du fonds se composeraient des excédents de trésorerie de l'agence, d'une contribution annuelle de 100 millions d'euros prélevée sur les obligations de financement des missions d'intérêt général de la CDC et d'un prélèvement réalisé sur ses recettes exceptionnelles.

Les disponibilités du fonds seraient versées à l'Anru à la demande de l'Etat selon un rythme modulable en fonction de l'avancement des projets et des besoins financiers de l'Etat. Cela permettrait d'optimiser la gestion des excédents de trésorerie de l'Anru et de lisser l'impact du « pic financier » qui résulte de la montée en puissance brutale des opérations de rénovation urbaine.

b) Adapter le rythme de réalisation des projets aux contraintes financières

Une autre solution consiste à **envisager une révision du calendrier des projets, en dans le temps**. Cela permettrait ainsi de « lisser le pic des besoins de financement » de l'agence.

Le report de l'échéance du PNRU à 2011, puis à 2013, répond à cette logique. Celle-ci apparaît d'autant plus inéluctable, que certains projets à l'étude nécessitent des dotations supplémentaires lorsque d'autres opérations sont intégrées au dossier initial.

Cela pose le problème du plafonnement des conventions. Pour limiter les dépassements d'enveloppe, l'Anru pourrait prendre le parti de plafonner sa contribution aux projets, solution qui paraît raisonnable dans un contexte de contrainte budgétaire. Votre commission estime toutefois qu'elle serait inéquitable car les premières conventions signées auraient pu faire l'objet de dépassement et pas les autres.

¹ Rapport n° 456 (2005-2006) : « L'Anru : un succès qui nous oblige ».

C'est pourquoi **votre commission préconise une certaine flexibilité dans la gestion des projets, qui permette d'intégrer d'autres opérations en cours de mise en œuvre ou de procéder à certains ajustements.**

c) Mobiliser davantage les départements et les régions

Cela suppose également que l'Anru soit en mesure de mobiliser en conséquence les collectivités territoriales et les autres partenaires financiers du PNRU (CDC, UESL). Votre commission estime qu'il serait plus judicieux de privilégier la **fixation d'un taux de participation au financement des dossiers**. La commission des finances du Sénat a proposé de retenir la « règle des trois tiers » : un tiers des financements à la charge de l'Anru, un tiers à la charge des collectivités territoriales et un tiers à la charge de la CDC et de l'UESL.

Sur l'ensemble des projets validés par son comité d'engagement, la participation moyenne de l'Anru s'élève à 31,5 %, tandis que la contribution des collectivités territoriales atteint à peine 20 %. Si la participation des communes et des EPCI est satisfaisante (11 %), celle des départements et des régions est, en revanche, très faible même s'il existe de fortes disparités entre les régions.

C'est pourquoi, votre commission, consciente de l'insuffisante mobilisation des régions et des départements demande la **poursuite des négociations engagées par l'Anru avec les collectivités concernées, pour que, dans la mesure du possible, leur participation financière soit réévaluée et fixée dans le cadre d'une convention quinquennale, qui prenne en compte la spécificité des quartiers ainsi que les contraintes budgétaires locales.**

C. LE RENFORCEMENT SOUHAITABLE DE L'ACCOMPAGNEMENT HUMAIN DES PROJETS

1. Améliorer l'accompagnement social et la concertation en amont des projets

Les opérations de démolitions - reconstructions, prévues par de nombreux projets de l'Anru nécessitent le relogement temporaire ou définitif des populations concernées, ce qui a une double conséquence :

- une **conséquence sociale** : le relogement ou la perspective d'un déménagement crée souvent un traumatisme, une déstructuration du lien social et la crainte d'une perte des relations de voisinage, qui sont très nettement perçus par les associations de terrain que votre rapporteur a auditionnées. De ce point de vue, **les démolitions doivent être considérées avec discernement**, même si elles permettent dans de nombreux cas de restructurer un quartier et de mettre en place une véritable politique de peuplement visant à favoriser la mixité sociale. Souvent, les requalifications ou les rénovations, à

la fois moins coûteuses et moins traumatisantes pour les habitants des quartiers concernés, constituent une réponse mieux adaptée.

C'est pourquoi, votre commission, considérant que la concertation est indispensable à la réussite des projets, propose que les habitants et les associations de quartiers soient **systematiquement consultés et associés** à la conception des projets, à la définition du calendrier des opérations et à l'organisation du relogement. Elle estime également opportun d'accompagner les programmes de rénovation d'un **travail de mémoire sur le patrimoine**, qui représente, pour les habitants, un élément identitaire important ;

- une **conséquence économique** : le relogement entraîne dans la plupart des cas, l'application de loyers plus élevés, ce qui pose de réels problèmes financiers pour les familles disposant de revenus modestes.

Votre commission souhaite que l'Anru prévoie dans chaque programme de rénovation **un nombre de logements suffisants, pour lesquels les loyers soient identiques à ceux des logements précédemment occupés** ou au moins compatibles avec le niveau de revenus des ménages. A cet égard, les maîtrises d'œuvre urbaine et sociale (Mous) jouent un rôle essentiel en contribuant, par la médiation collective, au recensement et à l'accompagnement social des ménages en difficulté.

2. Mettre en place une véritable politique de peuplement

La mixité sociale de l'habitat fait l'objet d'un relatif consensus dans son principe, formalisé par l'article 55 de la loi SRU du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

Le plus souvent, les communes s'acquittent de leur obligation de construction de logements locatifs sociaux en privilégiant les logements financés à l'aide d'un prêt locatif social (PLS) destinés à des ménages disposant de ressources d'un niveau intermédiaire, nettement supérieur à celui exigé pour obtenir un financement avec un prêt locatif aidé d'intégration (PLA-I).

Or, compte tenu des besoins recensés de logements pour les personnes les plus défavorisées, il paraît aujourd'hui souhaitable d'**inciter les communes à produire plus de logements à caractère très social**, tels que ceux financés à l'aide d'un PLA-I ou d'une subvention de l'Anah dans le cadre des programmes sociaux thématiques (PST).

De même, **l'accession sociale à la propriété** mériterait d'être davantage développée, car elle permet de stabiliser l'occupation des logements et de limiter les phénomènes de dégradation dans les parties communes des immeubles. Le pacte national d'engagement pour le logement a prévu plusieurs dispositions incitatives : les maisons à 100.000 euros, le taux réduit de TVA à 5,5 % pour l'achat d'un logement à usage d'habitation principale dans les quartiers sensibles ou la majoration jusqu'à 15.000 euros du montant du prêt à taux zéro. On peut espérer que l'accession à la propriété des ménages disposant de revenus modestes s'en trouvera facilitée.

Ainsi, votre commission plaide en faveur d'une réelle diversification de l'offre de logements afin de limiter les phénomènes de concentration et de relégation des difficultés sociales dans un même quartier, et de favoriser la fluidité des parcours résidentiels.

II. RENFORCER LA COHÉSION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DANS UN CADRE INSTITUTIONNEL RÉNOVÉ

Comme en 2006, le programme « équité sociale et territoriale et soutien » sera doté de moyens exceptionnels : **795 millions d'euros en crédits de paiement**, auxquels il convient d'ajouter le montant des exonérations fiscales accordées aux entreprises dans les zones franches urbaines, ainsi que la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU), qui contribue également à la mise en œuvre de cette politique, soit presque 2 milliards d'euros.

Parmi ces crédits, **380 millions d'euros** seront affectés aux actions de proximité conduites par les collectivités territoriales et le tissu associatif dans le cadre des **contrats urbains de cohésion sociale** (Cucs).

Les actions financées sont détaillées dans le tableau ci-après :

Crédits « ville » en faveur de la cohésion sociale (hors moyens de fonctionnement)

(en millions d'euros)

	LFI 2005	LFI 2006	PLF 2007
Fiv	109,1	190,5	190,9
Partenariat national	3,0	3,0	3,0
Ville, vie, vacances	10,0	10,0	10,0
Réussite éducative	62,0	99,0	112,0
Adultes-relais	57,0	83,0	93,0
TOTAL des exonérations ZFU dont :	530	582	560
- exonérations sociales	285	359	333
- exonérations fiscales	245	223	227
DSU	759,6	879,6	999,6
Total	1.530,7	1.846,1	1.968,5

Votre commission est particulièrement attachée à la pérennisation des dispositifs de prévention et d'accompagnement social dans les quartiers : une politique de la ville qui se limiterait à la construction d'habitations sans se préoccuper des populations qui y habitent serait en effet vouée à l'échec. C'est pourquoi, elle approuve le fait que les mesures d'urgence prises par le Gouvernement en 2006 aient été reconduites pour 2007, et souhaite qu'elles le soient encore au cours des années à venir.

A. LA RÉNOVATION DU PAYSAGE CONTRACTUEL DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

1. La mise en place des contrats urbains de cohésion sociale

Le contrat urbain de cohésion sociale (Cucs) est un **contrat unique de trois ans**, signé conjointement par l'Etat, le maire ou le président de l'intercommunalité, en partenariat avec la région et le département.

Il repose sur quatre principes :

- un **cadre contractuel unique** pour garantir une cohérence globale de l'ensemble des actions menées en faveur des quartiers ;

- des programmes d'intervention qui s'articulent autour de **cinq priorités** parmi lesquelles l'accès à l'emploi et le développement économique, la réussite éducative, la prévention de la délinquance, l'accès à la culture et à la santé ;

- une **visibilité accrue des financements** pour les acteurs locaux, en particulier les associations, avec la possibilité de contractualiser sur trois ans et de bénéficier ainsi d'une sécurisation et d'une pérennisation des moyens ;

- enfin, **l'évaluation annuelle des actions**, en fonction d'objectifs et d'indicateurs de suivi prédéfinis, afin de s'assurer de l'efficacité des politiques menées et procéder, le cas échéant, aux ajustements nécessaires.

La circulaire du 24 mai 2006 a posé les principes et le calendrier de la mise en œuvre des Cucs. D'après les informations recueillies par votre rapporteur, celle-ci devrait se dérouler en **plusieurs étapes** :

- 1) envoi par la Div de la **circulaire définissant les enveloppes régionales** indicatives ;
- 2) remontée à la Div des **propositions des préfets de région relatives à la géographie prioritaire** ;
- 3) lancement des **appels à projets** par les préfets des départements ;
- 4) remontée des **répartitions des enveloppes financières** des Cucs à la Div ;
- 5) **validation des enveloppes financières** des Cucs par l'Ancsec ;
- 6) **signature des Cucs** par le préfet du département avec les maires des communes ou les présidents des EPCI concernés.

2. La pérennisation et la sécurisation des crédits versés aux associations

Simplifiés et plus opérationnels, les nouveaux Cucs disposeront en 2007 de **380 millions d'euros**, gérés par l'Ancsec, pour mettre en œuvre l'ensemble des programmes en faveur de la cohésion sociale. Ils financeront notamment les programmes « ville, vie, vacances », 6.000 postes d'adultes-relais, 500 projets de réussite éducative, 220 ateliers santé ville et les actions en faveur du développement social des quartiers menées par les communes et les associations.

Dès 2007, les maires des communes ou les présidents d'EPCI éligibles signeront avec les collectivités territoriales partenaires et le préfet un contrat d'une durée de trois ans, reconductible, se déclinant en programmes d'actions assortis d'objectifs précis, dont les résultats feront l'objet d'une évaluation systématique réalisée chaque année localement.

L'engagement financier des partenaires valant pour trois années, les collectivités territoriales pourront passer des **conventions pluriannuelles avec les associations** impliquées dans la mise en œuvre des Cucs. Parallèlement, les principales associations nationales pourront signer le même type de conventions avec l'Ancsec.

Ayant à maintes reprises alerté le Gouvernement sur cette question, votre commission espère beaucoup de ces mesures, qui devraient permettre à la fois de **simplifier les procédures d'octroi des subventions** aux associations participant à la politique de la ville et de **sécuriser et pérenniser les moyens de financements de leurs actions et de leur fonctionnement**. Il paraît en effet souhaitable que ces associations, le plus souvent délégataires de véritables missions de service public, puissent inscrire leurs actions dans la durée, gage d'une plus grande efficacité des politiques mises en œuvre.

3. Une meilleure coordination des acteurs de la politique de la ville

Déclinaisons locales de l'Ancsec et successeurs des contrats de ville à partir de 2007, les contrats urbains de cohésion sociale font intervenir de nombreux acteurs : principalement le département pour l'action sanitaire et sociale, la commune ou les structures intercommunales pour les politiques de lutte contre la délinquance et l'insécurité, et essentiellement la région pour la formation professionnelle. Malgré la relative clarté des répartitions de compétences, on observe des chevauchements dans les actions menées, notamment celles en faveur de l'emploi, qui mobilisent le département sur le volet insertion, la région sur les problématiques de formation et les communes et l'Etat pour le développement économique et l'accompagnement vers l'emploi.

La nouvelle organisation institutionnelle, qui confie à l'Ancsec la gestion de l'ensemble des programmes et moyens d'intervention mis en œuvre dans le cadre des Cucs, devrait permettre **une centralisation des moyens et une meilleure coordination des actions menées en faveur de la cohésion sociale**. Dans six départements pilotes, la coordination est assurée depuis le 1^{er} février 2006 par un **préfet délégué à l'égalité des chances**, créés par le décret du 22 décembre 2005. Dans les départements où ils existent, ce rôle sera confié aux sous-préfets chargés de mission pour la politique de la ville.

B. LES INQUIÉTUDES LIÉES À LA MISE EN PLACE DES FUTURS CONTRATS ET DE LA NOUVELLE AGENCE DE COHÉSION SOCIALE

Si votre commission approuve dans son ensemble les évolutions institutionnelles et les mesures prises en faveur de la politique de la ville, elle s'inquiète que des incertitudes subsistent sur les modalités de fonctionnement de la nouvelle Agence de cohésion sociale, notamment dans ses rapports avec l'Anru et la Div, et sur la mise en place des Cucs, concernant par exemple la définition des territoires éligibles aux futurs contrats et le pilotage local de leur mise en œuvre.

1. Une révision nécessaire de la géographie prioritaire

Au moment où la Div redéfinit la liste des quartiers éligibles aux contrats urbains de cohésion sociale (Cucs), il semble qu'une réforme plus profonde de la géographie prioritaire soit nécessaire. En effet, les études réalisées par l'Observatoire national des zones urbaines sensibles¹ (Onzus) ou par la DGCL² mettent en évidence trois éléments :

- d'abord, certaines communes non éligibles aux dispositifs de la politique de la ville (DSU, Cucs, Zus, ZFU, etc.) connaissent des difficultés telles qu'elles devraient bénéficier de mesures d'aides spécifiques en faveur du développement économique ou de la cohésion sociale ;

- en outre, la situation de certaines zones prioritaires en grande difficulté justifierait un renforcement des moyens d'actions qui leur sont accordés ;

- enfin, certaines zones identifiées comme prioritaires dans la géographie actuelle ont vu leur situation s'améliorer de façon telle qu'elles pourraient sortir de la géographie prioritaire.

¹ Rapport de 2006 de l'Observatoire national pour les zones urbaines sensibles.

² Rapport de la Direction générale des collectivités territoriales remis au Parlement sur la mise en place de la réforme de la dotation globale de fonctionnement - juillet 2005.

Pour cette raison, **votre commission plaide en faveur d'une révision de la géographie prioritaire**, dont les principes pourraient être les suivants :

- en premier lieu, ainsi que l'a proposé Bernadette Malgorn, présidente de l'Onzus, lorsque la situation du territoire concerné l'autorise, il faut prévoir **la mise en place d'un contrat de sortie progressive des dispositifs de la politique de la ville, échelonné sur plusieurs années ;**

- deuxièmement, il paraît indispensable de **reconsidérer les critères retenus pour identifier les zones prioritaires**, ainsi que **les coefficients de pondération appliqués pour le calcul de la DSU**, afin d'intégrer dans la nouvelle géographie prioritaire les zones en grande difficulté pourtant exclues des dispositifs de la politique de la ville et renforcer les moyens mis en œuvre au profit des zones prioritaires dont la situation est particulièrement préoccupante ;

- enfin, la géographie prioritaire de la politique de la ville et les modalités de calcul de la DSU devraient faire l'objet d'**une actualisation et d'une révision périodiques**, afin de répondre au mieux aux besoins des communes.

La mise en œuvre de ces principes permettrait à la fois de concentrer les moyens sur les territoires qui connaissent les plus grandes difficultés et de valoriser les effets positifs des politiques menées. A cet égard, la modulation des crédits accordés aux quartiers dans le cadre des Cucs, en fonction du classement établi par la Div selon l'ampleur de leurs difficultés économiques et sociales, va dans le bon sens.

Mais cela ne dispensera pas les autorités en charge de la politique de la ville d'**engager une réflexion plus globale sur la géographie prioritaire**, incluant la redéfinition des périmètres des Zus, des zones d'éducation prioritaire, des zones de revitalisation rurale et des ZFU, ainsi que la révision à la marge des modalités de calcul de la DSU.

2. Une clarification indispensable des compétences de l'Agence de cohésion sociale et de la délégation interministérielle à la ville

Au cours de l'examen du projet de loi pour l'égalité des chances, des inquiétudes se sont exprimées sur l'avenir de la délégation interministérielle à la ville (Div) après la mise en place de l'Ancsec envisagée par ce texte.

En effet, les activités de la nouvelle agence devraient empiéter dans une large mesure sur les missions anciennement dévolues à la Div, ce qui a d'ailleurs entraîné un transfert d'une partie de ses effectifs et de ses moyens.

Toutefois, le président de l'Ancsec et le délégué interministériel à la ville, auditionnés par votre rapporteur, ont confirmé le maintien de la Div et ont précisé la nouvelle répartition des compétences entre les deux structures.

La Div, direction d'administration centrale à **vocation interministérielle**, a dit préparer une réforme de son organisation pour tenir compte de la création de l'Anru et de l'Ancsec.

Elle devrait se recentrer sur **quatre missions essentielles** :

- la tutelle sur les deux nouvelles agences, l'Anru et l'Ancsec ;
- la conception, l'animation et la coordination des politiques de l'Etat en faveur des quartiers en difficultés, notamment la préparation du budget de la ville et des décisions du comité interministériel des villes (CIV) ;
- l'expérimentation et le développement de projets innovants ;
- la mise en œuvre des programmes de suivi et d'évaluation des crédits et dispositifs mis en place, notamment dans le cadre des Cucs et des conventions de rénovation urbaine.

Ainsi que l'a indiqué Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité : « *L'Anru, c'est pour le bâti, l'Ancsec c'est pour l'humain* », tandis que la Div doit rester « *un pilier de la politique de la ville, [avec] un rôle de prospection, d'évaluation et de coordination entre le volet urbain et le volet social* ». ¹

Pour sa part, la nouvelle Agence de cohésion sociale a vocation à gérer la mise en œuvre des Cucs et des programmes d'intervention définis par la Div, constituant à cette fin un **guichet unique**, sur le modèle de l'Anru. Toutefois, votre commission estime que de fortes incertitudes demeurent sur le pilotage local des politiques mises en œuvre dans le cadre des futurs contrats urbains de cohésion sociale (Cucs).

3. Définir les modalités du pilotage local de la politique de la ville

Ainsi que le rappelle la circulaire en date du 15 septembre 2006, le nouveau contrat de cohésion sociale est un document d'action stratégique élaboré par les partenaires locaux comportant **quatre parties principales** :

- **une première partie générale**, qui établit un **diagnostic** de la situation des quartiers concernés et définit le **projet urbain de cohésion sociale** à l'échelle de l'agglomération, en cohérence avec les documents contractuels existants (schéma de cohérence territoriale (Scot), plan local d'urbanisme (PLU), plan local de l'habitat (PLH), plan local pour l'insertion et l'emploi (PLIE) et contrat local de sécurité) ;

¹ Allocution prononcée lors de la présentation de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances et des contrats urbains de cohésion sociale (Cucs) lors du Comité interministériel des villes du 9 mars 2006.

- une deuxième partie consacrée aux **thématiques prioritaires d'intervention**, comprenant notamment un état des lieux de la mobilisation des politiques de droit commun nationales et locales, un projet thématique validé par les partenaires (Etat, collectivités territoriales, associations, bailleurs sociaux, caisses d'allocations familiales), indiquant les priorités d'actions assorties d'objectifs quantifiables au moyen d'indicateurs prédéfinis ;

- une troisième partie consacrée aux **modalités de pilotage, de suivi et d'évaluation** ;

- une quatrième partie consacrée au **financement du contrat**, précisant les engagements financiers de chacun des partenaires.

L'organisation territoriale de l'Ancsec

L'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances est organisée localement grâce à un comité régional, des directions régionales et des délégués départementaux, qui participent à la mise en œuvre des Cucs et à leur pilotage local.

• Le comité régional

Composition

Sa composition est définie par un arrêté du préfet de région. Il est composé à parité :

- de représentants de l'Etat et de ses établissements publics, dont tous les préfets de département, délégués de l'agence ;
- de représentants des collectivités territoriales, des organisations syndicales d'employeurs et de salariés, des organismes sociaux (sécurité sociale, mutuelles) et de personnalités qualifiées.

Le mandat de ses membres est de trois ans renouvelable.

Compétences

Le comité régional :

- adopte le programme régional de l'Ancsec ;
- délibère sur la programmation des crédits gérés par le directeur régional ;
- est informé de la répartition de dotations financières entre les départements de la région et des conditions d'exécution des conventions pluriannuelles ;
- veille à la coordination des travaux de l'agence avec l'action des services de l'Etat et à l'optimisation des crédits dans les domaines d'intervention communs.

Fonctionnement

Le comité est présidé par le préfet de région, qui est doté d'une voix prépondérante. Le directeur régional prépare l'ordre du jour et assure le secrétariat.

● **Les directions régionales**

Le directeur régional

Il est nommé par le directeur général, après avis du préfet de région. Il encadre l'équipe régionale et décide des concours financiers selon les conditions fixées par le directeur général. Il signe par délégation les décisions financières et rend compte au directeur général et au préfet de région.

Les missions de l'antenne régionale

Elles sont chargées :

- d'assurer la préparation, la conduite et l'évaluation des programmes d'actions qui lui sont confiés par le directeur général dans le cadre des missions de l'agence ;
- de gérer les crédits qui lui sont notifiés en propre et de décider de l'octroi des concours financiers et des subventions ;
- d'élaborer et de présenter au comité régional les orientations et les programmes régionaux d'actions.

Elles exercent leurs missions en liaison étroite avec les services de l'Etat et rendent compte régulièrement de leurs actions auprès du directeur général et du préfet de région. Elles apportent autant que nécessaire leurs concours et leur expertise aux préfets de département.

● **Les délégués départementaux**

Le délégué territorial de l'agence est le représentant de l'Etat dans le département :

- il est l'ordonnateur secondaire pour les programmes et crédits qui lui sont délégués par le directeur général ;
- il peut déléguer sa signature à un délégué territorial adjoint, dont il propose la nomination au directeur général ;
- il assure l'instruction des demandes de financement des dossiers de conventions, correspondant aux opérations mises en œuvre au niveau départemental, notamment celles relatives aux politiques de la ville ;
- dans le cadre des programmes d'intervention et des programmations financières qui lui sont notifiées par le directeur général, il signe les conventions et attribue les subventions prévues ou non par ces dernières ;
- il établit chaque année à l'attention du directeur général de l'agence un rapport relatif à l'état d'avancement des conventions signées dans le département, notamment celles concernant les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Source : Ancsec

D'après le guide méthodologique relatif aux Cucs rédigé par la Div, le pilotage local comprend deux niveaux :

- **le pilotage politique** est assuré par une instance réunissant le préfet, le président de l'EPCI compétent, les maires et, le cas échéant, les présidents du conseil général et du conseil régional ainsi que les représentants des principaux partenaires.

Cette instance valide le diagnostic du territoire, définit les orientations stratégiques et opérationnelles, mobilise les crédits des collectivités territoriales et procède aux arbitrages financiers, mandate la conduite du projet et l'instance technique de mise en œuvre et de suivi, assure la coordination et veille à la cohérence du projet et à son articulation avec les outils de programmation et de planification des territoires concernés (PLH, PLU, SCOT...).

- **le pilotage technique** doit être assuré par une équipe de direction de projet, mandatée par le comité de pilotage politique, pour animer et suivre la mise en œuvre du projet urbain de cohésion sociale, et disposer ainsi de la pleine légitimité nécessaire pour mobiliser les services opérationnels compétents.

Elle doit **coordonner les actions des différents intervenants** - services déconcentrés de l'Etat, collectivités territoriales, associations, opérateurs dans les domaines du logement, de l'action économique, de l'intégration, des transports et de l'action sociale - afin de mobiliser à bon escient les politiques de droit commun et les crédits qui leur sont alloués.

Pour la mise en œuvre, elle s'appuie sur les responsables et les équipes de projets de l'agglomération, des communes et des quartiers, pour élaborer les structures qui fondent **l'ingénierie du projet**.

Votre commission salue le travail de pédagogie de la Div et du ministère, qui permet de **clarifier les modalités du pilotage local des Cucs**. Toutefois, elle regrette que certaines incertitudes subsistent sur le rôle que pourraient jouer des instances locales, telles que le secrétariat général pour les affaires régionales (Sgar), pivot de la mise en œuvre des politiques communautaires et dont le rôle interministériel et interdépartemental, représenterait à son sens, une réelle valeur ajoutée.

C. LE RENFORCEMENT DES DISPOSITIFS DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Certains quartiers connaissent des difficultés persistantes en termes d'emplois, de créations et d'implantations d'entreprises. Cela explique qu'ils bénéficient de mesures d'exonérations fiscales et sociales dérogatoires, afin de retrouver une certaine attractivité économique. Tel est l'objectif des zones franches urbaines et de l'ensemble des dispositifs de revitalisation économique mis en œuvre dans le cadre du programme « équité territoriale et sociale et soutien ».

1. Le retard économique persistant des quartiers prioritaires

D'après les conclusions du rapport 2006 de l'Observatoire national pour les zones urbaines sensibles, les indicateurs observés sur la période 2003-2005 mettent en évidence « *un creusement des écarts entre les quartiers* ».

classés en Zus et les autres quartiers de l'agglomération à laquelle ils appartiennent ».

Si certains de ces indicateurs reflètent une « *dynamique positive* », notamment dans le domaine économique avec les créations d'activités dans les zones franches urbaines (ZFU), on constate, en revanche, une dégradation préoccupante, si l'on considère par exemple l'accès à l'emploi, la réussite scolaire ou la concentration spatiale des situations de pauvreté.

Dans les Zus :

- **le taux de chômage** est en moyenne de 22 %, soit plus de deux fois supérieur à celui observé dans les autres quartiers ;

- **le « surchômage » des jeunes** tend également à s'accroître, puisqu'il touche près de 42 % des actifs âgés de quinze à vingt-quatre ans, contre 22,7 % pour ceux résidant dans les autres quartiers ;

- **les revenus des ménages** est inférieur de 42 % à celui des ménages vivant dans les agglomérations de référence auxquelles elles appartiennent et le nombre de bénéficiaires du RMI est près de trois fois supérieur à la moyenne nationale ;

- **dans le domaine scolaire**, les écarts se sont creusés à leur détriment, si l'on considère le devenir des élèves de troisième orientés en seconde professionnelle, la proportion des élèves redoublant la seconde ou le taux de réussite au brevet des collèges (13 points d'écart entre les collèges de Zus et les autres collèges).

L'Observatoire précise en outre qu'il existe **une grande diversité des situations entre les Zus**, certaines étant très proches des moyennes nationales, d'autres en étant très fortement éloignées. Cette forte disparité des situations prouve **le bien-fondé d'une révision de la géographie prioritaire et de la mise en place d'un dispositif de sortie** ainsi que le propose votre commission.

2. Les zones franches urbaines confortées par la loi pour l'égalité des chances

Les zones franches urbaines avant la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances

Les 44 premières zones franches urbaines ont été créées par la loi du 14 novembre 1996 relative au pacte de relance pour la ville. Puis, la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003 a créé quarante et une nouvelles ZFU, ouvertes dès 2004.

A la fin de 2005, on dénombre quatre-vingt-cinq zones franches urbaines, dont soixante-dix-neuf en France métropolitaine. Les entreprises implantées en leur sein bénéficient d'exonérations dérogatoires du droit commun :

- pour les ZFU, dites de première génération, créées au 1^{er} janvier 1997, les dispositions dérogatoires s'appliquent aux entreprises créées ou implantées avant le 31 décembre 2007 ;

- pour les ZFU de deuxième génération, créées le 1^{er} janvier 2004, l'échéance a été repoussée au 31 décembre 2008.

● Nature des exonérations

Les établissements implantés en ZFU peuvent bénéficier d'une exonération :

- de cotisations patronales de sécurité sociale, de la contribution au fonds national d'aide au logement (Fnal) et du versement de transport ;

- de cotisations sociales personnelles au titre de l'assurance maladie et de la maternité ;

- de la taxe professionnelle (TP) ;

- de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) ;

- de l'impôt sur les bénéfices.

Les exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale sont accordées pendant une durée de cinq ans maximum à 100 %, puis à taux dégressif sur trois ans pour les entreprises de plus de cinq salariés (60 %, 40 %, 20 %) et sur neuf ans pour les entreprises de moins de cinq salariés (60 % les cinq années suivantes, 40 % les sixième et septième années, 20 % les huitième et neuvième années).

● Conditions des exonérations

Les exonérations ne sont cumulables avec aucune autre aide de l'Etat pour un même salarié au cours du même mois.

L'employeur doit verser au salarié ouvrant droit à l'exonération un salaire au moins égal au Smic ou au minimum conventionnel s'il est plus favorable.

Le salarié doit être en contrat à durée indéterminée ou en contrat à durée déterminée d'au moins douze mois et doit effectuer un horaire hebdomadaire d'au moins seize heures.

Les entreprises doivent employer au plus cinquante salariés à leur date d'implantation pour bénéficier de cette exonération, qui s'applique désormais dans la limite d'un plafond horaire égal à 1,4 Smic, en vertu de la loi de finances de 2006.

● La clause locale d'embauche

Une clause d'embauche locale est applicable à partir de la troisième embauche et pendant cinq ans à compter de la création ou de l'implantation de l'établissement en ZFU. Les résidents de la ZFU doivent représenter au moins 20 % des personnes embauchées si l'établissement s'est implanté avant le 1^{er} janvier 2002.

Pour les établissements plus récents, ce seuil a été relevé à 33 % et a été élargi aux résidents des zones urbaines sensibles (Zus) de l'agglomération dans laquelle est située la ZFU.

Source : d'après Hélène Thélot (février 2006), « Premières Informations », DARES, n° 06-2.

La loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances **proroge jusqu'au 31 décembre 2011** la période d'ouverture du droit à exonération dans les ZFU de première et deuxième générations. Elle crée également **quinze nouvelles**

ZFU, à compter du 1^{er} août 2006, dans lesquelles les exonérations s'appliquent aux entreprises ou associations qui s'y créent ou s'implantent, dans les mêmes conditions que pour les quatre-vingt-cinq ZFU existantes.

Le décret n° 2006-930 du 28 juillet 2006 portant création de nouvelles zones franches urbaines énonce les 23 communes concernées par la création des quinze nouvelles ZFU¹.

Le rapport remis au Parlement en application de l'article 27 la loi précitée du 31 mars 2006 précise les coûts et les résultats attendus de la mise en place de ces quinze nouvelles zones à l'échéance 2011 :

- le nombre d'emplois supplémentaires est estimé à 12.000, dont 4.000 au titre de la clause locale d'embauche ;

- le coût net en année pleine sur la première année est évalué à 36 millions d'euros, dont **16 millions au titre des exonérations de charges sociales**, si l'on neutralise l'effet des dispositifs d'allègements de droit commun Fillon ;

- en 2011, le coût net est estimé à 85 millions d'euros, dont **35 millions au titre des exonérations de charges sociales**.

Ce coût doit progresser de la façon suivante :

Échéancier des coûts estimés des exonérations fiscales et sociales dans les quinze nouvelles zones franches urbaines

Années	2007	2008	2009	2010	2011
Exo. fiscales	20	35	40	45	50
Exo. sociales :					
- brutes	31	40	47	56	66
- nettes (1)	16	21	25	30	35
TOTAL brut	51	75	87	101	116
TOTAL net	36	36	65	75	85

(1) : si l'on neutralise l'effet des dispositifs d'allègements de droit commun Fillon.

Source : D'après le rapport remis au Parlement en 2006 en application de l'article 27 de la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances.

Par ailleurs, la même loi prévoit que :

- des conditions identiques d'exonérations soient appliquées à toutes les ZFU, quelle que soit leur date de création, à compter du 1^{er} janvier 2008 ;

¹ Il s'agit des communes suivantes : Hérouville-Saint-Clair ; Montbéliard ; Orléans ; Behren-lès-Forbach ; Denain et Douchy-les-Mines ; Hem ; Auby, Flers-en-Escrebieux, Roost-Warendin, Douai et , Wazier ; Lyon 9° ; Toulon ; Avignon ; Sens ; Aubervilliers, Bobigny, Drancy et Pantin ; Neuilly-sur-Marne ; Choisy-le-Roi et Orly ; Saint-Benoît et Saint-André.

- les grandes entreprises bénéficient de mesures d'incitation fiscales à l'investissement ;

- les conditions d'implantation des surfaces commerciales soient assouplies, afin de développer le commerce de proximité dans les ZFU.

3. Les conditions de la réussite des zones franches urbaines

a) Des résultats très positifs en termes d'emplois

Comme le souligne le rapport de l'Onzuz, les ZFU continuent de produire une « dynamique positive » dans les quartiers où elles ont été créées.

Nombre annuel d'installations dans les ZFU de France métropolitaine

		2002	2003	2004	2005
ZFU de 1 ^{ère} génération	Nombre d'installations	3.400	4.800	5.300	5.700
	Part des créations pures dans l'ensemble des installations	61 %	64 %	64 %	64,5 %
ZFU de 2 ^e génération	Nombre d'installations	-	-	3.000	3.500
	Part des créations pures dans l'ensemble des installations	-	-	65 %	63 %
Ensemble des ZFU	Nombre d'installations	3.400	4.800	8.300	9.200
	Part des créations pures dans l'ensemble des installations	61 %	64 %	65 %	64 %

Définition : Installations = créations pures, réactivations, reprises, transferts

Source : répertoire Sirène, Insee.

En 2005, il en a résulté :

- en premier lieu, **l'installation de 9.200 entreprises supplémentaires**, dont 64 % nouvellement créées, ce qui porte à 13.900 le nombre d'établissements bénéficiant des exonérations de charges sociales ;

- en second lieu, **l'embauche de près de 13.500 nouveaux salariés** par les entreprises bénéficiant des exonérations, ce qui porte à 95.900 le nombre des salariés employés dans des établissements éligibles aux dispositifs d'exonération.

Exonération de charges sociales patronales en ZFU

	1997	2001	2002	2003	2004	2005
Etablissements bénéficiant de l'exonération de charges patronales	5.100	10.700	9.248	10.147	13.500	13.900
<i>Dont : établissements ayant embauché au moins un salarié ouvrant droit à l'exonération</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	2.307	2.339	3.664	<i>n.d.</i>
Nombre de salariés total dans les établissements bénéficiant de l'exonération	<i>n.d.</i>	80.100	77.200	81.300	90.500	95.900
Nombre de salariés total ouvrant droit à l'exonération de charges sociales patronales	28.400	65.000	55.567	54.627	68.600	67.700
<i>Dont : nombre de salariés embauchés</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	7.923	8.376	11.930	13.463

Note : les effectifs salariés sont en équivalents temps plein.

Champ : ZFU de 1^{ère} et de 2^{ème} générations pour 2004 et 2005 de France métropolitaine.

Source : Acoiss et Dares.

L'augmentation du nombre de salariés bénéficiaires devrait ainsi entraîner une hausse de la compensation versée par l'Etat à la sécurité sociale au titre des exonérations de charges accordées. Pour 2006, ce montant avait été estimé à 359 millions d'euros. Mais ces crédits ne devraient pas être intégralement consommés. C'est pourquoi, leur report sur l'exercice suivant permet de diminuer les crédits de paiement inscrits en loi de finances pour 2007 d'environ 60 millions d'euros. Ainsi, ceux-ci s'élèveront à **333 millions d'euros**, dont 16 millions d'euros, au profit des quinze nouvelles ZFU créées à compter du 1^{er} août 2006.

Coût des exonérations fiscales et sociales des zones franches urbaines

Zones franches urbaines	2005	2006 ⁽¹⁾	2007 ⁽²⁾
Exonération d'impôt sur les bénéfices	170	150	160
Exonération de taxe professionnelle	65	62	56
Exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties	10	11	11,5
Total des exonérations fiscales	245	223	227,5
Total des exonérations sociales	285	297	333
Total brut ZFU	530	520	563,5

⁽¹⁾ estimation ; ⁽²⁾ prévision

Source : Données pour PLF 2007 : exonérations fiscales : direction générale des impôts ; exonérations sociales : direction de la sécurité sociale (données Acoiss, CCMSA, Canam).

Toutefois, si l'essor de ce dispositif devait se traduire en cours d'année par une augmentation des crédits affectés à la compensation des exonérations de charges sociales, votre commission souhaite que les sommes manquantes ne soient pas prélevées sur les crédits des autres actions de ce programme, et notamment sur ceux destinés à

l'accompagnement social des populations des quartiers sensibles et à la prévention de la délinquance.

b) Améliorer l'accessibilité à l'emploi des personnes résidant en zones urbaines sensibles

En dépit de ces résultats satisfaisants, l'Observatoire souligne la persistance d'inégalités dans l'accès à l'emploi et aux dispositifs d'insertion.

C'est pourquoi, votre commission est particulièrement attachée à ce que soient poursuivies et renforcées les mesures mises en œuvre dans **quatre directions** :

• Le renforcement des dispositifs d'insertion par l'économique

Trois dispositifs d'insertion professionnelle sont financés dans le cadre de l'action « revitalisation économique » du programme « équité sociale et territoriale et soutien » :

- **les équipes emploi-insertion** (1,1 million d'euros), qui visent à faciliter l'accès aux informations relatives aux offres d'emplois et de formations et à orienter les demandeurs d'emploi dans leurs démarches auprès du service public de l'emploi et vers les maisons de l'emploi ; une soixantaine d'équipes seulement devraient être mises en place en 2007 ;

- **l'accompagnement des jeunes bénéficiaires du contrat d'insertion dans la vie sociale (Civis)**, pour lequel a été prévu 1,2 million d'euros pour financer, à titre expérimental, vingt-quatre postes de référents chargés d'accompagner dans leur parcours d'insertion professionnelle au moins 6.000 jeunes sous main de justice effectuant des peines de moins d'un an, en milieu carcéral ou ouvert ;

- **les Ecoles de la deuxième chance**, structures partenariales de statut privé, créées par les collectivités territoriales ou consulaires dans l'objectif d'offrir aux jeunes de seize à vingt-cinq ans, qui ont quitté le système éducatif sans emploi ni qualification, la possibilité d'acquérir un diplôme dans le cadre d'une formation duale incluant un stage en entreprise. A ce jour, il n'existe qu'une dizaine de sites, et cinq écoles devraient être ouvertes en Zus à la rentrée de 2007 avec une aide de 780.000 euros.

• L'adaptation des formations aux réalités de l'entreprise et du bassin local d'emploi est une nécessité absolue. Des études approfondies relatives aux départements connaissant les taux de chômage les plus élevés démontrent que, le plus souvent, les qualifications des résidents ne sont pas en adéquation avec les offres d'emplois. C'est pourquoi, **votre commission considère qu'il est indispensable de repenser la géographie des formations et de l'adapter aux caractéristiques des bassins d'emploi**. Ces formations localisées pourraient ainsi se mettre en place en partenariat avec les entreprises locales, l'éducation nationale et le service public de l'emploi.

• **La lutte contre les discriminations à l'embauche** est une autre priorité financée dans le cadre de l'action « revitalisation économique », au travers de la mise en place de soixante-dix plans de lutte contre les discriminations. Ces actions mériteraient d'être davantage développées en partenariat avec la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde).

• **L'aménagement des quartiers prioritaires et le développement des réseaux de transport public** constituent également un impératif pour favoriser la mobilité des personnes résidant dans les Zus et les ZFU. Les Cucs bénéficient pour 2007 d'une enveloppe de 8,6 millions d'euros pour financer des projets d'aménagements de faible ampleur, ne relevant pas de la rénovation urbaine, mais contribuant au développement économique des quartiers.

c) Créer des plateformes de soutien et d'aide à la création des entreprises

Votre commission tient également à souligner que les meilleurs résultats sont enregistrés dans les ZFU où la mise en œuvre du dispositif d'exonérations fiscales et sociales a été accompagnée en permanence par une véritable politique d'accueil et de soutien aux entreprises, notamment via les **plateformes d'appui à la création d'entreprises**.

Or, il apparaît que peu de ZFU disposent à ce jour de tels dispositifs, ce que votre commission déplore, car ils permettent d'augmenter l'efficacité des exonérations consenties aux entreprises dans ce cadre.

TROISIÈME PARTIE

LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA POLITIQUE DU LOGEMENT

I. UN PLAN DE DÉVELOPPEMENT ET D'AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT SANS PRÉCÉDENT

Le volet « logement » de la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale et le pacte national d'engagement pour le logement prévoient la mise en œuvre d'un plan de construction et de rénovation d'une ampleur sans précédent pour pallier l'insuffisance de logements, tant dans le parc social que dans le parc privé.

A. LA POURSUITE DE L'ESSOR ET DE LA RÉNOVATION DU PARC SOCIAL

1. Le respect des engagements du plan de cohésion sociale

A compter de 2005, le programme 12 du plan de cohésion sociale prévoit, hors PNRU, la construction de 100.000 logements locatifs sociaux par an : 500.000 logements seront réalisés entre 2005 et 2009, dont 310.000 logements financés par des prêts locatifs à usage social (PLUS) et des prêts locatifs aidés d'intégration (PLA-I), 140.000 logements financés par des prêts locatifs sociaux (PLS) et 50.000 logements construits par l'association foncière logement (AFL), avec le PLS « Foncière ».

Programmation de la construction de logements locatifs sociaux

	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Logements financés par des PLUS et des PLA-I	58.000	63.000	63.000	63.000	63.000	310.000
Logements financés par des PLS	22.000	27.000	27.000	32.000	32.000	140.000
Logements construits par PLS « foncière »	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

Dotations budgétaires programmées entre 2005 et 2009

<i>en millions d'euros</i>	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

Source : loi de programmation pour la cohésion sociale

Ainsi, pour 2007, le projet de loi de finances prévoit d'engager **481 millions d'euros** pour la construction de nouveaux logements sociaux, les crédits de paiement devant s'élever à 458 millions d'euros et couvrant majoritairement les engagements antérieurs. Cette impulsion donnée par le plan de cohésion sociale doit permettre un véritable rattrapage en matière de production de logements sociaux : celle-ci est passée de 56.288 en 2002 à 100.000 en 2006 et devrait se maintenir à ce niveau en 2007.

Ces moyens budgétaires importants sont complétés par des **mesures d'allégement fiscal d'environ 1,2 milliard**, principalement destinées aux bailleurs sociaux et visant à améliorer les conditions de financement des projets de construction, à alléger le coût des opérations et à faciliter la mobilisation des terrains à bâtir.

Elles sont détaillées dans le tableau suivant :

Avantages fiscaux dont bénéficient les bailleurs sociaux

<i>(en millions d'euros)</i>	Évaluation 2006	Évaluation 2007
Application du taux réduit de TVA pour les livraisons à soi-même	790	840
Application du taux réduit de TVA aux terrains à bâtir acquis par des organismes d'HLM	50	50
Exonération de la TFPB dont bénéficient les logements sociaux construits depuis moins de quinze ans	nc	nc
Abattement de TFPB pour les logements situés en Zus	nc	nc
Exonération d'impôt sur les sociétés pour les offices HLM et les Opac	300	300
TOTAL	1.140	1.190

(nc) : non chiffré

Votre commission se félicite de l'ampleur du plan de construction et de rénovation mis en œuvre et des moyens budgétaires importants qui y ont été consacrés par le Gouvernement au cours de cette législature.

2. L'inadéquation persistante de l'offre de logements aux besoins de la population

Malgré cet effort de construction sans précédent, on observe une inadéquation persistante de l'offre de logements aux demandes des ménages.

a) Les nouvelles composantes sociodémographiques de la demande de logement

Avec la modification des caractéristiques démographiques et sociales des ménages, la demande de logements connaît une double évolution :

- d'abord, elle augmente de façon significative du fait de la **hausse nette du nombre de ménages**, qui résulte de l'augmentation du nombre de personnes isolées et de familles monoparentales, consécutive aux divorces. Entre 1999 et 2005, on estime en moyenne à **319.000, le nombre de ménages qui se créent chaque année**. Or, chacun de ces ménages a besoin d'une résidence principale. Depuis 2004, le nombre de logements mis en chantier est supérieur à la demande potentielle de logements qui émane de ces nouveaux ménages. Mais, les retards qui se sont accumulés au cours des dernières années, du fait du déséquilibre récurrent entre la demande et l'offre de logement, n'ont pas encore été résorbés.

Nombre de logements mis en chantier

Années	Logements
2000	308.096
2001	307.711
2002	310.586
2003	314.364
2004	362.887
2005	410.188

- par ailleurs, **les ménages connaissent une forte dégradation de leur situation financière**, tandis que les dépenses de logement représentent une charge croissante dans leur budget. Ainsi, malgré la production de plus de 410.000 logements en 2005, les ménages éprouvent des difficultés persistantes à trouver un logement. Ce paradoxe trouve son origine dans l'inadéquation de l'offre à **une demande qui émane principalement des ménages modestes**.

b) L'insuffisance des logements très sociaux

La solution réside dans l'adaptation des composantes de la l'offre à la demande de logements. Le tableau ci-après détaille la structure de l'offre de logements financés chaque année.

Evolution du nombre de logements sociaux financés

Années	PLAI	PLA PLUS	PLUS CD (hors ANRU)	Total logements sociaux	PLA CFF puis PLS agréés ⁽¹⁾	Total général	Part des PLS
1994	11.078	68.575	-	79.653	-	-	-
1995	15.481	45.060	-	60.541	-	-	-
1996	8.617	43.219	-	51.836	5.225	57.061	9,2 %
1997	11.818	43.583	-	55.401	4.510	59.911	7,5 %
1998	15.597	30.463	416	46.476	4.966	51.442	9,7 %
1999	13.921	28.336	570	42.827	4.868	47.695	10,2 %
2000	5.050	31.325	1.661	38.036	4.081	42.117	9,7 %
2001	5.427	39.513	2.711	47.651	8.648	56.299	15,4 %
2002	5.188	36.412	2.856	44.456	11.834	56.290	21 %
2003	5.034	34.588	4.144	43.766	12.659	56.425	22,4 %
2004	6.037	51.548	4.521	52.106	20.598	72.704	28,3 %
2005 ⁽²⁾	7.674	45.437	-	53.111	22.629	75.740	29,9 %

⁽¹⁾ PLS depuis 2000, hors PLS réalisés par la Foncière.

Source : Ministère du logement

⁽²⁾ Données au 31 décembre 2005

Ainsi, on constate **un net infléchissement de la production des logements très sociaux depuis 1998** : les logements sociaux financés à l'aide d'un PLA-I sont passés de presque 15.600 à cette date à 5.050 en 2000. En 2005, on assiste à une légère remontée, la construction de logements de type PLA-I atteignant 7.674. Dans le même temps, la part des logements financés par des PLS passe de 9,7 % en 2000 à près de 30 % en 2005.

Or les objectifs fixés par le plan de cohésion sociale ne sont pas de nature à améliorer la situation, puisqu'il est explicitement prévu que la production de logements financés par des PLS augmente régulièrement pour atteindre une part proche de 40 % en 2008 et 2009.

Les conditions d'accessibilité aux différentes catégories de logements sociaux

• Le PLA-I

Les logements financés en prêt locatif d'intégration (PLA-I) sont destinés à des ménages qui cumulent de faibles ressources et des difficultés sociales. Suivant les catégories de ménages considérés, la valeur des plafonds de ressources des PLA-I se situe entre 55 % et 60 % des plafonds pris en compte pour accéder à un logement financé en PLUS. Les loyers sont limités à 88% du loyer maximum PLUS.

Le pourcentage de ménages pouvant accéder aux logements financés en PLA-I par rapport à la population totale est de 31,5 % (29,1 % en Île-de-France et 32,3 % en province).

• **Le PLUS**

Le prêt locatif à usage social (PLUS) a remplacé en 1999 le prêt locatif aidé (PLA). Il représente le principal mode de financement mis à disposition des organismes de logement social pour développer une offre locative à bon marché.

Depuis, le 11 janvier 1999, les plafonds de ressources applicables aux opérations PLUS (et PLA-I) sont révisés en fonction de l'évolution du Smic. Cette disposition, complétée par des mesures spécifiques de revalorisation en 1998 et 1999, a entraîné un relèvement des plafonds beaucoup plus important que celui du revenu moyen des ménages entre 1996 et 2002, et a contribué à augmenter le nombre des ménages pouvant accéder à un logement social.

Après la revalorisation des plafonds de ressources intervenue au 11 janvier 2005, la part des ménages susceptibles d'accéder au PLUS est désormais estimée à 67,7 % (64,0 % en Île-de-France et 68,5 % en province).

• **Le PLS**

Le prêt locatif social peut être mobilisé indifféremment par les organismes de logement social et par les investisseurs privés. Depuis le 29 juillet 2004, les plafonds de ressources des ménages pris en compte pour accéder à un logement financé en PLS sont de 140 % des plafonds PLUS pour la zone C, de 160 % pour la zone B et de 180 % pour la zone A. On estime à 82 % la part des ménages éligibles au PLS. Les loyers pratiqués sont égaux à ceux du PLUS majorés de 50 %.

Les bailleurs privés doivent s'engager à respecter les conditions de location pendant une période égale à la durée initiale du prêt, sans que celle-ci ne puisse être inférieure à neuf ans ni supérieure à trente ans. En revanche, l'engagement est illimité pour les bailleurs sociaux.

Source : d'après le rapport « Le mal logement » de la fondation Abbé Pierre - 2006.

Par ailleurs, on observe la même tendance dans le parc privé, ce qui aboutit à la **réduction de la part des logements à « bon marché »** qui, de 13 % en 2000, ne représentaient plus que 8 % à la fin de 2004.

**Part des logements à « bon marché »
dans la production de logements à vocation sociale**

Années	2000	2001	2002	2003	2004
PST	2.950	2.500	2.057	1.777	2.009
PLA-I	5.050	5.427	5.188	5.034	6.037
Logements à « bon marché »	8.000	7.927	7.245	6.811	8.046
Total logements à loyers maîtrisés	18.580	16.640	13.770	17.150	25.326
Total logements PLA-I, PLUS et PLS	42.117	56.299	56.290	56.425	72.704
Total logements à vocation sociale	60.697	73.939	70.060	73.575	98.030
Part des logements à « bon marché »	13 %	11 %	10 %	9 %	8 %

Source : Ministère du Logement, programme 12 du Plan de cohésion sociale

Il en résulte une **demande insatisfaite de logements locatifs sociaux** importante, puisque sur 1.300.000 demandes réelles, seules 433.000 ont pu être honorées en 2004, soit 870.000 demandes en attente.

C'est pourquoi, dans le cadre de la loi portant engagement national pour le logement, votre rapporteur a proposé **d'inciter les communes** assujetties à l'obligation de produire au moins 20 % de logements sociaux, **à construire plus de logements très sociaux**, en affectant d'un coefficient supérieur les logements financés à l'aide d'un PLA-I ou réalisé par l'Anah dans le cadre d'un programme social thématique (PST), pour le décompte des logements recensés chaque année.

3. Les retards pris dans la rénovation du parc social

Dans leur majorité, les immeubles du parc social ont été construits dans les années 60 à 70, et n'ont pour la plupart, jamais été rénovés. Ainsi, l'âge moyen du parc social est relativement élevé, ce qui explique l'ampleur du programme de réhabilitation engagé à la fois dans le cadre du PNRU et dans le cadre du plan de cohésion sociale.

La prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (Palulos) et le prêt complémentaire à cette prime participent au financement des opérations de réhabilitation des logements sociaux existants, tandis que les prêts locatifs à usage social construction démolition (PLUS-CD) permettent de financer la démolition des logements jugés obsolètes, pour reconstruire des logements plus modernes.

En 2005, **91.663 opérations de réhabilitation lourdes** ont été financées grâce à la Palulos, ainsi que 4.869 petits travaux, pour un coût total de **154,3 millions d'euros** (Zus incluses). Dans le même temps, 1.480 opérations de construction démolition ont été réalisées pour un montant de 5,34 millions d'euros. Les crédits affectés à ces dernières opérations pour 2005 et 2006 ont significativement diminué, car depuis 2004, les opérations de construction-démolition réalisées en Zus sont intégrées au programme « rénovation urbaine ».

Depuis 2004, **une enveloppe annuelle de prêts à 2,95 % d'un montant de 400 millions d'euros** permet de financer pendant cinq ans les travaux de réhabilitation de 100.000 logements. Ces prêts, accordés par la Caisse des dépôts et consignations, remplacent les prêts complémentaires à la Palulos et les prêts à l'amélioration (Pam) à 3,45 % et devraient permettre de rattraper le retard pris dans la rénovation du parc social.

B. LA MOBILISATION DES RESSOURCES DU PARC PRIVÉ

1. Le développement de l'offre locative privée

a) Le respect partiel des objectifs du plan de cohésion sociale

En vertu des dispositions de la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale et de la loi du 13 juillet 2006 portant

engagement national pour le logement, l'Agence nationale de l'habitat (Anah) est **un des acteurs majeurs** de l'action gouvernementale en faveur du développement de l'offre de logements privés.

Les objectifs qui lui ont été fixés par le programme 13 du plan de cohésion sociale prévoient la mise à disposition de **200.000 logements locatifs à loyers maîtrisés**, ainsi que la **réhabilitation et la remise sur le marché de 100.000 logements vacants entre 2005 et 2009**.

Dotation de l'Anah : objectifs et dotations réelles versées

<i>en millions d'euros</i>	2005	2006	2007	2008	2009
Objectifs du plan de cohésion sociale (1)	487	557	557	557	557
Montant de la dotation réelle (2)	440	505	527	ns	ns
Variation : (1) - (2)	47	52	30	ns	ns
Ecart cumulé	47	99	129	ns	ns

Source : Pact'Arhim

A ce titre, elle perçoit de la part de l'Etat une subvention annuelle qui ne peut être inférieure à celle prévue par l'échéancier fixé par le plan de cohésion sociale. Or, il apparaît que pour 2007, la dotation de l'Anah (507 millions d'euros, auxquels s'ajoutent 20 millions d'euros financés par la taxe sur les logements vacants) est inférieure à l'engagement financier de l'Etat, puisque le plan de cohésion sociale prévoyait une subvention de 557 millions d'euros, taxe sur les logements vacants incluse.

Programme prévisionnel de l'Anah en 2006

	Nombre de logements	Subvention moyenne par logement (en euros)	Coût total (en millions d'euros)
Production de logements à loyers maîtrisés	37.500	6.200	232,5
Remise sur le marché de logements vacants	18.000	2.500	45
Amélioration de logements appartenant à des propriétaires modestes	36.000	2.200	79,2
Lutte contre l'habitat indigne et traitement des copropriétés en difficulté	35.600	2.968	105,7
Adaptation des logements au handicap	14.500	3.400	49,3
Aide au développement durable	-	-	4,5
Autres interventions	-	-	11,1
TOTAL	141.600	ns	527,3

Source : projet annuel de performance

Cette dotation doit néanmoins permettre de financer la réalisation de **37.500 logements privés à loyer maîtrisé** et la **remise sur le marché de 18.000 logements vacants** et de participer activement à la rénovation du parc privé à vocation sociale, à l'adaptation des logements aux personnes âgées ou handicapées et à la lutte contre l'habitat indigne.

Les besoins de paiements de l'Anah pour 2007 sont ainsi estimés à **388 millions d'euros** : ils seront couverts par les 353 millions de crédits de paiement accordés à l'Anah par l'Etat, le produit de la taxe sur les logements vacants (TLV) de 20 millions d'euros et le fonds de roulement de l'agence, qui s'élève à 15 millions d'euros.

b) L'augmentation de l'offre de logements à loyer maîtrisé

L'Anah, parmi ses nouvelles missions, doit contribuer au développement d'une offre de logements privés accessibles aux ménages disposant de revenus modestes. Ce type de logements - ou logements à loyer maîtrisé - comprend :

- les logements conventionnés avec ou sans travaux ;
- les logements sous statut de la loi de 1948 ;
- les logements à loyer intermédiaire, c'est-à-dire compris entre le niveau des loyers libres et conventionnés, et qui sont réservés à des personnes ne dépassant pas un certain plafond de ressources.

Nombre de logements à « loyer maîtrisé » dans le parc locatif privé

Nombre de logements	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Subventionnés par l'Anah	107.600	111.200	118.414	135.500	127.700	115.005	87.291	84.761
Conventionnés	9.100	8.830	9.950	9.650	7.400	7.800	7.703	8.365
<i>dont PST</i>	<i>3200</i>	<i>3.030</i>	<i>3.430</i>	<i>2.950</i>	<i>2.500</i>	<i>2.057</i>	<i>1.777</i>	<i>2.009</i>
<i>dont OPAH</i>	<i>5.00</i>	<i>4.250</i>	<i>5.560</i>	<i>4.400</i>	<i>3.000</i>	<i>5.180</i>	<i>5.355</i>	<i>5.829</i>
<i>dont diffus</i>	<i>900</i>	<i>1.550</i>	<i>960</i>	<i>2.300</i>	<i>1.900</i>	<i>563</i>	<i>571</i>	<i>527</i>
% de logements conventionnés	8,5 %	7,9 %	8,4 %	7,1 %	5,8 %	6,7 %	8,8 %	9,9 %
A loyer intermédiaire		2.800	4.000	6.500	6.800	4.101	8.270	16.159
Maintenus régime loi de 1948		3.300	2.680	2.430	2.440	1.865	1.180	802
Total logements à loyer maîtrisé			16.630	18.580	16.640	13.770	17.150	25.326

Source : Anah

En plus des subventions qui sont accordées à l'Anah pour remplir cette mission (232,5 millions d'euros), la loi portant engagement national pour

le logement a créé un nouveau dispositif d'aide à l'investissement locatif, le « Borloo populaire », et réformé le dispositif « Robien », afin d'en corriger les effets pervers.

Le Gouvernement a souhaité en effet réorienter l'investissement locatif dans le logement neuf en répondant à **deux exigences** :

- recentrer la production de logements « Robien » dans les agglomérations où les marchés immobiliers sont les plus tendus ;

- offrir une offre de logements privés aux ménages disposant de revenus modestes ou intermédiaires.

Ainsi, les deux dispositifs sont complémentaires :

- le **dispositif « Borloo populaire »** est fiscalement plus attractif, avec une déduction forfaitaire de 30 % applicable sur les revenus bruts, mais les loyers doivent être inférieurs de 30 % à ceux du marché libre, afin de répondre à la demande de logements des ménages modestes ;

- à l'inverse, le **dispositif « Robien recentré »** est fiscalement moins avantageux, mais le propriétaire peut appliquer au locataire un loyer inférieur de seulement 10 % à ceux du marché libre.

Au total, ce sont plus de **60.000 logements neufs par an** qui sont prévus, grâce à la mise en œuvre de ces dispositifs. Leur coût estimé devrait représenter au total **630 millions d'euros en 2007** et environ 850 millions d'euros en 2009.

Évolution du coût estimé des dispositifs d'investissement locatif

<i>en millions d'euros</i>	2006	2007	2008	2009
Robien	300	490	490	430
Robien recentré	0	90	180	270
Total Robien	300	580	670	700
Borloo populaire	0	50	100	150
TOTAL	300	630	770	850

Ainsi, l'offre de logements à loyer maîtrisé connaît une hausse significative depuis 2002 puisqu'elle est passée de 13.770 à plus de 28.200 logements privés, destinés aux ménages disposant de revenus modestes ou intermédiaires. Elle devrait être dynamisée par la création du conventionnement sans travaux de l'Anah et répondre de façon plus adaptée à la demande des ménages, tant en termes de localisation géographique qu'en

termes de niveau de loyer, grâce à la mise en œuvre, dès le 1^{er} octobre 2006, des nouveaux dispositifs plus ciblés d'incitation à l'investissement locatif.

Offre de logements à loyer maîtrisé en 2005

2005	Logements conventionnés	Logements intermédiaires	Logements loi de 48	Total
Zone A	1.165	9.237	373	10.775
Zone B	4.786	5.809	137	10.732
Zone C	5.280	1.404	15	6.699
Total	11.231	16.450	525	28.206

2. La lutte contre l'habitat insalubre et indigne

a) Le rôle essentiel de l'Anah

Pour 2007, l'Anah consacrera près de **235 millions d'euros** à l'amélioration de l'habitat privé, financés sur la dotation qui lui est versée dans le cadre de l'action « construction locative et amélioration du parc ».

Une partie de ces aides contribue à la mise en place de plans de sauvegarde ou d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat (Opah), engagées en vue de **réhabiliter les centres-villes anciens ou les copropriétés dégradées** (Opah copropriétés). L'enveloppe consacrée à ce type d'opérations représente **105,7 millions d'euros pour 2007** et devrait permettre de **réhabiliter 35.600 logements**.

Puis l'Anah consacrera près de **80 millions d'euros** à l'amélioration de 36.000 logements appartenant à des propriétaires modestes et plus de **50 millions d'euros** à l'adaptation de 14.500 habitations pour les rendre accessibles aux personnes âgées et handicapées.

Enfin, **4,5 millions d'euros** seront employés à la réalisation de travaux d'aménagements, visant à limiter l'effet de serre et à dégager des économies d'énergie.

b) La faible implication de l'Etat

Deux actions du programme « développement et amélioration de l'offre de logement » concourent également à l'amélioration de l'habitat pour un montant modeste de 26 millions d'euros en autorisations d'engagement et 23 millions en crédits de paiement. Mais elles ne représentent qu'une part mineure du programme (respectivement 1,64 % et 0,54 %).

• **Les actions de lutte contre l'habitat indigne** nécessitent le repérage des logements indignes, l'établissement de diagnostics d'insalubrité ou de saturnisme, le relogement provisoire et l'accompagnement sanitaire et social des ménages occupants, les travaux de réhabilitation correspondants et les contrôles a posteriori des travaux réalisés.

Les communes bénéficient également de subventions pour financer des opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI), qui visent à démolir les logements insalubres pour reconstruire à leur place des logements sociaux.

En application de la loi de programmation pour la cohésion sociale, l'ordonnance n° 2005-1566 du 15 décembre 2005 relative à la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux a assoupli et facilité les conditions d'interventions de l'Etat, notamment en habilitant le maire à faire exécuter des travaux à la place du propriétaire en cas de menace sur la sécurité des occupants, sans avoir recours à des procédures trop longues.

Un programme d'action doit être mis en place par un groupe de travail interministériel, dans le but de sensibiliser les acteurs locaux et de favoriser la prise en compte des objectifs de résorption du logement indigne, conformément à l'engagement des législateurs.

• **L'action « réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction »** soutient la réalisation, par les professionnels du secteur, d'études, de recherches et d'expérimentations, visant à améliorer la qualité technique des constructions en veillant à la sécurité, à l'accessibilité et au caractère écologique des logements.

Pour 2006, la lutte contre l'effet de serre et les économies d'énergie, la santé publique des occupants, la sécurité et la prise en compte des risques naturels ou technologiques et l'accessibilité du cadre bâti aux personnes âgées ou handicapées seront privilégiées. Une dotation de 7,3 millions d'euros est prévue pour atteindre ces objectifs.

Votre commission estime que **les efforts consentis par l'Etat en faveur de la lutte contre l'habitat indigne et insalubre demeurent trop circonscrits**. Elle souhaiterait que les dotations à venir privilégient cette action, à son sens essentielle, pour assurer sans tarder des conditions de vie décente aux ménages les plus démunis.

II. CRÉER LES CONDITIONS D'UN MEILLEUR ACCÈS AU LOGEMENT

A. LE RÔLE ESSENTIEL DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

1. L'augmentation continue du taux d'effort des ménages pour le logement

a) La poursuite de la hausse des prix de l'immobilier

Depuis 2000, l'augmentation des prix de l'immobilier se poursuit, que ce soit dans le parc social ou dans le parc privé : les loyers se sont accrus de 3,7 % en 2006 (en glissement annuel), alors que cette hausse n'était respectivement que de 2,6 % et 3,5 % en 2004 et 2005.

En revanche, l'écart d'évolution entre le secteur libre et le parc social reste stable à + 0,9 point en 2005 et 2006, alors que celui-ci était négatif en 2004 (- 0,6 point), les loyers du parc social ayant connu une croissance supérieure à celle des loyers du parc privé.

Dans les deux cas, la hausse des loyers est nettement supérieure à l'augmentation des prix, ce qui traduit un taux d'effort des ménages en faveur du logement supérieur à celui produit les années précédentes.

Évolution des loyers moyens par catégorie de logements

(en pourcentage)

Années	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Indice général des loyers	1,3	1,2	1,7	3,0	2,6	3,5	3,7
Secteur libre	1,2	1,4	2,3	3,0	2,4	3,8	3,9
HLM	1,4	0,4	0,7	2,9	3,0	2,9	3,0
IPC	1,6	1,2	2,2	2,0	2,0	1,6	1,8

Source : Insee, enquête trimestrielle loyers et charges

Pourtant, le Gouvernement a engagé une politique de modération des loyers qui vise à ralentir la hausse des prix des logements, notamment dans le secteur libre.

L'indice de référence des loyers

L'article 35 de la loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale dispose que l'indice de référence des loyers (IRL) se substitue à la moyenne associée de l'indice du coût de la construction (ICC), comme référence pour la révision des loyers en cours de bail dans le parc locatif privé.

Testé sur les dix dernières années, ce nouvel indice affiche une évolution globale quasi-identique à celle de l'ICC sur la période, mais présente l'avantage de suivre une progression continue sans variations excessives ou erratiques. Ainsi, il devrait permettre de stabiliser l'évolution des loyers et préserver le pouvoir d'achat des locataires.

Le décret relatif à l'indice de référence des loyers n° 2005-1615 du 22 décembre 2005 définit ses modalités de calcul et de publication : l'indice de référence des loyers (IRL) est constitué pour 60 % de l'indice des prix à la consommation hors tabac et hors loyers (IPC), pour 20 % de l'indice du coût de la construction (ICC) et pour 20 % de l'indice des prix des travaux d'entretien et d'amélioration du logement (IPEA).

Conformément à l'article 163 de la loi de finances pour 2006, l'IRL est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2006.

Comme le montre le tableau ci-après, l'évolution de l'IRL est plus régulière et plus modérée que celle de l'ICC au cours des cinq dernières années.

En 2006, l'IRL a connu une croissance moins rapide que l'ICC au cours de la même période : aux premier et deuxième trimestres, l'IRL a augmenté de 2,46 % et 2,78 %, alors que l'ICC s'est accru dans le même temps de 7,24 % et 7,05 %, soit une différence de 9,05 points pour le premier semestre de 2006. A l'inverse, l'augmentation de l'ICC a été supérieure à celle de l'IRL aux deuxième et troisième trimestres de 2005.

Evolution de l'IRL et de l'ICC depuis le premier trimestre 2002

Années	Périodes	IRL	Variation annuelle ⁸ IRL (en %)	Variation annuelle ICC (en %)	Écart (ICC)-(IRL) (en points)
2006	2 ^{ème} trim.	105,45	+2,78	+7,05	4,27
	1 ^{er} trim.	104,61	+2,46	+7,24	4,78
2005	4 ^{ème} trim.	103,78	+2,30	+4,96	2,66
	3 ^{ème} trim.	103,07	+2,30	+0,47	-1,83
	2 ^{ème} trim.	102,60	+2,60	+0,71	-1,89
	1 ^{er} trim.	102,10	+2,79	+3,67	0,88
2004	4 ^{ème} trim.	101,45	+2,69	+4,53	1,84
	3 ^{ème} trim.	100,75	+2,59	+5,74	3,15
	2 ^{ème} trim.	100,00	+2,36	+5,41	3,05
	1 ^{er} trim.	99,33	+2,30	+3,55	1,25
2003	4 ^{ème} trim.	98,79	+2,32	+3,58	1,26
	3 ^{ème} trim.	98,21	+2,30	+2,82	0,52
	2 ^{ème} trim.	97,69	+2,27	+3,35	1,08
	1 ^{er} trim.	97,10	+2,19	+2,07	-0,12
2002	4 ^{ème} trim.	96,55	+2,22	+2,81	0,59
	3 ^{ème} trim.	96,00	+2,11	+2,18	0,07
	2 ^{ème} trim.	95,52	+2,32	+2,11	-0,21
	1 ^{er} trim.	95,02	+2,55	+3,02	0,47

Source : Insee

Ainsi, la politique de modération des loyers mise en place par le Gouvernement a permis un **ralentissement du rythme d'accroissement des loyers**, sans parvenir toutefois encore à en stabiliser le niveau et à supprimer l'écart entre l'évolution générale des prix et celle du coût du logement.

b) Une augmentation insuffisante des aides au logement

Les aides personnelles au logement permettent aux ménages disposant de revenus modestes d'accéder à un logement et de s'y maintenir. La réalisation de cet objectif peut être appréciée au regard de l'évolution de la part que représente le logement dans le budget des ménages (taux d'effort brut) et de la contribution des aides au logement pour la réduire (taux d'effort net).

Le projet annuel de performance, mis en place dans le cadre de la Lolf, proposait un indicateur destiné à comparer le taux d'effort brut des ménages (avant versement de l'aide) et le taux d'effort net (après versement de l'aide), en distinguant trois catégories de bénéficiaires (les salariés, les étudiants et les bénéficiaires de minima sociaux).

⁸ Rétropolation de l'évolution annuelle de l'IRL.

Pour 2007, l'indicateur proposé distingue les étudiants boursiers et non boursiers, mais il ne permet plus la comparaison entre taux d'effort brut et taux d'effort net, la référence au taux d'effort brut ayant disparu. **Votre commission le regrette car cela permettait d'identifier plus clairement les causes des variations du taux d'effort net des ménages.**

Taux d'effort net des ménages en faveur du logement

<i>en %</i>	2003	2004	2005		2006	2007	2009
Catégories de bénéficiaires	<i>Réalisé</i>	<i>Réalisé</i>	<i>Prévu</i>	<i>Réalisé</i>	<i>Prévu</i>	<i>Prévu</i>	Cible
Bénéficiaires de minima sociaux	15,7	17,7	20,2	19,5	19,5	19,5	19,5
Salariés	25,0	25,7	27,6	27,4	27,4	27,4	27,4
Étudiants non boursiers	23,8	24,8	26,3	25,8	25,8	25,8	25,8
Étudiants boursiers	n.c.	22,5	n.c.	23,8	23,8	23,8	23,8

Source : *Projet annuel de performance*

Ce tableau montre un accroissement du taux d'effort net des ménages toutes catégories confondues, ce qui signifie que **la hausse de l'effort des ménages en faveur du logement n'est pas compensée par celle des aides au logement.**

La revalorisation des barèmes permet normalement de maintenir l'efficacité sociale des aides au logement, en veillant à ce que le taux d'effort des ménages ne se dégrade pas. Le projet de loi de finances pour 2007 prévoit qu'elles seront actualisées au 1^{er} janvier, sur la base d'une **revalorisation de 1,8 % des loyers plafonds et du forfait de charges**, soit 250 millions d'euros de prestations supplémentaires, ce qui représente un coût pour l'Etat de 138 millions d'euros.

Pourtant, cette actualisation ne devrait pas permettre de couvrir l'évolution des loyers, estimée en 2006 à 3,7 %⁹. Il en résulte une augmentation continue du taux d'effort net des ménages en faveur du logement et une perte importante de pouvoir d'achat, qui peut s'avérer être particulièrement préjudiciable pour les ménages les plus modestes.

C'est pourquoi, votre commission propose que **l'évolution des aides au logement soit au moins indexée sur le nouvel indice de révision des loyers**. Il apparaît également opportun de **veiller à une meilleure revalorisation du forfait de charges**, dont l'évolution réelle est estimée à près de 5 %¹⁰.

⁹ *Indice général des loyers.*

¹⁰ *Une actualisation qui préserverait le pouvoir d'achat des aides, 2,4 % sur les loyers et 5 % sur le forfait de charges, représenterait une augmentation des prestations de 430 millions d'euros, dont 230 millions d'euros pour l'Etat.*

A cet égard, votre commission s'inquiète des conséquences d'une nouvelle disposition de la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, permettant de déroger à la liste des charges récupérables par les propriétaires, par la voie d'un accord collectif entre copropriétaires et locataires, dans deux domaines : l'amélioration de la sécurité et la prise en compte du développement durable. Toutefois, le décret n° 87-713 du 26 août 1987 fixant la liste des charges récupérables n'a pas encore été actualisé en conséquence.

c) Une charge croissante pour les fonds de solidarité pour le logement

Les fonds de solidarité pour le logement (FSL) ont vocation à attribuer des aides, afin de faciliter l'accès à un logement ou de permettre le maintien dans le logement en cas de dettes locatives.

L'article 65 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a transféré aux conseils généraux la gestion des FSL, en les fusionnant avec les fonds d'aide aux impayés d'eau et d'énergie. Les données chiffrées présentées par les tableaux ci-après concernent donc la période antérieure au transfert des FSL aux départements.

Évolution des ressources des fonds de solidarité pour le logement

<i>(en millions d'euros)</i>	2000	2001	2002	2003 ⁽¹⁾	2004 ⁽²⁾
Ressources disponibles	394	406	370	308	347
<i>dont dotation Etat</i>	75	74	69	56	72
<i>dont dotation conseils généraux</i>	81	78	77	62	86

⁽¹⁾ Estimation

Source : DGUHC

⁽²⁾ Résultats non définitifs sur 99 départements

A la fin de 2005, l'Assemblée des départements de France (ADF) a pourtant été en mesure de dresser un premier bilan de ce transfert, à partir des données transmises par une trentaine de départements :

- on observe d'abord une forte sollicitation des FSL pour des demandes de **couverture d'impayés de factures d'eau, de téléphone ou d'énergie**, qui représentent au total **14,2 millions d'euros**, dont 13 millions au seul titre des impayés d'énergie. En effet, ce poste de dépenses est en nette augmentation, dans la majorité des départements sondés, depuis l'application du décret du 10 août 2005 relatif à la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité et au vote d'une disposition relative à l'interdiction des coupures de fourniture d'eau, de chauffage et d'électricité, dans le cadre de la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement ;

- en outre, on constate que les dépenses d'aides et de prestations au titre de la couverture des impayés de loyers et de charges s'élèvent pour les mêmes départements à près de **58 millions d'euros**, en nette augmentation, du fait d'une part, de la hausse significative des loyers et des charges, d'autre part, de l'insuffisante revalorisation des aides au logement pour la compenser ;

- pourtant, **la compensation par l'Etat des coûts que représentent les FSL pour les départements**, étant fondée sur les dépenses de l'Etat en 2004, son montant ne devrait pas excéder **93,5 millions d'euros** pour l'ensemble des départements, ce qui paraît tout à fait insuffisant si l'on considère qu'un tiers des départements assument déjà pour 2005 près de 74 millions d'euros de charges au titre des FSL.

Évolution des dépenses engagées par les fonds de solidarité pour le logement

<i>en millions d'euros</i>	2000	2001	2002(1)	2003(2)	2004(3)
Aides au maintien	68,7	64,6	72,2	76	66,0
Aides à l'accès	80,4	76,8	82,7	84	82,5
Aides aux copropriétaires	0,07	0,4	0,4	1	0,4
Mise en jeu des cautionnements	7,5	6,4	7,0	8	5,5
Autres subventions		9,9	4,4	5	5,3
Prêts divers		5,3	3,1	4	0,8
Accompagnement lié au logement	52,9	56,6	63,8	66	63,6
Fonds associatif		1,8	2,2	3	3,3
Autres dépenses	5,1	0	0	0	0
Fonctionnement	23	23,2	24,5	26	23,4
Divers	0,8	0	0	0	2,0
Dépenses totales	238,7	245,0	263,4	273,0	252,9
dont aides et prestations(4)	214,9	221,8	238,9	247,0	227,6

⁽¹⁾ Résultats non définitifs

Source : DGUHC

⁽²⁾ Estimations

⁽³⁾ Résultats non définitifs sur 99 départements

⁽⁴⁾ Aides et prestations : total des dépenses des FSL non compris les frais de fonctionnement et les dépenses diverses.

Ainsi, votre commission est très préoccupée de la charge croissante que représentent les FSL pour les départements. C'est pourquoi, elle juge indispensable que les conditions de versement et de revalorisation des aides au logement soient réformées pour prendre la mesure des contraintes financières fortes que représente le coût du logement dans le budget des ménages, et éviter qu'elles se reportent sur les FSL.

2. Une réforme souhaitable des conditions de versement des aides au logement

a) La diminution de la contribution de l'Etat

Le programme « Aide à l'accès au logement » bénéficie d'une dotation de 4,9 milliards d'euros, en léger retrait par rapport à 2006. Malgré cette diminution, ce programme financera la revalorisation des aides personnelles au logement à hauteur de 1,8 % pour les loyers et les charges, à compter du 1^{er} janvier 2007.

Cette réactualisation s'accompagne d'une politique de modération des loyers qui résulte de l'entrée en vigueur du nouvel indice de révision des loyers (IRL) depuis le 1^{er} janvier 2006 et dont l'évolution a été constamment plus modérée que celle de l'indice du coût de la construction.

Evolution de la contribution de l'Etat au financement des aides au logement

(en millions d'euros)

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 ⁽¹⁾
5.187,3	5.261,4	5.141,3	5.378,9	5.346	5.503	5.529	5.107	4.911

⁽¹⁾ projet de loi de finances pour 2007

Dans ce contexte, on observe une **baisse significative de la contribution de l'Etat (- 3,8 %)** au financement du fonds national d'aide au logement (Fnal), qui s'explique par différents facteurs :

- des **facteurs d'ordre économique** tout d'abord, tels que l'augmentation du Smic, l'entrée en vigueur de l'indice de référence des loyers (IRL), qui modère la progression des loyers, et la diminution du taux de chômage ;

- l'apport exceptionnel de 150 millions d'euros qui résulte de la réforme des sociétés anonymes de crédit immobilier (Saci) ;

- l'augmentation des cotisations des employeurs, qui minimise la subvention d'équilibre de l'Etat au Fnal de 236 millions d'euros ;

- des économies de gestion et l'actualisation du ticket modérateur à la charge des ménages (+ 1 euro), qui pourraient représenter 60 millions d'euros.

Malgré la prise en charge par le budget de l'État d'une partie du coût de la revalorisation de 1,8 % des aides personnelles au logement, à hauteur de 138 millions d'euros, les moyens financés par ce programme sont en diminution par rapport à la loi de finances initiale de 2006.

Ressources du Fnal en 2006 et 2007

<i>(en millions d'euros)</i>	2006	2007	2006/2007	Variation <i>(en %)</i>
Régimes sociaux	3.649	3.614	- 35	- 0,96
- dont CNAF	3.560	3.506	- 54	- 1,5
- dont MSA	89	108	+ 19	+ 21,3
Cotisation des employeurs	1.850	2.016	+ 166	+ 9,0
Diversification des ressources du FNAL	300	290 ⁽¹⁾	- 10	- 3,33
Contribution de l'État	5.107	4.911	- 196	- 3,8
TOTAL	10.906	10.831	- 75	- 0,69

⁽¹⁾ Affectation d'une partie de la taxe sur les tabacs (140 millions d'euros) et contribution exceptionnelle des Saci (150 millions d'euros).

Toutefois, les moyens du Fnal demeurent stables, avec une diminution limitée à 0,69 %. En 2007, les prestations versées représenteront 10.619 millions d'euros contre 10.692 millions d'euros en 2006.

b) La nécessaire correction des inéquités du système

Chaque année, avec constance, votre commission dénonce les anomalies du système de calcul et de versement des aides au logement.

Aucun correctif n'ayant été apporté en réponse à ces critiques récurrentes, votre commission propose donc trois mesures propres à corriger les inéquités du système :

- la première prévoit **la révision trimestrielle** du montant de l'aide personnalisée au logement (APL) et de l'allocation de logement sociale (ALS) sur le fondement d'une **déclaration trimestrielle des ressources** ;

- la deuxième vise à **indexer, chaque année au 1^{er} janvier, les aides au logement (APL et ALS) sur le nouvel indice de référence des loyers (IRL)**, afin de mieux prendre en compte l'impact de la hausse des loyers sur le budget des ménages ;

- enfin, la troisième vise à **supprimer le mois de carence** avant le premier versement des allocations de logement, le code de la sécurité sociale prévoyant à ce jour, que l'allocation de logement est due à compter du premier jour du mois civil suivant celui du dépôt de la demande. Or, ce mois de carence est particulièrement pénalisant pour les ménages disposant de revenus modestes : il les contraint souvent à recourir à l'aide des fonds de solidarité pour le logement, sur lesquels est transférée la charge financière du non-versement immédiat de l'aide.

B. FACILITER L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ

L'action « soutien à l'accession à la propriété » a pour vocation de répondre aux aspirations d'une majorité de ménages, souhaitant devenir propriétaire d'un logement. Or, le plus souvent, l'acquisition d'un logement nécessite le recours à l'emprunt. Pour cette raison, l'Etat a prévu des dispositifs de garantie des prêts qui solvabilisent les ménages et sécurisent leur projet d'accession, tels que le prêt à l'accession sociale (PAS) et le prêt à 0 %, ou encore des mécanismes de garantie adaptés.

Cette action mobilise 14,7 millions d'euros de crédits, dont 10 millions d'euros sont consacrés au financement des prêts à 0 % accordés avant le 1^{er} février 2005. Cette dotation est en diminution de 82,6 %, du fait de la transformation du mode de financement des prêts à 0 % depuis le 1^{er} février 2005, l'absence d'intérêts perçus par les établissements de crédit étant désormais compensée par un crédit d'impôt sur les sociétés, plutôt que par une subvention versée sur les crédits budgétaires.

Cette dotation est donc complétée par une dépense fiscale estimée pour 2007 à 770 millions d'euros.

1. L'amélioration des modalités de financement des acquisitions

a) L'extension du prêt à 0 %

Créé en 1995 pour offrir un financement complémentaire aux particuliers qui souhaitent réaliser une opération de construction, d'acquisition d'un logement neuf ou d'acquisition d'un logement existant en vue de le rénover, le prêt à taux zéro (PTZ) a connu un certain essoufflement ces dernières années, du fait des fortes contraintes qui conditionnaient son octroi.

C'est pourquoi, le nouveau prêt à 0 % (NPTZ) lui a succédé depuis le 1^{er} février 2005, afin de renforcer l'accession à la propriété des ménages modestes :

- dans un premier temps, il a été **étendu à l'acquisition d'un logement ancien (avec ou sans travaux)** et aux opérations de location-accession, afin de tenir compte du surcoût que représente l'achat d'une habitation neuve ;

- en outre, la loi de finances pour 2006 a prévu d'en étendre le bénéfice aux ménages disposant de revenus intermédiaires, en **relevant le niveau des plafonds de ressources** et en modulant ses barèmes en fonction de la composition des ménages et de la zone d'implantation du logement ;

- enfin, à compter du 1^{er} janvier 2007, la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a prévu que **son montant pourra être majoré de 15.000 euros** pour permettre l'acquisition ou la construction d'un logement neuf par des ménages dont le niveau de ressources est inférieur au plafond d'accès à un logement social financé par un PLUS et qui bénéficient d'une aide versée par une collectivité territoriale.

Votre commission approuve ces aménagements qui devraient permettre à un plus grand nombre de personnes de bénéficier du nouveau prêt à 0 % et de renforcer la part des ménages modestes parmi les bénéficiaires.

Alors qu'en 2004, le nombre de PTZ émis était inférieur à 80.000, plus de 200.000 PTZ et NPTZ ont été émis en 2005. Pour 2007, le nombre de prêts accordés est estimé à 250.000, soit trois fois plus qu'en 2004.

b) La relance souhaitable du prêt social location-accession et du prêt à l'accession sociale

● **Le prêt social location-accession**

Créé par le décret n° 2004-286 du 26 mars 2004, le prêt social location-accession (PSLA) est un nouveau dispositif contractuel d'accession à la propriété accordé, sous condition de ressources, aux ménages qui achètent un logement neuf dans le cadre d'une opération agréée par l'Etat. Ce mécanisme leur permet, sans apport personnel, d'acquérir le logement qu'ils occupent en tant que locataires.

Les opérations réalisées dans le cadre de ce dispositif comportent deux phases. Au cours de la première, le logement est financé, comme une opération locative classique, par un opérateur HLM. Le ménage qui occupe le logement acquitte une redevance composée d'une indemnité d'occupation, des frais de gestion et d'une épargne, dite « part acquisitive ». A l'issue de cette première phase, dont la durée peut être variable, le ménage a la possibilité d'opter pour le statut d'accédant à la propriété. Ce contrat est ouvert à l'acquisition dans le neuf comme dans l'ancien.

Ce produit, plus attractif que le précédent dispositif, ouvre droit au taux réduit de TVA de 5,5 %, à une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pendant quinze ans et à l'APL accession. Il est éventuellement transférable de l'opérateur à un ménage accédant, et ne peut se cumuler avec un PTZ.

Depuis 2006, les plafonds de ressources ont été relevés et le prêt peut se cumuler avec un NPTZ, ce qui devrait permettre la signature d'un plus grand nombre de prêts d'ici à la fin de l'année. En 2004 et 2005, seuls 1.000 PSLA ont été distribués.

- **Le prêt à l'accession sociale**

Le prêt à l'accession sociale (PAS) est destiné à des ménages dont les revenus sont inférieurs aux plafonds de ressources appliqués au NPTZ. Il est distribué par les établissements de crédit ayant adhéré au dispositif de garantie de l'accession sociale à la propriété. Ce mécanisme permet d'indemniser les organismes prêteurs des pertes qu'ils pourraient supporter en cas d'insolvabilité des emprunteurs.

Votre commission souhaite que ce dispositif qui permet à des ménages à revenus modestes d'emprunter, sans risque de défaut de paiement pour le prêteur, soit pérennisé et conforté.

2. La création d'un nouveau mécanisme de garantie d'accession sociale à la propriété

La société de gestion du fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFGAS), créée par la loi de finances pour 1993, gère pour le compte de l'Etat la garantie accordée aux prêts à l'accession sociale (PAS) et aux prêts à taux zéro (PTZ).

L'objectif est d'indemniser les établissements de crédit des pertes qu'ils auraient à subir en cas de défaillance d'un emprunteur et de modérer le taux d'intérêt servi par les banques aux ménages accédants disposant de revenus modestes.

Depuis sa création, le dispositif mis en place a permis de garantir plus d'un million de prêts pour un montant de 42 milliards d'euros.

Le FGAS était jusqu'à présent alimenté par des cotisations versées par l'Etat et les établissements de crédit qui adhéraient au principe, selon des modalités fixées par convention, en prévision des décaissements futurs au titre des sinistres.

L'article 34 de la loi de finances pour 2006 a prévu que les disponibilités du fonds, estimées à 1,4 milliard d'euros, seront reversées en totalité au budget de l'Etat et que sera parallèlement mis en place un nouveau dispositif, afin de maintenir pour les emprunteurs les mêmes conditions de garantie. Ainsi, malgré la suppression du fonds, les prêts d'accession sociale et les prêts à taux zéro garantis ont continué à être distribués.

A compter du 1^{er} janvier 2007, un nouveau dispositif de garantie devrait être mis en place, la garantie de l'Etat restant subordonnée à la participation financière des établissements de crédit. A titre transitoire les prêts qui sont versés ou dont l'offre de prêt est émise entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2006 sont garantis par l'Etat dans les mêmes conditions qu'en 2005, c'est-à-dire, sans intervention d'un fonds de garantie.

Le dispositif devrait être mis au point dès que les discussions engagées par le Gouvernement avec les banques aboutiront à un accord sur leurs modalités de participation à ce nouveau fonds.

*

* *

Considérant que les crédits consacrés à la politique de la ville et du logement sont à la hauteur des défis qui se posent dans ce domaine, au vu des observations formulées dans le présent avis et sous réserve des amendements qu'elle vous propose, votre commission s'est déclarée favorable à l'adoption des crédits de la mission interministérielle « Ville et logement » et aux articles 62 et 62 *bis* qui lui sont rattachés.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

Article 62

*(art. L. 834-1 du code de la sécurité sociale
et art. L.351-6 du code de la construction et de l'habitation)*

Harmonisation du taux des cotisations versées par les employeurs au Fnal

Objet : Cet article prévoit que le fonds national d'aide au logement soit géré par la Caisse des dépôts et consignations et que le taux des cotisations versées par les employeurs publics à ce fonds soit aligné sur ceux appliqués aux cotisations des employeurs 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, en application de l'ordonnance n° 2005-655 du 8 juin 2005 relative au logement et à la construction, ce fonds finance également l'aide personnalisée au logement (APL).

Le présent article entend simplifier les modalités de financement du Fnal et à en augmenter les recettes, afin de répondre aux besoins des ménages les plus modestes, bénéficiaires de ces deux allocations.

Le financement des aides personnelles au logement

Les régimes sociaux et l'État participent au financement de plusieurs aides au logement versées à des propriétaires ou des locataires sous condition de ressources : l'allocation de logement familiale (ALF) l'allocation de logement sociale (ALS) et l'aide personnalisée au logement (APL), qui ont été créées pour répondre chacune à des besoins différents.

- Créée en 1948, l'**ALF** est destinée aux couples ayant des personnes à charge, aux personnes isolées et aux jeunes ménages sans enfant, mariés depuis moins de cinq ans. Elle est entièrement financée par la branche famille de la sécurité sociale, *via* le **fonds national des prestations familiales (FNPF)**, qui est alimenté par les cotisations familiales des employeurs et par 1,1 % de CSG. Il ne bénéficie d'aucune ressource budgétaire en provenance de l'Etat.

• Créée par la loi du 16 juillet 1971, l'ALS était initialement destinée aux personnes âgées, aux infirmes et aux jeunes travailleurs de moins de vingt-cinq ans. En 1990, le bénéfice de l'ALS a été étendu aux catégories exclues des aides personnelles, et répondant à la seule condition de ressources. Elle est financée par le **fonds national d'aide au logement** (Fnal), alimenté principalement par le programme « aide à l'accès au logement » de la mission budgétaire « Ville et logement » et par une cotisation des employeurs. La caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) ne contribue donc pas au financement de cette prestation. En revanche, elle en assure le versement à une grande majorité des bénéficiaires.

• L'APL, créée par la loi du 3 janvier 1977 portant réforme de l'aide au logement, marque la priorité donnée à l'aide à la personne par rapport à l'aide à la pierre. Elle était jusqu'à présent financée par le fonds national de l'habitat (FNH), géré par la Caisse des dépôts et consignations et alimenté par une subvention d'équilibre inscrite au budget du ministère du logement et une contribution provenant des régimes de prestations familiales (FNPF et budget annexe des prestations sociales agricoles) et du Fnal, dite « contribution au FNH-Fnal », d'un montant correspondant aux allocations de logement familiale et sociale, qui auraient été financées par ces régimes en l'absence d'APL.

• **Le fonds national d'aide au logement (Fnal)**

Le Fnal a été créé en 1971 en vue de centraliser les recettes et les dépenses correspondant à l'ALS. Il est administré par des représentants de l'État et les principaux régimes de sécurité sociale intéressés à son financement.

Depuis le 1^{er} janvier 2006, en application de l'ordonnance n° 2005-655 du 8 juin 2005 relative au logement et à la construction et du décret n° 2005-1733 du 30 décembre 2005 modifiant le code de la construction et de l'habitation et relatif au fonds national d'aide au logement, le Fnal a intégré les recettes du FNH et assure le financement de :

- l'allocation de logement sociale (ALS) ;
- l'aide personnalisée au logement (APL) ;
- la prime déménagement ;
- les dépenses de gestion qui se rapportent à ces trois prestations ;
- les charges du conseil national de l'habitat (CNH).

Le Fnal finance également l'aide aux organismes qui hébergent à titre temporaire des personnes défavorisées et l'aide à la gestion des aires de nomades.

Conformément à l'article L. 351-7 du code de la construction et de l'habitation, modifié par l'ordonnance précitée du 8 juin 2005, le Fnal est alimenté par **quatre catégories de recettes** :

- le produit des cotisations des employeurs prévues à l'article 834-1 du code de la sécurité sociale ;
- 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 prévu à l'article 575 du code général des impôts ;

- enfin, une dotation de l'Etat qui assure l'équilibre du fonds.

Parmi les **cotisations versées par les employeurs**, on distingue :

- une cotisation de 0,1 %, assise sur les salaires plafonnés, due par l'ensemble des employeurs, qu'ils soient publics ou privés ;

- une cotisation de 0,4 %, assise sur la totalité des salaires, à l'exception de ceux versés par les employeurs occupant moins de vingt salariés, de ceux relevant du régime agricole, de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics administratifs.

● **Le présent article vise**, en complément de la cotisation de 0,1 %, assise sur les salaires plafonnés, due par l'ensemble des employeurs, à **assujettir les employeurs publics au paiement de la cotisation de 0,4 % sur la totalité des salaires, d'ici à 2008**. La rédaction de l'article L. 834-1 du code de la sécurité sociale a ainsi été modifiée en conséquence.

Cette mesure devrait permettre de dégager un afflux de recettes supplémentaires de **472 millions d'euros**. Afin de permettre une montée en puissance progressive de ce nouveau mode de financement, il est prévu une période transitoire pendant laquelle, en 2007, les employeurs publics contribueront à hauteur de 0,2 %, soit **236 millions d'euros de recettes supplémentaires pour le Fnal**, puis à hauteur de 0,4 % de la masse salariale à partir de 2008.

● En outre, le présent article modifie l'organisation de la gestion du Fnal.

L'article L. 351-6 du code de la construction et de l'habitation dispose que le Fnal est administré par un **conseil de gestion**, dont la composition, les modes de désignation des membres et les modalités de fonctionnement sont fixés par le décret n° 2005-1733 du 30 décembre 2005 modifiant le code de la construction et de l'habitation et relatif au fonds national d'aide au logement.

Ce décret précise que le conseil de gestion est présidé par l'un des représentants du ministre chargé du logement et se compose : de trois représentants du ministre chargé du logement ; d'un représentant du ministre chargé du budget ; d'un représentant du ministre chargé des finances ; de deux représentants du ministre chargé de la sécurité sociale ; d'un représentant du ministre chargé de l'action sociale ; d'un représentant du ministre chargé de l'agriculture ; du directeur général de la Caisse des dépôts et consignations ou de son représentant ; du président du conseil d'administration de la Cnaf ou de son représentant ; du président du conseil central d'administration de la mutualité sociale agricole (MSA) ou de son représentant et du président du conseil d'administration de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss) ou de son représentant.

En outre, le même décret - articles R. 351-38 et R. 351-39 du code de la construction et de l'habitation - dispose que, chaque année, sur proposition

du président, le conseil de gestion adopte pour l'exercice à venir, et au plus tard au 31 mars, **l'état prévisionnel des recettes et des dépenses du Fnal**, ainsi que le compte financier et le rapport d'activité concernant l'exercice écoulé. Une fois adopté, l'état prévisionnel des recettes et des dépenses doit être approuvé par les ministres chargés des finances, de la construction et de l'habitation, de l'agriculture et de la sécurité sociale.

Les dispositions du présent article prévoient que **le Fnal soit désormais géré par la Caisse des dépôts et consignations**. Auparavant, celle-ci gérait le FNH, dont les recettes ont été intégrées au Fnal par l'ordonnance précitée du 8 juin 2005.

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté **deux amendements** d'ordre rédactionnel.

III - La position de votre commission

Votre commission est favorable à l'alignement des taux de cotisation des employeurs publics sur celui des employeurs du secteur privé, estimant que cela renforce l'équité du système de financement du Fnal.

En outre, et à condition que l'Etat maintienne son effort en faveur des aides au logement, elle considère que ces ressources supplémentaires pourraient contribuer à une meilleure revalorisation des aides, afin de limiter la hausse continue du taux d'effort net des ménages en faveur du logement.

Par ailleurs, elle n'est pas opposée au transfert de la gestion du Fnal à la Caisse des dépôts et consignations, celle-ci ayant démontré son efficacité et sa compétence dans la gestion du fonds national de l'habitat.

Elle est donc favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Article 62 bis

Versement exceptionnel d'un concours de la caisse de garantie du logement locatif social à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine

Objet : Cet article, ajouté par l'Assemblée nationale, a pour objet d'autoriser, à titre exceptionnel, la caisse de garantie du logement locatif social à verser à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine un concours de 25 millions d'euros pour 2007.

I - Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale

L'article 12 de la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine dispose que les recettes de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) sont constituées notamment d'une contribution de la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS).

Ses modalités de versement sont définies par l'article L. 452-4-1 du code de la construction et de l'habitation, qui prévoit qu'une partie des cotisations additionnelles perçues par la caisse est affectée à l'Anru. Lesdites cotisations sont versées au premier trimestre de chaque année par les organismes d'habitations à loyer modéré et les sociétés d'économie mixte.

La part des cotisations versées, qui doit être comprise entre 40 % et 50 %, est fixée par un arrêté des ministres chargés du logement, de la ville, de l'économie et des finances, après avis du conseil d'administration de la CGLLS. Celle-ci dépend du produit prévisionnel des cotisations additionnelles perçues par la caisse.

Or, le produit desdites cotisations pour 2004 et 2005 ayant été inférieur aux prévisions, l'Anru n'a pas pu percevoir les recettes correspondantes pour ces deux années.

C'est pourquoi, le présent article, à l'initiative du Gouvernement, a pour objet d'opérer un rattrapage des versements attendus de la caisse au profit de l'Anru, au titre des années 2004 et 2005.

II - La position de votre commission

Votre commission se réjouit de l'afflux de crédits neufs au profit de l'Anru. Toutefois, elle aurait souhaité obtenir des précisions relatives aux montants effectivement attendus en 2004 et 2005 et aux raisons précises qui ont conduit le Gouvernement à retarder ce versement.

Elle émet le vœu qu'à l'avenir, les crédits qui reviennent à l'Anru conformément aux dispositions de la loi du 1^{er} août 2003 précitée, soient versés sans retard, d'autant que le programme national de rénovation urbaine entre dans sa phase opérationnelle. Le défaut ou le retard dans les versements de crédits pénaliseraient en effet fortement l'avancement de la réalisation du programme de rénovation et iraient à l'encontre des engagements de l'Etat.

Sous ces réserves, elle a donné un avis favorable à l'adoption du présent article.

SIGLES UTILISÉS

ALF :	Allocation de logement familiale
ALS :	Allocation de logement sociale
APL :	Aide personnalisée au logement
Ancsec :	Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
Anlci :	Agence nationale de lutte contre l'illettrisme
Anru :	Agence nationale pour la rénovation urbaine
CDC :	Caisse des dépôts et consignations
Cucs :	Contrat urbain de cohésion sociale
Div :	Délégation interministérielle à la ville
DSU :	Dotation de solidarité urbaine
DSUCS :	Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale
ENL (loi) :	Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement
Fasild :	Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations
FGAS :	Fonds de garantie à l'accession sociale à la propriété
Fiv :	Fonds d'intervention pour la ville
Fnal :	Fonds national d'aide au logement
FSL :	Fonds de solidarité logement
Lolf :	Loi organique relative aux lois de finances
Mous	Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale
Onzus :	Observatoire national des zones urbaines sensibles
PAS :	Prêt à l'accession sociale
PLA-I :	Prêt locatif aidé d'intégration
PLS :	Prêt locatif social
PLUS :	Prêt locatif à usage social
PNRU :	Programme national de rénovation urbaine
Saci :	Sociétés anonymes de crédit immobilier
SCV :	Service civil volontaire
ZFU :	Zone franche urbaine
Zus :	Zone urbaine sensible

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DES MINISTRES

Réunie le mardi 17 octobre 2006, sous la présidence de M. Nicolas About, président, la commission a procédé à l'audition de Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité, sur le projet de budget de son ministère pour 2007 (mission « Ville et Logement »).

Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité, a rappelé que l'effort financier exceptionnel réalisé en faveur du logement a permis d'atteindre un rythme de production annuelle historique de 430.000 logements, grâce à la construction de 93.000 logements sociaux, une mobilisation accrue du parc privé et un triplement de l'accession sociale à la propriété avec l'octroi de 250.000 prêts à 0 %.

Si l'on excepte l'impact de la réforme du prêt à 0 %, désormais financé par un crédit d'impôt accordé aux établissements de crédit, le projet de loi de finances pour 2007 permet de poursuivre les opérations engagées dans le cadre du programme « développement et amélioration de l'offre de logement », dont les autorisations d'engagement ont été augmentées de 3,7 %. La diminution apparente des crédits s'explique par la baisse des dépenses budgétaires qui résulte de l'extinction de l'ancien prêt à 0 % et par le versement aux organismes de logement social de 220 millions d'euros de ressources extrabudgétaires, avancées par la Caisse des dépôts et consignations.

Ainsi, les engagements du plan de cohésion sociale en matière de logement sont respectés :

- 481 millions d'euros seront consacrés au parc social et permettront de réaliser 100.000 logements locatifs sociaux ;

- les moyens d'intervention de l'agence nationale de l'habitat (Anah), 527 millions d'euros, ont augmenté de 4,4 % et permettront de financer 37.500 logements privés à loyer maîtrisé, la remise sur le marché de 18.000 logements récents ainsi qu'un plan de lutte contre l'habitat indigne et de traitement des copropriétés dégradées ;

- 40 millions d'euros seront affectés à la création de 3.500 places nouvelles dans les aires d'accueil pour les gens du voyage ;

- enfin, avec des crédits en hausse de 26 millions d'euros, 9.700 logements feront l'objet d'un diagnostic et d'un contrôle en matière de saturnisme et d'insalubrité, et 500 habitations seront réhabilitées d'office par l'Etat.

Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité, a souligné l'effort particulier réalisé en faveur de l'accession sociale à la propriété grâce à la montée en charge du nouveau prêt à 0 %, financé par un crédit d'impôt sur les sociétés, et à l'application du taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de 5,5 % aux opérations en accession sociale dans les zones urbaines sensibles. Ces mesures représentent respectivement une dépense fiscale de 770 millions d'euros et de 300 millions d'euros en 2007.

Parallèlement, le programme « aide à l'accès au logement » bénéficie d'une dotation de 4,9 milliards d'euros, en léger retrait par rapport à 2006. Néanmoins, ce programme financera la revalorisation des aides personnelles au logement à hauteur de 1,8 % pour les loyers et les charges, à compter du 1er janvier 2007. Cette réactualisation, dont l'impact budgétaire s'élève à 127 millions d'euros, s'accompagne d'une politique de modération des loyers qui résulte de l'entrée en vigueur du nouvel indice de révision des loyers (IRL) depuis le 1er janvier 2006 et dont l'évolution a été constamment plus modérée que celle de l'indice du coût de la construction.

Plusieurs facteurs expliquent la baisse de la dotation de l'Etat versée au fonds national d'aide au logement (Fnal) : l'augmentation du Smic, l'entrée en vigueur de l'IRL, qui modère la progression des loyers, et la diminution du taux de chômage ; l'apport de 150 millions d'euros qui résulte de la réforme des sociétés anonymes de crédit immobilier (Saci) ; l'augmentation des cotisations des employeurs, qui minimise la subvention d'équilibre de l'Etat au Fnal de 70 millions d'euros ; des économies de gestion et d'actualisation du ticket modérateur à la charge des ménages qui pourraient représenter 60 millions d'euros.

Concernant les deux programmes relatifs à la politique de la ville, **Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité**, a confirmé l'effort significatif de l'Etat en faveur des quartiers en difficulté puisque les crédits accordés pour 2007 s'élèvent à 1,2 milliard d'euros. Ils permettent de financer deux priorités :

- d'une part, l'accélération de la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine (PNRU) : 201 projets portant sur 355 quartiers ont déjà été validés, pour un montant de 23 milliards d'euros de travaux, dont 7,2 milliards financés par l'Agence nationale de rénovation urbaine (Anru). L'agence est dotée, pour 2007, de 556 millions d'euros en crédits de paiement, soit plus du double de la dotation versée par l'Etat en 2006 ;

- d'autre part, la consolidation des moyens alloués à l'insertion sociale et professionnelle des habitants, qui atteignent, en 2007, 795 millions

d'euros : les crédits du fonds interministériel d'intervention pour la ville (Fiv) sont reconduits à hauteur de 191 millions d'euros ; 93 millions d'euros seront consacrés à la création de nouveaux postes d'adultes-relais ; 112 millions d'euros (contre 99 en 2006) financeront le développement des équipes de réussites éducatives, afin d'atteindre le nombre de 500 projets opérationnels en 2007 ; enfin, les exonérations fiscales et sociales dans les zones franches urbaines donneront lieu à une compensation intégrale de l'Etat de 333 millions d'euros.

Si l'on tient compte de la contribution des autres ministères, l'effort global de l'Etat en faveur de la politique de la ville représente 3,7 milliards d'euros pour 2007.

Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité, a par ailleurs indiqué que la politique de la ville sera mise en œuvre dans un cadre rénové. Ainsi, les nouveaux contrats urbains de cohésion sociale (Cucs), qui succèdent aux contrats de ville, bénéficieront d'une enveloppe annuelle de 380 millions d'euros sur trois ans et interviendront prioritairement sur l'emploi et le développement économique, le cadre de vie, la réussite éducative, la santé, la prévention de la délinquance et la citoyenneté. De plus, l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Ancsec), créée par la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, sera l'opérateur de l'Etat sur le volet « humain » de la politique de la ville.

Mme Valérie Létard, rapporteur pour avis de la mission « Ville et logement », a souhaité connaître les domaines d'intervention de la politique de la ville dans lesquels les politiques de droit commun sont en retrait et quelles sont les missions, l'origine des crédits et les modalités de gestion du futur fonds d'intervention pour la prévention de la délinquance. Elle s'est également interrogée sur les modalités de la mise en place de l'Ancsec et des Cucs ainsi que sur les contours de la nouvelle géographie prioritaire.

Enfin, elle a demandé s'il est possible de dresser un premier bilan de la professionnalisation et de la formation des personnes intervenant dans le cadre de la politique de la ville et d'évaluer les résultats de la réforme de la dotation de solidarité urbaine (DSU).

Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité, a indiqué que le document de politique transversal serait communiqué prochainement au Parlement et qu'il évalue à 3,7 milliards d'euros l'ensemble des crédits consacrés à la politique de la ville par le budget de l'Etat. La réunion du comité interministériel à la ville le 9 mars 2006 a été l'occasion de remobiliser certains ministères, notamment ceux chargés de la culture ou de la jeunesse et des sports. A cet égard, les nouveaux Cucs joueront le rôle de levier pour mobiliser les crédits de droit commun autour d'un projet interministériel d'application locale, tandis que la Div assurera le suivi et le cadrage des financements obtenus.

Concernant le fonds d'intervention pour la prévention de la délinquance, elle a rappelé que la mission qui lui est confiée dépassant largement les limites de la politique de la ville, il paraît peu probable que ce fonds soit géré par l'Ancsec et que ses crédits soient ponctionnés sur le Fiv.

Elle a ensuite précisé que la mise en place de l'Ancsec aura lieu le 19 octobre en présence du Premier ministre et que son directeur général, M. Dominique Dubois, et sa présidente, Mme Alix de la Bretesche, seront chargés de l'organisation et de la gestion de l'agence. Conformément à la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, l'agence se verra confier quatre missions essentielles : la gestion des crédits de la politique de ville mise en œuvre dans le cadre des Cucs, la poursuite des missions d'intégration du Fasild à l'exception de la gestion du CAI et de l'accueil des primo-arrivants, transférés à l'Anaem, la lutte contre l'illettrisme et le développement du service civil volontaire (SCV).

La dotation de l'Ancsec comprend, outre les crédits mobilisés auprès du fonds social européen (FSE), le budget du Fasild (114 millions d'euros) et les crédits alloués au Fiv, aux opérations « ville, vie, vacances », aux équipes de réussite éducative et aux dispositifs « adultes-relais » (380 millions d'euros).

Concernant la géographie prioritaire, les maires ou, le cas échéant, les présidents d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ou de communautés urbaines, les délégués régionaux de l'Ancsec et les préfets détermineront à la fin du mois de novembre les territoires bénéficiaires des Cucs.

***Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité,** a assuré qu'aucun programme ne sera interrompu pendant la mise en place des Cucs, certaines signatures de conventions pouvant être anticipées afin que les associations puissent garantir la continuité de leurs actions. Dans un second temps, les conventions pluriannuelles seront signées pour une durée de trois ans, avec un système d'évaluation annuelle, pouvant justifier une modification des affectations de crédits aux associations d'une année sur l'autre, les enveloppes étant parfaitement fongibles.*

Le budget consacré à la professionnalisation et à la formation s'élève à 1 million d'euros pour 2007 et la Div est chargée d'évaluer les besoins, de mettre en place les formations et de sensibiliser les organismes de formation, ainsi que les personnes en charge de la politique de la ville dans les différents ministères. Evoquant la validation des acquis de l'expérience (VAE) pour les adultes-relais, elle a insisté sur le caractère indispensable des formations pour accéder à un emploi durable.

S'agissant de la DSU, elle a rappelé que son montant a été augmenté de 360 millions d'euros par rapport à 2006 et que les maires sont désormais tenus de présenter un bilan annuel de son utilisation. Elle a plaidé pour que l'affectation de la DSU à l'amélioration du cadre de vie constitue un signal positif lors de la contractualisation avec l'Etat dans le cadre des Cucs.

Abordant le budget du logement, **Mme Valérie Létard, rapporteur pour avis de la mission « Ville et logement »**, a demandé s'il est envisageable de modifier les conditions d'octroi des aides au logement afin de renforcer l'équité du système. Elle a également suggéré que des fonds soient dégagés pour la rénovation de l'habitat ancien, notamment en centre-ville. Puis elle a souhaité savoir quels sont précisément les besoins en logements sociaux et si les objectifs de réalisation du Gouvernement seront tenus. Enfin, elle a demandé la création d'indicateurs susceptibles de mesurer l'efficacité des aides fiscales accordées à l'immobilier locatif dans le cadre des dispositifs Robien et Borloo.

Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité, a indiqué qu'une étude sur l'optimisation des aides au logement est en cours. Cette étude vise à tester les effets de la modification de la période de référence de déclaration des revenus qui coïnciderait désormais avec l'année civile. Elle a en outre rappelé que le projet de loi de finances pour 2007 expérimente la revalorisation des aides à compter du 1er janvier, ce qui permettra d'appréhender son impact budgétaire en année pleine.

S'agissant du financement d'opérations de rénovation des habitats anciens, **Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité**, a fait observer que l'Anah est dotée de moyens importants depuis 2003, qu'elle consacre en partie à des opérations d'amélioration de l'habitat et de rénovation urbaine (OPAH-RU). En effet, soixante-dix opérations ont été prévues pour 2007, mobilisant des moyens d'intervention en nette augmentation par rapport à 2006. De plus, l'Anru intervient dans le cadre des conventions qu'elle signe dans les quartiers prioritaires sur certaines opérations de réhabilitation en centre-ville.

Les besoins en logements sociaux sont considérables du fait des retards pris au cours des vingt dernières années. Le plan de cohésion sociale a chiffré à 500.000 logements sociaux les objectifs de production à atteindre d'ici à 2009. En 2006, l'effort financier de l'Etat a permis la production de 90.000 nouveaux logements locatifs sociaux et en 2007, 100.000 logements devraient être construits. Elle a insisté sur l'importance de la contribution de l'Anah au développement du parc locatif privé à loyer modéré : environ 28.000 logements ont été mis sur le marché locatif entre 2002 et 2005, plus de 30.000 en 2006 et en 2007.

Concernant les aides fiscales, elle a fait observer que la mission « Ville et Logement » comporte déjà deux indicateurs permettant d'en évaluer l'efficacité. Par ailleurs, le dispositif Robien a déjà fait la preuve de sa pertinence, puisqu'il a permis la mise sur le marché de 65.000 logements chaque année contre seulement 30.000 pour le dispositif Besson.

M. Roland Muzeau a déploré les difficultés que connaissent les offices publics d'habitations à loyer modéré qui sont contraints de jouer le rôle de banquiers du fait des retards de paiement des crédits versés par l'Etat.

En réponse à M. Roland Muzeau, Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité, est convenue des retards de versement des crédits aux organismes publics d'habitations à loyer modéré, se voulant néanmoins rassurante en rappelant que 220 millions d'euros ont été avancés par la Caisse des dépôts et consignations en plus des crédits budgétaires prévus pour 2007.

II. EXAMEN DE L'AVIS

Réunie le **mercredi 15 novembre 2006** sous la **présidence de M. Nicolas About, président**, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de **Mme Valérie Létard** sur le projet de loi de finances pour 2007 (mission « Ville et logement »).

Mme Valérie Létard, rapporteur pour avis de la mission « Ville et logement », a présenté les grandes lignes de son rapport (cf. exposé général du présent avis).

Mme Janine Rozier s'est félicitée du développement du prêt à 0 %, qui facilite l'accession à la propriété, notamment pour les jeunes ménages, et du maintien du taux de TVA réduit pour les travaux d'amélioration. Elle a en outre salué le double impact positif de la mise en œuvre du PNRU, qui offre des solutions de logement pour les ménages les plus modestes et crée parallèlement de nombreux emplois dans le secteur du bâtiment. A cet égard, elle a plaidé pour l'orientation des jeunes sans emploi vers ce secteur porteur.

M. Gilbert Barbier s'est inquiété de l'insuffisance de la dotation annuelle de l'Anru au regard des besoins de financement de l'agence, qui s'élèvent, d'ores et déjà, à 7,2 milliards d'euros. Il a estimé qu'un report de l'échéance sera inévitable si une mobilisation accrue des crédits de paiement n'est pas envisagée dès l'année prochaine.

Par ailleurs, il a émis des réserves sur la mise en place des Cucs, qui laisse déjà apparaître un désengagement financier préjudiciable de l'Etat dans les actions en faveur de la politique de la ville. Il s'est demandé comment les collectivités territoriales pourraient faire face à des demandes croissantes de la population, tandis que l'Etat n'assume plus ses missions. Il a regretté, par exemple, que l'Etat concentre les moyens de la politique de la ville sur les dispositifs de revitalisation économique et d'emploi, au détriment de la prévention de la délinquance et de l'amélioration de l'accès à la culture.

Enfin, il a plaidé en faveur d'une continuité des politiques du logement et de la ville, regrettant les réformes successives qui contribuent souvent à rendre le système plus complexe.

M. Guy Fischer est convenu de la confusion que crée la mise en place des Cucs et a relayé les inquiétudes des élus de son département. Souhaitant que l'Etat maintienne son engagement en faveur de l'amélioration de la vie sociale et culturelle dans les quartiers, il a rappelé le rôle essentiel des associations, qui contribuent à tisser un maillage de proximité et à prévenir les situations de précarité ou de violence sociale.

Saluant l'effort financier considérable en faveur du PNRU, il a souligné la dimension centrale du partenariat avec les collectivités territoriales pour garantir la réussite de ce plan.

Par ailleurs, il s'est inquiété de ce que la hausse des loyers ne soit pas compensée par une augmentation suffisante des aides au logement, ce qui se traduit par une diminution du pouvoir d'achat des ménages et, dans les cas extrêmes, par une multiplication des situations de surendettement. Ainsi, la charge est reportée sur les fonds de solidarité logement, gérée par les départements.

Enfin, il a déploré la part excessive des dépenses fiscales dans le budget consacré à la politique du logement.

Mme Christiane Demontès a adhéré à l'analyse du rapporteur pour avis selon laquelle la construction et la réhabilitation des logements ne suffisent pas à répondre aux problèmes qui se posent dans les quartiers en difficulté, l'accompagnement social et humain étant en effet essentiel.

Considérant que l'Etat doit rester pilote dans le domaine du logement et de la politique de la ville, elle a souhaité que la logique du partenariat avec les collectivités territoriales soit privilégiée et renforcée.

Puis elle s'est interrogée sur les raisons de l'augmentation de l'action « Stratégie, ressources et évaluation » et de la diminution des crédits consacrés à la revitalisation économique et à l'emploi. A cet égard, elle a souligné l'urgence de la situation de l'emploi des jeunes dans les quartiers, le taux de chômage des moins de vingt-cinq ans y avoisinant parfois 60 %.

Elle a également fait valoir les atouts de la continuité des politiques menées dans les quartiers, notamment celles qui sont conduites par les petites associations de proximité, qui parviennent à tisser un réseau efficace de solidarité grâce à l'implication des travailleurs sociaux.

Enfin, elle a craint que la non-compensation de la hausse des loyers par les aides au logement ne se répercute sur les collectivités territoriales, qui se retrouvent fréquemment dans l'impossibilité d'assumer leurs charges dès le deuxième trimestre de l'année.

Mme Valérie Létard, rapporteur pour avis, a partagé les inquiétudes de ses collègues concernant la réforme du cadre institutionnel des politiques de la ville. Toutefois, elle a estimé que les conditions de leur mise en place, si elles respectent les principes de souplesse, de réactivité et de coopération avec les collectivités territoriales, peuvent renforcer l'efficacité des moyens employés. Elle a jugé primordiale que les collectivités territoriales s'impliquent dans la conception d'un projet qui leur soit propre et dont elles gardent l'initiative.

*En réponse à M. Gilbert Barbier, **Mme Valérie Létard, rapporteur pour avis**, a indiqué que de nombreuses collectivités mobilisent les moyens des politiques publiques pour financer un projet. A l'inverse, les collectivités qui n'auront pas anticipé la mise en place des Cucs risquent d'être privées des moyens offerts aux quartiers prioritaires dans ce cadre.*

Concernant la montée en puissance du PNRU, elle a confirmé que si la première phase de définition des projets et de validation des dossiers a été plus longue que prévue, leur mise en œuvre ne devrait pas connaître de retard. Se pose, en revanche, le problème de leur financement, les besoins de crédits augmentant de façon parallèle. Par ailleurs, elle a évoqué le problème spécifique qui se pose lorsque des avenants aux conventions intègrent des projets supplémentaires, alors que les moyens financiers n'ont pas été prévus. A cet égard, elle a émis des réserves sur l'idée d'un plafonnement des projets, estimant préférable qu'une certaine souplesse subsiste.

Enfin, elle est convenue de la dégradation de la situation financière des ménages qui résulte de l'augmentation insuffisante des aides au logement au regard de l'évolution des loyers et des charges.

La commission a ensuite adopté trois amendements au projet de loi de finances pour 2007 : le premier, qui prévoit la révision trimestrielle du montant des aides au logement (aide personnalisée au logement [APL] et allocation de logement sociale [ALS]) sur le fondement d'une déclaration trimestrielle des ressources ; le deuxième, qui vise à indexer les aides au logement sur le nouvel indice de référence des loyers ; enfin, le troisième, qui supprime le mois de carence avant le premier versement des allocations de logement.

***M. André Lardeux** a souhaité obtenir des précisions sur le coût de la révision et de la déclaration trimestrielles des ressources prises en compte pour le calcul des aides au logement, craignant que celle-ci n'entraîne des frais de gestion supplémentaires importants, notamment pour la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf). Il a en outre indiqué que la Cnaf a fait valoir les problèmes spécifiques qui se posent lors de la cessation du bail.*

***Mme Valérie Létard, rapporteur pour avis**, a confirmé que les allocataires ne signalent pas toujours leur départ du logement, ce qui entraîne le versement d'allocations indues. Elle a toutefois considéré que des économies substantielles peuvent résulter de la déclaration trimestrielle des ressources, celle-ci permettant notamment de limiter le nombre de mensualités indues grâce à la révision trimestrielle de la situation des allocataires.*

Enfin, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Ville et logement » pour 2007 et à l'article 62 qui lui est rattaché.

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 62

Après l'article 62, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. - Le premier alinéa de l'article L. 351-3 du code de la construction et de l'habitation est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

« L'aide personnalisée au logement est liquidée pour des périodes successives de trois mois.

« Son montant est calculé en fonction d'un barème défini par voie réglementaire. Les ressources prises en compte pour le calcul de l'aide sont égales à la moyenne trimestrielle des ressources effectivement perçues au cours des trois mois précédant la demande ou la révision. »

II. - L'article L. 831-4 du code de la sécurité sociale est ainsi modifié :

1° Avant le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« L'allocation de logement sociale est liquidée pour des périodes successives de trois mois. »

2° Au début du premier alinéa, les mots : « Le mode de calcul de l'allocation de logement » sont remplacés par les mots : « Son mode de calcul ».

3° Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Les ressources prises en compte pour le calcul de l'allocation sont égales à la moyenne trimestrielle des ressources effectivement perçues au cours des trois mois précédant la demande ou la révision. »

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 62

Après l'article 62, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. - La première phrase du dernier alinéa de l'article L. 351 3 du code de la construction et de l'habitation est ainsi rédigée :

« Le barème, révisé chaque année au 1^{er} janvier, est indexé sur l'évolution de l'indice de référence des loyers défini à l'article 17 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986. »

II. - Après le deuxième alinéa de l'article L. 831-4 du code de la sécurité sociale, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Le montant de l'allocation, révisé chaque année au 1^{er} janvier, est indexé sur l'évolution de l'indice de référence des loyers défini à l'article 17 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986. »

III. - La perte éventuelle de recettes résultant pour l'Etat de l'application du présent article est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 62

Après l'article 62, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. - Le premier alinéa du I de l'article L. 351-3-1 du code de la construction et de l'habitation est ainsi rédigé :

« L'aide personnalisée au logement est due à compter de la date d'entrée dans le logement, sous réserve que les conditions d'ouverture des droits soient réunies. »

II. - La première phrase du premier alinéa de l'article L. 831-4-1 du code de la sécurité sociale est ainsi rédigée :

« L'allocation de logement est due à compter de la date d'entrée dans le logement, sous réserve que les conditions d'ouverture des droits soient réunies. »

III. - La perte de recettes résultant pour l'Etat de l'application du présent article est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.