

N° 78

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 novembre 2004

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2005, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME III

### VILLE ET HABITAT

Par Mme Valérie LÉTARD,  
Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Nicolas About, *président* ; MM. Alain Gournac, Louis Souvet, Gérard Dériot, Jean-Pierre Godefroy, Mmes Claire-Lise Campion, 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. Henri d'Attilio, Gilbert Barbier, Daniel Bernardet, Claude Bertaud, Mme Brigitte Bout, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Mmes Isabelle Debré, Christiane Demontes, M. Gérard Dériot, Mme Sylvie Desmarescaux, M. Claude Domeizel, Mme Bernadette Dupont, MM. Michel Esneu, Jean-Claude Étienne, Guy Fischer, Jacques Gillot, Jean-Pierre Godefroy, Mmes Françoise Henneron, Marie-Thérèse Hermange, Christiane Kammermann, M. André Lardeux, Mme Raymonde Le Texier, MM. Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Roger Madec, Jean-Pierre Michel, Alain Milon, Georges Mouly, Jackie Pierre, Mmes Catherine Procaccia, Janine Rozier, Michèle San Vicente, Patricia Schillinger, Esther Sittler, MM. Jean-Marie Vanlerenberghe, Alain Vasselle, Paul Vergès, André Vézinhel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 1800, 1863 à 1868 et T.A. 345

Sénat : 73 et 74 (annexe n° 36) (2004-2005)

---

Lois de finances.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	7
<b>PREMIÈRE PARTIE - LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA POLITIQUE DE LA VILLE</b> .....	9
<b>I. UN BUDGET AMBITIEUX DONT LA PRÉSENTATION TIENT COMPTE DES NOUVELLES RÈGLES DE LA LOLF</b> .....	9
<b>A. LE RENFORCEMENT DES MOYENS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE</b> .....	9
1. <i>Poursuivre l'effort de rationalisation des dépenses de fonctionnement pour offrir des marges de manœuvre à l'investissement</i> .....	9
a) Un budget en nette augmentation .....	9
b) Des moyens de fonctionnement mieux définis .....	11
2. <i>Renforcer la participation de l'ensemble des partenaires</i> .....	13
a) Une politique partenariale .....	13
b) Des ministères moins présents .....	15
<b>B. DES CRÉDITS REDÉPLOYÉS DANS LE CADRE DE LA LOLF</b> .....	16
1. <i>La politique de la ville dans la future mission ville et logement</i> .....	16
a) Le programme rénovation urbaine .....	16
b) Le programme équité sociale et territoriale .....	18
2. <i>Une première expérimentation</i> .....	21
a) Le principe du redéploiement proposé .....	21
b) Un manque de lisibilité regrettable .....	22
<b>II. LE FINANCEMENT DE TROIS PRIORITÉS</b> .....	24
<b>A. LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE</b> .....	24
1. <i>Mettre l'accent sur la réussite éducative</i> .....	24
a) Une réponse urgente aux difficultés scolaires constatées dans les ZUS .....	24
b) Un dispositif ambitieux .....	25
2. <i>Les grands projets de ville victimes de la réforme de la dotation de solidarité urbaine ?</i> .....	26
a) Une réforme d'envergure .....	26
b) La disparition des crédits de fonctionnement consacrés aux GPV .....	27
<b>B. LA POURSUITE DES EFFORTS EN MATIÈRE DE RÉNOVATION URBAINE</b> .....	28
1. <i>Un programme sans précédent en faveur des quartiers</i> .....	28
a) Un dispositif adapté à l'ampleur des besoins .....	28
b) Un financement partenarial .....	30
2. <i>L'ANRU pénalisée ?</i> .....	30
a) Une mise en œuvre progressive .....	30
b) L'État mauvais payeur ? .....	31

C. LA RECONNAISSANCE DES ATOUTS DES DISPOSITIFS DE REVITALISATION ÉCONOMIQUE .....	32
1. <i>L'efficacité incontestée des ZFU dans les quartiers</i> .....	32
a) Une situation économique initiale inquiétante.....	32
b) Des dispositifs qui peinent à faire leurs preuves .....	34
c) Les premières ZFU .....	36
2. <i>Un dispositif reconduit qui ne cesse de se développer</i> .....	37
a) L'élargissement du dispositif et les améliorations apportées.....	37
• <b>Mesures d'exonérations</b> .....	38
• <b>Cotisations sociales patronales</b> <i>Loi du 14 novembre 1996, articles 12 et 13 modifiés</i> .....	38
b) Un succès confirmé .....	39
<b>DEUXIÈME PARTIE - LE BUDGET DU LOGEMENT</b> .....	40
<b>I. UN BUDGET FAVORABLE AU FINANCEMENT DES AIDES À LA PERSONNE</b> .....	40
A. UNE PROGRESSION BIENVENUE .....	40
1. <i>Des besoins en logement qui demeurent insatisfaits</i> .....	40
a) Une offre insuffisante .....	40
b) Une crise du logement aigue.....	41
2. <i>Un budget établi en fonction des besoins</i> .....	43
a) Une année 2004 qui reste décevante .....	43
b) 2005 ou l'embellie annoncée de la politique du logement.....	45
3. <i>Une année de transition</i> .....	46
a) Le programme « développement et amélioration de l'offre de logement » .....	47
b) Le programme aide à l'accès au logement .....	49
B. LE RÔLE ESSENTIEL DES AIDES À LA PERSONNE.....	50
1. <i>Un dispositif indispensable mais complexe</i> .....	50
a) Des aides diverses.....	50
b) Un complément de revenu qui conditionne l'accès au logement .....	52
2. <i>Des réformes parfois discutables</i> .....	54
a) Une simplification utile .....	54
b) Des mesures d'économie douteuses .....	56
<b>II. RELANCER LA CONSTRUCTION SOCIALE ET MOBILISER LE PARC PRIVÉ</b> .....	58
A. UN EFFORT SANS PRÉCÉDENT EN FAVEUR DU PARC SOCIAL.....	58
1. <i>Réhabiliter les quartiers : le rôle de l'ANRU</i> .....	58
a) Les objectifs de la loi du 1 <sup>er</sup> août 2003.....	58
b) Des premiers résultats prometteurs .....	59
2. <i>Relancer la construction pour répondre à la demande : le plan de cohésion sociale</i> .....	60
a) Un projet ambitieux .....	60
b) Des instruments efficaces .....	60
B. LE PARC PRIVÉ, UN PARTENAIRE ESSENTIEL DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT.....	62
1. <i>Le renouveau de l'ANAH</i> .....	62
a) Un champ d'action de plus en plus limité .....	62
b) L'agence mobilisée par le plan de cohésion sociale .....	64
2. <i>Le prêt à taux zéro réformé</i> .....	65
a) Un dispositif qui a fait ses preuves malgré un champ d'application toujours plus restreint .....	65
b) Un PTZ amélioré .....	66

<i>3. Pour le développement de l'accession à la propriété</i> .....	68
a) Les insuffisances des dispositifs existant .....	68
b) Des attentes fortes pour 2005.....	70
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	72
<b>I. AUDITION DU MINISTRE</b> .....	72
<b>II. EXAMEN DE L'AVIS</b> .....	74

## AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Cette année, la politique de la ville a enfin les moyens de son ambition pour répondre aux priorités fixées par le Gouvernement en faveur des quartiers les plus défavorisés. Après trois années de stabilité et une diminution de 7 % de ses crédits en 2004, le budget de la ville bénéficie d'une augmentation importante de son enveloppe : les crédits prévus pour 2005 atteignent 423 millions d'euros, soit une hausse de 23 %.

L'amélioration générale du budget de la ville en 2005 sera renforcée par une participation plus active de la majorité des partenaires de la politique de la ville et par une augmentation significative de la dotation de solidarité urbaine, prévue par le plan de cohésion sociale.

Ces crédits, confortés par des mesures de rationalisation appliquées aux moyens de fonctionnement des services, devraient permettre de financer, en 2005, trois priorités précisément identifiées : la mise en œuvre du plan de cohésion sociale, les actions de rénovation urbaine et la revitalisation économique des quartiers.

Enfin, le présent projet de budget prépare l'application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), en vertu de laquelle les crédits de la ville et du logement seront rassemblés, à partir de 2006, en une mission unique « *ville et logement* », avec pour objectif de réinsérer les zones urbaines sensibles dans la dynamique des agglomérations auxquelles elles appartiennent.

\*

L'année 2005 est également marquée par une ambition forte pour répondre aux besoins en matière de logement.

Pendant près de dix ans, la politique du logement a en effet été caractérisée par des programmes de construction, de réhabilitation et de démolition de logements locatifs sociaux sans aucun rapport avec l'ampleur des besoins à satisfaire.

Dans ce contexte de pénurie, les prix des loyers privés se sont envolés, alors que, dans le même temps, l'accès à la propriété était rendu difficile pour un nombre toujours plus important de ménages, en raison de la hausse continue des prix de l'immobilier.

Face à ce constat, l'année 2004 a marqué un premier tournant dans la politique du logement, grâce notamment à la mise en place de l'agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) et à la baisse du taux du Livret A autorisant le financement de logements sociaux à des coûts moindres.

L'année 2005 confirme cette évolution. A structure constante, le budget du logement augmente de 3,4 %, pour atteindre 6,5 milliards d'euros. La hausse bénéficie pour l'essentiel aux crédits destinés au logement locatif social, notamment pour la construction, et à l'ANAH.

En effet, si les aides à la pierre ne constituent qu'une part minoritaire des crédits du logement, elles apparaissent, à la lumière de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003 et du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, comme les leviers essentiels de la nouvelle politique du logement, tant pour le parc social que pour l'habitat privé.

Par ailleurs, le prêt à taux zéro (PTZ), créé en 1995, fait l'objet, dans l'article 67 du présent projet de loi de finances, d'une réforme potentiellement fructueuse pour favoriser l'accession à la propriété des ménages à faibles revenus.

L'enjeu majeur de l'année 2005 demeure toutefois la présentation au Parlement du projet de loi « Habitat pour tous », annoncé comme la définition d'une nouvelle politique en faveur de l'accession sociale à la propriété, ce dont votre commission des Affaires sociales se réjouit.

## **PREMIÈRE PARTIE**

### **LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA POLITIQUE DE LA VILLE**

#### **I. UN BUDGET AMBITIEUX DONT LA PRÉSENTATION TIENT COMPTE DES NOUVELLES RÈGLES DE LA LOLF**

La politique de la ville, qui organise l'essentiel des actions de cohésion sociale urbaine, a enfin, cette année, les moyens de son ambition pour répondre aux priorités fixées par le Gouvernement en faveur des quartiers les plus défavorisés. Le présent projet de budget doit toutefois être apprécié en tenant compte des redéploiements d'enveloppes effectués dans le cadre de la prochaine entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances.

##### ***A. LE RENFORCEMENT DES MOYENS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE***

#### **1. Poursuivre l'effort de rationalisation des dépenses de fonctionnement pour offrir des marges de manœuvre à l'investissement**

##### ***a) Un budget en nette augmentation***

- **Un constat peu habituel**

Après trois années de stabilité, autour de 370 millions d'euros, le budget de la ville avait connu une diminution de 7 % de ses crédits en 2004, ramenés à 344 millions d'euros.

Votre commission avait alors relativisé cette baisse en considérant que, ainsi calibré, ce budget prévu était plus réaliste. Il convient en effet de rappeler que la Cour des comptes avait dénoncé, dans son rapport particulier de février 2002, le faible taux de consommation des crédits de la ville. L'écart entre les crédits inscrits en loi de finances et ceux véritablement disponibles en cours d'année était en outre imputable à des gels (8 millions d'euros en 2001 et 99 millions en 2002) et transferts de dotations fréquents et aux corrections apportées en loi de finances rectificative, souvent peu favorable au budget de la ville.

Or, les deux dernières années ont vu une amélioration sensible du taux de consommation des crédits (68 % en 2000, 73 % en 2001, 83 % en 2002 et 90 % en 2003). Cette évolution devrait largement se confirmer en 2004, avec une utilisation quasi totale des crédits inscrits en loi de finances. Dans le même temps, les gels et transferts de crédits ont diminué, ce dont votre commission se réjouit.

Cette amélioration a permis d'inverser la tendance. Aussi, le budget de la ville bénéficie cette année d'une augmentation importante de son enveloppe : **les crédits prévus pour 2005 atteignent 423 millions d'euros, soit une hausse de 23 %**, d'une ampleur inconnue depuis 2001 (+ 70 %), année de la mise en œuvre des contrats de ville pour la période 2001-2006.

#### Crédits du ministère de la ville

(en millions d'euros)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Dépenses ville	152	216	367	368	371	344	423

Source : Fascicule budgétaire « Ville »

Votre commission souhaite la confirmation de la tendance observée récemment et la consommation effective de ces crédits supplémentaires. Elle voit dans cette augmentation le signe de la priorité donnée à la politique de la ville pour accompagner une politique ambitieuse en faveur de la cohésion sociale.

#### • Des évolutions contrastées

L'augmentation globale des crédits consacrés à la politique de la ville en 2005 masque une **évolution inégale des différents titres** de dépenses.

Ainsi :

- le **titre III**, consacré aux **moyens des services**, voit sa **dotación multipliée par quatre et passe de 12 à 47 millions d'euros**. Il s'agit pour

l'essentiel de la conséquence du transfert de 38 millions d'euros normalement budgétés au titre IV, en raison de la mise en œuvre d'une expérimentation dans le cadre de la LOLF ;

- le **titre IV**, qui retrace les **interventions publiques, diminue en revanche de 20 millions d'euros, de 222,5 à 202,9 millions d'euros**. Outre le redéploiement précité, compensé par une augmentation importante des crédits en faveur de l'éducation, ce titre est pénalisé par la suppression de l'enveloppe de 20 millions d'euros destinée aux grands projets de ville (GPV) ;

- enfin et surtout, on constate **une augmentation de 57 % sans précédent de l'enveloppe du titre VI (subventions d'investissement), qui est portée à 172,5 millions d'euros**, retraçant ainsi l'effort de l'État en matière de rénovation urbaine.

*b) Des moyens de fonctionnement mieux définis*

Bien qu'en hausse sensible, le budget du ministère de la ville demeure l'un des moins dotés, ce qui suppose de cibler les crédits sur les dispositifs les plus efficaces.

- Déjà, en **2004**, cet objectif a été poursuivi avec succès :

- **la dotation en crédits d'interventions publiques, bien que diminuée de 10 %**, a été recentrée sur les actions locales prioritaires de la politique de la ville et réservée aux associations qui ont fait la preuve de leur efficacité sur le terrain, pour répondre à la critique récurrente de la Cour de comptes sur la dispersion des crédits ;

- **le fonds de revitalisation économique (FRE) a été définitivement supprimé**. Créé par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, il avait pour objet de contribuer au développement des activités économiques dans les quartiers relevant de la politique de la ville, notamment en intervenant auprès des petites et moyennes entreprises. Le dispositif, insuffisamment précis, s'est révélé rapidement difficile à utiliser. En conséquence, la section « investissement » du FRE a été intégrée au fonds d'investissement pour la ville (FIV) en 2003, dans un souci de simplification, et sa section « fonctionnement » a diminué considérablement avant de disparaître à son tour en 2004.

Ainsi, à compter de 2004, les actions d'animation et de développement économique local conduites dans les quartiers prioritaires, et en particulier dans les zones franches urbaines, sont financées sur les crédits de fonctionnement du FIV. Les collectivités et les organismes qui sont

porteurs de ces actions peuvent, par ailleurs, faire appel aux crédits du fonds social européen (FSE) ;

- enfin, les moyens des services ont été ramenés à 11,7 millions d'euros, contre 14 millions l'année précédente, en raison de **la baisse des crédits de la délégation interministérielle à la ville (DIV) (- 10 %) et de la dotation des services publics de quartier (- 40 %)**.

Votre commission avait alors salué l'effort de rationalisation du fonctionnement de la DIV et l'utilisation plus pertinente des crédits consacrés aux services publics. Elle approuve de la même manière **la poursuite des efforts menés en matière de fonctionnement des services** dans le présent projet de budget.

• Ainsi, **en 2005**, les moyens des services font l'objet de près de 3,3 millions d'euros de mesures d'économie :

- 270.000 euros à nouveau sur les moyens de fonctionnement de la DIV (- 4,7%) pour accroître la rationalisation des dépenses, qui seront concentrées en 2005 sur la poursuite du plan informatique et le développement du fonds de bases cartographiques, de la photothèque et de missions d'archivage, afin de **dégager les financements nécessaires à la création du conseil national d'évaluation de la politique de la ville et de l'observatoire national des zones urbaines sensibles** ;

- 1,9 million d'euros sur les crédits déconcentrés destinés aux services publics de quartier (- 42,3 %). Pour l'essentiel, cette ligne retrace l'action des services déconcentrés de l'État en faveur des services publics de quartiers et en matière d'animation et de formation. Cette diminution des crédits pour 2005 tient compte de la tendance, de plus en plus forte, des services des préfectures à instruire les dossiers de formation et d'animation sur le titre IV, plutôt que sur le titre III ;

- 1,1 million d'euros sur les crédits consacrés à la rémunération des contractuels occasionnels dans les missions ville départementales (- 72,7 %). Cette ligne avait été créée en 2003 pour permettre le versement des indemnités des personnels vacataires et des stagiaires auxquels la DIV fait appel. Le non renouvellement des crédits correspond à la suppression de la dérogation, reconduite depuis plusieurs années, pour recruter des vacataires au sein des missions ville, en remplacement des appelés ville.

Il convient toutefois de préciser que, sur l'ensemble des mesures d'économie, 490.000 euros (400.000 pour les services publics et 90.000 pour les contractuels) sont en réalité redéployés dans la seconde partie du titre III, consacrée à l'expérimentation LOLF. A périmètre constant, les moyens de fonctionnement des services passent en réalité de 11,8 à 9 millions d'euros, soit une diminution réelle de 23,8 %.

Pour autant, **les crédits prévus en 2005 devraient être en adéquation avec les besoins**, compte tenu des progrès déjà réalisés pour améliorer la qualité des services publics dans les quartiers et de la fin de l'évaluation des contrats de ville effectuée en 2003 et 2004.

En outre, on peut considérer que la couverture des quartiers en matière de services publics est relativement satisfaisante. On rappellera que, à la suite du comité interministériel des villes (CIV) du 30 juin 1998, les préfets ont établi un diagnostic portant sur la répartition et l'organisation du réseau des services publics dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Un rapport de l'inspection générale de l'administration de décembre 1999 a élaboré une synthèse de ces diagnostics, qui ne concluait pas à des lacunes majeures en termes de présence des services publics dans les quartiers, mais plutôt à des insuffisances dans l'adaptation des services aux besoins des usagers, la qualité de l'accueil et le décalage social et culturel existant parfois entre l'agent et l'utilisateur, qui peut constituer une source d'incompréhensions et de difficultés.

Des projets de services publics de quartier ont été mis en place l'année suivante par le CIV du 14 décembre 1999, avec pour objectifs d'améliorer l'accueil des usagers, de simplifier les procédures et de faciliter l'accès au droit. Ils s'organisent pour l'essentiel autour d'un rapprochement des services : **348 maisons de services publics**, dont la moitié située en ZUS, ont ainsi été créées.

La diminution des crédits destinés aux services publics ne saurait donc être assimilée à un désengagement de l'État dans les quartiers, d'autant que la mobilisation des services publics est au cœur des programmes du plan de cohésion sociale présenté par le ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale au conseil des ministres du 30 juin 2004.

## **2. Renforcer la participation de l'ensemble des partenaires**

### *a) Une politique partenariale*

L'amélioration générale du budget de la ville en 2005 sera renforcée par une participation plus active de la majorité des partenaires de la politique de la ville. En effet, cette politique est essentiellement interministérielle, elle ne dépend pas que des seuls crédits budgétaires qui lui sont affectés et requiert le concours de l'ensemble des acteurs du secteur.

Ainsi, **le budget de la ville ne représente que 6 % d'une enveloppe globale de 6,4 milliards d'euros, en augmentation de 6,6 % par rapport à 2004**, et provenant de différents ministères, des fonds européens, des collectivités territoriales, de la Caisse des dépôts et consignations et de la

dotation de solidarité urbaine. De fait, le ministère de la ville n'a qu'une marge de manœuvre réduite pour mettre en œuvre une politique globale dans les quartiers au regard de l'ensemble des actions menées par les autres ministères, dont il ne constitue pas le chef de file.

### L'enveloppe globale de la politique de la ville

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005
A-1. Crédits spécifiques ville	368,04	356,58	434,80
A-2. Crédits des autres ministères	2.240,55	2.219,30	2.184,62
A-3. Solidarité urbaine	448,91	463,58	589,75
<b>TOTAL A</b>	<b>3.057,50</b>	<b>3.039,46</b>	<b>3.209,17</b>
B. Dépenses fiscales et compensations	596,40	648,00	792,10
<b>TOTAL A + B</b>	<b>3.653,90</b>	<b>3.687,46</b>	<b>4.001,27</b>
C. Fonds européens	221,60	221,60	221,60
D. Caisse des dépôts (bonifications et concours)	141,00	100,00	123,00
E. Autres financements	335,80	967,00	979,00
<b>TOTAL A + B + C + D + E</b>	<b>4.352,30</b>	<b>4.976,06</b>	<b>5.324,87</b>
F. Contribution des collectivités territoriales	1.000,68	1.020,68	1.070,68
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>5.352,98</b>	<b>5.996,74</b>	<b>6.395,55</b>

Source : « Jaune » Ville

Plusieurs évolutions peuvent être observées en 2005 :

- les contributions des collectivités territoriales, déjà très élevées, et les fonds européens restent stables. A ce titre, on rappellera que la part des crédits communautaires concourant spécifiquement à la politique de la ville peut être estimée, sur la base des enveloppes programmées sur la période 2000-2006, à 10 % de l'ensemble des fonds structurels bénéficiant à la France ;

- **la dotation de solidarité urbaine (DSU) est en hausse sensible (+ 27,2 %)**, en raison du dispositif prévu à l'article 59 du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale. Il s'agit d'augmenter le montant de la DSU de 120 millions d'euros chaque année sur la période 2005-2009, afin de permettre aux communes les plus défavorisées de disposer des ressources nécessaires au co-financement des actions de politique de la ville sur leur territoire ;

- les exonérations fiscales et sociales enregistrent pour leur part une hausse de 22,2 %, après 25 % en 2004, du fait de la **relance et de l'élargissement du dispositif des zones franches urbaines (ZFU)** décidés par la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation

urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003. En revanche, les exonérations qui concernent les zones de revitalisation urbaine (ZRU) au sein de cette enveloppe demeurent stables ;

- la participation de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), au travers de la bonification des prêts projet urbain (PPU) et pour le renouvellement urbain (PRU), est également en augmentation, reflétant ainsi l'implication de la CDC dans les projets de rénovation urbaine. Il en est de même de la ligne « *autres financements publics* » : pour l'essentiel, l'évolution de cette dernière enveloppe retrace les efforts supplémentaires des caisses d'allocations familiales (CAF) en matière d'accompagnement scolaire, d'action sociale et d'investissements pour la petite enfance dans les territoires prioritaires de la politique de la ville ;

- en revanche, les crédits des autres ministères continuent à diminuer.

*b) Des ministères moins présents*

**L'augmentation des crédits destinés globalement à la politique de la ville ne doit toutefois pas masquer le désengagement continu de l'État**, qui se traduit par une baisse de 1,6 % en 2005 des crédits provenant d'autres ministères que celui en charge de la ville.

**Crédits provenant des divers ministères contribuant à la politique de la ville**

*(en millions d'euros)*

	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Affaires étrangères	0,35	0,35	0,35
Santé	97,73	94,60	98,39
Santé (FASILD)	113,47	81,02	81,02
Aménagement du territoire	8,69	8,69	8,69
Culture et communication	21,20	21,82	21,82
Défense	17,67	19,04	20,75
Écologie et développement durable	4,08	6,48	5,90
Éducation nationale	548,96	576,48	572,95
Emploi (hors exonérations ZRU-ZFU)	181,65	132,50	96,00
Équipement, logement et transports	201,76	215,98	219,86
Fonction publique et réforme de l'État	4,20	2,35	1,80
Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales	931,67	938,32	938,35
Jeunesse et sports	18,27	21,66	18,77
Justice	72,91	80,75	82,92
Outre-mer	17,94	19,27	17,05
<b>TOTAL</b> <sup>[4]</sup>	<b>2.240,55</b>	<b>2.219,30</b>	<b>2.184,62</b>

Source : « Jaune » Ville

Comme les deux années précédentes, cette diminution de la part de l'État dans la politique de la ville en 2005 est essentiellement le fait de la moindre participation du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, liée à une baisse de l'effort en faveur de l'insertion professionnelle.

**Votre commission ne peut que regretter cette année encore le recul de l'État à l'égard d'une politique par nature interministérielle**, alors que les autres partenaires de la politique de la ville, en particulier les collectivités territoriales, intensifient leur effort. Elle déplore notamment la faiblesse de la participation du ministère de l'emploi, dans une période de morosité économique qui touche plus particulièrement les quartiers difficiles. Or, mettre l'accent sur les actions de rénovation urbaine dans ces zones, comme c'est le cas depuis 2003, n'a que de sens si l'on s'appuie sur une politique efficace de lutte contre le chômage et la pauvreté.

## ***B. DES CRÉDITS REDÉPLOYÉS DANS LE CADRE DE LA LOLF***

Avec l'abandon du projet, trop complexe, d'une mission interministérielle « *politique de la ville* », que l'annexe 1 de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003 semblait préfigurer, la mise en œuvre de la LOLF prendra la forme, pour ce qui concerne la politique de la ville, d'une mission commune « *ville et logement* », comprenant quatre programmes. Deux d'entre eux concernent plus particulièrement la ville : le programme « *rénovation urbaine* » et le programme « *équité sociale et territoriale* ».

La mission « *ville et logement* » a pour objectif de réinsérer les zones urbaines sensibles dans la dynamique des agglomérations auxquelles elles appartiennent. La réalisation de cet objectif suppose la réduction progressive des écarts de développement entre ces zones et leur environnement. Le projet de budget pour 2005 en propose une première expérimentation.

### **1. La politique de la ville dans la future mission ville et logement**

#### *a) Le programme rénovation urbaine*

Le programme rénovation urbaine comprend, pour l'essentiel, la participation de l'État à l'agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), actuellement partagée entre le budget de la ville (74,5 millions d'euros en 2005) et celui du logement (98,5 millions d'euros en 2005). En outre, 53,6 millions d'euros, correspondant aux crédits d'investissement du fonds

d'intervention pour la ville (FIV) seront versés à la DIV pour le solde des programmes de renouvellement urbain.

**Programme : Rénovation urbaine**

PLF 2005					
Actions	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	TOTAL
01 – Logements participant à la rénovation urbaine	0	0	0	98.500.000	<b>98.500.000</b>
02 – Aménagement des quartiers participant à la rénovation urbaine	0	0	0	128.100.000	<b>128.100.000</b>
<b>TOTAUX</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>226.600.000</b>	<b>226.600.000</b>

LFI 2004					
Actions	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	TOTAL
01 – Logements participant à la rénovation urbaine	0	0	0	152.500.000	<b>152.500.000</b>
02 – Aménagement des quartiers participant à la rénovation urbaine	0	0	0	57.000.000	<b>57.000.000</b>
<b>TOTAUX</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>209.500.000</b>	<b>209.500.000</b>

Source : Avant-projet annuel de performance des programmes pour 2005

Ce programme aura pour objectif de rendre plus attractifs, en les réhabilitant, les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Il servira, à ce titre, de cadre à la mise en œuvre de la rénovation urbaine dont les principes ont été fixés par la loi n° 2003-710 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003.

Ce programme se déclinera en deux actions :

**- l'action « logements participant à la rénovation urbaine »** renverra aux moyens mis en œuvre par l'ANRU en faveur du logement dans les zones urbaines sensibles (ZUS). Ces moyens permettront de soutenir les projets engagés par les collectivités locales, en lien avec les organismes bailleurs. Ils seront principalement destinés à la démolition, la construction et la réhabilitation d'ensembles de logements locatifs sociaux ou de copropriétés dégradées, ainsi qu'à la réalisation de travaux de résidentialisation ;

**- l'action « aménagement des quartiers participant à la rénovation urbaine »**, plus spécifique à la politique de la ville, permettra le financement des projets relatifs à l'aménagement urbain et la requalification des espaces de proximité, à la création, la réhabilitation et la démolition d'équipements publics ou collectifs, à la réorganisation du foncier permettant l'émergence d'une offre d'habitat diversifié et le développement de l'activité économique, enfin à l'ingénierie de projet.

Ce programme comprend trois objectifs, assortis d'indicateurs de résultats : renforcer l'attractivité du logement en ZUS, rénover le cadre urbain des ZUS et maîtriser le coût du programme national de rénovation urbaine.

**Votre commission est très favorable à la mise en place d'une enveloppe unique pour les crédits de l'État en faveur de l'ANRU**, de façon à rendre cette dotation ainsi que son utilisation plus lisibles. Elle considère que le choix des trois objectifs est pertinent, notamment le dernier, qui atteste des réels progrès d'une culture de l'évaluation et de la maîtrise des coûts en matière de politique de la ville, répondant ainsi à une critique récurrente de la Cour des comptes.

*b) Le programme équité sociale et territoriale*

Le second programme correspond exclusivement à des actions de politique de la ville.

**Programme : Equité sociale et territoriale et soutien**

<b>PLF 2005</b>					
<b>Actions</b>	<b>Titre 2 Dépenses de personnel</b>	<b>Titre 3 Dépenses de fonctionnement</b>	<b>Titre 5 Dépenses d'investissement</b>	<b>Titre 6 Dépenses d'intervention</b>	<b>TOTAL</b>
01 – Prévention et développement social	0	600.080	0	246.604.722	<b>247.204.802</b>
02 – Revitalisation économique et emploi	0	0	0	19.795.000	<b>19.795.000</b>
03- Stratégie, ressources et évaluation	3.243.650	7.489.959	405.900	19.244.339	<b>30.383.848</b>
04 – Allègements de charges sociales en zones urbaines sensibles	0	0	0	363.000.000	<b>363.000.000</b>
<b>TOTAUX</b>	<b>3.243.650</b>	<b>8.090.039</b>	<b>405.900</b>	<b>648.644.061</b>	<b>660.383.650</b>

<b>LFI 2004</b>					
<b>Actions</b>	<b>Titre 2 Dépenses de personnel</b>	<b>Titre 3 Dépenses de fonctionnement</b>	<b>Titre 5 Dépenses d'investissement</b>	<b>Titre 6 Dépenses d'intervention</b>	<b>TOTAL</b>
01 – Prévention et développement social	0	2.500.000	0	208.130.965	<b>210.630.965</b>
02 – Revitalisation économique et emploi	0	0	0	23.761.809	<b>23.761.809</b>
03 – Stratégie, ressources et évaluation	3.704.156	7.363.952	406.048	43.764.912	<b>55.239.068</b>
04 – Allègements de charges sociales en zones urbaines sensibles	0	0	0	294.940.000	<b>294.940.000</b>
<b>TOTAUX</b>	<b>3.704.156</b>	<b>9.863.952</b>	<b>406.048</b>	<b>570.597.686</b>	<b>584.571.842</b>

Source : Avant-projet de performance des programmes pour 2005

Ce programme aura pour objectif de réduire la vulnérabilité sociale et économique des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville et de renforcer la mixité fonctionnelle de ces espaces conçus, à l'origine, comme essentiellement résidentiels, et où les centres commerciaux et de services se sont progressivement révélés inadaptés aux besoins.

Il se déclinera en quatre actions : « *prévention et développement social* », « *revitalisation économique et emploi* », « *stratégie, ressources, évaluation* » et « *allègements de charges sociale en ZUS* ».

• **L'action « *prévention et développement social* »** action centrale du programme, visera à lutter contre la vulnérabilité sociale des habitants des quartiers. Au titre de la prévention, trois sous-actions seront financées :

- celles qui relèvent de la prévention de la délinquance au sens strict. Elles devront permettre de réaffirmer l'autorité parentale, de faciliter l'accès au droit et à la justice de proximité, de développer la médiation sociale et de

nouveaux modes de régulation des conflits, de lutter contre les violences scolaires, de sécuriser les lieux sensibles et de prévenir la récurrence ;

- celles qui visent à prévenir la toxicomanie : elles viseront à développer la prévention primaire, à réduire les risques et dommages sanitaires et sociaux encourus par les toxicomanes et à développer les lieux d'accueil pour ces publics ;

- celles qui permettent de prévenir, dans le cadre du programme ville-vie-vacances, la délinquance juvénile, en accueillant pendant les périodes de congés scolaires, les enfants et les jeunes des quartiers prioritaires pour leur proposer des activités sportives et artistiques.

La politique de développement social sera, quant à elle, structurée autour de sept sous-actions ayant pour objectif :

- la socialisation, notamment en ce qui concerne les jeunes enfants et les femmes ;

- la maîtrise de la langue par l'organisation d'une offre de formations linguistiques de proximité afin de lutter contre l'illettrisme et l'analphabétisme ;

- le développement de politiques locales de santé publique visant à favoriser l'accès aux soins et à la prévention et à diminuer le taux de non recours aux soins ;

- l'accès de tous à la culture ;

- la réussite scolaire des enfants et des jeunes en complément de l'intervention de l'Éducation nationale ;

- le soutien aux activités sportives et de loisirs ;

- l'adaptation des services publics de proximité aux besoins spécifiques des populations des quartiers prioritaires.

• **L'action « *revitalisation économique et emploi* »** visera à la fois à renforcer la mixité fonctionnelle des quartiers prioritaires de la politique de la ville et à favoriser l'insertion professionnelle de leurs habitants. Chacun de ces deux objectifs sera décliné en une sous-action.

• **L'action « *stratégie, ressources, évaluation* »** servira de cadre à l'ensemble des fonctions d'animation de la politique de la ville. Elle comprendra deux sous-actions :

- l'animation de la politique de la ville avec le financement des structures supports de la politique de la ville (DIV, conseil national des

villes, centres de ressources dédiés à la politique de la ville, délégués de l'État, etc.) ;

- l'évaluation de la politique de la ville, c'est à dire la traduction opérationnelle de la création de l'observatoire national des zones urbaines sensibles décidée par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003.

• **L'action « *allègements de charges sociales en zones urbaines sensibles* »** visera à soutenir la création d'activités dans les quartiers classés en ZFU en y attirant des entreprises par un régime d'exonérations de charges patronales de sécurité sociale.

L'enjeu sera de revitaliser ces quartiers en y restaurant une vie économique résidentielle, de lutter contre la monofonctionnalité de ces zones pour les réinsérer dans la dynamique de l'agglomération à laquelle elles appartiennent et de soutenir la création d'emplois au cœur même de ces quartiers au bénéfice de leurs habitants.

## **2. Une première expérimentation**

### *a) Le principe du redéploiement proposé*

Le programme équité sociale et territoriale fait l'objet d'une première expérimentation dans le cadre du présent projet de budget pour la ville, pour 5,8 % de ses crédits.

Ainsi, **une partie des crédits de ce programme du titre IV sont redéployés vers le titre III, pour un montant de 38,25 millions d'euros.** En conséquence, la ligne consacrée aux crédits de fonctionnement du FIV dans le titre IV est diminuée d'autant.

Cette somme correspond à la mise en place de trois budgets opérationnels de programme (BOP) dans les régions Nord-Pas-de-Calais, Bretagne et Rhône-Alpes. Les BOP ont pour objet d'identifier la part des crédits d'un programme affectée à un territoire donné.

Dans le cadre de cette expérimentation, un nouveau chapitre 39-01 fait donc son apparition dans le titre III, comprenant cinq articles. Outre celui consacré au regroupement des dotations de personnels (non doté en 2005), les articles correspondent aux quatre actions du programme.

Ainsi, pour les trois régions susmentionnées, l'action « *prévention et développement social* » est dotée de 31,9 millions d'euros, l'action « *revitalisation économique et emploi* » de 2,6 millions d'euros et l'action « *stratégie, ressources, évaluation* » de 4,2 millions d'euros. L'action

correspondant aux exonérations de charges dans les ZRU et les ZFU ne sera pas dotée en 2005.

*b) Un manque de lisibilité regrettable*

Si elle approuve largement le principe de l'expérimentation proposée pour faciliter la mise en œuvre prochaine de la LOLF, votre commission en déplore les conséquences en matière de clarté du fascicule budgétaire ville et rénovation urbaine. En effet, le transfert de crédits du titre IV au titre III est peu lisible entre les différents chapitres du titre IV et masque certaines évolutions des crédits.

Pour ce qui concerne les crédits de fonctionnement du FIV, qui diminuent de 48,3 millions d'euros, il n'y a pas de baisse réelle de l'enveloppe consacrée aux contrats de ville et aux autres actions déconcentrées (article 10). De fait, les crédits concernant les actions éducatives (26 millions d'euros) font l'objet d'une identification sur l'article 70 créé pour permettre le suivi des mesures issues des programmes 15 et 16 du plan national de cohésion sociale. Pour le reste, il s'agit de crédits transférés sur le titre III.

De la même manière, la diminution apparente de la dotation destinée au financement du dispositif des adultes-relais doit être relativisée : la part de ces crédits utilisée dans les trois régions choisies pour l'expérimentation LOLF (10 millions d'euros) a été logiquement transférée au titre III. Votre commission se réjouit du maintien des crédits consacrés à ce dispositif créé par le CIV du 14 décembre 1999, qui prévoyait d'implanter 10.000 adultes-relais dans les territoires de la politique de la ville.

Leur mission s'inscrit dans une politique globale de maintien du lien social grâce notamment à des actions spécifiques en vue d'améliorer le dialogue entre l'école et les familles, en application du plan départemental de lutte contre la violence mis en place en 2000. Ce programme a également pour objectif d'employer des chômeurs âgés de plus de trente ans résidant dans les quartiers défavorisés. En ce sens, il s'inscrit dans les actions de lutte contre le chômage dans les territoires de la politique de la ville.

Le dispositif a connu une mise en œuvre chaotique et n'a pu véritablement se développer qu'à compter de la circulaire du 3 mai 2002 qui a précisé les modalités de mise en œuvre du programme, en ouvrant notamment le recrutement des adultes-relais aux collectivités locales et aux établissements publics.

Il existait, au 1<sup>er</sup> septembre 2004, 3.300 adultes-relais. Le maintien des crédits devrait pouvoir accompagner la montée en puissance du dispositif, que votre commission souhaiterait voir accélérée pour atteindre l'objectif de 10.000 postes.

En revanche, il apparaît que **les crédits destinés aux opérations ville-vie-vacances font l'objet d'une mesure d'économie**, d'un montant certes faible (15.900 euros) mais symbolique, même si une partie de l'enveloppe, soit 2,25 millions d'euros, est également transférée sur le titre III pour les trois régions tests de l'expérimentation LOLF.

Le programme ville-vie-vacances est intégré aux dispositifs de prévention de la délinquance et associe neuf ministères. Il est mis en œuvre pendant les périodes de vacances scolaires et bénéficie à 800.000 jeunes âgés de onze à dix-huit ans résidant, en priorité, dans les quartiers populaires. Traditionnellement, environ 15.000 opérations sont financées chaque année, à hauteur de 10 millions d'euros pour ce qui concerne le ministère de la ville et d'environ 2,5 millions d'euros pour l'ensemble des autres ministères.

Ce dispositif privilégie les actions destinées aux publics en voie de marginalisation ou de délinquance et qui ne fréquentent pas spontanément les structures traditionnelles d'animation à leur disposition. Trois objectifs sont ainsi poursuivis : un objectif social visant à offrir des loisirs à des jeunes défavorisés, un objectif de prévention de la délinquance et une logique de tranquillité des quartiers pendant les vacances.

**Votre commission ne peut que constater que la diminution des crédits destinés à ces opérations obligera à une réduction de leur nombre, alors même que ce dispositif a fait la preuve de son utilité et que les besoins vont croissant** dans les quartiers, afin de motiver des adolescents souvent en manque de repères et de les responsabiliser.

## II. LE FINANCEMENT DE TROIS PRIORITÉS

L'augmentation sensible du budget de la ville en 2005, confortée par les mesures de rationalisation sur les moyens de fonctionnement des services, devrait permettre de financer trois priorités : la mise en œuvre du plan de cohésion sociale, les actions de rénovation urbaine et revitalisation économique des quartiers.

### A. LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE

#### 1. Mettre l'accent sur la réussite éducative

##### *a) Une réponse urgente aux difficultés scolaires constatées dans les ZUS*

En dépit d'un investissement sans cesse croissant au profit de l'éducation nationale (66 milliards d'euros en 2005, en incluant l'enseignement supérieur), 150.000 à 160.000 jeunes (soit 20 % d'une classe d'âge) sortent chaque année du système éducatif sans aucun diplôme sanctionnant une formation du second cycle du second degré. Parmi eux, environ 100.000 ne sont pas mêmes titulaires du brevet des collèges.

**L'échec scolaire frappe plus particulièrement les élèves issus de milieux modestes** : 2 % seulement des enfants de cadres ou d'enseignants sortent du système scolaire sans diplôme ni qualification, contre 16 % des enfants d'ouvriers non qualifiés et 30 % des enfants d'inactifs.

Ce phénomène se conjugue souvent avec celui des violences scolaires, elles mêmes concentrées dans les quartiers dits sensibles, qui connaissent des problèmes économiques, sociaux et d'intégration ayant un retentissement dans l'enceinte des établissements scolaires. Ainsi, 10 % des établissements déclarent la moitié des incidents.

Or, parmi les causes des difficultés d'insertion dans l'emploi que rencontrent les populations des quartiers de la politique de la ville, le déficit de formation est un facteur important. Il se retrouve massivement dans les ZUS, puisqu'en 1990 près de quatre habitants sur dix déclarent ne posséder aucun diplôme. En 1999, cette proportion est tombée à un habitant sur trois, mais cette baisse importante correspond à un mouvement plus général d'accession aux diplômes qui demeure moins dynamique en ZUS et, en termes relatifs, le handicap de ces populations a finalement augmenté sur la

période : alors que la proportion de sans diplôme dans les ZUS était, en 1990, de l'ordre de 1,5 fois plus élevée que dans l'ensemble des villes, ce taux atteignait 1,8 en 1999.

De même, la proportion d'habitants déclarant posséder au moins le baccalauréat progresse dans les ZUS (de 14,2 % en 1990 à 19,6 % en 1999) mais moins vite qu'ailleurs. Parmi les jeunes générations cependant, la prolongation des études au-delà de la scolarité obligatoire s'étend rapidement pour se rapprocher progressivement des comportements de l'ensemble des jeunes citadins.

#### *b) Un dispositif ambitieux*

Partant de ce constat, le plan de cohésion sociale, présenté par Jean-Louis Borloo au conseil des ministres du 30 juin 2004, prévoit dans ses programmes 15 et 16 la création de dispositifs de réussite éducative, associant l'ensemble des professionnels de l'enfance (enseignants, éducateurs, animateurs, travailleurs sociaux, psychologues, pédopsychiatres, etc.), pour accompagner les élèves du primaire et du secondaire et leur famille dans les domaines éducatif, social, culturel et sanitaire.

Ils s'organisent autour de trois types de structures :

- **les équipes de réussite éducative**, destinées aux élèves des classes primaires. Il est prévu d'en créer 750, réparties dans les 900 zones ou réseaux d'éducation prioritaire ; partagé entre l'État et ses partenaires, le coût d'une équipe de réussite éducative est évalué à un million d'euros par an ;

- **les plateformes de réussite éducative** : il est envisagé d'en créer 150 pour accompagner les élèves du second degré ; le coût annuel d'une plateforme est estimé à 500.000 euros ;

- **les internats de réussite éducative** pour accueillir les collégiens en grande difficulté, du fait de leur comportement ou de leur environnement. Ils dispensent un enseignement général et d'initiation professionnelle et organisent des activités récréatives et culturelles au profit de leurs pensionnaires. Une trentaine de ces établissements devraient être créés pour un coût unitaire estimé à 800.000 euros par an.

**Sur la période 2005-2009**, les crédits que l'État se propose d'affecter au financement des dispositifs de réussite éducative sont fixés à **1,47 milliard d'euros, suivant une montée en charge progressive.**

C'est pourquoi l'enveloppe de 62 millions d'euros prévue pour 2005 apparaît relativement modeste : cette somme provient, pour 22 millions d'euros, des crédits de fonctionnement du FIV et, pour le reste, de mesures nouvelles.

En 2006, la dépense consacrée à ces dispositifs, désormais inscrite dans l'action « *prévention et développement social* » du programme « *équité sociale et territoriale* », sera portée à 174 millions d'euros. Elle s'établira ensuite à 411 millions d'euros par an sur la période 2007-2009.

## **2. Les grands projets de ville victimes de la réforme de la dotation de solidarité urbaine ?**

### *a) Une réforme d'envergure*

La dotation de solidarité urbaine (DSU) est constituée par une partie de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Elle a pour objet de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines confrontées à une insuffisance de leurs ressources et supportant des charges élevés.

L'enveloppe de DSU est répartie entre 800 communes éligibles selon les modalités suivantes :

- **pour une commune comprenant entre 5.000 et 9.999 habitants**, la DSU est égale au produit de sa population par la valeur d'un indice synthétique et par son effort fiscal, dans la limite de 1,3 % : en 2004, une centaine de communes est éligible à la DSU dans cette catégorie. Elles comptent environ 740.000 habitants et ont bénéficié de la DSU pour un montant de 19 millions d'euros ;

- **pour une commune de plus de 10.000 habitants**, la part de DSU est égale au produit de sa population par la valeur de son indice synthétique, pondéré par un coefficient variant de 2 à 0,5 % dans l'ordre croissant du rang de classement des communes éligibles, ainsi que par son effort fiscal.

En 2004, 700 communes, représentant 22,8 millions d'habitants, ont bénéficié des crédits mis en répartition au titre de la DSU des communes éligibles de plus de 10.000 habitants, soit 586,7 millions d'euros. La dotation moyenne par habitant s'élève à 25,72 euros. La dispersion de la DSU est toutefois réelle. En effet, la dotation par habitant la plus élevée atteint 109 euros, contre 4,42 euros pour la dotation par habitant la plus faible.

L'article 59 du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale propose un nouveau mode de calcul de la DSU au profit des communes défavorisées. L'indice de classement actuel des villes éligibles à la DSU, en fonction duquel elles reçoivent une part plus ou moins importante de la dotation, sera ainsi majoré en fonction de **deux coefficients**

**multiplicateurs, correspondant à la proportion de la population de la commune habitant en ZUS ou en ZFU.**

Toutefois, cette réforme ne s'appliquera pas aux villes de plus de 200.000 habitants, dans la mesure où les écarts de richesse qui y sont constatés permettent déjà d'opérer une redistribution en faveur des quartiers défavorisés.

Par ailleurs, la totalité des communes éligibles à la DSU bénéficiera, pendant la période 2005-2009, d'une **mesure temporaire de rattrapage du niveau de la DSU de 120 millions d'euros par an**, afin de porter, en 2009, son enveloppe à 1,2 milliard d'euros, contre 630 millions aujourd'hui.

Votre commission a approuvé, lors de l'examen de ce projet de loi, cette réforme ambitieuse en faveur des villes les plus défavorisées.

*b) La disparition des crédits de fonctionnement consacrés aux GPV*

**Le projet de budget pour 2005 prévoit la suppression** pure et simple des **crédits de fonctionnement des grands projets de ville (GPV)**. Les communes engagées dans un GPV, qui connaissent des difficultés financières, pouvaient bénéficier, depuis 1999, d'un soutien particulier pour subvenir aux dépenses de fonctionnement résultant des investissements effectués. Ces subventions exceptionnelles se sont élevées à 20 millions d'euros en 2004.

Les cinquante-trois GPV ont été créés à la suite du CIV du 14 décembre 1999 dans des quartiers accumulant les plus importants phénomènes de relégation urbaine et sociale. Ce programme intègre les quatorze grands projets urbains (GPU) inscrits au XI<sup>e</sup> plan et se fonde dans la démarche globale des contrats de ville en en constituant une convention d'application.

S'inscrivant dans la durée, un GPV est un projet global de développement économique, social et urbain qui vise à réinsérer un ou plusieurs quartiers dans leur agglomération. Son objectif est d'améliorer les conditions de vie des habitants et de redonner une valeur économique à ces territoires.

Outre les crédits de fonctionnement, les GPV disposent aussi de crédits d'investissement qui ne sont pas touchés par cette suppression.

Concernant la mesure d'économie qui frappe les moyens de fonctionnement des GPV, le fascicule budgétaire ville et rénovation urbaine indique laconiquement : *« suppression des moyens consacrés aux communes en grands projets de ville compte tenu du projet de réforme de la dotation de solidarité urbaine »*.

**Si votre commission s'est montrée très favorable à la réforme de la DSU, elle ne considère pas pour autant qu'elle remplace véritablement la dotation des GPV en moyens de fonctionnement.** En effet, les communes pauvres non éligibles à la DSU ou qui ne se verront pas appliquer les coefficients multiplicateurs prévus par la réforme parce qu'elles n'ont ni ZUS ni ZFU, ne pourront plus continuer à faire fonctionner leur GPV.

Par ailleurs, **elle déplore que les crédits d'investissement des GPV, qui existent toujours, aient majoritairement été versés à l'ANRU depuis 2004.**

En effet, si les projets en cours dans les GPV et les opérations de renouvellement urbain (ORU) bénéficient des moyens renforcés de l'ANRU, incluant notamment la prise en charge de la perte d'autofinancement dans les opérations de démolition et la mobilisation pluriannuelle du financement du logement, ce système pénalise les villes qui ne sont pas encore destinataires d'un projet de rénovation urbaine.

Votre commission n'est pas défavorable au fait que l'ANRU remplace à terme les actions d'investissement des GPV à condition que les deux dispositifs couvrent au minimum les mêmes territoires. C'est pourquoi, elle a souhaité une **montée en puissance plus rapide de l'ANRU**, afin que toutes les villes en GPV bénéficient des financements de l'agence pour un projet de rénovation urbaine.

## ***B. LA POURSUITE DES EFFORTS EN MATIÈRE DE RÉNOVATION URBAINE***

### **1. Un programme sans précédent en faveur des quartiers**

#### *a) Un dispositif adapté à l'ampleur des besoins*

Depuis 2003 et l'ambitieuse loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août, la politique de la ville est très majoritairement orientée vers le financement d'opérations de renouvellement urbain.

En effet, les quartiers situés en ZUS se caractérisent essentiellement par des difficultés économiques et sociales importantes, mais aussi par un parc de logements sociaux vieillissant et un maillage insuffisant de leur territoire en matière d'équipements collectifs dans un environnement urbain dégradé.

Pour remédier à ce constat, l'ANRU a été créée par la loi du 1<sup>er</sup> août précitée. Dotée du statut juridique d'établissement public à caractère industriel et commercial, elle a pour mission de contribuer, aux côtés des collectivités territoriales et des organismes HLM, à la réalisation du programme national de rénovation urbaine des quartiers classés en ZUS et, à titre exceptionnel après accord du ministre chargé de la ville et du logement, des territoires urbains présentant des caractéristiques analogues aux ZUS. Son existence est temporaire, les actions devant être menées sur la période 2004-2008.

Le décret n° 2004-123 du 9 février 2004 précise l'organisation administrative et le fonctionnement de l'agence. Son conseil d'administration compte 24 membres. Il réunit l'État, 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 pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), des représentants des communes, des EPCI, des départements et des régions ainsi que des personnalités qualifiées. Le représentant de l'État dans le département est le délégué territorial de l'ANRU. C'est lui qui instruit 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.

Les concours financiers de l'agence sont destinés aux opérations d'investissement dans le cadre de projets de rénovation urbaine. A ce titre sont concernées les opérations d'aménagement urbain, de réhabilitation, de démolition et de construction de logements sociaux, d'acquisition ou de reconversion de logements existants, de création ou réhabilitation de d'équipements publics ou collectifs. Sont également financés la réorganisation d'espaces d'activité économique ou commerciale, l'ingénierie, le relogement et la concertation ou tout investissement concourant à la rénovation urbaine.

La loi offre enfin à l'ANRU, sous certaines conditions, 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 les opérations de rénovation urbaine par l'octroi de subventions aux maîtres d'ouvrage.

*b) Un financement partenarial*

L'agence doit être dotée, sur la période 2004-2008, de 6 milliards d'euros, soit 1,2 milliard chaque année. Ses ressources proviennent de manière non égalitaire de ses différents partenaires :

- l'État, 2,5 milliards d'euros sur cinq ans, soit 465 millions d'euros par an ;

- l'union d'économie sociale pour le logement qui lui affecte annuellement 550 millions d'euros ;

- la Caisse des dépôts et consignations, par un apport en fonds propres de 100 millions d'euros par an, dans le cadre d'une nouvelle convention signée avec l'État ;

- les organismes HLM, par le biais de la mobilisation de leurs fonds propres et du versement d'une fraction des cotisations additionnelles perçues par la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) à hauteur de 30 millions d'euros par an.

## **2. L'ANRU pénalisée ?**

*a) Une mise en œuvre progressive*

La mise en œuvre de cet outil inédit et ambitieux de mobilisation de tous les acteurs concernés pour la réhabilitation des quartiers prioritaires est intervenue lentement. Après la négociation et la signature de conventions visant à fixer le rôle et les modalités de participation de chaque partenaire, les premiers mois de l'ANRU ont été consacrés à l'examen des premiers dossiers.

Le **comité d'engagement a examiné quarante-neuf projets**, dont cinq ont été présentés au conseil d'administration, correspondant à soixante-huit quartiers (dont trente-neuf parmi les 162 jugés prioritaires). Ils représentent un coût de travaux d'un montant global de 5,5 milliards d'euros incluant 1,7 milliard de subventions ANRU.

Les principaux financeurs se sont engagés à intervenir en 2004 sur les quarante-neuf projets examinés selon une proportion naturellement inégale : 30 % pour l'ANRU, 8 % pour les communes, 5 % pour les EPCI, 4 % pour les départements, 5 % pour les régions, 40 % pour les bailleurs sociaux, 2 % pour les fonds européens, les autres financeurs se partageant les derniers 6 %.

Compte tenu de cette montée en charge progressive, il est rapidement apparu indispensable que l'ANRU puisse poursuivre son activité au-delà de 2008 pour mener à bien l'ensemble des projets. C'est pourquoi le Sénat a reporté le terme de sa durée de vie à 2011 lors de l'examen du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale. A cette occasion, **la contribution de l'État au programme de rénovation urbaine a été portée à 4 milliards d'euros**. De la même manière, les conventions signées avec les différents partenaires devront faire l'objet d'un avenant pour augmenter la participation financière de chacun.

Votre commission se réjouit de ce que, à travers la prolongation de l'action de l'ANRU, l'État tienne ses engagements en faveur des quartiers en difficulté.

*b) L'État mauvais payeur ?*

La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine précise que les 2,5 milliards d'euros consacrés par l'État au budget de l'ANRU sur la période 2004-2008 ne peuvent être inférieurs à un seuil minimum de 465 millions d'euros par an.

En 2004, la dotation de l'État en faveur de l'ANRU ne s'est élevée qu'à 209 millions d'euros en crédits de paiement, soit 152 millions d'euros provenant du ministère de l'équipement et 57 millions d'euros apportés par le budget de la ville. Votre commission s'était étonnée à l'époque que la participation de l'État soit inférieure à l'enveloppe annuelle de 465 millions d'euros prévue par la loi, même si, à titre d'affichage, cette somme était inscrite en autorisations de programme.

De surcroît, seuls 130 millions d'euros ont en réalité été versés à l'ANRU par l'État en 2004 : 43 millions au titre du budget de la ville et 37 millions d'euros sur le budget du logement, complétés par une enveloppe de 50 millions d'euros correspondant à l'ancien fonds de renouvellement urbain (FRU) géré par la CDC. Grâce à l'UESL (250 millions d'euros), à la CGLLS (29 millions d'euros) et à la Caisse des dépôts (4 millions d'euros), les ressources de l'agence ont atteint 413 millions d'euros.

Toutefois, cette situation n'est pas pénalisante car les renseignements disponibles montrent que **cette somme a bien correspondu au financement des besoins véritables de l'ANRU** pendant sa première année d'existence, en raison du temps nécessaire par la sélection et la mise en œuvre progressives de dossiers souvent complexes de rénovation urbaine qui ont retardé les premiers projets.

En 2005, les financements devraient augmenter, conformément à la montée en charge progressive de l'activité de l'ANRU, sans toutefois encore atteindre 1,2 milliard : la participation de l'État devrait atteindre 173 millions

d'euros en crédits de paiement, dont 74,5 millions pour le budget de la ville, celle de l'UESL, 393 millions d'euros, tandis que celle des autres financeurs demeurerait stable. L'ensemble devrait à nouveau être abondé par le FRU, à hauteur de 100 millions d'euros.

Malgré l'allongement de la durée d'activité de l'ANRU, **votre commission estime que ses actions devront s'intensifier dès l'année 2005, afin que soient respectés les objectifs du PNRU.** A ce titre, elle souhaite que le Gouvernement s'engage à inscrire dès 2006 une participation effective de 465 millions d'euros au titre des crédits de paiement.

### ***C. LA RECONNAISSANCE DES ATOUS DES DISPOSITIFS DE REVITALISATION ÉCONOMIQUE***

#### **1. L'efficacité incontestée des ZFU dans les quartiers**

##### *a) Une situation économique initiale inquiétante*

Les quartiers prioritaires de la politique de la ville présentent systématiquement un taux de chômage élevé, notamment chez les jeunes.

Au sein de la population active, les pertes d'emploi ou les départs non compensés vers d'autres quartiers entraînent une baisse rapide du nombre d'actifs occupés (- 15,4 % au cours de la décennie 90), alors que le nombre de chômeurs est en progression (+ 22,8 % pendant la même période). Au total, le taux de chômage a augmenté rapidement dans les ZUS, ce qui correspond à un creusement de l'écart avec la situation prévalant dans les villes qui les entourent.

Cette progression du chômage touche inégalement les différentes catégories d'actifs : elle concerne davantage les jeunes de moins de 25 ans que les actifs plus âgés, plus les hommes que les femmes et les actifs de nationalité étrangère que les Français. Toutefois, la période récente, marquée par la reprise de l'emploi, fait apparaître une baisse du nombre de demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE sensiblement au même rythme dans les ZUS et dans le reste des territoires urbains (20 % entre le 31 décembre 1998 et le 31 décembre 2000). **Le mouvement de reprise de l'emploi a donc eu un impact sur les quartiers en ZUS mais sans que cette tendance ait été suffisamment vigoureuse pour se traduire par une réduction des écarts de taux de chômage avec le reste des villes.**

L'emploi salarié représente la quasi-totalité des emplois occupés par les habitants des ZUS (95 %) et, au sein du salariat, les formes précaires d'emploi sont plus fréquentes que pour la population urbaine dans son ensemble.

Les contrats à durée déterminée (CDD) représentent ainsi 10,6 % de l'emploi salarié contre 8,6 % dans l'ensemble des villes, l'intérim 3,6 % contre 1,9 %, les emplois aidés 4,5 % des emplois salariés. Le temps partiel a également connu un développement rapide au cours de la dernière décennie.

Face à ce constat, le CIV du 14 décembre 1999 a proposé la création de **150 équipes emploi insertion (EEI)** dans les villes dotées d'un contrat de ville, afin de faciliter l'accès à l'emploi des habitants des quartiers sensibles.

L'objectif de cette mesure est double :

- assurer un appui de proximité aux chômeurs résidant dans les quartiers prioritaires des contrats de ville et ne fréquentant pas les services publics de l'emploi, grâce à des permanences continues au sein des quartiers ;

- organiser un relais efficace avec les structures de l'agglomération (agences locales pour l'emploi, missions locales, plan local pour l'insertion et l'emploi, ASSEDIC, services sociaux, structures d'appui aux projets).

Pour les années 2000 à 2003, près 70 équipes ont fait l'objet d'un financement de la DIV au moment de leur mise en place dans 48 agglomérations. En moyenne, ces équipes sont composées de quatre personnes, dont au moins un agent ANPE. L'équipe est renforcée par des personnels spécifiques aux profils adaptés aux besoins locaux (agents des collectivités locales, emplois-jeunes, adultes-relais, référents RMI).

On peut estimer à 38.000 le nombre de personnes suivies et accueillies par les EEI en 2002, dont 30 % sont des demandeurs d'emploi qui n'étaient pas inscrits au préalable à l'ANPE, 20 % des bénéficiaires du RMI et près de 40 % des jeunes de moins de vingt-six ans.

Le partenariat sur les EEI entre la DIV et l'ANPE a été reconduit, l'ANPE s'engageant à faciliter le détachement de ces agents au sein de ces structures, la DIV à prolonger son soutien financier au-delà de la durée initiale de trois ans.

**Votre commission approuve la reconduction de ce dispositif et souhaite un développement rapide des EEI**, dont la souplesse est gage d'efficacité auprès de populations en grandes difficultés professionnelles. Leur action ne saurait toutefois suffire à régler la question du chômage dans les quartiers.

*b) Des dispositifs qui peinent à faire leurs preuves*

Des dispositifs plus ambitieux que les seules EEI ont été progressivement mis en place dans l'objectif de dynamiser l'économie et le commerce dans les quartiers. Ils n'ont toutefois pas fait la preuve d'une efficacité suffisante au regard des besoins.

**• L'établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux : une activité encore trop limitée**

L'EPARECA, établissement public à caractère industriel et commercial créé par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, n'est devenu opérationnel qu'en mars 1999. Mais c'est seulement en 2002 qu'il a pu engager des actions d'investissement, grâce à une dotation budgétaire de 16,8 millions d'euros. Au 30 juin 2004, il a été saisi par 150 villes de 195 demandes d'intervention. A l'heure actuelle, 160 dossiers ont été traités ou sont en cours.

La principale mission de l'EPARECA consiste à faciliter les opérations de remembrement des espaces commerciaux et artisanaux implantés dans les quartiers urbains en difficulté et qui obéissent aux critères suivants :

- le quartier doit faire l'objet d'une démarche globale de revitalisation qui implique la ou les collectivité(s) locale(s) ;

- l'espace commercial ou artisanal concerné doit disposer d'un potentiel commercial suffisant, compte tenu de la concurrence et de sa zone d'achalandage, l'EPARECA devant céder, à moyen terme, tout ou partie de ses participations à des investisseurs privés ;

- après les opérations de rachat de murs et de fonds, l'EPARECA doit disposer d'une majorité opérationnelle au sein de la copropriété avec les autres investisseurs ;

- le compte d'exploitation de l'opération doit pouvoir être équilibré à terme, une fois achevées la restructuration de l'ensemble et sa re-commercialisation.

Après deux enquêtes de la Cour des comptes et une mission de contrôle de la commission des Finances du Sénat, qui ont toutes salué l'organisation et le fonctionnement de l'établissement, celui-ci vient de lancer une réflexion permettant de se doter d'un contrat d'objectifs et de moyens pour définir ses objectifs et, en conséquence, le niveau des moyens dont il devra disposer pour les réaliser, clarifier son champ d'intervention et évaluer les effets que devront avoir, sur son fonctionnement, les lois de décentralisation et la création de l'ANRU.

**Il est encore trop tôt pour juger des résultats à grande échelle des actions menées par l'EPARECA.** Votre commission souhaite que la signature d'un contrat d'objectifs et de moyens soit l'occasion d'une montée en puissance significative de cet établissement.

A cet égard, elle se félicite du **développement d'actions communes avec le fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat (FISAC)**, qui n'est pas un dispositif propre à la politique de la ville, depuis sa réforme opérée par la circulaire du 17 février 2003, majorant les taux d'intervention pour les opérations réalisées dans les ZUS comprises dans les territoires prioritaires d'un contrat de ville : 80 % au lieu de 50 % en fonctionnement et 40 % au lieu de 20 % en investissement.

Ces deux dispositifs sont en effet complémentaires : alors que l'EPARECA intervient exclusivement en tant qu'investisseur dans des projets de remembrement et de restructuration complexes ou de montants importants et n'est pas autorisé à verser des subventions d'investissement ou de fonctionnement, les interventions du FISAC prennent à l'inverse uniquement la forme de ce type de subventions, lui permettant de soutenir financièrement les opérations collectives d'animation commerciale qui accompagnent les projets de restructuration lourde.

- **Les zones de redynamisation urbaine : un bilan en demi-teinte**

Créées par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, les ZRU constituent un zonage intermédiaire de la politique de la ville, entre les ZUS, qui regroupent les 751 quartiers défavorisés, et les ZFU, ciblées vers les territoires les plus fragiles.

En vue de maintenir et de développer l'activité économique dans les quartiers, les entreprises implantées dans les ZRU sont encouragées à accroître leur effectif salarié par une exonération de cotisations sociales patronales d'une durée de douze mois.

Malgré ce régime fiscal favorable, l'échec des ZRU n'est guère contesté. Depuis 2001, les effectifs salariés concernés par cette exonération sont en constante et forte diminution ; depuis 2004, plus encore avec la réduction du champ géographique de l'exonération ZRU, du fait de l'ouverture des 41 nouvelles zones franches urbaines, au régime d'exonérations sociales plus avantageux, créées par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003, toutes sélectionnées parmi les ZRU d'au moins 10.000 habitants.

La préférence portée aux ZFU s'explique par le bilan largement positif de ce dispositif, notamment au regard du nombre d'embauches financées.

### Nombre d'embauches exonérées

	2002	2003	2004*
En ZRU	3.518	3.129	1.492
En ZFU	7.662	7.992	5.700

\* Nombre total de déclarations d'embauches acceptées pour la période janvier-juillet 2004

Source : DARES – Tableau de bord des politiques d'emploi

La loi d'orientation du 1<sup>er</sup> août 2003 a prorogé jusqu'à fin 2008 le régime d'exonérations sociales et de taxe professionnelle et jusqu'à fin 2009 celui de l'exonération d'impôt sur les bénéfices pour les entreprises nouvelles. **Il y a toutefois fort à penser que cette prolongation du dispositif n'aura que peu de conséquences sur un bilan globalement décevant.**

#### *c) Les premières ZFU*

Le bilan très mitigé des ZRU et la mise en œuvre timide du FISAC et de l'EPARECA ne font que souligner l'indéniable réussite des quarante-quatre ZFU. Comme les ZRU, mais dans des conditions plus favorables, ces zones bénéficient d'un régime dérogatoire d'exonérations fiscales et sociales temporaires applicables aux entreprises installées avant 1997 et qui respectent un certain nombre de critères.

En cinq ans, de 1997 à fin 2001, le nombre d'entreprises installées en ZFU avait pratiquement doublé, passant de 11.000 à 21.000, et le nombre d'emplois salariés quasiment triplé, avec une augmentation d'environ 45.000 emplois en cinq ans.

Cette progression s'est poursuivie en 2003, après une quasi stabilisation en 2002 imputable à l'arrêt, fin 2001, des entrées nouvelles dans le dispositif, initialement clos le 31 décembre 2001 et rouvert, dans des conditions moins favorables, le 1<sup>er</sup> janvier 2003 (loi de finances pour 2003) pour les entreprises installées avant 2002. Ainsi, fin 2003, on dénombrait près de 24.000 entreprises exonérées, notamment dans le domaine du bâtiment, des services, des aides à la personne et dans le secteur paramédical.

Les effets de la réouverture des ZFU intervenue en 2003 sur la croissance du parc d'entreprises et d'emplois ont toutefois été amoindris du fait de l'épuisement des disponibilités foncières ou immobilières existantes.

Pour ce qui concerne l'emploi, les progrès se sont poursuivis entre 2001 et 2003, mais à un rythme moins élevé. La diminution des effectifs exonérés s'explique toutefois très largement par les options exercées par des entreprises en sortie dégressive (mécanisme triennal prévu par la loi de finances pour 2003) pour d'autres dispositifs d'allègement (Aubry II, puis Fillon).

### Bilan des premières ZFU

Zones franches urbaines ouvertes le 1 <sup>er</sup> janvier 1997	2001	2002	2003
Nombre d'entreprises	10.657	9.899	10.609
Nombre d'établissements	10.739	9.956	10.767
Effectif salarié total	78.317	75.504	81.304
<i>dont</i> : nombre de salariés exonérés %	64.992 83 %	60.626 80 %	58.844 72 %
<i>Effectif salarié moyen des établissements</i>	7,3	7,6	7,6
<i>Nombre moyen de salariés exonérés par établissement</i>	6,1	6,1	5,5

*Source : ACOSS, Effectifs salariés au 31 décembre de chaque année reconstitués en équivalent temps plein*

## 2. Un dispositif reconduit qui ne cesse de se développer

### *a) L'élargissement du dispositif et les améliorations apportées*

Le succès du dispositif a conduit la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 à prévoir la création de 41 ZFU à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004 par l'extension du dispositif d'exonérations fiscales et sociales institué par la loi du 14 novembre 1996 dans les 44 premières ZFU ouvertes en 1997.

Les quarante et une nouvelles ZFU ont été délimitées de manière précise par le décret n° 2004-219 du 12 mars 2004.

Leur création conduit à un doublement du nombre de quartiers concernés (44 en 1997 ; 85 en 2004) et de la population totale couverte, qui passe de 768.000 habitants en 1997 à 1,4 million d'habitants en 2004 et représente ainsi plus de 30 % de la population totale des 751 quartiers classés en ZUS (4,7 millions d'habitants).

Le dispositif d'exonérations fiscales et sociales applicable dans les quarante et une nouvelles ZFU à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004 a été autorisé par une décision de la Commission européenne du 16 décembre 2003 et mis en conformité avec les termes de cette décision par la loi de finances rectificative pour 2003 n° 2003-1312 du 30 décembre 2003. De ce fait, le régime d'exonérations applicable dans les quarante et une nouvelles ZFU ouvertes en 2004 diffère sur certains points de celui précédemment en vigueur.

<b>Zones franches urbaines (ZFU) ouvertes le 1<sup>er</sup> janvier 2004 exonérations fiscales et sociales applicables en 2004</b>	
<b>Mesures d'exonérations</b>	<b>Bénéficiaires et avantages</b>
<p><b>Taxe professionnelle</b> <i>Code général des impôts article 1466 A I quinquies</i></p>	<p><b>Bénéficiaires</b> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>entreprises employant 50 salariés au maximum</b> au 1<sup>er</sup> janvier 2004 ou à la date de création de l'entreprise si elle est postérieure</li> <li>▪ <b>pour leurs établissements en ZFU</b> existants au 1<sup>er</sup> janvier 2004, créés ou étendus avant le 1<sup>er</sup> janvier 2009.</li> </ul> <p><b>Avantage</b> : 5 ans d'exonération totale, dans la limite d'un plafond annuel de base nette exonérée fixé à 326.197 euros par établissement pour 2004.</p>
<p><b>Taxe foncière sur les propriétés bâties</b> <i>Code général des impôts article 1383 C</i></p>	<p><b>Bénéficiaires</b> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>redevables de la taxe foncière sur les propriétés bâties</b></li> <li>▪ <b>pour leurs immeubles situés en zone franche urbaine</b> et affectés entre le 1<sup>er</sup> janvier 2004 et le 1<sup>er</sup> janvier 2009 à une activité économique remplissant les conditions pour bénéficier de l'exonération de taxe professionnelle en zone franche urbaine.</li> </ul> <p><b>Avantage</b> : 5 ans d'exonération totale.</p>
<p><b>Impôt sur les bénéfices</b> - impôt sur les sociétés (IS, IFA) - impôt sur le revenu (BIC, BNC) <i>Code général des impôts article 44 octies</i></p>	<p><b>Bénéficiaires</b> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>entreprises employant moins de 50 salariés</b>, au 1<sup>er</sup> janvier 2004 (ou à la date de création de l'entreprise si elle est postérieure) et pendant toute la durée de l'exonération, présentes en ZFU le 1<sup>er</sup> janvier 2004 ou créées ou implantées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2009</li> <li>▪ <b>revenus locatifs des entreprises propriétaires d'immeubles à usage professionnel situés en ZFU.</b></li> </ul> <p><b>Avantage</b> : 5 ans d'exonération totale (hors revenus financiers ou exceptionnels), dans la limite d'un plafond de bénéfice exonéré fixé à 61.000 euros par contribuable et par période de 12 mois.</p>
<p><b>Cotisations sociales patronales</b> <i>Loi du 14 novembre 1996, articles 12 et 13 modifiés</i></p>	<p><b>Bénéficiaires</b> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>entreprises employant au maximum 50 salariés</b>, au 1<sup>er</sup> janvier 2004 pour celles présentes à cette date en ZFU ou à leur date de création ou d'implantation en ZFU si elle est postérieure. L'établissement planté en ZFU doit disposer des éléments d'exploitation ou de stocks nécessaires à l'activité des salariés exonérés.</li> <li>▪ <b>salariés</b> employés en CDI ou CDD d'au moins 12 mois dont l'activité s'exerce en tout ou partie dans une ZFU. L'exonération s'applique aux salariés présents en ZFU au 1<sup>er</sup> janvier 2004 ou à la date de création ou d'implantation de l'entreprise dans la ZFU si elle est postérieure, embauchés dans les 5 ans qui suivent cette création ou implantation ou transférés en ZFU avant le 1<sup>er</sup> janvier 2009.</li> </ul> <p><b>Avantage</b> : 5 ans d'exonération totale des cotisations sociales patronales de sécurité sociale, des contributions au fonds national d'aide au logement (FNAL) et du versement de transport, dans les limites mensuelles de 1,5 SMIC par salarié et de 50 salariés exonérés par ZFU. <u>A partir de la 3<sup>e</sup> embauche, clause d'emploi ou d'embauche d'au moins un tiers de résidents des quartiers classés en ZUS</u> de l'unité urbaine dans laquelle est située la ZFU d'implantation de l'entreprise, avec une durée de travail d'au moins 16 heures par semaine.</p>
<p><b>Cotisations sociales personnelles maladie et maternité</b> <i>Loi du 14 novembre 1996, article 14 modifié</i></p>	<p><b>Bénéficiaires</b> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>artisans, commerçants et chefs d'entreprises industrielles, commerciales et de services</b> ayant la qualité de travailleur indépendant, pour : - les activités existantes en ZFU le 1<sup>er</sup> janvier 2004 ; - les débuts d'activité en ZFU avant le 1<sup>er</sup> janvier 2009.</li> </ul> <p><b>Avantage</b> : 5 ans d'exonération totale, dans la limite d'un plafond annuel de bénéfice exonéré fixé à 21.872 euros pour 2004.</p>

*b) Un succès confirmé*

Le recul est encore insuffisant pour permettre d'apprécier de manière précise l'impact de l'ouverture de ces 41 nouvelles ZFU. Les préfectures ont néanmoins transmis à la DIV, en juillet 2004, les premiers éléments de bilan.

Les estimations de créations d'emplois pour les six premiers mois sont comprises dans une fourchette de 800 à 1.200 emplois, correspondant pour l'essentiel à des créations nettes d'emplois. Compte tenu des délais habituels de recrutement de deux à six mois dans les entreprises, les effets des nouvelles ZFU sur l'emploi ne seront pleinement visibles qu'à la fin de l'année. Sur cette base, un objectif de 5.000 embauches pourrait être atteint en deux ans, dont environ 2.000 au profit d'habitants des quartiers classés en ZUS. Pour 2004 et 2005, dans les quarante et une nouvelles ZFU et sur la base de ces premiers éléments, le nombre total de créations et d'implantations d'entreprises serait d'environ 2000.

A la différence de ce qui avait pu être observé en 1997 lors de l'ouverture des 44 premières zones franches urbaines, on relève pour l'instant peu de transferts d'entreprises sans créations d'emplois. Les créations d'emplois reposent donc, d'une part, sur le développement des entreprises déjà présentes le 1<sup>er</sup> janvier 2004 (pour la plupart au sein du périmètre des ZRU concernées), d'autre part, sur les créations d'emplois accompagnant des créations ou des transferts d'entreprises.

**Ce potentiel de création d'emplois est toutefois limité par l'absence d'offre immobilière adaptée ou d'une offre en cours de constitution.** Seules quelques ZFU sont en mesure de satisfaire immédiatement aux attentes des entreprises parce qu'elles disposent d'emblée de terrains et/ou de locaux disponibles et connaissent par conséquent des rythmes élevés de création d'emplois sur les six premiers mois.

L'enjeu d'une offre immobilière et foncière rapidement disponible est déterminant pour le succès du dispositif, comme celui d'une mise en place rapide des dispositifs d'accueil et d'accompagnement des entreprises. On rappellera que, dans la plupart des ZFU ouvertes en 1997, les rythmes les plus élevés de créations nettes d'emplois ont souvent été enregistrés deux ou trois ans après l'ouverture de la zone franche urbaine, une fois disponible l'offre nouvelle foncière ou immobilière.

**Votre commission, convaincue de l'efficacité du dispositif, espère un effort de l'ensemble des collectivités concernées pour libérer, dans ces zones,** les espaces fonciers nécessaires à leur développement économique.

## DEUXIÈME PARTIE

-

### LE BUDGET DU LOGEMENT

#### I. UN BUDGET FAVORABLE AU FINANCEMENT DES AIDES À LA PERSONNE

La frilosité de la politique du logement qui a caractérisé les derniers exercices budgétaires, contribuant à plonger la France dans une crise durable du logement, n'est plus de mise. L'année 2005 marque en effet le retour d'une ambition forte pour répondre aux besoins, notamment grâce aux aides à la personne. C'est aussi une année de transition avant la mise en œuvre de la LOLF.

##### A. UNE PROGRESSION BIENVENUE

#### 1. Des besoins en logement qui demeurent insatisfaits

##### a) Une offre insuffisante

La politique du logement a été, pendant près de dix ans, caractérisée par des programmes de construction de logements locatifs sociaux hors de proportion avec les besoins, alors que, dans le même temps, une grande partie du parc social, construite dans les années 1970, nécessitait d'être réhabilitée, et parfois démolie.

Entre 1996 et 2003, le parc social ne s'est accru que de 43.610 logements par an en moyenne en France métropolitaine. Il en aurait fallu le double.

#### Logements sociaux mis en chantier entre 1996 et 2003

*(en milliers)*

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
53	45	44	41	41	36	38	35

*Source : ministère délégué au logement et à la ville*

En outre, sur la même période, les opérations de réhabilitation ont régulièrement diminué, pour atteindre 76.000 logements en 2002, tandis que les démolitions atteignaient avec peine une moyenne de 6.000 opérations par an.

Il en a résulté une **offre insuffisante de logements sociaux, aggravée par un nombre important de logements vacants, qui ne trouvent plus de locataires du fait de leur vétusté**, notamment dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. On dénombre environ 130.000 logements vacants dans le parc locatif social (3,3 % du parc), dont :

- 23.000 logements vides (0,5 % du parc) pour cause de réhabilitation lourde, de démolition ou de vente prochaine ;

- 45.000 logements vacants (1,2 % du parc) depuis moins de trois mois, c'est-à-dire en période d'attente normale entre deux locataires ;

- 65.000 logements inoccupés (1,6 % du parc) depuis plus de trois mois, faute de nouveaux locataires : ce pourcentage de vacance augmente fortement depuis quelques années.

De fait, le parc social est loin de pouvoir répondre à la demande. Le nombre de dossiers en attente est passé de 855.100 en 1996 à plus d'un million en 2002, dont presque la moitié émane de ménages déjà locataires d'un logement HLM.

Un rapport du Conseil économique et social d'Ile-de-France, rendu public le 30 septembre 2002, estime à 300.000 le nombre de personnes en attente d'un logement HLM dans cette région, dont la moitié depuis plus d'un an. Les raisons sont connues : des bailleurs en butte à trop de contraintes, des financements insuffisants et trop complexes et des difficultés à répondre aux exigences de mixité sociale.

La demande de logement HLM est donc largement supérieure à l'offre : sur un million de demandes annuelles, la moitié seulement est satisfaite dans l'année et 60 % des départements restent en dessous de cette moyenne.

#### *b) Une crise du logement aigue*

Dans ce contexte de pénurie de logements locatifs sociaux, on a assisté à une envolée des loyers privés, ressentie à compter de 2002, dans le parc social.

Cette évolution est particulièrement visible en Ile-de-France où les loyers ont crû en moyenne de 3,6 % en 2003, après une hausse de 3,9 % en

2001 et de 4,9 % en 2002. Cette augmentation demeure, pour la cinquième année consécutive, supérieure à l'indice des prix à la consommation (1,7 %). En 2003, d'après l'observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (OLAP), les loyers coûtaient 17,50 euros le mètre carré dans Paris *intra muros*, 13,20 euros dans la petite couronne et 11,30 euros dans les communes plus éloignées.

### Évolution des loyers moyens

(en %)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Indice général des loyers	2,7	2,5	1,6	1,6	2,2	1,3	1,2	1,7	3,0	2,6
Secteur libre	2,0	2,1	1,1	1,3	2,1	1,2	1,4	2,3	3,0	2,4
HLM	3,6	3,0	2,7	2,1	2,2	1,4	0,4	0,7	2,9	3,0
Indice des prix à la consommation	1,7	2,0	1,8	0,5	0,2	1,6	1,2	2,2	2,0	2,0

Source : INSEE

Dans le même temps, le prix d'achat de l'immobilier a augmenté de près de 50 % en trois ans et doublé depuis 1997, rendant impossible l'accès à la propriété pour un nombre toujours plus important de ménages.

Encore une fois, c'est à Paris et dans sa proche banlieue que le phénomène est le plus accentué. Les prix de vente dans l'ancien y ont progressé au premier semestre 2004 de 3,1 à 3,8 % selon les départements par rapport au trimestre précédent. Cette évolution s'explique par la forte pression de la demande des ménages franciliens, qui ont anticipé une remontée des taux d'intérêt et, plus généralement, par une situation économique instable, qui incite les ménages qui le peuvent à investir dans la pierre.

De fait, les situations de « mal-logement » se sont multipliées : en témoigne l'allongement des listes d'attente aux portes des hébergements temporaires, qui rassemblent désormais, au-delà du public traditionnel des sans-abri, de plus en plus de travailleurs pauvres (les *working poors*) disposant de contrats de travail courts, exécutés en horaires décalés ou à temps très partiel.

En outre, on observe le **développement d'un « parc social de fait » dans le parc privé**, qui joue un rôle d'appoint important pour le logement des ménages modestes, en particulier des jeunes et des personnes isolées incapables d'accéder à la propriété et qui n'obtiennent pas de réponse

positive des organismes HLM, compte tenu de la pénurie actuelle de logements sociaux.

Cette évolution a notamment été mise en lumière par l'observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, qui indique dans son dernier rapport<sup>1</sup> :

*« Le contexte actuel de la situation du logement, qualifié de « crise » par de nombreux acteurs, a des conséquences préoccupantes sur la situation des plus pauvres. Le nombre des « mal-logés » atteint, selon les estimations extraites du recensement général de 1999, environ trois millions de personnes, le « mal-logement » rassemblant ici les situations d'inconfort et de surpeuplement.*

*« (...) Ainsi, les logements des ménages pauvres propriétaires sont souvent vétustes : 11 % d'entre eux n'ont pas l'ensemble des équipements sanitaires et 30 % n'ont pas de chauffage central (ces taux étant de 1,5 et 7 % chez les autres ménages propriétaires). D'autre part, 6 % des logements du secteur locatif privé ne disposent pas de l'ensemble des équipements de confort.*

*« (...) La part des ménages pauvres vivant dans un logement considéré en surpeuplement n'a pratiquement pas évolué entre 1988 et 2002 et reste à 20 % ».*

## **2. Un budget établi en fonction des besoins**

### *a) Une année 2004 qui reste décevante*

Face à ce constat, l'année 2004 a marqué un tournant dans la politique du logement, grâce notamment aux premiers effets, sur la construction de logements sociaux, de la mise en place de l'agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), créée par la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003.

Ainsi, 80.000 logements devraient être financés en 2004 : 48.000 sur la ligne fongible de l'article 10, soit 6.000 de plus qu'en 2003, et 15.000 sur l'enveloppe de l'ANRU, complétés par 17.000 logements sociaux intermédiaires financés par des prêts locatifs sociaux (PLS), dont 5.000 par l'association Foncière logement.

---

<sup>1</sup> Rapport 2003-2004. La documentation française.

**Nombre de logements locatifs sociaux financés**

	<b>2002 (réel)</b>	<b>2003 (réel)</b>	<b>2004 (LFI)</b>
PLUS neuf	30.562	26.141	35.000
PLUS dans ancien	8.706	8.447	8.000
<b>Total PLUS</b>	<b>39.268</b>	<b>34.558</b>	<b>43.000</b>
PLA-Insertion	5.186	5.034	5.000
<b>Total logements financés sur article 10</b>	<b>44.454</b>	<b>39.622</b>	<b>48.000</b>
PLS	11.834	12.659	12.000
PLS foncière	-	1.665	5.000
<b>Total offre nouvelle</b>	<b>56.288</b>	<b>53.946</b>	<b>65.000</b>
PLUS-CD et autres PLUS financés par l'ANRU	-	4.144	15.000
<b>TOTAL</b>	<b>56.288</b>	<b>58.090</b>	<b>80.000</b>

*PLUS : prêts locatifs à usage social Source : ministère délégué du logement et de la ville*

*PLA : prêt locatif aidé*

*PLS : prêts locatifs sociaux*

*PLUS-CD : prêts locatifs à usage social-construction démolition*

Malgré cet affichage, **les crédits prévus, 6,68 milliards d'euros, étaient en baisse de 8,8 % par rapport à la loi de finances pour 2003**. Ce recul a concerné aussi bien les opérations de construction, de démolition et de réhabilitation de logements (- 23,3 %), que l'accèsion sociale à la propriété (- 32,7 % pour le prêt à taux zéro) ou la subvention d'investissement à l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANAH) (- 14,8 %).

Pour remplir les objectifs malgré un budget en nette diminution, deux mécanismes correcteurs ont été mis en place : la création de l'ANRU et la baisse du taux du Livret A, de 3 % à 2,25 %, à compter du 1<sup>er</sup> août 2004.

Cette diminution a eu pour conséquence directe la baisse du taux d'intérêt du prêt pour le renouvellement urbain (PRU), indexé sur celui du Livret A. Le PRU est le principal instrument d'intervention de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), auprès de qui se financent les opérateurs pour les opérations de rénovation urbaine.

De ce fait, **les sociétés de HLM ont bénéficié en 2004 d'un avantage de taux non négligeable**, qui a permis, par un jeu de vases communicants, de diminuer d'autant la contribution du budget de l'État pour ces opérations. Les subventions budgétaires sont donc passées de 5.000 à

3.000 euros par opération, mais cette diminution a été intégralement compensée par l'effet de la baisse du livret A.

La subvention de l'État ne représente en moyenne que 7 % du montant total des opérations de renouvellement urbain menées grâce au PLUS et 14 % en cas d'utilisation du PLA-I, alors que les prêts sur fonds d'épargne de la CDC représentent respectivement 67 et 32 % des plans de financement. L'aide par le biais des taux d'intérêt des prêts aidés est donc une composante essentielle de l'aide au logement locatif social.

Toutefois, cette mécanique de compensation entre la subvention de l'État et le coût des prêts n'a pas fonctionné aussi bien que prévu, le système ne bénéficiant pas encore de la confiance des opérateurs HLM qui hésitent à s'engager sur le long terme (les prêts au logement social sont établis sur trente-cinq ans). En effet, pour compenser réellement la moindre participation de l'État, le taux du Livret A devrait être maintenu à 2,25 % pendant une durée minimale de onze années. **Votre commission souhaite donc que ce taux n'augmente pas dans les prochaines années, bien que sa fixation échappe désormais à l'État, ce qui laisse à craindre qu'il puisse éventuellement suivre l'évolution des taux d'intérêt du marché.**

*In fine*, compte tenu d'une mise en œuvre progressive des programmes de l'ANRU et de la prudence des opérateurs concernant le financement des opérations, **l'année 2004 devrait difficilement tenir ses promesses en termes de construction de logements sociaux**, même s'il est encore trop tôt pour tirer un bilan définitif.

*b) 2005 ou l'embellie annoncée de la politique du logement*

Si les exercices 2003 et 2004 ont vu naître l'ambition politique en matière de logement et les premières opérations s'amorcer, c'est bien en 2005 que devrait survenir le véritable renouveau de la politique du logement.

**Le budget prévu pour 2005, 6,5 milliards d'euros, semble afficher une baisse de 1,5 % mais celle-ci n'est qu'apparente et résulte d'une série de transferts de crédits :**

- vers le budget du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales pour la participation de l'État aux fonds de solidarité pour le logement (FSL), désormais décentralisés ;

- vers le budget de l'action sociale pour les crédits destinées à l'aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées (ALT) ;

- en outre, la réforme du prêt à taux zéro (PTZ), qui devient un crédit d'impôt donc un manque à gagner fiscal pour l'État, a pour

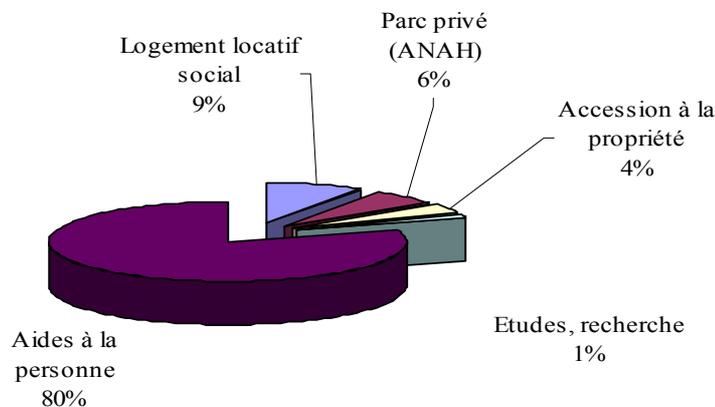
conséquence la diminution de moitié des crédits qui y sont consacrés dans le budget du logement pour 2005, avant qu'ils ne disparaissent totalement en 2006 ;

- enfin, la contribution de l'État aux aides au logement diminue, en raison d'un rééquilibrage du financement de l'aide personnalisée au logement (APL) entre l'État et les régimes sociaux.

**A structure constante, le budget du logement augmente en fait de 227 millions d'euros, soit une hausse de 3,4 %** qui porte pour l'essentiel sur les crédits destinés au logement locatif social, notamment pour la construction, et à l'ANAH, conformément aux engagements pris dans la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003 et dans le plan de cohésion sociale.

Pour autant, la structure du budget conservera ses grands équilibres : les aides à la personne sont toujours largement majoritaires et absorbent 80 % des crédits disponibles.

#### La structure du budget du logement pour 2005



### 3. Une année de transition

Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), le budget du logement devrait être divisé, à compter du projet de loi de finances pour 2006, entre trois programmes de la mission ministérielle « *ville et logement* ». Outre le programme « *rénovation urbaine* », correspondant à la participation du budget du logement au

financement de l'ANRU, il s'agit des programmes « *développement et amélioration de l'offre de logement* » et « *aide à l'accès au logement* ».

Le présent projet de loi de finances constitue donc le dernier exercice du genre. Toutefois, à la différence du budget de la ville, celui du logement ne fait l'objet d'aucune expérimentation en 2005.

*a) Le programme « développement et amélioration de l'offre de logement »*

Le programme « *développement et amélioration de l'offre de logement* » regroupera les crédits que l'État consacre à la production de nouveaux logements et à l'amélioration du parc existant, ainsi que l'ensemble des missions assurées par l'État en matière de droit de l'habitat et de construction, notamment pour en assurer la qualité technique et l'usage.

**Programme « développement et amélioration de l'offre de logement »**

PLF 2005					
Actions	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total
Construction locative et amélioration du parc	0	5.700.000	0	878.000.000	883.700.00
Soutien à l'accession à la propriété	0	0	0	291.500.000	291.500.000
Lutte contre l'habitat indigne	0	0	0	21.200.000	21.200.000
Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction	0	0	0	5.800.000	5.800.000
Soutien	152.768.183	22.787.568	0	0	175.555.751
<b>TOTAUX</b>	<b>152.768.183</b>	<b>28.487.568</b>	<b>0</b>	<b>1.196.500.000</b>	<b>1.377.755.751</b>
LFI 2004					
Actions	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total
Construction locative et amélioration du parc	0	6.099.010	0	681.860.000	687.959.010
Soutien à l'accession à la propriété	0	0	0	551.500.000	551.500.000
Lutte contre l'habitat indigne	0	0	0	21.400.000	21.400.000
Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction	0	22.867	0	5.500.000	5.522.867
Soutien	151.814.147	15.483.046	0	0	167.297.193
<b>TOTAUX</b>	<b>151.814.147</b>	<b>21.604.923</b>	<b>0</b>	<b>1.260.260.000</b>	<b>1.433.679.070</b>

Source : avant-projets annuels de performances des programmes pour 2005

Ce programme devrait comprendre cinq actions :

- **L'action** « *construction locative et amélioration du parc* » vise à développer l'offre de logements publics comme privés, notamment en direction des ménages modestes. Il s'agit pour l'essentiel des subventions de l'État au parc social pour la production locative (PLUS, PLAI, etc.) et de celles de l'ANAH versées aux propriétaires privés pour la réhabilitation de leur logement.

- **L'action** « *soutien à l'accession à la propriété* » a pour objectif de favoriser la mobilité des ménages dans le parc locatif, en particulier social, en facilitant leur accès à la propriété. A cette fin, l'État finance des dispositifs permettant de solvabiliser des ménages modestes et de sécuriser leur projet immobilier (prêt à taux zéro, prêt à l'accession sociale, prêt social de location-accession).

- **L'action** « *lutte contre l'habitat indigne* » vise à remédier aux situations d'insalubrité, de surpeuplement des logements et à éliminer les matériaux dangereux, comme le plomb ou l'amiante. Cette action regroupe les crédits destinés aux diagnostics d'insalubrité, à l'accompagnement social des ménages, aux travaux réalisés en substitution des propriétaires et au contrôle de ces travaux.

- **L'action** « *réglementation de l'habitat, qualité et politique technique de la construction* » vise à définir la réglementation applicable au logement. Celle-ci tend à sécuriser les rapports entre les personnes (rapports locatifs, droit de la copropriété), à garantir la qualité technique des constructions (définition des normes d'accessibilité ou de sécurité) et à promouvoir la prise en compte du développement durable (limitation des rejets de gaz à effet de serre, choix des matériaux, etc.).

- Enfin, **l'action** « *soutien* » regroupe les moyens essentiellement humains qui concourent à des programmes logement, dont les crédits sont actuellement inscrits au budget du ministère de l'équipement.

La mise en œuvre de ce programme devra en outre poursuivre **six objectifs**, chacun assorti d'indicateurs de résultats : satisfaire dans les meilleurs délais la demande de logement locatifs, notamment dans les zones tendues ; mieux répartir les logements sociaux au sein des agglomérations ; lutter contre le logement indigne ; adapter les logements aux besoins des personnes âgées et handicapées ; développer l'accession sociale à la propriété ; promouvoir le développement durable dans la construction.

**Votre commission approuve largement le choix de ces objectifs,** qui lui semblent très pertinents au regard des besoins actuels en matière de logement.

*b) Le programme aide à l'accès au logement*

Le programme « aide à l'accès au logement » regroupe les aides aux ménages défavorisés leur permettant d'accéder ou de se maintenir durablement dans un logement.

**Comme c'est déjà le cas pour les aides à la personne dans le budget du logement aujourd'hui, ce programme rassemblera l'essentiel des crédits disponibles.**

**Programme « Aide à l'accès au logement »**

PLF 2005					
Actions	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total
Aides personnelles	0	0	0	5.179.000.000	5.179.000.000
Accompagnement des publics en difficulté	0	0	0	7.490.000	7.490.000
<b>TOTAUX</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>5.186.490.000</b>	<b>5.186.490.000</b>
LFI 2004					
Actions	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total
Aides personnelles	0	0	0	5.046.000.000	5.046.000.000
Accompagnement des publics en difficulté	0	0	0	128.224.860	128.224.860
<b>TOTAUX</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>5.174.224.860</b>	<b>5.174.224.860</b>

Source : avant-projets annuels de performances des programmes pour 2005

Il comporte deux actions :

- **L'action** « aides personnelles au logement » vise à diminuer les dépenses de logement (loyers ou mensualités d'emprunt et charges afférentes) des ménages aux revenus modestes. Elle regroupe à ce titre les crédits destinés au financement de l'aide personnalisée au logement (APL) et de l'allocation de logement sociale (ALS).

- **L'action** « accompagnement des publics en difficulté » recouvre les dispositifs d'aides spécifiques au logement des personnes défavorisées. Il s'agit pour l'essentiel de la contribution de l'État aux fonds d'aide aux

accédants en difficulté (FAAD) et des subventions aux associations (ANIL et ADIL notamment). En effet, les fonds de solidarité logement (FSL) et l'aide à la médiation locative (AML) seront transférés au département à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005 en application de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, et l'aide aux associations logeant temporairement des personnes défavorisées (ALT) sera prise en charge par le budget de la direction générale de l'action sociale dès le 1<sup>er</sup> janvier 2005.

**Les objectifs fixés pour ce programme sont au nombre de trois :** aider les ménages modestes à faire face à leurs dépenses de logement, favoriser l'insertion par le logement des personnes défavorisées et veiller à une bonne information du public dans le domaine du logement.

## ***B. LE RÔLE ESSENTIEL DES AIDES À LA PERSONNE***

### **1. Un dispositif indispensable mais complexe**

#### *a) Des aides diverses*

L'effort national de solidarité en faveur des Français les plus modestes se traduit, dans le domaine du logement, par le versement de 13,3 milliards d'euros d'aides personnelles à 6,2 millions de ménages, financés à hauteur de 40 % par l'État sur le budget du ministère du logement.

En 2004, la participation de l'État a représenté 5,05 milliards d'euros, soit une baisse de 3,7 % par rapport à l'année précédente, en raison de mesures d'économie importantes.

**En 2005, cette enveloppe devrait s'établir à 5,12 milliards d'euros (+ 2,6 %).** Cette augmentation de 133 millions d'euros se répartit comme suit : une diminution de 65 millions d'euros en raison de mesures d'économie sur les barèmes et sur la base ressources ; une hausse de 100 millions d'euros du fait de l'actualisation annuelle des barèmes (50 millions pour la revalorisation rétroactive qui doit intervenir pour 2004 et 50 millions pour celle du 1<sup>er</sup> juillet 2005) ; une baisse de 200 millions d'euros correspondant à une nouvelle clé de répartition entre l'État et les régimes sociaux ; une augmentation de 298 millions d'euros en raison d'ajustements tendanciels.

Les aides au logement sont versées, sous condition de ressources, aux personnes qui acquittent un minimum de loyer ou de mensualité, sous réserve que le logement constitue leur résidence principale. Pour l'essentiel, elles sont versées à des locataires (près de 90 % des bénéficiaires).

Actuellement, les aides personnelles au logement sont de trois sortes et se distinguent tant par le profil de leurs bénéficiaires que par leur mode de financement :

- **l'allocation de logement familiale (ALF)** est financée intégralement par la caisse nationale des allocations familiales (CNAF), *via* le fonds national des prestations familiales (FNPF), alimenté par les cotisations familiales des employeurs et par 1,1 point de contribution sociale généralisée (CSG). Elle est attribuée aux couples ayant des personnes à charge, aux personnes isolées et aux jeunes ménages sans enfant et mariés depuis moins de cinq ans ;

- **l'allocation de logement sociale (ALS)** est financée par le fonds national d'aide au logement (FNAL), alimenté par le produit de deux cotisations à la charge des employeurs. La première (0,1 %) est assise sur les salaires plafonnés de toutes les entreprises, tandis que la seconde (0,4 % sur la totalité des salaires déplafonnés) n'est due que par les employeurs de plus de neuf salariés, à l'exception de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics administratifs et des employeurs relevant du régime agricole au sens de la sécurité sociale. Le fonds est équilibré par une subvention de l'État.

L'ALS est attribuée aux ménages répondant aux critères de ressources et ne bénéficiant d'aucune autre aide au logement. En pratique, elle est versée le plus souvent à des jeunes de moins de vingt-cinq ans et à des personnes âgées ;

- **l'aide personnalisée au logement (APL)** constitue la moitié des sommes consacrées à l'aide au logement. Elle se distingue nettement des deux allocations précédentes : elle n'est pas une prestation sociale et ne s'applique pas à un public particulier mais à un parc de logements ciblé (conventionnés et financés grâce à un prêt aidé ou ayant bénéficié d'une subvention de l'ANAH)

L'APL est financée par le fonds national de l'habitat (FNH). Celui-ci est alimenté par des contributions provenant des régimes de prestations familiales (FNPF) et du FNAL, correspondant au montant des ALS et ALF qui auraient été versées à ces ménages en l'absence d'APL. Le FNH reçoit également de l'État une subvention d'équilibre.

### Financement des aides personnelles au logement en 2003

		En millions d'euros	En %
ALF	Régimes sociaux	3.305	
ALS	FNAL	3.999	
	dont État	2.948	
	dont employeur	1.739	
	dont versement au FNH	- 688	
APL	FNH	6.181	
	dont État	2.291	
	dont versement au FNAL	688	
	dont régimes sociaux	3.202	
<b>Total</b>	<b>Total</b>	<b>13.485</b>	<b>100</b>
	<b>dont État</b>	<b>5.239</b>	<b>38,85</b>
	<b>dont employeurs</b>	<b>1.739</b>	<b>12,90</b>
	<b>dont régimes sociaux</b>	<b>6.507</b>	<b>48,25</b>

Source : ministère délégué du logement et de la ville

#### *b) Un complément de revenu qui conditionne l'accès au logement*

Les aides au logement bénéficient aux ménages les plus modestes : 99 % des allocataires **dans le cadre de la location** ont un revenu inférieur à deux SMIC et 71 % à un SMIC ; 13,1 % des bénéficiaires sont des étudiants et 15 % des personnes âgées de plus de 65 ans.

Pour ce qui concerne les accédants, il s'agit majoritairement de ménages de salariés modestes, puisque 84 % d'entre eux ont des ressources n'excédant pas deux SMIC.

### Les bénéficiaires des aides au logement

	APL	ALS	ALF	Ensemble
Locatif (hors foyers)	2.081	1.807	883	4.770
Foyers	223	340	0	564
<b>Total locatif</b>	<b>2.304</b>	<b>2.147</b>	<b>883</b>	<b>5.334</b>
Accession	333	74	342	749
<b>Total</b>	<b>5.637</b>	<b>2.221</b>	<b>1.225</b>	<b>6.083</b>
- Dont étudiants	108	581	10	699
- Dont boursiers	41	176	3	220

Source : Statistiques CNAF et CCMSA au 31 décembre 2003

On comprend donc l'importance des aides à la personnes sur le taux d'effort des ménages : **elles sont souvent la condition d'accès à un logement locatif ou à un projet d'accession à la propriété.**

### Effet des aides personnelles au logement sur le taux d'effort des ménages

	2002	2003	2004 prévisions
<b>Secteur locatif : APL<sup>(1)</sup></b>			
Taux d'effort avant versement de l'aide	32,1 %	32,2 %	32,4 %
Taux d'effort après versement de l'aide	20,4 %	21,5 %	21,9 %
<b>Secteur locatif : ALF<sup>(1)</sup></b>			
Taux d'effort avant versement de l'aide	32,1 %	32,2 %	32,4 %
Taux d'effort après versement de l'aide	20,4 %	21,5 %	21,9 %
<b>Secteur accession : APL<sup>(2)</sup></b>			
Taux d'effort avant versement de l'aide	36,3 %	35,9 %	35,2 %
Taux d'effort après versement de l'aide	30,1 %	30,7 %	30,4 %
<b>Secteur accession : ALF<sup>(2)</sup></b>			
Taux d'effort avant versement de l'aide	31,9 %	31,5 %	30,9 %
Taux d'effort après versement de l'aide	24,9 %	25,5 %	25,2 %

<sup>(1)</sup> Les charges locatives sont prises en compte dans la mesure des résultats.

<sup>(2)</sup> Aucune charge n'est prise en compte dans la mesure des résultats.

Source : documentation budgétaire

C'est pourquoi votre commission a soutenu avec conviction le dispositif proposé par l'article 47 du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, visant à reprendre le versement de ces aides aux ménages du parc social en situation d'impayés, lorsqu'ils s'engagent à régulariser leur situation dans le cadre de la signature d'un protocole avec l'organisme bailleur.

Elle souhaite que cette disposition permette rapidement, tout en responsabilisant les parties, de **remédier aux expulsions et d'offrir à chacun les moyens de vivre dans un logement décent.**

## **2. Des réformes parfois discutables**

### *a) Une simplification utile*

La diversité du mode de financement des aides au logement a pour conséquence de compliquer leur gestion par la CNAF. Ce constat a conduit les pouvoirs publics à réfléchir à une simplification du système, au travers de deux réformes, la première mise en œuvre à la suite de la Conférence de la famille de 2000, la seconde prévue par une ordonnance autorisée par l'article 12 du projet de loi de simplification du droit, définitivement adopté le 18 novembre 2004.

#### **• La réforme inaboutie de 2000**

Une première réforme des aides au logement a conduit à l'unification des barèmes des allocations de logement et de l'APL dans le secteur locatif et à l'harmonisation des ressources servant au calcul des différentes aides, de façon à garantir à leurs bénéficiaires un traitement plus équitable. Elle s'est toutefois révélée décevante, en ce qu'elle n'a pas totalement abouti à la création d'une aide unique.

#### **La réforme des aides au logement**

La réforme, annoncée lors de la conférence de la famille du 15 juin 2000, a consisté à « remonter » le barème ALF vers le barème APL, plus favorable, et à créer un « plateau » dans la zone des petits revenus pour éviter les « trappes à inactivité ».

Ce barème unique, mis en place en deux étapes (1<sup>er</sup> janvier 2001 et 1<sup>er</sup> janvier 2002), s'applique depuis lors à l'ensemble du secteur locatif éligible aux deux aides, soit aux trois quarts des bénéficiaires des aides au logement.

L'unification du barème locatif, qui repose sur la notion de participation personnelle des locataires, a été pleinement effectuée dès le 1<sup>er</sup> janvier 2001. En revanche, l'objectif d'égalité de traitement selon l'origine des revenus jusqu'au niveau du RMI n'a été atteint qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2002.

Le gain mensuel moyen est d'environ 16,5 euros, soit 10 % de l'aide versée, et supérieur à 30,5 euros pour 1,2 million d'allocataires, en particulier de l'ALF. Une compensation, limitée à 30 euros, a été par ailleurs mise en place jusqu'au 30 juin 2003 pour ceux qui ont vu leur aide diminuer.

Le coût total de la réforme est estimé à près d'un milliard d'euros, dont 50 % à la charge de l'État.

### • **Les propositions du projet de loi de simplification du droit**

La seconde réforme a pour but de rapprocher les régimes applicables aux différentes aides au logement dans la perspective d'instituer une aide unique. Dans la continuité de la réforme précédente, l'objectif poursuivi est l'égalité de traitement entre les bénéficiaires et l'allègement de la gestion des prestations pour les organismes payeurs.

Le Gouvernement est autorisé à prendre, par voie d'ordonnance, les mesures visant :

- **l'alignement du versement rétroactif des allocations de logement** (ALS et ALF) sur celui des autres prestations familiales et de l'APL, dont le délai de rétroactivité est de trois mois ;

- **la fixation de la règle de prescription** à deux ans (durée de droit commun pour l'ensemble des prestations) pour l'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées (ALT) et l'aide à la gestion des aires d'accueil pour les gens du voyage ;

- **l'harmonisation de la récupération de l'indu** en cas de versement des allocations de logement en tiers payant sur le modèle de la récupération des APL ;

- **l'octroi du versement en tiers payant** pour l'ALS et l'ALF, pour les bailleurs qui disposent d'un parc de logements sociaux ayant atteint une taille critique, en harmonisant leur système de versement avec celui de l'APL ;

- **l'intervention d'un décret pour fixer la date d'actualisation du barème de l'APL** comme c'est déjà le cas pour les allocations de logement ;

- **la fusion du FNH et du FNAL** pour répondre à une critique récurrente de la Cour des comptes, exposée notamment dans son rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 1998.

Dans la mesure où le FNH bénéficie d'une contribution du FNAL et où ces deux fonds reçoivent une dotation budgétaire du ministère du logement, il est apparu logique de créer un fonds unique pour le paiement de l'APL, de l'ALS, de l'ALT et des aides à la gestion des aires d'accueil des gens du voyage, alimenté par l'État et les cotisations des employeurs. Ce fonds unique devrait conserver l'appellation de FNAL. En revanche, cette mesure de simplification n'ira pas jusqu'à la création d'une cotisation unique « aide au logement » pour les employeurs, qui continueront à contribuer au FNAL et au budget des prestations familiales.

Cette réforme a été annoncée dès l'automne 2003. Du reste, les deux fonds étaient déjà regroupés en une ligne budgétaire unique depuis la loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002 de finances pour 2003.

Le FNPH restera en revanche indépendant, dans la mesure où il ne finance pas exclusivement l'ALF, mais centralise également l'ensemble des opérations relatives aux prestations familiales servies par les CAF et les caisses de MSA.

**- la suppression de l'abattement forfaitaire** de 76 euros, appliqué sur le revenu net des ménages bi-actifs ayant exercé une activité professionnelle au cours de l'année de référence, pour le calcul de l'APL. La réforme s'est toutefois révélée décevante, en ce qu'elle n'a pas totalement abouti à la création d'une aide unique.

**Votre commission est très favorable à l'ensemble de ces mesures de simplification et souhaite qu'elles aboutissent rapidement à une aide unique**, déterminée en fonction des ressources du ménage, de la dépense de logement et de la composition de la famille.

*b) Des mesures d'économie douteuses*

Au contraire des mesures de simplification précédemment exposées, certaines mesures d'économie appliquées aux aides à la personne ces derniers mois ont eu un effet négatif sur la situation de nombreux ménages.

- Concernant tout d'abord la revalorisation des aides à la personne, qui doit intervenir chaque année au 1<sup>er</sup> juillet, votre commission ne peut que constater qu'elle n'a eu lieu qu'au mois de mai 2004 pour l'année 2003 et qu'aucune actualisation des barèmes n'est encore intervenue pour 2004. Ce retard ne cesse de s'amplifier puisque cette même revalorisation avait eu lieu au 1<sup>er</sup> septembre en 2001 et en 2002.

**Votre commission estime que cette mesure d'économie indirecte n'est pas satisfaisante**, dans la mesure où le budget de l'année n doit prévoir la revalorisation rétroactive de l'année n-1. Elle **souhaite la normalisation rapide de ce problème**, à un moment où l'augmentation des loyers,

notamment en Ile-de-France, laisse à craindre une hausse des impayés, ce que l'union sociale pour l'habitat a pu constater.

• En outre, l'augmentation de 15 euros à 24 euros du montant mensuel en deçà duquel les aides au logement ne seront plus versées, prévue par les décrets n<sup>os</sup> 2004-463 et 2004-464 du 28 mai 2004, va exclure environ 75.000 familles du bénéfice de ces aides. A cet égard, votre commission s'est interrogée, à l'occasion de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2005 concernant la branche famille, sur **la possibilité de verser ces petites sommes annuellement.**

Enfin, les familles ont récemment fait les frais des décrets n<sup>os</sup> 2004-710 et 2004-711 du 15 juillet 2004 visant à modifier la prise en compte des revenus pour le calcul des aides au logement. Ainsi, les frais de garde des enfants (jusqu'à 762 euros pour un enfant de moins de sept ans) ne seront plus déductibles des ressources du ménage.

**Votre commission estime que les aides au logement répondent à un besoin essentiel et que, compte tenu des effets pervers qu'elles produisent, ces mesures d'économie n'en sont pas.** Au contraire, elles obligent les familles à recourir à d'autres types d'aides pour accéder au logement ou s'y maintenir, ces dispositifs étant aujourd'hui submergés par la demande. **Elle appelle donc de ses vœux une révision de ces décrets et une réflexion plus globale sur le rôle des aides au logement.**

## II. RELANCER LA CONSTRUCTION SOCIALE ET MOBILISER LE PARC PRIVÉ

Si les aides à la pierre ne constituent qu'une part minoritaire des crédits du logement, elles apparaissent, depuis la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003 et plus encore avec le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, comme les leviers essentiels de la nouvelle politique du logement, tant pour le parc social que pour l'habitat privé.

### A. UN EFFORT SANS PRÉCÉDENT EN FAVEUR DU PARC SOCIAL

#### 1. Réhabiliter les quartiers : le rôle de l'ANRU

##### a) *Les objectifs de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003*

La loi n° 2003-710 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003 marque le lancement d'une nouvelle politique en faveur de la réhabilitation des 751 zones urbaines sensibles (ZUS), notamment pour les cent soixante-dix quartiers les plus défavorisés.

Pour ce faire, un **programme national de rénovation urbaine (PNRU)**, a été mis en œuvre sur la **période 2004-2008**, prévoyant de mener dans ces quartiers, **200.000 constructions de logements, 200.000 démolitions et 200.000 réhabilitations**. Compte tenu du temps nécessaire à la montée en charge d'une telle entreprise, la durée de vie du PNRU devrait être portée à 2011.

Parallèlement, des actions de restructuration de l'urbanisme, notamment en matière d'accessibilité des transports publics, devraient être menées afin d'intégrer au mieux ces quartiers dans leur agglomération.

**L'ANRU, officiellement créée le 17 novembre 2003, constitue le fer de lance du PNRU** pour étudier les projets présentés par les maires et verser les subventions en conséquence.

Désormais, l'ANRU est seule compétente dans les ZUS, tandis que la ligne fongible du budget du logement est réservée au financement d'opérations sur le reste du territoire.

*b) Des premiers résultats prometteurs*

Pour 2004, la dotation de l'État à l'ANRU s'est élevée à 209 millions d'euros, soit 152 millions d'euros provenant du ministère de l'équipement et 57 millions d'euros apportés par le budget de la ville. Elle est nettement inférieure à l'enveloppe annuelle de 465 millions d'euros prévue par la loi d'orientation du 1<sup>er</sup> août 2003.

**De fait, la mise en œuvre de l'ANRU a été progressive et la première année d'activité ne nécessitait pas de mettre une telle somme à la disposition de l'agence.**

En conséquence, les objectifs de l'ANRU ont été revus à la baisse pour sa première année d'existence. Ils se sont limités à la construction de 40.000 logements par an et la démolition et la réhabilitation d'un nombre équivalent.

A la fin de l'année 2004, l'ANRU devrait avoir produit près de 21.000 logements, en collaboration avec l'association Foncière du 1 % logement, et financé la démolition de 25.000 autres. En revanche, l'effort sera vraisemblablement plus important pour ce qui concerne les réhabilitations, dont le nombre devrait s'élever à 58.600, soit un résultat supérieur aux prévisions. Les premiers chiffres disponibles semblent corroborer ces premières estimations.

**État d'avancement du programme ANRU en septembre 2004**

Projets de rénovation urbaine présentée en CE	49 projets
Construction de logements sociaux	20.800 logements
Démolition de logements sociaux	24.000 logements
Réhabilitation de logements sociaux	58.600 logements

*Source : Ministère délégué du logement et de la ville*

Votre commission souhaite que ces premiers résultats prometteurs, signe d'un nouvel élan en faveur du logement social et de l'environnement des quartiers dégradés, se confirment en 2005, année où la montée en charge de l'ANRU devrait s'accélérer.

## 2. Relancer la construction pour répondre à la demande : le plan de cohésion sociale

### a) Un projet ambitieux

Le programme de l'ANRU s'est vu récemment complété par un nouveau dispositif, le plan de cohésion sociale, pour la période 2005-2009. Il s'agit cette fois, non pas de réhabiliter les quartiers sensibles, mais de rattraper le retard accumulé en matière d'offre dans le parc social, de façon à répondre à la demande.

Le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale prévoit, dans son article 41, **un programme sans précédent de construction de 500.000 logements locatifs sociaux hors des ZUS**, où l'ANRU demeure compétente. Il s'agit de doubler le rythme annuel de construction, calculé sur la base 2003.

### Le programme de construction du plan de cohésion sociale

	2005	2006	2007	2008	2009	Total
PLUS et PLA-I	58.000	63.000	63.000	63.000	63.000	310.000
PLS	22.000	27.000	27.000	32.000	32.000	140.000
Association foncière logement	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	50.000
<b>Total</b>	<b>90.000</b>	<b>100.000</b>	<b>100.000</b>	<b>105.000</b>	<b>105.000</b>	<b>500.000</b>

*Source : plan de cohésion sociale*

### b) Des instruments efficaces

#### • Un financement partenarial

Sur le modèle de l'ANRU, des conventions conclues par l'État avec l'UESL et avec l'union sociale de l'habitat (USH) détermineront les modalités de contribution du « 1 % logement » et des organismes HLM à ce programme. Une convention du même type devrait être signée avec la fédération nationale des SEM.

Ainsi, l'accord-cadre avec l'USH devrait prévoir la signature, au niveau régional, d'accords avec chaque organisme en vue de fixer ses objectifs de réalisation sur cinq ans. De même, l'accord est en cours de conclusion avec l'UESL et prévoit qu'elle s'engage à apporter 210 millions d'euros de subventions équivalant à 450 millions d'euros de prêts à taux privilégiés. **Votre commission souhaite que ces deux conventions soient**

**rapidement signées afin que les premières opérations débutent dès le début de l'année 2005.**

Les collectivités territoriales, qui interviennent déjà très largement en faveur du logement social en subventionnant environ 10 % du coût des opérations, sont invitées à maintenir leur effort et à accompagner celui de l'État et de ses partenaires. Elles seront impliquées dans la mise en œuvre du plan de cohésion sociale, soit à travers la délégation facultative de la compétence logement prévue par la loi du 13 août 2003 relative aux libertés et aux responsabilités locales, soit dans le cadre de partenariats locaux

Enfin, la Caisse des dépôts assurera la mise à disposition des prêts PLUS et PLAI et pourra également, comme aujourd'hui, accorder des prêts PLS.

**La contribution de l'État devrait s'établir à 2,37 milliards d'euros** en autorisations de programme pour la période, soit 442 millions d'euros en 2005 et 482 millions d'euros pour chacune des quatre années suivantes.

Les crédits de paiement s'établissent à 465 millions d'euros en 2005 (contre 287,86 millions en 2004), 594 millions en 2006, 610 millions en 2007 et 2008, puis 482 millions d'euros en 2009. Ils sont supérieurs aux autorisations de programme de près de 400 millions d'euros, afin de rembourser aux organismes HLM la créance de l'État à leur égard.

**Votre commission se réjouit de constater que les crédits sont effectivement inscrits pour l'année 2005 dans le présent projet de loi de finances.** Ainsi, la ligne fongible (article 10 du chapitre 65-48), consacrée aux subventions d'investissement en faveur du logement locatif social, est portée à 465 millions d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 61 %, tandis que les autorisations de programme atteignent 442 millions d'euros (+ 22 %).

- **Un régime fiscal favorable**

Afin de favoriser l'implication des organismes HLM, l'article 43 du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale a prévu d'appliquer aux nouveaux logements construits dans le cadre de ce programme un dispositif fiscal plus favorable.

Ainsi, la durée de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) acquittée par les bailleurs sociaux est portée de quinze à vingt-cinq ans pour les logements bénéficiant d'une décision d'octroi de subvention ou de prêt aidé entre le 1<sup>er</sup> juillet 2004 et le 31 décembre 2009.

- **Des moyens pour libérer de l'espace foncier**

Enfin, le plan de cohésion sociale s'est attaché à la question du foncier, essentielle à la crédibilité des objectifs affichés. En effet, **le doublement du nombre de logements sociaux réalisés chaque année nécessitera la mise en œuvre d'une véritable politique foncière.**

Pour ce faire, le projet de loi de programmation précité a prévu la création d'établissements publics fonciers à vocation régionale aux côtés des établissements publics d'aménagement, avec une compétence limitée aux seules opérations foncières. Ils bénéficieront, pour l'exercice de leurs missions, d'une taxe spéciale d'équipement, dans la limite de 20 euros par an et par habitant.

Si votre commission estime le dispositif proposé prometteur, elle considère qu'il ne pourra être efficace que si ces établissements s'engagent à mener des opérations en application du plan de cohésion sociale.

En outre, il s'agit plus largement de mettre en œuvre une politique globale de production du foncier, notamment dans les zones de marché tendu, ainsi que le préconise le rapport Pommellet<sup>1</sup> pour l'Ile-de-France en inventoriant les disponibilités foncières mobilisables à moyen et long terme (terrains des ministères de l'équipement et de la défense, de la RATP, de la SNCF, etc.).

A cet égard, **votre commission souhaite que l'État établisse un programme de cession de terrains publics et informe régulièrement le Parlement de sa mise en œuvre.** L'État doit en effet se montrer exemplaire dans ce domaine, en contribuant à mettre sur le marché, dans des conditions favorables pour les bailleurs sociaux, une partie de son patrimoine.

## ***B. LE PARC PRIVÉ, UN PARTENAIRE ESSENTIEL DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT***

### **1. Le renouveau de l'ANAH**

#### *a) Un champ d'action de plus en plus limité*

L'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) a été créée en 1971 pour financer les travaux des propriétaires bailleurs. A compter de 2002, cette compétence a été élargie, par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, aux propriétaires

---

<sup>1</sup> *Relancer l'habitat en Ile-de-France par la mobilisation des actifs fonciers publics.* Pierre Pommellet. Juillet 2003.

occupants, jusqu'alors éligibles à la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) délivrée par les préfets. Les organismes HLM peuvent en outre désormais bénéficier de ces aides en vue d'une cession de logements situés dans une copropriété dégradée faisant l'objet d'un plan de sauvegarde.

Les subventions de l'ANAH sont applicables, sous condition de ressources pour les propriétaires occupants, aux logements de plus de quinze ans (dix ans lorsque l'immeuble fait l'objet d'un plan de sauvegarde) dans lesquels sont effectués des travaux de réparation, d'assainissement (sécurité, salubrité et économies d'énergie), d'amélioration et d'accessibilité aux personnes handicapées. Il peut également s'agir de travaux de transformation en logements de locaux non affectés à cet usage, dès lors que ces logements sont utilisés à titre de résidence principale.

Les propriétaires ayant bénéficié des subventions de l'agence s'engagent à occuper le logement concerné ou à le louer pendant neuf ans à titre de résidence principale. Ils peuvent bénéficier d'un taux de subvention plus élevé lorsque le loyer est maîtrisé, afin de permettre à des ménages modestes de se loger. Ce taux peut atteindre jusqu'à 70 % du coût des travaux (au lieu de 20 % pour le taux de base appliqué aux logements non conventionnés) dans le cadre des programmes sociaux thématiques (PST) destinés à loger des personnes très défavorisées.

L'ANAH constitue donc un instrument essentiel pour réhabiliter le parc privé dégradé et offrir une solution de logement aux ménages modestes, hors du seul parc social.

Pourtant, l'ANAH a fait l'objet de mesures de restriction budgétaire drastiques ces dernières années. Il convient de rappeler, à cet égard, que le financement de l'agence repose sur deux recettes : une subvention de fonctionnement et d'investissement déterminée annuellement en loi de finances et le produit de la taxe sur les logements vacants (TLV). Or, tandis que la TLV n'a jamais bénéficié d'un taux de recouvrement efficace (elle représente seulement 25 millions d'euros chaque année, du fait de nombreux dégrèvements accordés par les services fiscaux), la dotation de l'État est en baisse constante depuis 2000.

Cette contrainte a conduit l'ANAH à ralentir son activité, malgré les demandes. Ainsi, si le nombre de logements subventionnés a sensiblement augmenté en 2002, il ne s'agit que de la conséquence de l'intégration des propriétaires occupants dans le système. De fait, le nombre de dossiers en attente s'est considérablement accru, pour atteindre 17.800 en 2003, contre seulement 2.400 en 2001.

### L'activité de l'ANAH

(en millions d'euros)

	1998	1999	2000	2001	2002 <sup>(1)</sup>	2003 <sup>(2)</sup>
Subventions engagées dans l'ensemble du parc	351,85	381,88	384,78	353,99	456,19	415,16
Nombre de logements subventionnés	111.200	118.414	135.500	127.700	178.400	158.069

(1) propriétaires bailleurs et propriétaires occupants

Source : ministère délégué du logement et de la ville

En conséquence, l'ANAH a du limiter son champ d'action et définir les priorités suivantes :

- le développement d'une offre de logements privés à vocation sociale, en particulier dans les zones où le marché locatif est tendu ;
- l'éradication de l'habitat insalubre et des copropriétés dégradées ;
- la promotion de la qualité de l'habitat dans le cadre du développement durable.

#### *b) L'agence mobilisée par le plan de cohésion sociale*

Le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale marque le retour de l'ANAH comme instrument privilégié de mobilisation du parc privé ancien. Il s'agit plus particulièrement de mettre l'accent sur la première priorité de l'ANAH : la réhabilitation de logements à loyer encadré et la diminution de la vacance.

L'ANAH devra financer, en sus de son programme actuel, **200.000 logements à loyer maîtrisé entre 2005 et 2009**, ce qui correspond à un doublement de son rythme annuel actuel (20.000 devaient l'être en 2004). Elle devra également contribuer, sur la même période, à **la remise sur le marché de 100.000 logements vacants** grâce à l'augmentation de la prime versée, sous certaines conditions, aux propriétaires qui acceptent de louer un logement vacant.

Le plan de cohésion social se range ainsi aux préconisations du Conseil économique et social<sup>1</sup>, qui propose « *une intervention accrue de l'ANAH rendue possible par une hausse conséquente de son budget, et la remise sur le marché de logements vacants rénovés* », ainsi que la mise en œuvre d'une politique de conventionnement ambitieuse.

En conséquence, la dotation de l'État à l'agence sera considérablement augmentée ces prochaines années : elle s'accroîtra de

<sup>1</sup> Accès au logement, droit et réalités. 2004.

70 millions d'euros en 2005 et de 140 millions d'euros par an à compter de 2006.

Pour 2005, **si les 70 millions d'euros supplémentaires prévus sont bien inscrits en autorisations de programme, les crédits de paiements n'enregistrent qu'une augmentation de 19 millions d'euros pour atteindre 395 millions d'euros.** En outre, la dotation de fonctionnement (5,7 millions d'euros) fait l'objet d'une légère diminution de près de 400.000 euros. Il convient d'ailleurs de rappeler que les crédits de l'ANAH ont diminué de 14,8 % en 2004. Le président de l'ANAH considère toutefois que cette dotation était largement suffisante pour une année de montée en charge et a indiqué que l'agence serait en mesure de dépenser l'ensemble des crédits supplémentaires alloués sur la période du plan de cohésion sociale.

**Consciente que le seul parc HLM ne peut répondre à l'ensemble de la demande, notamment dans les centres-villes, votre commission se réjouit de l'utilisation des compétences et des moyens de l'ANAH pour développer un parc privé à vocation sociale.**

## **2. Le prêt à taux zéro réformé**

*a) Un dispositif qui a fait ses preuves malgré un champ d'application toujours plus restreint*

### **• Un dispositif efficace**

Créé en 1995, le prêt à taux zéro (PTZ) est destiné, sous condition de ressources, aux ménages qui souhaitent acquérir une résidence principale. Il peut financer jusqu'à 20 % du coût des opérations de construction ou d'acquisition d'un logement neuf, d'acquisition-amélioration d'un logement existant et la location-accession de tout type de logements, calculé en fonction des ressources du ménage et de la localisation géographique du bien. Le PTZ ne peut être cumulé avec aucun autre prêt aidé ou subvention de l'ANAH.

Les établissements de crédit qui ont signé une convention de distribution avec l'État à cet effet reçoivent, pour chaque prêt octroyé, une subvention équivalant au coût de l'absence d'intérêt.

La mission confiée en 2001 à l'inspection générale des finances, au conseil général des ponts et chaussées et à l'agence nationale d'information sur le logement (ANIL) a largement plébiscité ce mécanisme, sur le plan tant social qu'économique.

D'un point de vue social, le rapport de 2001 indique que 75 % des bénéficiaires du PTZ ont des ressources inférieures à 2,5 SMIC et près de deux tiers ont moins de trente-cinq ans. De fait, le PTZ a contribué à la

mobilité dans le parc social en permettant à des ménages modestes d'accéder à la propriété : 20 % des accédants y étaient en effet locataires.

D'un point de vue économique, ce prêt, réservé dans la très grande majorité des cas aux logements neufs, a largement amélioré la situation des entreprises du bâtiment et a contribué à y créer 15.000 emplois.

• **Un prêt sévèrement recalibré**

Malgré ce constat positif, de nombreuses ont réduit progressivement l'efficacité du PTZ : en 1997, le bénéfice en a été réservé aux primo-accédants, un arrêté du 29 décembre 1999 a plafonné la subvention de l'État et un arrêté du 29 septembre 2000 a réduit la période de remboursement des prêts. En outre, aucune revalorisation des plafonds de ressources n'est intervenue depuis 1995, excluant peu à peu plusieurs milliers de demandeurs potentiels du dispositif. En conséquence, **le nombre de prêts accordé a chuté de manière continue depuis 1999.**

**Le bilan du PTZ**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
PTZ émis	145.000	123.000	111.200	126.266	111.000	102.000	101.323

Source : ministère du logement et de la ville

L'année 2004 a accéléré cette évolution en mettant en œuvre de nouvelles mesures d'économie : les ressources prises en compte sont désormais celle de l'année n-1 et non plus des deux années précédentes, ce qui favorisait les jeunes ménages, et la durée de remboursement du prêt est à nouveau raccourcie pour les ménages disposant des revenus les plus élevés du barème. En toute logique, le nombre de PTZ émis devrait s'établir à 90.000 seulement.

*b) Un PTZ amélioré*

Sauf à laisser le dispositif périliter de lui-même en lui ôtant un à un ses atouts, les pouvoirs publics se sont trouvés dans l'obligation de choisir : l'abandon du PTZ ou sa refonte totale. Le Gouvernement, en cohérence avec sa politique en faveur de la mobilisation du parc privé, a choisi la seconde solution et propose, dans l'article 67 du présent projet de loi de finances, une réforme ambitieuse du PTZ.

Bénéficiant d'une revalorisation de son montant et des plafonds de ressources applicables pour la première fois depuis la création du dispositif, **le nouveau PTZ PLUS sera ciblé en direction des ménages les plus modestes** : les conditions de remboursement seront en effet améliorées pour

les ménages dont les revenus sont compris entre 1,6 et 2,3 SMIC avec un allongement de la durée du prêt.

En outre, **le système sera plus favorable aux familles**, qui se verront appliquer une bonification du prêt en fonction du nombre d'enfants à charge et une augmentation de 3 % des plafonds de ressources déterminant l'éligibilité à l'aide.

#### Le plafond de ressources applicable aux deux dispositifs

(revenus exprimés en SMIC)

Composition du ménage	PTZ Périssol		PTZ Daubresse	
	Ile de France	Province	Zone A	Zones B et C
Célibataire	2,7	2,3	2,7	2,3
Couple sans enfant	3,5	3,1	3,5	3,1
Couple avec 1 enfant	3,9	3,5	4,0	3,6
Couple avec 2 enfants	4,3	3,9	4,4	4,0
Couple avec 3 enfants	4,7	4,3	4,8	4,4
Couple avec 4 enfants	4,7	4,3	4,8	4,4

Source : ministère délégué du logement et de la ville

**Enfin, le PZT PLUS sera ouvert à l'achat d'immobilier ancien sans condition de travaux**, répondant ainsi à une critique récurrente de l'ancien dispositif. Toutefois, une décote du montant maximum du prêt par rapport à la construction neuve sera appliquée, afin de tenir compte de la différence de prix entre les deux types d'acquisition. Cette décote sera modulée en fonction des zones du dispositif d'amortissement fiscal « Robien », qui reflètent les tensions s'exerçant sur le marché de l'immobilier.

Dans un contexte de maîtrise des finances publiques, il est prévu de modifier le mode de financement du nouveau prêt. Ainsi, l'absence d'intérêt pour les établissements de crédit leur sera désormais compensée par **un crédit d'impôt** sur l'impôt sur les sociétés.

L'effort financier que l'État devrait consacrer au nouveau dispositif atteindra, après une montée en charge progressive, l'équivalent de **1,2 milliard d'euros de manque à gagner fiscal chaque année** contre 550 millions d'euros de dépenses budgétaires pour le PZT « ancienne formule ». Toutefois, afin de solder les prêts accordés en 2004, le présent projet de budget prévoit de doter l'ancien PTZ de 265 millions d'euros.

Selon les prévisions, le nouveau PTZ devrait bénéficier annuellement à **240.000 ménages**. Il incitera ainsi à une plus grande mobilité dans le parc locatif et amplifiera les effets du plan de cohésion sociale sur l'accroissement de l'offre locative.

Votre commission est très favorable à ce nouveau dispositif, qui devrait permettre aux ménages modestes, et notamment aux familles, d'accéder plus facilement à la propriété dans les centres urbains.

### 3. Pour le développement de l'accèsion à la propriété

#### a) Les insuffisances des dispositifs existant

La troisième piste empruntée par le Gouvernement pour favoriser la mobilisation du parc privé concerne le développement de l'accèsion à la propriété des ménages modestes, encore trop faible malgré les mécanismes correcteurs mis en place.

En effet, si la part des ménages propriétaires augmente progressivement en France pour atteindre 56 % aujourd'hui, elle est encore largement inférieure à celle d'autres pays d'Europe : 82 % en Espagne et 69 % en Italie et au Royaume-Uni. Or, il apparaît que l'accès à la propriété est le souhait d'une très grande majorité de Français.

#### Évolution du nombre de propriétaires entre 1984 et 2002

(en milliers et en %)

	1984		1988		1992		1996		2002	
Propriétaires	10.323	50,7	11.387	53,6	11.913	53,8	12.645	54,3	13.724	56,0
- sans emprunt en cours	5.360	26,3	5.829	27,4	6.705	30,3	7.465	23,1	8.581	35,0
- accédants avec un emprunt	4.963	24,4	5.557	26,1	5.208	23,5	5.180	22,2	5.142	21,0

Source : plan de cohésion sociale

#### • Le prêt à l'accèsion sociale

Au côté des prêts conventionnés (PC), qui ouvrent droit, sous certaines conditions, au bénéfice de l'APL, le prêt à l'accèsion sociale (PAS) est réservé aux ménages les plus modestes. Pour cela, il est garanti par le fonds de garantie de l'accèsion sociale à la propriété (FGAS), créé par la loi de finances pour 1993 et alimenté par des contributions versées par l'État et les établissements de crédits qui y adhèrent. Il s'agit pour l'essentiel de banques mutualistes et d'établissements spécialisés à vocation sociale.

Les conditions applicables au PAS, trop strictes, n'ont pas permis au dispositif d'atteindre les objectifs fixés. C'est pourquoi il a fait l'objet d'une

réforme en 2001, qui a permis d'en améliorer l'attractivité en élargissant les caractéristiques des logements éligibles et les paramètres financiers.

Cette réforme a eu pour conséquence une nette augmentation du nombre de prêts en 2002 (65.540, soit + 22,2 %), mais cette progression a rapidement stagnée dès 2003 et en 2004.

#### • La location-accession

Le contrat de location-accession est une promesse unilatérale de vente, assortie d'un bail d'une durée comprise entre quatre et huit ans. Les opérations se déroulent en deux phases : pendant la phase locative, le logement est la propriété d'un opérateur auquel le ménage verse une redevance qui viendra en déduction du prix de vente, puis, pendant la phase d'accession, le ménage devient propriétaire et rembourse son emprunt.

La location-accession n'est guère utilisée que pour quelques dizaines de logements par an. En effet, la suppression du prêt d'accession à la propriété (PAP) a privé le mécanisme d'un financement adapté et plusieurs échecs ont eu un effet désincitatif, comme le montrent un récent rapport sur l'accession sociale à la propriété.<sup>1</sup>

#### • La vente de logements sociaux

Enfin, le nombre de logements HLM vendus chaque année est trop limité, les bailleurs sociaux n'ayant jamais été très favorables à la cession de la partie la plus rentable de leur patrimoine (il s'agit majoritairement de logements récents et en bon état).

#### Nombre de logements sociaux vendus de 1996 à 2003

Années	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Ventes	6.443	9.857	5.825	7.838	7.951	5.934	11.041	7.508

Source : Union sociale de l'habitat

En outre, il est rapidement apparu difficile de faire payer des mensualités sur le long terme à des familles dont les revenus étaient souvent fluctuants, en raison des aléas du chômage et des séparations.

---

<sup>1</sup> « Des formules innovantes pour encourager l'accession sociale ». Rapport au ministre de l'équipement. MM. Bernard Ailleret et Bernard Vorms. Avril 2003.

*b) Des attentes fortes pour 2005*

• **Les résultats du nouveau prêt social de location-accession**

En réponse à ces résultats médiocres, la création d'un nouveau prêt conventionné, le prêt social de location-accession (PSLA), par un décret du 26 mars 2004, a pour objectif de rendre le dispositif plus attractif grâce à des avantages fiscaux identiques à ceux du parc locatif social (loi n° 2004-804 du 9 août 2004 pour le soutien à la consommation et à l'investissement) : TVA au taux réduit de 5,5 % et exonération de TFPB pendant quinze ans.

Ce prêt s'applique aux opérations de construction et d'acquisition de logements neufs réalisés par des opérateurs publics ou privés agréés par le préfet, lorsqu'ils font l'objet d'un contrat de location-accession et sont destinés à une résidence principale pour des ménages dont les revenus sont inférieurs à ceux du PAS.

Le nouveau dispositif comporte des avantages certains, notamment le fait que les avantages fiscaux qui sont attachés au logement diminuent d'autant les pertes financières de l'opérateur si le projet d'accession n'aboutit pas. Le logement demeurera ainsi un logement locatif social classique. En outre, pendant la phase locative, le ménage pourra bénéficier de l'APL.

Le coût de cette mesure est estimé à 118 millions d'euros en 2004, année où 10.000 devraient être concernés. L'adjudication du 14 juin 2004 a permis la distribution d'une première enveloppe de 100 millions d'euros pour financer des PSLA. Les taux servis aux opérateurs HLM par les établissements de crédits ayant répondu à l'adjudication seront compris entre 3,8 et 4,7 %. Les établissements de crédits peuvent ensuite se refinancer sur les ressources du marché ou les ressources du Livret A.

Après les premiers mois de mise en œuvre, l'année 2005 permettra de tirer un premier bilan du nouveau dispositif.

• **Le projet de loi « Habitat pour tous »**

L'enjeu majeur de l'année 2005 demeure toutefois la présentation au Parlement du projet de loi « Habitat pour tous », annoncé comme la définition d'une nouvelle politique en faveur de l'accession sociale à la propriété.

D'après les informations disponibles, ce projet de loi pourrait comporter :

- un dispositif permettant de favoriser l'achat de logements locatifs sociaux par leurs locataires, notamment grâce à un mécanisme d'achat progressif de parts de sociétés civiles immobilières (SCI) de capitalisation ;

- un retour au droit commun des logements dits « loi de 1948 » ;
- un statut unique des organismes HLM (OPHLM et OPAC) ;
- des dispositions visant à améliorer la mobilité dans le parc social, tels que le renforcement du surloyer et une vigilance accrue contre la sous-occupation ;
- des dispositions permettant de favoriser la mobilisation du foncier, notamment celui appartenant à l'État, pour construire des logements sociaux.

**Votre commission se réjouit de la mise en œuvre prochaine d'initiatives innovantes en faveur de l'accession à la propriété des ménages modestes**, dans un contexte de flambée des prix de l'immobilier qui rend cette faculté encore plus difficile.

\*

\*            \*

Au vu des observations formulées dans le présent avis, **vo**tre **commission des Affaires sociales a donné un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs à la ville et à la rénovation urbaine, ainsi qu'à ceux du logement pour 2005.**

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### I. AUDITION DU MINISTRE

*Réunie le mardi 23 novembre 2004, sous la présidence de M. Nicolas About, président, la commission a procédé à l'audition de M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, sur les crédits de la ville pour 2005.*

*Pour introduire le débat, M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, a souligné combien le projet de loi de finances pour 2005 s'inscrit dans le prolongement du plan de cohésion sociale présenté cet été. Après avoir souligné l'ampleur des efforts qui seront accomplis dans les domaines du logement et de l'accèsion à la propriété, il a précisé que les modifications des règles de calcul de la dotation de solidarité urbaine (DSU) devraient parallèlement permettre de dégager de nouveaux moyens financiers.*

*Notant que le projet de budget pour la ville et la rénovation urbaine pour 2005 supprime les crédits de fonctionnement des grands projets de ville (GPV), Mme Valérie Létard, rapporteur pour avis des crédits de la ville et de l'habitat, a souhaité savoir si toutes les villes engagées dans un GPV bénéficieront d'une compensation sous la forme d'une augmentation de la DSU.*

*M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, s'est félicité de l'évolution de la politique de la ville, passée en quelques années de quelques centaines de millions d'euros de dépenses de fonctionnement et de programmes d'investissement, à un vaste programme d'actions correspondant au total à 6 milliards d'euros par an. Il a indiqué que la réforme de la DSU allait accroître les moyens financiers mis à la disposition des collectivités territoriales et que les différentes composantes de la politique de la ville, au premier rang desquelles l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), permettront la mise en oeuvre d'une approche, au cas par cas, des zones sensibles.*

*Mme Valérie Létard, rapporteur pour avis des crédits de la ville et de l'habitat, s'est demandé quelles améliorations attendre de la transformation du prêt à taux zéro (PTZ) en crédit d'impôt aux établissements de crédit.*

*M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, a considéré que la réforme du PTZ a pour objectif de doubler le nombre des personnes accédant à la propriété, qui devrait ainsi atteindre plus de 200 000 par an. Il a précisé, en outre, que cette mesure devrait toucher des familles aux revenus plus faibles et ayant plus d'enfants que les actuels bénéficiaires. Il a indiqué que l'effort financier de l'État sera en conséquence porté de 574 millions d'euros à 1,3 ou 1,4 milliard d'euros, en année pleine.*

## II. EXAMEN DE L'AVIS

Réunie le mercredi 1<sup>er</sup> décembre 2004, 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 2005 (crédits consacrés à la ville et au logement)**.

**Mme Valérie Létard, rapporteur pour avis**, a présenté les grandes lignes de son rapport (cf. exposé général du présent avis).

**M. Roland Muzeau** a indiqué que les nouvelles règles applicables au versement des aides au logement pénalisent 200.000 familles, ce dont l'ensemble des associations familiales se sont émues. Il a souhaité que d'autres solutions soient trouvées, notamment celle d'un versement annuel lorsque le montant mensuel de l'aide est inférieur à un certain seuil.

**M. André Lardeux** s'est inquiété de la création d'une aide au logement unique qui pourrait pénaliser certains bénéficiaires des allocations de logement familiale et sociale. Il a constaté que les crédits affectés à la construction de logements très sociaux, via les prêts locatifs aidés-insertion (PLA-I), étaient rarement consommés compte tenu de la réticence de nombreux élus à l'accueil de publics très défavorisés sur le territoire de leur commune.

Abordant la question de l'accession sociale à la propriété, **M. Michel Esneu** a indiqué que l'estimation faite par les Domaines du prix de vente des logements sociaux sur la base des prix actuels de l'immobilier ne permet pas aux actuels locataires de ces logements de s'en porter acquéreur. S'agissant de l'accès des ménages modestes au secteur locatif privé, il a considéré que le principe du versement d'une caution constitue un obstacle considérable et a souhaité que ce privilège des bailleurs soit supprimé au profit du seul état des lieux.

**M. Alain Gournac** a fait valoir que l'amendement qu'il avait proposé au projet de loi de financement de la sécurité sociale sur les modalités de versement des aides au logement reste d'actualité et il a souhaité qu'il soit à nouveau discuté à l'occasion de la discussion du budget du logement. Il a également estimé qu'il faut faciliter l'accès au logement social des plus défavorisés, regrettant à cet égard que les organismes HLM

*préfèrent garder dans leur parc les ménages les plus aisés pour limiter les risques d'impayés.*

***Mme Janine Rozier** a rappelé que de nombreux logements ont fait l'objet ces dernières années d'opérations de réhabilitation sans résultat durable, alors que les crédits ainsi utilisés auraient pu servir à la construction de nouveaux logements. Elle s'est également étonnée de la présence, dans le parc social, d'habitants dont les revenus sont largement supérieurs au plafond requis pour les locataires.*

***Mme Michèle San Vicente** a répondu à Mme Janine Rozier que certains locaux ont, au contraire, été démolis alors qu'ils auraient pu tout aussi bien être rénovés. Elle a regretté le manque de lisibilité du budget de la ville et considéré qu'il se réduit désormais aux opérations de rénovation urbaine, au financement des dispositifs de réussite éducative et à la dotation de solidarité urbaine, sans vision politique d'ensemble. Elle s'est interrogée sur le risque de voir les crédits de l'ANRU orientés de manière privilégiée vers le financement d'opérations de réhabilitation et de construction de logements intermédiaires.*

***M. Alain Gournac** a soulevé deux problèmes relatifs à l'occupation du parc social, celui de la sous-occupation des grands logements par des ménages qui n'ont plus d'enfant à charge et celui des logements qui ne sont utilisés que quelques mois par des familles qui possèdent des résidences secondaires.*

*En réponse, **Mme Valérie Létard, rapporteur pour avis**, a partagé le souci de M. Roland Muzeau en considérant regrettables les récentes mesures sur les aides au logement.*

*Elle a indiqué à M. André Lardeux que l'objectif de simplification des aides au logement ne tient pas tant à la création d'une aide unique qu'à la mise en œuvre de modalités de calcul plus cohérentes. Concernant la construction de logements en PLA-I, elle a considéré qu'il s'agit de la conséquence d'une mauvaise application des programmes locaux de l'habitat (PLH) et a estimé que cet outil, et plus généralement l'article 55 de la loi solidarité et renouvellement urbains (SRU), devront faire l'objet d'une réforme dans la prochaine loi Habitat pour tous.*

*Approuvant M. Michel Esneu, elle a précisé qu'à peine 7.000 logements HLM sont vendus chaque année, les bailleurs souhaitant conserver les logements les plus récents qui pourraient intéresser des acheteurs. Sur le problème des cautions, elle a reconnu qu'il n'existe pas de solution alternative autre que le recours exceptionnel des caisses d'allocations familiales et des fonds de solidarité pour le logement (FSL). Elle a souhaité qu'une réflexion soit menée sur ce sujet, notamment sur l'éventualité de créer un fonds de garantie spécifique.*

*Elle a indiqué à Mme Janine Rozier que l'objectif de l'ANRU est de démolir les logements vacants pour lesquels une réhabilitation serait inutile et que, pour éviter les dégradations à l'avenir, les organismes HLM sont invités à signer des conventions de rénovation de patrimoine et de gestion urbaine de proximité avec les partenaires de la politique de la ville.*

*Enfin, elle a reconnu, avec Mme Michèle San Vicente, que la politique de la ville est effectivement majoritairement orientée vers la rénovation urbaine mais que l'accompagnement social des populations n'est pas pour autant oublié puisqu'il est prévu dans le cadre de chaque dispositif.*

*La commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la ville et au logement pour 2005.*

Au cours de sa réunion du **1<sup>er</sup> décembre 2004**, la commission des Affaires sociales a émis un **avis favorable à l'adoption des crédits de la ville et du logement pour 2005**.