

N° 103

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

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

AVIS

PRÉSENTÉ

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

TOME VIII

VILLE ET LOGEMENT

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 Champion, Valérie Létard, MM. Roland Muzeau, Bernard Seillier, vice-présidents ; MM. François Autain, Paul Blanc, Jean-Marc Juilhard, Mmes Anne-Marie Payet, Gisèle Printz, secrétaires ; Mme Jacqueline Alquier, MM. Jean-Paul Amoudry, Gilbert Barbier, Daniel Bernardet, Mme Brigitte Bout, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Mmes Isabelle Debré, Christiane Demontès, Sylvie Desmarescaux, M. Claude Domeizel, Mme Bernadette Dupont, MM. Michel Esneu, Jean-Claude Etienne, Guy Fischer, Jacques Gillot, Francis Giraud, Mmes Françoise Henneron, Marie-Thérèse Hermange, Gélita Hoarau, Christiane Kammermann, MM. Serge Larcher, André Lardeux, Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Mme Raymonde Le Texier, MM. Roger Madec, Jean-Pierre Michel, Alain Milon, Georges Mouly, Mmes Catherine Procaccia, Janine Rozier, Michèle San Vicente, Patricia Schillinger, M. Jacques Siffre, Mme Esther Sittler, MM. Jean-Marie Vanlerenberghe, Alain Vasselle, François Vendasi, André Vézinhét.

Voir les numéros :

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

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

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	7
PREMIÈRE PARTIE - LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA POLITIQUE DE LA VILLE	9
I. AMÉLIORER L'ATTRACTIVITÉ DES ZONES URBAINES SENSIBLES	9
A. LE RENFORCEMENT DES MOYENS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	10
1. <i>Les deux programmes de la mission « Ville et logement »</i>	10
a) Le programme « rénovation urbaine »	10
b) Le programme « équité sociale et territoriale et soutien »	11
2. <i>Un effort financier en hausse qui engage de multiples partenaires</i>	14
3. <i>L'Agence nationale pour la rénovation urbaine : un acteur central doté de moyens importants</i>	17
a) Les missions de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine	17
b) Un budget opérationnel important	17
B. LA MONTÉE EN PUISSANCE DU PLAN NATIONAL DE RÉNOVATION URBAINE	18
1. <i>Des objectifs ambitieux</i>	19
2. <i>Un premier bilan en demi-teinte</i>	19
3. <i>Des moyens financiers à la hauteur des engagements ?</i>	20
II. RÉDUIRE LES INÉGALITÉS ÉCONOMIQUES ET SOCIALES ENTRE LES TERRITOIRES	23
A. UN EFFORT CENTRÉ SUR LES ZONES PRIORITAIRES ET SUR L'EMPLOI	23
1. <i>Le succès confirmé des dispositifs de revitalisation économique</i>	23
a) Des écarts économiques persistants entre les Zus et leurs agglomérations de référence	23
b) Des dispositifs de redynamisation économique complémentaires	24
c) Le succès inégal des systèmes d'exonérations fiscales et sociales	26
2. <i>Les contrats de ville au cœur des actions de prévention et de sécurité</i>	29
3. <i>Renforcer les actions sanitaires et éducatives</i>	32
a) Les ateliers santé ville	32
b) Les programmes de réussite éducative	32
B. LES RISQUES D'UN DÉSENGAGEMENT FINANCIER DE L'ETAT	33
1. <i>Une réorientation souhaitable des crédits de la dotation de solidarité urbaine vers l'accompagnement des projets de rénovation urbaine</i>	33
2. <i>La réduction inquiétante de certains crédits</i>	34
a) La réduction des crédits au profit des associations de quartiers	34
b) L'avenir compromis des contrats de ville ?	35
3. <i>L'évaluation de la politique de la ville, une nécessité pour améliorer l'efficacité des politiques menées</i>	37

DEUXIÈME PARTIE - LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA POLITIQUE DU LOGEMENT	39
I. AMÉLIORER LES CONDITIONS D'ACCÈS AU LOGEMENT	39
A. LE RÔLE ESSENTIEL DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT	39
1. <i>La forte augmentation du taux d'effort des ménages pour le logement</i>	40
a) Une augmentation soutenue des prix immobiliers	40
b) La moindre contribution des aides au logement à l'effort des ménages.....	41
2. <i>Une réforme nécessaire des conditions de versement des aides au logement</i>	42
a) Les anomalies du dispositif actuel	42
b) Une contribution de l'Etat en baisse	43
B. LE DÉVELOPPEMENT SOUHAITABLE DE L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ	45
1. <i>L'amélioration des conditions de financement des acquisitions</i>	45
a) L'extension du prêt à taux zéro	45
b) La relance du prêt social location-accession	46
c) L'application d'un taux de TVA réduit pour l'achat de logements en zone urbaine sensible.....	47
2. <i>Quel avenir pour le fonds de garantie de l'accession sociale ?</i>	47
3. <i>La vente de logements sociaux : comment vaincre la réticence des bailleurs sociaux et des communes ?</i>	48
II. AUGMENTER L'OFFRE DE LOGEMENTS DU PARC SOCIAL ET DU PARC PRIVÉ	49
A. UN PLAN D'AMPLEUR POUR DÉVELOPPER ET AMÉLIORER LE PARC SOCIAL	49
1. <i>Les objectifs du plan de cohésion sociale</i>	49
2. <i>Des moyens à la hauteur d'objectifs ambitieux</i>	50
a) Des mesures fiscales incitatives	50
b) Le renforcement de l'efficacité des aides à la pierre	50
c) La relance des opérations de réhabilitation du parc social.....	51
B. LA MOBILISATION ACTIVE DE L'AGENCE NATIONALE DE L'HABITAT EN FAVEUR DE L'ESSOR ET DE LA RÉNOVATION DU PARC PRIVÉ	52
1. <i>Le développement de l'offre locative privée</i>	52
a) Le rôle central de l'Anah pour le développement d'un parc privé à vocation sociale	52
b) Le succès mitigé du dispositif Robien.....	53
c) La création d'un nouveau dispositif fiscal à vocation sociale.....	54
2. <i>Le rôle déterminant de l'Anah pour l'amélioration de l'habitat</i>	54
a) La lutte contre l'habitat indigne	55
b) La sécurisation et l'amélioration de l'accessibilité des logements.....	55
EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ	57
• <i>Article 93 (article 12 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville) Réduction du plafond de salaire exonéré de charges sociales concernant les entreprises implantées en zone franche urbaine</i>	57
TRAVAUX DE LA COMMISSION	59
I. AUDITION DES MINISTRES	59
II. EXAMEN DE L'AVIS	64
AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION	69

Les crédits de la mission « Ville et logement » pour 2006

Programmes	Crédits de paiement (en euros)	Variation 2006/2005 (en %)
Rénovation urbaine	233.000.000	+ 2,8
Logements participant à la rénovation urbaine	133.000.000	+ 35,0
Aménagement des quartiers participant à la rénovation urbaine	100.000.000	- 21,9
Équité sociale et territoriale et soutien	791.760.980	+ 20,5
Prévention et développement social	380.240.980	+ 53,7
Revitalisation économique et emploi	377.360.000	- 1,4
Stratégie, ressources et évaluation	34.160.000	+ 26,1
Aide à l'accès au logement	5.114.650.000	- 1,4
Aides personnelles	5.107.000.000	- 1,4
Accompagnement des publics en difficulté	7.650.000	+ 1,9
Développement et amélioration de l'offre de logement	1.231.589.200	- 9,5
Construction locative et amélioration du parc	944.200.000	+ 6,8
Soutien à l'accession à la propriété	107.000.000	- 63,3
Lutte contre l'habitat indigne	18.000.000	- 15,1
Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction	5.900.000	+ 1,7
Soutien	156.489.200	- 0,8
Total mission « Ville et logement »	7.371.000.180	+ 0,7

Mesdames, Messieurs,

Pour la première année et en application de la loi organique relative aux lois de finances, les crédits de la ville et du logement sont rassemblés dans une mission unique « Ville et logement », intégralement placée sous la responsabilité du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement. Elle se compose de quatre programmes, eux-mêmes subdivisés en douze actions : deux programmes portent sur la politique de la ville, les deux autres sur la politique du logement.

Pour 2006, les crédits de la mission s'élèvent à 7,4 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 7,37 milliards d'euros en crédits de paiement, dont 181 millions d'euros au titre des mesures d'urgence récemment prises pour la politique de la ville, grâce à un amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale. Ces fonds supplémentaires ont été alloués au programme « équité sociale et territoriale et soutien », qui augmente ainsi de plus de 20 % et a été profondément réaménagé, afin de tirer les premières conséquences des violences survenues dans les banlieues.

En outre, les moyens de la mission « Ville et logement » sont complétés par des mesures d'incitations fiscales et par le crédit d'impôt qui finance le nouveau prêt à 0 % (NPTZ), pour atteindre globalement 17,33 milliards d'euros.

*

* *

Placés sous la responsabilité de la délégation interministérielle à la ville, les deux programmes consacrés à la **politique de la ville** sont dotés cette année de moyens accrus : ils atteignent pour 2006, 1,072 milliard d'euros, soit une augmentation de 2,1 %. Ils sont confortés par des moyens complémentaires apportés par d'autres missions budgétaires, par les fonds européens, les collectivités territoriales, la Caisse des dépôts et consignations et la dotation de solidarité urbaine (DSU), en forte hausse.

En 2006, la politique de la ville soutiendra trois priorités :

- la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine dans les zones urbaines sensibles ;
- l'application du plan de cohésion sociale qui renforce les dispositifs de prévention et d'accompagnement social des contrats de ville ;
- les actions de revitalisation économique, désormais concentrées sur les zones franches urbaines, dont le bilan est largement positif en termes d'emplois.

*

* *

Composé de deux programmes inégalement dotés, le budget alloué à la **politique du logement** représente, pour 2006, 6,33 milliards d'euros, soit une baisse de 3 % par rapport à 2005.

Il consacre encore cette année plus de 80 % des crédits au financement des aides à la personne, soit 5,1 milliards d'euros, en baisse de 1,44 % par rapport à 2005.

Le second programme permet la mise en œuvre du volet « logement » du plan de cohésion sociale, au travers de trois actions essentielles :

- la construction et la rénovation du parc public et privé, qui se traduit par un effort financier de l'Etat sans précédent ;
- le développement de l'accession à la propriété ;
- la résorption de l'habitat indigne et l'amélioration de la sécurité et de l'accessibilité des logements.

*

* *

L'enjeu majeur de l'année 2006 sera l'adoption définitive du projet de loi portant engagement national pour le logement, actuellement en cours d'examen par le Parlement, et la pérennisation des mesures prises en urgence en faveur de la politique de la ville, celles-ci ne devant pas rester sans lendemain.

PREMIÈRE PARTIE

LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA POLITIQUE DE LA VILLE

Placés sous la responsabilité de la Délégation interministérielle à la ville (DIV), les deux programmes de la mission « Ville et logement » consacrés à la politique de la ville ont pour objet de « *réinsérer les zones urbaines sensibles dans la dynamique des agglomérations auxquelles elles appartiennent* »¹.

Ainsi, les crédits dédiés à la politique de la ville visent :

- d'une part, à **améliorer l'attractivité des zones urbaines sensibles**, notamment grâce aux actions menées dans le cadre du programme « rénovation urbaine » ;

- d'autre part, à **réduire les écarts économiques et sociaux observés entre ces zones prioritaires et leurs agglomérations de référence** par la mise en œuvre des actions du programme « équité sociale et territoriale et soutien ».

I. AMÉLIORER L'ATTRACTIVITÉ DES ZONES URBAINES SENSIBLES

Les 751 zones urbaines sensibles (Zus), identifiées comme étant prioritaires, bénéficient en premier lieu des crédits du budget de la ville. L'urgence de la situation dans ces quartiers justifie le renforcement des moyens de la politique de la ville et une montée en puissance rapide du programme national de rénovation urbaine (PNRU).

¹ Bleu mission « Ville et logement » - Projet de loi de finances pour 2006.

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

1. Les deux programmes de la mission « Ville et logement »

Deux programmes de la mission « Ville et logement » concernent plus particulièrement la politique de la ville : le programme « rénovation urbaine » et le programme « équité sociale et territoriale et soutien ».

Récapitulation des crédits par programme et action

(en euros)

Numéro et intitulé du programme et de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2005	Demandées pour 2006	Fonds de concours attendus en 2006	Ouverts en LFI pour 2005	Demandés pour 2005	Fonds de concours attendus en 2006
202 Rénovation urbaine	415.000.000	305.000.000		226.600.000	233.000.000	
01 Logements participant à la rénovation urbaine	223.000.000	213.500.000		98.500.000	133.000.000	
02 Aménagement des quartiers participant à la rénovation urbaine	192.000.000	91.500.000		128.100.000	100.000.000	
147 Equité sociale et territoriale et soutien	634.889.504	766.560.980	71.500	657.289.504	791.760.980	71.500
01 Prévention et développement social	229.464.428	360.350.980		247.384.428	380.240.980	
02 Revitalisation économique et emploi	378.338.951	372.050.000		382.818.951	377.360.000	
03 Stratégie, ressources et évaluation	27.086.125	34.160.000	71.500	27.086.125	34.160.000	71.500

a) Le programme « rénovation urbaine »

Le programme « rénovation urbaine » a pour objectif de rendre plus attractifs, en les réhabilitant, les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Il sert, 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^{er} août 2003.

Ce programme se décline en deux actions :

- **L'action « logements participant à la rénovation urbaine »** vise, dans un souci de mixité sociale et de développement durable, à renforcer l'attractivité des quartiers les plus défavorisés, grâce à un ambitieux programme de démolition, reconstruction, réhabilitation et résidentialisation d'immeubles ou de logements inadaptés ou dégradés. Principalement mise en œuvre par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru), cette action vise à soutenir les projets engagés par les collectivités locales en lien avec les organismes bailleurs.

- **L'action « aménagement des quartiers participant à la rénovation urbaine »** permet le financement de 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.

Le programme vise ainsi à atteindre **quatre objectifs**, assortis **d'indicateurs de performance** qui sont résumés dans le tableau ci-dessous :

Objectifs	Indicateurs
Renforcer l'attractivité du logement en ZUS	<ul style="list-style-type: none">• Taux de couverture des démolitions par les reconstructions• Différentiel entre le taux de vacance des logements sociaux en ZUS et celui des agglomérations de référence• Rapport entre le revenu fiscal moyen par unité de consommation en ZUS et celui des agglomérations de référence
Améliorer le cadre de vie des ZUS	<ul style="list-style-type: none">• Différentiel entre l'indice de satisfaction des habitants des ZUS et celui des agglomérations de référence sur leur environnement urbain
Concentrer la mise en œuvre du PNRU sur les zones les plus fragiles	<ul style="list-style-type: none">• Part des crédits mobilisés pour la rénovation des 188 zones prioritaires
Maîtriser le coût et les délais du PNRU	<ul style="list-style-type: none">• Coût moyen des opérations d'investissement• Pourcentage de dépassement des délais et des coûts pour toutes les opérations

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 quatre 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 et soutien »

Le programme « équité sociale et territoriale et soutien » a pour objectif de réduire la vulnérabilité sociale et économique des habitants des ZUS et de renforcer la mixité fonctionnelle des quartiers les plus fragiles considérés, à l'origine, comme essentiellement résidentiels et où les centres commerciaux et les services se sont progressivement révélés inadaptés aux besoins. Ainsi, ce second programme conduit des actions interministérielles visant à soutenir le développement économique et social des territoires les plus fragiles, en mobilisant de façon plus équitable et plus ciblées les politiques générales en faveur de l'emploi, de la sécurité, de l'éducation ou de la santé, vers les ZUS.

Il se décline en trois actions :

• **L'action « prévention et développement social »**, action centrale du programme, vise à lutter contre la vulnérabilité sociale des habitants des quartiers.

Au titre de la prévention, trois sous-actions sont financées :

- celles qui relèvent de la prévention de la délinquance au sens strict. Elles permettent 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 récidive ;

- celles qui visent à prévenir la toxicomanie par le développement de la prévention primaire, la réduction des risques et des dommages sanitaires et sociaux encourus par les toxicomanes et par le développement des lieux d'accueil qui leur sont destinés ;

- 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.

Les actions en faveur du développement social sont organisées autour de six priorités :

- l'insertion sociale et la participation des habitants, notamment les femmes et les jeunes enfants ;

- 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, ainsi qu'à diminuer le taux de non recours aux soins ;

- l'accès de tous à la culture, aux activités sportives et aux loisirs ;

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

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

• **L'action « revitalisation économique et emploi »** vise d'une part, à favoriser le développement économique des zones prioritaires de la politique de la ville et à permettre, d'autre part, l'insertion professionnelle de leurs habitants :

- *en matière de développement économique*, cela se traduit notamment par la mise en œuvre de dispositifs propres à faciliter et accompagner l'installation des entreprises dans les quartiers les plus défavorisés, telles que les exonérations fiscales et sociales accordées aux entreprises dans les zones franches urbaines (ZFU) ou les plates-formes d'appui à la création d'entreprises ;

- en matière d'insertion professionnelle, il s'agit d'offrir aux habitants des zones prioritaires un parcours individualisé vers l'emploi, grâce à la mise en place de structures passerelles, telles que les équipes « emploi-insertion », qui agissent en coordination avec le service public de l'emploi.

• **L'action « stratégie, ressources, évaluation »** enfin, sert de cadre à l'ensemble des fonctions d'animation de la politique de la ville.

Elle comprend deux sous-actions :

- *l'animation de la politique de la ville*, qui permet la mobilisation des différents acteurs (DIV, conseil national des villes, centres de ressources dédiés à la politique de la ville, délégués de l'Etat, etc.), dans un souci de cohérence et d'efficacité ;

- *l'évaluation de la politique de la ville*, qui se traduit en particulier par le financement des études et recherches de l'observatoire national des zones urbaines sensibles décidée par la loi du 1^{er} août 2003.

Le programme « équité sociale et territoriale et soutien » vise ainsi à atteindre **quatre objectifs**, assortis **d'indicateurs de performance** qui sont exposés dans le tableau ci-dessous :

Objectifs	Indicateurs
Renforcer la mixité fonctionnelle des secteurs prioritaires en soutenant le développement économique et la création d'emplois	<ul style="list-style-type: none"> • Ecart entre la densité d'activité dans les ZFU et celle des agglomérations de référence • Ecart entre le taux cumulé d'évolution du nombre d'emplois salariés dans les ZFU et celui des agglomérations de référence • Ecart entre le taux d'évolution annuelle du nombre de demandeurs d'emplois dans les ZFU et celui des unités urbaines de référence
Améliorer l'encadrement éducatif et les chances de réussite scolaire des élèves en difficultés	<ul style="list-style-type: none"> • Evolution des chances de réussite scolaire des élèves des ZUS
Soutenir l'innovation, capitaliser les expériences et diffuser l'information	<ul style="list-style-type: none"> • Part des professionnels de santé impliqués dans les ateliers santé-ville (ASV) • Nombre de conflits de voisinages enregistrés • Part des demandeurs d'emploi pris en charge par les équipes « emploi-insertion » (EEI) • Consultation du site de la DIV (nombre de documents téléchargés et abonnements à la lettre électronique)
Optimiser l'utilisation des fonds dédié au programme « équité sociale et territoriale et soutien »	<ul style="list-style-type: none"> • Part des crédits consacrés au financement des priorités du programme • Pourcentage de dépassement des délais et des coûts pour toutes les opérations

2. Un effort financier en hausse qui engage de multiples partenaires

La mise en œuvre du budget de la ville est renforcée par une participation active de la majorité des partenaires, cette politique étant essentiellement interministérielle. En effet, elle ne dépend pas que des seuls crédits budgétaires qui lui sont affectés, elle s'appuie sur le concours de l'ensemble des acteurs du secteur.

Ainsi, pour 2006, les crédits de paiement affectés aux deux programmes de la mission « Ville et logement » **représentent 1,024 milliard d'euros¹, soit 14,5 % d'une enveloppe globale de 7,39 milliards d'euros, en augmentation de 16,2 % par rapport à 2005.**

Dans une approche transversale, les crédits affectés à la ville proviennent également d'autres missions budgétaires, des fonds européens, des collectivités territoriales, de la Caisse des dépôts et consignations et de la dotation de solidarité urbaine (DSU). Par conséquent, le ministère en charge de la politique de la ville ne dispose que d'une marge de manœuvre réduite 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)

	2004	2005	2006
	CP	CP	CP
A.1.1. Mission « Ville et logement » - programmes n° 147 et 202	647,23	883,89	1.024,76
A.1.2. Mission « Ville et logement » - autre programme	174,91	270,27	190,30
A.2. Autres missions	1.950,24	2.046,04	2.845,30
A.3. Solidarité urbaine	467,88	564,39	677,00
TOTAL A	3.240,26	3.764,59	4.556,36
B Exonérations fiscales et sociales (compensations)	402,30	444,40	475,00
TOTAL A + B	3.642,56	4.208,99	5.031,36
C. Fonds européens	221,60	221,60	221,60
D. Caisse des dépôts et consignations	107,40	124,00	134,50
E. Autres financements publics	670,70	689,70	700,51
TOTAL A + B + C + D + E	4.642,26	5.244,29	6.087,97
F. Contribution des collectivités territoriales	1.111,00	1.120,00	1.125,00
TOTAL GENERAL	5.753,26	6.364,29	7.393,97

Données 2004 : crédits de paiement mandatés.

Données 2005 et 2006 : crédits de paiement inscrits en loi de finances pour ceux relevant du budget de l'Etat - prévisions pour les autres données.

Source : « *Jaune ville* »

¹ 1,024 milliard d'euros en crédits de paiement et 1,072 milliard en autorisations d'engagement.

Plusieurs évolutions peuvent être observées par rapport à 2005 :

- **la dotation de solidarité urbaine (DSU) poursuit sa hausse :** l'article 59 du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale prévoit en effet d'augmenter son montant 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 cofinancement des actions de politique de la ville sur leur territoire. Pour 2006, elle représentera 677 millions d'euros, soit une augmentation de près de 20 % par rapport à 2005.

- **les exonérations fiscales et sociales au profit des zones franches urbaines (ZFU) et des zones de revitalisation urbaine (ZRU)** sont stabilisées grâce à l'abaissement du seuil d'exonération de 1,5 Smic à 1,4 Smic ;

- **la participation de la Caisse des dépôts et consignations (CDC)**, au travers de la bonification des prêts projets urbains (PPU) et des prêts renouvellement urbain (PRU), est en augmentation de 8,5 %, reflétant ainsi l'implication de la CDC dans les projets de rénovation urbaine ;

- **les autres financements publics**, en provenance pour l'essentiel de l'union d'économie sociale du logement (512 millions d'euros) et, dans une moindre mesure, des caisses d'allocations familiales¹ (CAF) et de la Caisse de garantie pour le logement locatif social, augmentent encore légèrement cette année ;

- **les contributions des collectivités territoriales** (1,1 milliard d'euros), déjà très élevées, et **les fonds européens** (221 millions d'euros) **restent stables** ;

- **les crédits en provenance des autres missions budgétaires** (2,85 milliards d'euros) augmentent de façon très significative (+ 40 %), mettant ainsi bien en évidence le caractère interministériel de la politique de la ville.

¹ Pour le financement des projets relatifs à l'accompagnement scolaire, à l'action sociale, à la petite enfance et à l'implantation de centres sociaux dans les Zus.

Crédits de paiement relevant d'autres missions budgétaires contribuant à la politique de la ville

(en millions d'euros)

	2004	2005	2006
	CP	CP	CP
Action extérieure de l'Etat	0,42	0,42	0,42
Administration générale et territoriale de l'Etat	8,46	8,58	8,62
Culture (hors contribution fonds d'intervention pour la ville)	NC	NC	NC
Direction de l'action du Gouvernement	0,21	0,18	0,20
Ecologie et développement durable	3,14	2,68	2,41
Enseignement scolaire	576,48	572,95	716,54
Justice	20,35	19,75	25,73
Mémoire et lien avec la Nation	2,12	1,74	1,64
Outre-mer	18,80	46,00	30,00
Politique des territoires	8,69	8,69	8,69
Santé	13,40	9,62	9,62
Sécurité	939,71	1.084,02	1.820,75
Sécurité civile	0,06	0,06	0,06
Solidarité et intégration	44,17	49,10	49,10
Sport, jeunesse et vie associative	22,25	44,87	42,53
Transports	0,96	0,97	1,00
Travail et emploi (hors exonérations sociales (ZFU))	291,02	196,41	128,00
TOTAL	1.950,24	2.046,04	2.845,30

Source : « Jaune ville »

Votre commission ne peut que se féliciter de l'augmentation significative de l'effort financier de l'Etat à l'égard de la politique de la ville : elle salue en particulier le renforcement de la contribution des collectivités territoriales qui jouent un rôle de proximité déterminant pour l'efficacité de la mise en œuvre des projets de rénovation urbaine et de leur accompagnement. Elle constate également avec satisfaction que les crédits affectés par le ministère de l'intérieur au titre de la sécurisation des quartiers sensibles représente la plus grande part des crédits en provenance des autres missions budgétaires (64 %) et connaît un accroissement exceptionnel de près de 70 % par rapport à 2005.

3. L'Agence nationale pour la rénovation urbaine : un acteur central doté de moyens importants

a) Les missions de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine

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

Dotée du statut juridique d'établissement public à caractère industriel et commercial, l'Anru a été créée par la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003. Elle a pour mission de contribuer, aux côtés des collectivités territoriales et des organismes HLM, à la réalisation du PNRU des quartiers classés en Zus et, de façon marginale, des territoires urbains présentant des caractéristiques analogues aux Zus. Son existence est temporaire, les actions devant être menées sur une période prédéfinie par la loi (2004-2008 initialement), dont l'échéance a été portée à 2011 par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 1^{er} février 2005.

Le décret n° 2004-123 du 9 février 2004 précise l'organisation administrative et le fonctionnement de l'agence. Son conseil d'administration compte vingt-quatre membres. Il réunit l'Etat, l'union d'économie sociale du logement (UESL), gestionnaire du 1 % logement, l'union sociale pour l'habitat (USH), la Caisse des dépôts et consignations, l'Agence nationale 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'Etat dans le département est le délégué territorial de l'Anru. Il est chargé d'instruire localement le dossier élaboré par la collectivité locale porteuse du projet et ses partenaires. Le dossier est ensuite transmis au comité d'engagement qui, au sein de l'Anru, est chargé d'examiner les projets et de préparer par ses avis les décisions du conseil d'administration.

La loi offre 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 budget opérationnel important

Pour mener à bien la réalisation du plan de rénovation urbaine, la loi du 1^{er} août 2003 a déterminé les moyens financiers confiés à l'Anru sur la période 2004-2008 et a fixé l'engagement de l'Etat à hauteur de 2,5 milliards d'euros, aucune dotation annuelle de moyens d'engagement ne pouvant être inférieure à 465 millions d'euros.

La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 a prévu un abondement global annuel en faveur de l'agence de 1,01 milliard d'euros, soit environ 8 milliards d'euros de 2003 à 2011. La participation financière de l'Etat est ainsi portée à 4 milliards d'euros, ce qui représente 465 millions d'euros d'autorisations d'engagement chaque année (46 % des financements de l'agence).

En 2004 et 2005, l'Etat a respecté les objectifs qu'il s'était fixés, et a versé à l'Anru 465 millions d'euros de moyens d'engagement, principalement tirés des budgets de la ville et du logement. Toutefois, en 2005, 50 millions d'euros provenaient du fonds de renouvellement urbain (FRU).

Pour 2006, la dotation de l'Etat demeure à son niveau programmé de 465 millions d'euros en autorisations d'engagement et se décompose de la façon suivante :

- 305 millions d'euros d'autorisations d'engagement ouvertes en loi de finances initiale pour 2006 ;
- 100 millions d'euros en provenance du FRU ;
- 60 millions d'euros de « *recettes diverses* », dont on ignore la provenance exacte.

Ces moyens seront complétés par la contribution de 512 millions d'euros de l'UESL, la subvention de la Caisse des dépôts et consignations, d'un montant de 4 millions d'euros et la participation de l'Union sociale pour l'habitat (USH) *via* la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) à hauteur de 29 millions d'euros.

L'ensemble des concours financiers de l'agence est destiné aux opérations d'investissement des projets de rénovation urbaine, qu'il s'agisse de démolition, de reconstruction ou de réhabilitation d'immeubles ou d'équipements publics.

B. LA MONTÉE EN PUISSANCE DU PLAN NATIONAL DE RÉNOVATION URBAINE

Les quartiers situés en Zus se caractérisent par des difficultés économiques et sociales importantes et par un environnement urbain dégradé, qui se traduit par un parc de logements sociaux vieillissant et la présence insuffisante sur leur territoire d'équipements collectifs opérationnels.

C'est pourquoi, depuis 2003, la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine a clairement orienté les crédits budgétaires de la politique de la ville vers le financement du PNRU.

1. Des objectifs ambitieux

La loi du 1^{er} août 2003 précise que le PNRU concerne les quartiers classés en Zus et, à titre exceptionnel, après accord du ministre chargé de la politique de la ville et du logement, ceux présentant des caractéristiques économiques et sociales analogues :

- parmi les 751 Zus, 190 sites ont été considérés comme prioritaires et ont fait l'objet d'une liste précise établie en juillet 2002 ;

- les dérogations prévues par la loi ont rendu éligibles 120 sites supplémentaires situés auparavant hors Zus, mais inclus dans les périmètres des grands projets de ville (GPV) ou des opérations de renouvellement urbain (Oru), ainsi que 90 sites hors GPV ou Oru mais répondant à des critères socio-économiques comparables.

Le nombre de projets de rénovation urbaine en préparation combiné au coût de subvention des projets déjà validés par l'agence a conduit à répartir l'enveloppe du PNRU en trois sous-enveloppes : 70 % seront consacrés aux quartiers prioritaires 1 (liste définie) ; 20 % aux quartiers de catégorie 2 et 10 % aux quartiers de priorité 3 (traités en enveloppes déconcentrées).

Ainsi, la restructuration profonde des quartiers prioritaires, pour leur redonner une plus grande attractivité, est l'objectif principal du PNRU. Ce plan exceptionnel, dans lequel s'est engagé le Gouvernement, doit permettre aux acteurs locaux de réaliser dans des délais rapides des programmes de démolition, de reconstruction et de restructuration de grande envergure. Il prévoit notamment d'ici à 2011 la démolition de 250.000 logements sociaux vétustes et la remise sur le marché ou la reconstruction de logements en nombre équivalent. Est en outre programmée la réhabilitation de 400.000 logements, tandis que 400.000 autres doivent faire l'objet d'une opération de résidentialisation.

Mais cet effort global doit aussi tenir compte des besoins spécifiques des quartiers ciblés. A ce titre, font également partie du plan : les opérations d'aménagement urbain, les acquisitions ou reconversions de logements existants, la création ou la réhabilitation des équipements collectifs, la réorganisation des espaces d'activité économique et commerciale, l'ingénierie, le relogement des populations déplacées lors des démolitions, la concertation préalable à tout projet et tout investissement concourant à la rénovation urbaine.

2. Un premier bilan en demi-teinte

A la fin du troisième trimestre de 2005, **131 projets couvrant 240 quartiers** (dont 99 quartiers sur les 188 quartiers prioritaires) ont été examinés par le comité d'engagement de l'agence, pour un montant de **15 milliards d'euros, dont 4,8 milliards d'euros de subventions de l'Anru.**

Concrètement, cela représente 61.700 démolitions, 58.700 constructions, 124.000 opérations de résidentialisation et 112.000 réhabilitations.

Sur l'ensemble de ces projets, 75 conventions ont déjà été signées pour 123 quartiers accueillant 970.000 personnes. Leur coût s'élève à 8,4 milliards d'euros et bénéficie d'une subvention de l'Anru d'un montant de 2,7 milliards d'euros.

Certaines opérations prennent en effet le relais des GPV et des Oru, antérieurs à la loi de programmation et sont donc déjà très abouties. Pour les opérations nouvelles, les délais de sélection des dossiers et de mise en œuvre sont beaucoup plus longs (un an au minimum).

Ainsi, le programme « rénovation urbaine » couvre à la fois les opérations antérieures au PNRU réalisées dans la cadre des GPV et des Oru et les opérations confiées depuis 2004 à l'Anru.

A cet égard, votre commission déplore que les crédits d'investissement des GPV et des Oru aient majoritairement été versés à l'Anru depuis 2004, sans pour autant permettre que tous ceux qui sont en cours soient finalisés, le PNRU ne les couvrant pas totalement. Ce système pénalise donc les villes qui ne sont pas encore destinataires d'un projet de rénovation urbaine.

3. Des moyens financiers à la hauteur des engagements ?

En 2004, devant la lenteur de la mise en œuvre des chantiers et l'insuffisante mobilisation des crédits, votre commission s'était inquiétée, au point de décider du report de l'échéance du PNRU à 2011 lors de l'examen du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale. Toutefois, elle avait estimé que la mise en place de l'Anru et le temps nécessaire à la sélection des dossiers pouvaient expliquer ce retard. De ce fait, l'insuffisance des crédits n'avait pas été considérée comme pénalisante à l'époque, dans la mesure où peu de projets étaient opérationnels. Ainsi, sur les 465 millions d'euros d'engagements requis au titre de la loi, 209 millions étaient prévus en crédits de paiement et seuls 50 millions d'euros ont été réellement versés à l'Anru sur les ressources du FRU.

En 2005, les autorisations d'engagement (AE) cumulées de l'Etat au profit de l'Anru s'élevaient à 880 millions d'euros (415 millions d'euros en 2004 et 465 millions d'euros en 2005), contre seulement 173 millions d'euros en crédits de paiements au titre de la seule année 2005, ceux-ci ayant été nuls en 2004. Ainsi, **707 millions d'euros resteront à couvrir par des crédits de paiements (CP) à la fin de l'année 2005.**

Couverture des autorisations d'engagement de l'Etat par les crédits de paiement

(en millions d'euros)

ACTIONS	Exécution 2004		LFI 2005		PLF 2006	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 1 (a)	250	0	233	98,5	213,5	133
Action 2 (b)	215	0	192	74,5	91,5	57
SOUS-TOTAL ETAT	415	0	415	173	305	190
FRU	-	50	50	100	100	-
Ressources non budgétaires	-	-	-	-	60	60
TOTAL	465	50	465	273	465	250

(a) « Logement participant à la rénovation urbaine »

(b) Aménagement des quartiers participant à la rénovation urbaine

En 2006, le déséquilibre persiste, puisque **moins des deux tiers des autorisations d'engagement sont couverts par les crédits de paiement**. Cela portera donc à **823 millions d'euros le montant engagé à couvrir par l'Etat**.

Toutefois, aux crédits de l'Etat et des autres contributeurs de l'Anru (FRU, CDC et CGLLS notamment) s'ajoutent ceux des différents partenaires de l'agence, qui lui permettent d'engager les financements nécessaires dans le cadre de sa programmation. La participation moyenne de l'agence est de 31 %, tandis qu'elle est de 22 % pour les collectivités territoriales (dont 8 % apportés par les villes, 5 % par les EPCI, 4 % par les conseils généraux et 5 % par les conseils régionaux) et de 41 % pour les bailleurs sociaux.

Les autorisations d'engagement reçues fondent les capacités attributives de subvention (CAPAS) de l'Anru, qui sont déléguées par l'agence à ses représentants territoriaux. Elles permettent aux délégués territoriaux de prendre des décisions attributives de subvention (DAS), sur la base des conventions signées ou au titre d'opérations isolées. Il est ainsi possible de comparer le montant des crédits juridiquement engagés, au montant total des autorisations d'engagement dont bénéficie l'Anru.

Le tableau suivant résume les consommations attendues de crédits sur la base du nombre de conventions signées ou approuvées par l'Anru :

Perspectives de consommation des crédits d'engagement de l'Anru

Autorisations d'engagement	2004 (exéc.)	2005 (prév.)	2006 (prév.)
Etat (y compris FRU)	465	465	465
UESL	512	512	512
CDC	4	4	4
DGLLS	15	26	29
TOTAL	996	1.007	1.010
TOTAL cumulé	996	2.003	3.013
Montant des opérations programmées/ conventions approuvées/signées	535	1.537	951
TOTAL cumulé	535	2.072	3.023
Décisions attributives de subventions (consommation réelle des AE)	344	786	1.763
TOTAL cumulé	344	1.130	2.893

Les crédits de paiement reçus par l'Anru lui permettent d'assurer les paiements directs des maîtres d'ouvrage, au fur et à mesure des réalisations effectives, et de couvrir les dépenses de fonctionnement de l'établissement (environ 10 millions d'euros par an). Les besoins de trésorerie de l'Anru sont donc essentiellement déterminés par la réalisation effective des opérations. Or, la plupart des opérations nouvellement engagées connaissent des délais de réalisation encore importants en raison de leur complexité.

Pourtant, les paiements effectués par l'Anru (12,4 millions d'euros en 2004 et 310,3 millions d'euros prévus en 2005) sont aujourd'hui sensiblement inférieurs aux ressources réelles de l'agence. Ceci s'explique par un décalage moyen de près de douze mois entre l'attribution des subventions et les premiers versements de crédits.

Ce délai devrait progressivement se réduire à dix ou onze mois en 2005 et 2006. Dès lors, les besoins de paiement de l'agence devraient s'élever à 1,01 milliard d'euros en 2006. Compte tenu du niveau de trésorerie prévisible de l'Anru et de ses autres ressources (288 millions d'euros, dont 250 millions d'euros en provenance de l'UESL), la dotation prévue de 190 millions d'euros de l'Etat, à laquelle s'ajoutent 60 millions d'euros de ressources non budgétaires, devrait permettre de faire face aux besoins de paiement.

Malgré le report à 2011 de l'échéance du PNRU, votre commission estime que **les actions de l'Anru devront s'intensifier** encore en 2006, afin que les objectifs fixés par le programme soient respectés. A ce titre, elle souhaite que le Gouvernement s'engage à couvrir dès que possible les autorisations d'engagement accumulées et non honorées, par les crédits de paiement correspondants. Il serait en effet regrettable que l'insuffisance de crédits soit à l'origine du ralentissement de la réalisation des opérations programmées.

II. RÉDUIRE LES INÉGALITÉS ÉCONOMIQUES ET SOCIALES ENTRE LES TERRITOIRES

Le programme « équité sociale et territoriale et soutien » a fait l'objet d'un amendement gouvernemental, à la suite des violences urbaines qu'ont connues les banlieues au mois d'octobre. Le financement des mesures d'urgence a été adopté selon la répartition suivante :

Mesures d'urgence pour la politique de la ville

(en millions d'euros)

Nature de la dépense	Mesures d'urgence	Mesures du PLF 2006	TOTAL
Associations (nationales ou déconcentrées)	80	23	103
Adultes relais (+ 3.000)	40	43	83
Equipes de réussite éducative (+ 325)	30	59	89
Internats de réussite éducative (+ 15)	7	3	10
Ateliers santé ville (+ 160)	4	7	11
Zones franches urbaines (+ 15)	20	339	359
TOTAL	181	474	655

A. UN EFFORT CENTRÉ SUR LES ZONES PRIORITAIRES ET SUR L'EMPLOI

Axe fort de la politique de la ville, la volonté de réduire les inégalités économiques et sociales entre les zones prioritaires et leur agglomération de référence se traduit d'une part, par la mise en place de dispositifs de revitalisation économique centrés sur l'emploi, d'autre part, par le financement de projets de prévention en faveur de la sécurité, de l'éducation et de la santé.

1. Le succès confirmé des dispositifs de revitalisation économique

a) Des écarts économiques persistants entre les Zus et leurs agglomérations de référence

Les quartiers prioritaires de la politique de la ville présentent systématiquement des taux de chômage plus élevés que leurs agglomérations de référence, ainsi qu'en témoignent les données suivantes :

Taux de chômage au sens du BIT en 2003 selon le sexe, l'âge et le lieu de résidence

(en pourcentage)

		Zus		Partie hors Zus des agglomérations avec Zus		Agglomérations rurales ou sans Zus	
		2003	2004	2003	2004	2003	2004
Hommes	15-24 ans	36,7	36,2	22,8	24,0	15,2	17,0
Hommes	25-49 ans	16,1	17,8	9,0	8,7	5,2	5,6
Hommes	50-59 ans	16,0	12,9	7,6	7,2	5,4	5,8
Hommes	15-59 ans	18,7	19,3	10,0	9,9	6,3	6,9
Femmes	15-24 ans	36,3	40,8	21,9	21,6	20,7	24,1
Femmes	25-49 ans	19,2	20,9	10,1	10,3	9,5	9,2
Femmes	50-59 ans	16,1	15,4	7,8	7,1	7,4	7,7
Femmes	15-59 ans	20,8	22,4	10,8	10,7	8,0	8,4
Ensemble	15-59 ans	19,7	20,7	10,4	10,3	8,0	8,4

En effet, **le taux de chômage global dans les Zus s'élève à 20,7 %**, soit un point de plus qu'en 2003, **alors qu'il se maintient à 10,3 % dans les agglomérations de référence**. Cette progression asymétrique est particulièrement visible pour les jeunes, dont les taux de chômage en Zus progressent et atteignent, en 2004, 36,2 % pour les hommes et près de 41 % pour les femmes, contre respectivement 24 % et 21,6 % dans les agglomérations voisines.

D'autres facteurs peuvent expliquer ce différentiel persistant :

- les personnes ayant un faible niveau de formation ou de qualification sont plus exposées au risque du chômage ;
- les personnes d'origine étrangère ont souvent plus de difficultés à trouver un emploi ;
- certains des facteurs peuvent se combiner et entraîner des taux de chômage très élevés pour certaines catégories, qui cumulent les handicaps sociaux.

b) Des dispositifs de redynamisation économique complémentaires

Face à ces inégalités croissantes, plusieurs dispositifs ont été mis en place, visant à terme à créer des emplois et à réinsérer les populations les plus éloignées de l'activité professionnelle :

• Les équipes emploi insertion : un dispositif d'accompagnement indispensable

La mission des équipes emploi insertion (EEI), généralement composées de quatre personnes, est d'accompagner les personnes à la recherche d'un emploi, en leur délivrant des informations relatives aux démarches de recherche et à la formation et en les mettant en relation avec le

service public de l'emploi. L'objectif fixé par le comité interministériel des villes (CIV) du 14 décembre 1999 est la création de **150 EEI** dans les villes dotées d'un contrat de ville, afin de faciliter l'accès à l'emploi des habitants des quartiers sensibles.

Depuis 2000, soixante-dix équipes ont fait l'objet d'un financement de la DIV et ont permis d'accueillir et d'accompagner près de 38.000 personnes. Pour 2006, la contribution de l'Etat s'élève, pour la dernière année, à 400.000 euros, soit environ 15.000 euros par projet départemental.

Votre commission approuve la reconduction de ce dispositif pour 2006, mais regrette qu'il ne soit pas pérennisé au-delà. En effet, l'accompagnement se révèle être souvent déterminant dans les parcours de retour à l'emploi des populations les plus éloignées de l'activité.

• **L'établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (Epareca) : des objectifs mieux définis**

L'**Epareca**, créé en 1996 et opérationnel depuis 1999, a pour mission de faciliter les opérations de remembrement des espaces commerciaux et artisanaux dans les quartiers prioritaires, lorsqu'elles ne peuvent être réalisées par des opérateurs privés. En tant que maître d'ouvrage, il joue le rôle de promoteur - investisseur public, en assumant les risques techniques, commerciaux et financiers des opérations qu'il pilote. Limitée à l'origine aux seules Zus, la zone d'intervention de l'Epareca a été étendue depuis 2000¹ à l'ensemble des quartiers prioritaires des contrats de ville 2000-2006, qu'ils soient ou non classés en Zus.

Ses premiers investissements ont été réalisés en 2002, grâce à une dotation budgétaire de 19,8 millions d'euros, financée par la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (Taca). 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 dotation 2005 s'est élevée à 2,3 millions d'euros, prélevée sur le fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (Fisac). Il dispose par ailleurs des recettes tirées de l'exploitation et de la vente des centres commerciaux dont il a la gestion.

Au printemps 2005, **un contrat d'objectifs et de moyens** élaboré avec les ministères de tutelle a été approuvé par le conseil d'administration. Il détermine, pour la période 2005-2008, le cadre général d'action de l'Epareca et présente les moyens financiers nécessaires à la réalisation de ses missions, sur la base des orientations et perspectives retenues par les signataires.

Au total, près d'une cinquantaine d'opérations devraient être conduites à leur terme, à raison d'une dizaine d'opérations environ engagées chaque année d'ici à 2008.

¹ Article 90 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000.

Votre commission se réjouit de la mise en place de ce contrat d'objectifs et de moyens, qui devrait permettre d'accroître l'efficacité de l'établissement public et d'accélérer le rythme de réalisation des projets en cours.

• **Le fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (Fisac) : une action accrue en faveur des zones urbaines sensibles**

Créé par la loi du 31 décembre 1989 et réformé par la loi de finances pour 2003 et le décret du 5 février 2003, le Fisac, anciennement fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat, est l'instrument privilégié de l'Etat pour la sauvegarde des services de proximité. Géré par la caisse nationale Organac¹, il accompagne les évolutions des secteurs du commerce, de l'artisanat et des services. La circulaire du 17 février 2003 a précisé et élargi les contours de ses missions : elle a renforcé notamment son action à destination des Zus comprises dans les territoires prioritaires d'un contrat de ville, en portant son taux d'intervention respectivement de 50 % à 80 % et de 20 % à 40 % pour les opérations réalisées en fonctionnement et en investissement.

Le Fisac verse des subventions, afin de soutenir financièrement les opérations collectives d'animation commerciale, qui accompagnent les projets de restructuration lourde pilotés notamment par l'Epareca. En 2004, l'Etat aura finalement accordé au fonds une dotation de 95 millions d'euros, qui a permis de financer 900 dossiers relatifs à des opérations locales (soit 32 % de plus qu'en 2003), tandis que 700 dossiers sont en attente. Les crédits plus spécifiquement consacrés aux opérations urbaines représentent 31,2 millions d'euros en 2004 (222 dossiers), soit une augmentation de 19,1 % par rapport à 2003 (26,2 millions d'euros pour 208 dossiers).

c) Le succès inégal des systèmes d'exonérations fiscales et sociales

• **L'essoufflement des zones de redynamisation urbaine (ZRU)**

Créées par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, les 416 ZRU constituent un zonage intermédiaire de la politique de la ville, entre les Zus, qui regroupent 751 quartiers défavorisés, et les zones franches urbaines (ZFU), ciblées vers 85 territoires caractérisés par une situation économique et sociale particulièrement difficile.

En vue de maintenir et de développer l'activité économique dans les quartiers, les entreprises implantées dans les ZRU bénéficient d'une exonération de la taxe professionnelle et de l'impôt sur les sociétés, ainsi que d'une exonération de cotisations sociales patronales comme pour les ZFU, mais dont la durée n'est que de douze mois.

¹ Caisse de retraite des artisans, des chefs d'entreprises et des commerçants.

Malgré cet avantage réel, les salariés exonérés nouvellement embauchés sont en constante diminution, notamment depuis 2001 et plus encore depuis 2004. La création de quarante et une nouvelles zones franches urbaines (ZFU) dotées d'un régime d'exonérations sociales plus avantageux et sélectionnées parmi les ZRU d'au moins 10.000 habitants explique en partie la moindre attractivité du dispositif d'exonération des ZRU. En outre, il a été concurrencé par la mise en place de dispositifs similaires à destination des salariés disposant de moyens et bas revenus (dispositif « Aubry II » en 2002 et « Fillon » en 2003). Pourtant, au 1^{er} janvier 2004, on comptait environ 35.000 établissements implantés dans 331 des 350 ZRU de France métropolitaine, contre 33.000 en 1999, soit une légère progression.

Nombre d'embauches exonérées en ZFU et en ZRU

	2002	2003	2004
En ZRU	3.518	3.217	2.535
En ZFU	7.662	7.992	5.700

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

Ainsi, le succès relatif des ZFU au regard du nombre d'embauches réalisées s'expliquerait notamment par la durée plus longue d'exonération de charges sociales patronales dont les entreprises bénéficient (cinq ans au lieu d'un an seulement pour les ZRU).

Néanmoins, la loi d'orientation du 1^{er} août 2003 a prorogé jusqu'au 31 décembre 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.

Votre commission estime que cette prolongation du dispositif n'aura que peu de conséquences sur un bilan globalement décevant. Pour obtenir des améliorations significatives, il faudrait aligner les avantages accordés aux entreprises implantées en ZRU sur ceux dont bénéficient celles qui sont installées dans les ZFU.

• Le succès incontestable des ZFU

Il existe aujourd'hui quatre-vingt-cinq zones franches urbaines :

- quarante-quatre, dites « ZFU 1997 », ouvertes au 1^{er} janvier 1997 par le pacte de relance pour la ville, dont la durée de vie a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2007 ;

- quarante et une nouvellement créées, dites « ZFU 2004 », ouvertes par la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003 jusqu'au 31 décembre 2008 ;

- quinze zones nouvelles qui devraient être créées en 2006, dans le cadre des mesures d'urgence prises par le Gouvernement.

Dans son précédent avis¹, votre commission a détaillé la réforme du régime d'exonérations fiscales et sociales appliqué aux ZFU. Ses premiers effets se révèlent être très positifs, notamment en terme de créations d'emplois :

- à la fin de l'année 2004, environ 13.500 établissements bénéficiaient d'une exonération de cotisations sociales patronales du fait de leur implantation dans une des quatre-vingt-cinq ZFU, dont plus de 10.000 dans les quarante-quatre « ZFU 1997 » et environ 3.000 dans les quarante et une « ZFU 2004 » ; au cours de la période 1999-2004, le parc d'établissements en ZFU a progressé à un rythme six fois supérieur à celui observé dans les ZUS et cinq fois supérieur à celui des agglomérations de référence ;

- en 2004, 68.600 salariés ont bénéficié de cette exonération et l'agence centrale des organismes de Sécurité sociale (Acos) prévoit 88.400 bénéficiaires en 2006.

Etablissements bénéficiant d'une exonération de charges sociales dans les ZFU

Zones franches urbaines	1997	2001	2002	2003	2004
Nombre d'établissements bénéficiant de l'exonération de charges sociales patronales en ZFU	5.100	10.700	10.000	10.800	13.500
Nombre de salariés total dans les établissements bénéficiant de l'exonération	n.d.	80.100	77.200	81.300	90.500
<i>dont : nombre de salariés exonérés</i>	<i>28.400</i>	<i>65.000</i>	<i>60.600</i>	<i>58.800</i>	<i>68.600</i>

Champ : ZFU de première génération et de seconde génération (pour 2004) de France entière.

Note : les effectifs salariés sont en équivalents temps plein.

Source : Acos, situation au 31 décembre 2004.

L'augmentation du nombre de salariés bénéficiaires devrait ainsi entraîner une montée en charge rapide de la compensation versée par l'Etat à la Sécurité sociale au titre des exonérations de charges accordées. Pour 2006, ce montant est estimé à 360 millions d'euros.

Mais l'article 93 du projet de loi de finances pour 2006 prévoit que le bénéfice des exonérations sociales ne portera plus que sur la part du salaire inférieure à 1,4 Smic, contre 1,5 actuellement. Effective à compter du 1^{er} janvier 2006, cette nouvelle exonération s'appliquerait alors à 6,7 % de la masse salariale exonérée et représenterait une **économie d'au moins 21 millions d'euros**. En conséquence, les crédits de paiement liés aux compensations d'exonérations de charges sociales en ZFU s'élèveront pour

¹ *Projet de loi de finance pour 2005, rapport pour avis « Ville et habitat » n° 78, Valérie Létard.*

2006 à 339 millions d'euros, auxquels il faut ajouter 20 millions d'euros, permettant de financer la mise en place et la montée en puissance des quinze nouvelles ZFU créées dans le cadre du plan d'urgence pour les banlieues.

Le succès de ce dispositif provient du fait qu'il a été bien perçu du monde des entreprises, car il encourage la création et le développement des entreprises dans des quartiers, pour lesquels la revitalisation économique est essentielle pour l'amélioration de la vie quotidienne des habitants et leur accès à l'emploi.

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

Toutefois, au-delà de ce succès incontesté, votre commission s'était inquiétée de l'absence d'une offre immobilière adaptée pour satisfaire rapidement les attentes des entreprises désirant s'implanter dans les ZFU, ce qui aurait pu freiner la montée en puissance du dispositif.

En réponse à cette inquiétude, le projet de loi portant engagement national pour le logement, actuellement en cours d'examen par le Parlement, prévoit des mesures pour mobiliser des ressources foncières supplémentaires, en favorisant notamment les cessions de terrains de l'Etat et de ses établissements publics, et en donnant au préfet un pouvoir renforcé pour l'octroi des permis de construire. Ainsi, on peut espérer que le mouvement d'implantation et de création d'entreprises dans les ZFU va se poursuivre au même rythme, afin que le nombre d'emplois créés continue d'augmenter régulièrement.

Toutefois, si l'essor de ce dispositif devait se traduire en cours d'année par une augmentation des crédits affectés à la compensation des exonérations de charges sociales, votre commission a obtenu du Gouvernement l'engagement que les fonds nécessaires ne seraient pas prélevés sur le FIV ou sur les actions de prévention de la politique de la ville¹.

2. Les contrats de ville au cœur des actions de prévention et de sécurité

Une des conditions essentielles de l'attractivité d'un territoire est le sentiment de sécurité éprouvé au quotidien par les populations qui y vivent.

Au titre de la prévention, l'action « prévention et développement social » du programme « équité sociale et territoriale et soutien » finance trois types d'activités **pour prévenir les conflits et les actes de délinquance**

¹ Voir « Audition des ministres », p. 60.

dans les quartiers sensibles, qui s'intègrent généralement dans le cadre des contrats de ville :

- **le développement de la médiation sociale** et la mise en place de nouveaux modes de régulation des conflits, notamment au travers des **programmes « adultes-relais »** (83 millions d'euros) ;

- **l'amélioration de l'accès au droit et à la justice de proximité** pour les victimes d'agressions ou d'infractions pénales, grâce au développement des **services d'aides aux victimes d'urgence (Savu) et des points d'accès au droit (PAD)** (0,9 million d'euros) ;

- **la prévention de la délinquance juvénile** par la réaffirmation de l'autorité parentale et par la prise en charge des jeunes et adolescents pendant les congés scolaires, dans le cadre d'activités sportives et artistiques, qui est réalisée dans le cadre des **contrats locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD)** financés *via* les contrats de ville (environ 10 millions d'euros) et les **programmes « ville, vie, vacances »** (9 millions d'euros).

• **Les contrats locaux de sécurité et de prévention de la délinquance**

Les CLSPD constituent en général le volet « prévention et sécurité » des contrats de ville. Grâce à une approche globale intégrant à la fois la prévention, la réponse systématique aux actes de délinquance, la socialisation et l'éducation à la citoyenneté des jeunes en difficulté, la solidarité et l'assistance aux victimes, les 674 CLSPD recensés (août 2005) intègrent de multiples acteurs et programmes et permettent de les coordonner. 60 % des contrats signés sont intégrés aux contrats de ville et 90 % des contrats de ville sont dotés d'un CLSPD. Les dispositifs présentés ci-après relèvent généralement de leurs compétences et sont financés pour partie par le FIV.

• **Le programme « adultes-relais »**

Créé par le comité interministériel des villes (CIV) du 14 décembre 1999, le programme adultes-relais confie des missions de médiation sociale à des agents de proximité dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Il répond à un double objectif : d'une part, valoriser et conforter le rôle des adultes et la fonction parentale dans l'éducation des jeunes et des adolescents, d'autre part renforcer le lien social dans les quartiers prioritaires. Ces missions de médiation sociale ou culturelle sont généralement confiées à des résidents des quartiers qui sont rattachés dans 80 % des cas à des associations.

L'aide de l'État est calculée sur la base d'un Smic annuel à temps plein, charges sociales et patronales comprises. Au 1^{er} juillet 2005, elle s'élevait à 19.682 euros par poste et par an. Elle est réévaluée en fonction de l'évolution du Smic. Les contributions de l'Etat ont été respectivement de 50 millions d'euros en 2003 et 57 millions en 2004 et 2005.

Pour 2006, le projet de loi de finances prévoit 83 millions d'euros, soit **une nette augmentation des crédits**, qui traduit la volonté du Gouvernement de renforcer la médiation dans les quartiers en difficulté. Les mesures d'urgence gouvernementales prévoient en effet de **doubler les effectifs**, qui devraient passer de 3.000 à 6.000. Votre commission se réjouit du renforcement de la présence d'acteurs de proximité qualifiés dans les quartiers où la médiation sociale est plus que jamais indispensable.

• **Les Savu et les PAD**

L'aide aux victimes et l'accès à l'information juridique fait partie intégrante de la politique de prévention de la délinquance et de la sécurité :

- ainsi, le FIV apporte depuis longtemps son soutien aux actions menées par près de 150 associations d'aide aux victimes ;

- leur action est appuyée par les services d'aide aux victimes d'urgence (Savu), qui assurent une permanence pour les victimes d'infractions pénales. Grâce à la création d'une nouvelle antenne à Grenoble, six services sont désormais opérationnels et financés par l'Etat à hauteur de 800.000 euros, soit 133.000 euros par antenne ;

- plusieurs points d'accès au droit (PAD) répartis sur l'ensemble du territoire et la présence de travailleurs sociaux dans les commissariats des Zus complètent ce dispositif.

• **Les programmes « ville, vie, vacances »**

Mis en œuvre depuis 2000 sur l'ensemble du territoire, ce dispositif permet aux jeunes en difficulté de bénéficier d'activités culturelles, sportives ou de loisirs pendant les vacances scolaires. C'est un véritable dispositif intégré de prévention de la délinquance, essentiellement assuré par les associations (38 %) et les centres sociaux et maisons de jeunes (37 %).

Doté d'un budget spécifique (10 millions d'euros en 2004 et 2005 et 9 millions d'euros pour 2006, auxquels s'ajoutent des contributions provenant des ministères de la justice et de la culture), le programme a permis de financer 14.000 projets chaque année au profit de 800.000 jeunes, dont près de la moitié ont entre onze et dix-huit ans. Pour 2006, le nombre de projets devrait être réduit à 12.080, du fait de la diminution des crédits.

Votre commission regrette que **l'Etat se désengage de cette action** centrale de prévention et de socialisation, qui favorise à la fois l'éducation et l'insertion des jeunes et la tranquillité des quartiers concernés. Elle souhaite un rétablissement complet des crédits annuels antérieurs, pour maintenir la réalisation d'au moins 14.000 projets, et **présentera une modification en ce sens**.

Votre commission déplore en outre qu'aucun indicateur de performance ne soit associé à ces différents dispositifs pourtant essentiels dans les Zus. Elle s'interroge sur la volonté de l'Etat de pérenniser les actions de

prévention et de sécurisation des quartiers prioritaires de la politique de la ville, qui demeurent à son sens primordiales.

3. Renforcer les actions sanitaires et éducatives

Le développement des dispositifs éducatifs et sanitaires constitue un des objectifs clairement identifiés du programme « équité sociale et territoriale et soutien ».

a) Les ateliers santé ville

Dispositifs en cours d'expérimentation depuis 1999 au sein des contrats de ville, les ateliers santé ville (ASV) sont des instances de coordination associant les services de l'Etat, des collectivités locales et des professionnels de santé pour développer, dans les quartiers prioritaires, des programmes locaux de santé adaptés aux besoins de la population. Ils constituent des cellules territorialisées d'alerte et d'actions en matière de santé publique, pour informer les habitants des campagnes nationales de prévention et favoriser leur accès aux soins.

Pour 2006, il est prévu d'assurer le fonctionnement de 140 ASV et la création de 160 structures nouvelles, pour un montant de 11 millions d'euros en crédits de paiement. Votre commission se réjouit de la **montée en puissance de ce dispositif à vocation sanitaire** qui devrait peu à peu se généraliser à l'ensemble des territoires prioritaires de la politique de la ville.

b) Les programmes de réussite éducative

Créées par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 1^{er} février 2005, **les équipes de réussite éducative (ERE)** permettent à la fois d'identifier et d'accompagner les enfants en difficulté, afin de prévenir les situations de rupture ou d'échec scolaire. Elles rassemblent des professionnels de l'enseignement, de l'éducation et du secteur sanitaire et social, et sont chargées de mettre en place, pendant et en dehors du temps scolaire, un accompagnement social, éducatif et culturel des enfants en difficulté et de leur famille.

En 2005, 185 communes se sont effectivement engagées dans la mise en œuvre du programme « réussite éducative » et **ont permis le financement de 171 projets de réussite éducative** communaux ou intercommunaux, pour un montant de **31 millions d'euros**. D'autres projets sont en cours d'instruction.

Pour 2006, les mesures d'urgence renforcent significativement ces dispositifs, puisque **520 équipes éducatives seront financées à hauteur de 89 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Le programme de réussite éducative comporte aussi le soutien aux associations « têtes de réseau », le parrainage des jeunes des quartiers par les étudiants des grandes écoles et le financement de dix-huit nouveaux internats

de réussite éducative. Au total, l'enveloppe dédiée aux programmes de réussite éducative s'élève donc à 99 millions d'euros en crédits de paiement, dont 37 millions d'euros supplémentaires au titre des dispositions d'urgence.

Par ailleurs, la DIV a maintenu son soutien financier aux autres dispositifs éducatifs intégrés aux contrats de ville : 1,4 million d'euros ont notamment été délégués aux préfets des régions pour la mise en œuvre des opérations « école ouverte » (« 2.400 semaines d'ouverture » dans 416 collèges et lycées en ZEP-REP) et le FIV poursuit le financement des contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (Clas), qui s'adressent en priorité aux élèves du premier et du second degré dans les Zus et les territoires d'éducation prioritaires.

Votre commission se félicite de la **montée en charge significative des programmes de réussite éducative**, ce qui permet ainsi à l'Etat de respecter les engagements du plan de cohésion sociale.

B. LES RISQUES D'UN DÉSENGAGEMENT FINANCIER DE L'ETAT

1. Une réorientation souhaitable des crédits de la dotation de solidarité urbaine vers l'accompagnement des projets de rénovation urbaine

La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSUCS) 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 élevées.

Elle a été profondément réformée par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 :

- tout d'abord, il a été prévu que la nouvelle DSUCS bénéficie **d'une augmentation prioritaire annuelle de 120 millions d'euros** de 2004 à 2009, afin de porter son enveloppe à 1,2 milliard d'euros en 2009 ;

- **les règles de répartition ont été modifiées**, grâce à l'introduction de deux coefficients multiplicateurs proportionnels, pour l'un, à la part de la population située en Zus, pour l'autre, à la part de la population située en ZFU. Toutefois, ces coefficients ne s'appliquent pas aux communes de plus de 200.000 habitants ;

- une garantie de progression minimale de 5 % a été mise en place pour les communes éligibles jusqu'en 2009 ;

- enfin, elle garantit aux communes ayant perdu le bénéfice de la DSUCS en 2005, le paiement d'un montant égal à celui perçu en 2004.

En 2005, l'enveloppe de DSUCS a été répartie de la façon suivante :

- **702 communes de plus de 10.000 habitants**, représentant 22,5 millions d'habitants, ont bénéficié de **671,1 millions d'euros** contre

586,7 millions d'euros en 2004 (+ 14,4 %). La dotation moyenne par habitant s'est élevée hors garantie à 29,79 euros contre 25,72 euros en 2004. La dispersion de la DSU s'est creusée par rapport à 2004, puisque la dotation par habitant la plus élevée atteint 122,34 euros, tandis que la plus faible n'est que de 3,72 euros (contre respectivement 109 et 4,42 euros l'année précédente). Parmi ces communes, vingt-neuf ont touché la DSUCS pour la première fois, tandis que vingt-six ne sont plus éligibles. De la même façon, sur l'ensemble, 116 communes ont bénéficié d'une augmentation très nettement supérieure au taux de progression garanti de 5 % (+ 43,2 % en moyenne), du fait de leur appartenance à une Zus ou à une ZFU ;

- **106 communes de 5.000 à 9.999 habitants**, représentant près de 750.000 habitants, ont bénéficié de **39,1 millions d'euros**, soit le doublement de l'enveloppe prévue en 2004. La dotation moyenne par habitant s'élève, hors garantie, à 52 euros contre 26 euros en 2004, la dispersion étant forte entre la plus élevée (219,87 euros) et la plus faible (9,30 euros). Parmi ces communes, quinze ont perçu la DSUCS pour la première fois, tandis que treize ne sont plus éligibles. Soixante-seize ont reçu une DSUCS dont la progression a été supérieure au taux garanti de 5 %.

Votre commission se réjouit de l'augmentation significative de la DSUCS conformément aux engagements pris dans le plan de cohésion sociale. Mais elle regrette que les fonds perçus soient intégralement utilisés dans la réalisation de projets de rénovation urbaine en partenariat avec l'Anru. C'est pourquoi, elle souhaiterait qu'une partie des fonds supplémentaires distribués soit **spécifiquement réservée à l'accompagnement des projets de rénovation urbaine et au financement des associations en charge de la prévention** dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

2. La réduction inquiétante de certains crédits

a) La réduction des crédits au profit des associations de quartiers

Depuis 2000, la connaissance des crédits accordés par l'Etat aux associations au titre de la politique de la ville a été améliorée grâce à la mise en place par la DIV d'un outil de suivi des aides : « *Poliville* ». Ce document d'information statistique est complété par la publication tous les deux ans d'un « *jaune budgétaire* », qui recense l'ensemble des associations financées par les différents ministères.

Avant 2004, le ministère en charge de la ville finançait chaque année environ 15.000 associations, tant au niveau local que national. En 2004, ce nombre a été réduit à 11.500, soit 3.500 associations qui ont été privées de subventions, l'aide aux associations représentant dès lors 62 % des crédits d'intervention, soit un montant de 123,35 millions d'euros.

De façon générale, on constate que les crédits accordés aux associations ont diminué depuis 2002 :

- ainsi, les crédits versés aux associations par le FIV sont passés de 99,3 millions d'euros en 2002, à 94,3 millions d'euros en 2003, puis 75,8 millions d'euros en 2004, soit une diminution considérable de 23,6 %. **Pour 2006, les mesures d'urgence rétablissent les crédits du FIV**, en lui accordant 80 millions d'euros supplémentaires, soit une dotation totale de 215 millions d'euros ;

- les subventions accordées aux associations qui soutiennent le programme « ville, vie, vacances » ont, elles aussi, diminué au fil du temps : elles s'élevaient à 8,81 millions d'euros en 2002, puis à seulement 7,32 millions d'euros en 2004, soit une baisse de près de 17 %. En 2005, le dispositif a bénéficié d'une enveloppe plus importante (10 millions d'euros), qui subit de nouveau une contraction de 10 % pour 2006 ;

- enfin, au titre du **partenariat national**, la DIV verse chaque année des subventions aux fédérations nationales et aux associations têtes de réseau et finance 180 postes FONJEP (fonds jeunesse éducation populaire) : le projet de loi de finances pour 2006 prévoit une enveloppe globale de 3 millions d'euros, soit **une baisse de 42,6 %** par rapport au montant accordé en 2004 (5,23 millions d'euros).

Votre commission, considère que **le mouvement associatif est une composante essentielle de l'animation de la politique de la ville** dans les quartiers en difficultés. Aussi, ne peut-elle que saluer **l'augmentation des crédits qui sont affectés aux associations**, grâce aux mesures exceptionnelles prises par le Gouvernement pour faire face à la montée des violences urbaines dans les banlieues. Toutefois, votre commission craint que ces mesures n'aient un caractère ponctuel et souhaite que l'Etat s'engage à pérenniser l'action du FIV en faveur des associations. Dans le même objectif, elle présentera une mesure de redéploiement des crédits au profit des associations en charge de la mise en œuvre des programmes de prévention « ville, vie, vacances ».

b) L'avenir compromis des contrats de ville ?

Les 247 contrats de ville 2000-2006, inscrits dans le volet territorial des contrats de plan Etat-région, constituent l'engagement par lequel les collectivités locales, l'Etat et leurs partenaires se sont accordés pour mettre en place un programme d'actions permettant le développement solidaire et le renouvellement urbain des quartiers prioritaires.

• Une fonction locale mal identifiée

D'après l'évaluation qui en a été faite par la DIV, **trois actions principales** sont généralement conduites et financées par les contrats de ville : **l'éducation, la prévention de la délinquance et la sécurité, et l'insertion par l'emploi et le développement économique**. Essentiellement centrées sur l'insertion sociale grâce à un accompagnement individuel ou de proximité, les

actions pilotées par les contrats de ville se coordonnent et s'articulent souvent faiblement avec les dispositifs nationaux ou locaux existants.

Parallèlement, on remarque que parmi l'ensemble, **70 % des contrats de ville sont intercommunaux**, plaçant désormais le cadre de la politique de la ville dans l'agglomération. Cette évolution a affecté le contenu des actions programmées, celles-ci se déplaçant à l'échelle des communes et des agglomérations et ne se limitant plus aux quartiers. Cela engendre dans le même temps une confusion des responsabilités.

• Une forte mobilisation des crédits

La contribution de l'État au financement des contrats de ville a considérablement augmenté par rapport au précédent contrat de plan (1994-1999), puisque l'enveloppe globale est passée de 1,6 milliard d'euros à 2,7 milliards d'euros pour 2000-2006. La participation du seul ministère de la ville représente 1,36 milliard d'euros, qui ont été dépensés à près de 60 % dès 2003.

En 2004, la contribution financière des collectivités locales a été globalement importante : les régions ont participé au financement de la politique de la ville à hauteur de 140 millions d'euros, les départements pour 130 millions, tandis que la contribution financière des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) a été estimée à 730 millions d'euros, soit un total d'un milliard d'euros.

L'Union européenne constitue également un partenaire financier de poids *via* le cadre rénové des fonds structurels, notamment celui du nouvel Objectif 2, dont environ 130 contrats de ville bénéficient pour un montant de 136,4 millions d'euros.

• Quel avenir pour les contrats de ville ?

Malgré la mobilisation forte des moyens au profit des contrats de ville et de leur contribution incontestée en matière d'insertion sociale et d'accompagnement, leur avenir est remis en cause.

En effet, l'arrivée à échéance des 247 contrats de ville sera l'occasion pour la DIV d'en faire une évaluation approfondie, à partir d'une définition claire des programmes et des objectifs qu'ils se sont fixés à l'origine. En fonction des résultats de cette étude, ils pourraient faire l'objet d'une **reconduction** ou tout au moins d'une **prolongation** jusqu'en 2008, ou encore d'un **abandon définitif**.

Dans son rapport d'information consacré aux contrats de ville¹, M. Pierre André a estimé nécessaire de repenser les contrats de ville à la lueur des premiers enseignements de la décentralisation et notamment à l'aune de l'émergence de l'intercommunalité. Il a également souligné la contribution essentielle des contrats de ville au soutien des associations, regrettant toutefois

¹ *Rapport d'information n° 402 (2004-2005), « Contrats de ville : rénover et simplifier », fait au nom de la commission des Affaires économiques du Sénat, déposé le 15 juin 2005.*

que leur financement ne soit pas sécurisé. A cet égard, il a plaidé pour le financement pluriannuel des structures associatives et de leurs projets, afin d'assurer la pérennité de leur présence dans les quartiers, gage d'efficacité de leurs actions. Il a enfin souhaité que la durée des contrats de ville soit de six ans et qu'elle soit alignée sur le mandat municipal.

Votre commission, très attachée aux actions de prévention, d'éducation et d'insertion menées dans le cadre des contrats de ville, s'inquiète de leur reconduction si le contrat de ville devait disparaître. Elle émet le vœu que ce cadre d'intervention adapté à la conduite d'actions de proximité soit maintenu et n'est pas opposée à une réforme de ses missions et de son implantation géographique, dans le sens des préconisations de M. Pierre André dans son rapport consacré à ce sujet.

3. L'évaluation de la politique de la ville, une nécessité pour améliorer l'efficacité des politiques menées

Dotée de moyens financiers renforcés et centrée sur l'échelon local, le programme d'évaluation des politiques de la ville s'est donné **trois objectifs** pour 2006 :

- **le bilan des contrats de ville** tout d'abord, dont l'arrivée à échéance en 2006 justifie une étude approfondie : le montant affecté à cette évaluation représente **3,5 millions d'euros** ;

- **l'évaluation de la contribution de l'échelon régional à l'élaboration des contrats de plan Etat-région** qui devrait mobiliser une grande partie de l'enveloppe consacrée à l'évaluation des actions locales (1,47 million d'euros), qu'elles soient régionales ou départementales ;

- enfin, l'établissement d'études réalisées par **l'Observatoire national des Zus**, auxquelles 172.000 euros seront consacrés. Le premier rapport publié en 2005 présente une synthèse riche des effets objectifs des actions menées dans les territoires prioritaires de la politique de la ville.

Toutefois, votre commission tient à souligner **les limites de l'évaluation** : le caractère très subjectif de l'impact de certaines actions, telles que la prévention et l'insertion sociale, rend par définition très difficile l'appréciation objective de leur efficacité. Pourtant, elles sont très souvent tout à fait perceptibles par les populations. On note d'ailleurs à cet égard, que c'est en général à l'occasion de leur suppression ou de leur réduction que l'on découvre les vertus de certains programmes ou dispositifs.

*

* *

DEUXIÈME PARTIE

LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA POLITIQUE DU LOGEMENT

Les programmes « logement » de la mission « Ville et logement »

Mission/Programme	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	LFI 2005	PLF 2006	LFI 2005	PLF 2006
Aide à l'accès au logement	5.186.508.000	5.114.650.000	5.186.508.000	5.114.650.000
Développement et amélioration de l'offre de logement	1.143.527.378	1.216.704.200	1.360.127.378	1.231.589.200

I. AMÉLIORER LES CONDITIONS D'ACCÈS AU LOGEMENT

L'accès au logement est parfois difficile pour les ménages modestes, qui ne disposent pas des ressources suffisantes pour en assumer le coût. L'Etat, avec les caisses d'allocations familiales et les caisses de mutualité sociale agricole, a mis en place des dispositifs qui solvabilisent les ménages et sécurisent leur projet d'accession à la propriété.

Les ménages les plus modestes peuvent en effet bénéficier d'aides personnelles au logement pour réduire leur dépense de loyer et de conditions de prêt favorables pour réaliser leur projet d'acquisition.

A. LE RÔLE ESSENTIEL DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

Les aides au logement absorbent 80 % des crédits « logement », soit un montant de 5,1 milliards d'euros, qui correspond à la contribution de l'Etat au fonds national d'aide au logement (Fnal), en baisse de 1,44 % par rapport à 2005.

1. La forte augmentation du taux d'effort des ménages pour le logement

a) Une augmentation soutenue des prix immobiliers

Depuis 2002, on constate une augmentation importante des prix de l'immobilier, que ce soit dans le parc social ou dans le parc privé.

Evolution des loyers moyens par catégorie de logements

	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
IPC (1)	1,7	2,0	1,8	0,5	0,2	1,6	1,2	2,2	2,0	2,0

(en %)

(1) IPC : Indice des prix à la consommation

Source : Insee

Celle-ci a été accélérée par la hausse du coût des matières premières sur le marché mondial et par une tension croissante entre l'offre et la demande de logements. Au deuxième trimestre 2005, l'indice du coût de la construction - qui sert de base à l'évolution des loyers - progressait encore en glissement annuel de 3,63 % après une hausse de 4,85 % au premier trimestre.

Il en résulte un accroissement notable de la part consacrée au logement dans le budget des ménages, le taux d'effort moyen des locataires s'établissant aujourd'hui à près de 23 %.

La loi du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne a prévu de remplacer, à compter du 1^{er} juillet 2006, l'indice du coût de la construction (ICC), qui sert de base à la révision annuelle des loyers, par un nouvel indice de révision des loyers (IRL), qui devrait être fondé sur trois composantes pondérées de la façon suivante :

- 60 % sur **l'indice des prix à la consommation** (IPC, hors loyers, hors tabac) ;

- 20 % sur **l'indice du coût de la construction** (ICC), qui est un indice trimestriel calculé par l'Insee à partir de l'observation des marchés de la construction des bâtiments neufs conclus entre les maîtres d'ouvrage et les entreprises assurant les travaux de réalisation des bâtiments ;

- 20 % sur **l'indice des prix d'entretien et d'amélioration du logement** (hors TVA), qui est l'indice trimestriel permettant d'apprécier la qualité de l'entretien et les améliorations apportées au logement.

Testé sur les dix dernières années, ce nouvel indice affiche une évolution globale quasi-identique à celle de l'ICC sur la période, mais présente l'avantage de suivre une progression continue sans variations

excessives ou erratiques. Il devrait permettre de stabiliser l'évolution des loyers et préserver ainsi le pouvoir d'achat des locataires.

b) La moindre contribution des aides au logement à l'effort des ménages

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

Le projet annuel de performance, mis en place dans le cadre de la LOLF, propose un indicateur destiné à comparer le taux d'effort brut des ménages (avant versement de l'aide) et le taux d'effort net moyen (après versement de l'aide), en distinguant trois catégories de bénéficiaires.

Taux d'effort des ménages avant et après versement de l'aide au logement

(en %)

Années	2003	2004	2005	2006	2009
Catégories de bénéficiaires	<i>Réalisé</i>	<i>Réalisé</i>	<i>Prévu</i>	<i>Prévu</i>	<i>Cible</i>
Bénéficiaires de minima sociaux					
<i>Taux d'effort brut moyen</i>	81,1	82,1	83,9	83,9	n.c.
<i>Taux d'effort net moyen</i>	15,7	17,7	20,2	20,2	20,2
Salariés					
<i>Taux d'effort brut moyen</i>	38,7	39	40,5	40,5	n.c.
<i>Taux d'effort net moyen</i>	25	25,7	27,6	27,6	27,6
Etudiants					
<i>Taux d'effort brut moyen</i>	46,2	47,4	48,4	48,4	n.c.
<i>Taux d'effort net moyen</i>	23,8	24,8	26,3	26,3	26,3

Ce tableau montre un accroissement du taux d'effort brut moyen des ménages toutes catégories confondues, **qui n'est pas compensé par les aides au logement**. En effet, depuis 2003, on observe que le taux d'effort net moyen des ménages augmente d'environ 2,5 points pour les salariés et les étudiants, et de 4,5 points pour les bénéficiaires de minima sociaux. La revalorisation des barèmes permet normalement de maintenir l'efficacité sociale des aides au logement, en veillant à ce que le taux d'effort des ménages ne se dégrade pas.

C'est pourquoi, elles ont été revalorisées de 1,8 % depuis le 1^{er} septembre 2005, ce qui représentera en année pleine un coût de 252 millions d'euros en 2006, dont 144 millions d'euros seront pris en charge par le budget de l'Etat.

Pourtant, votre commission estime que cette revalorisation a été insuffisante au regard de l'augmentation des prix des loyers et de la situation

difficile de certains ménages. Elle souhaiterait que **l'évolution des aides au logement soit indexée** sur l'indice du coût de la construction et, à compter du 1^{er} juillet 2006, **sur le nouvel indice de révision des loyers**. Elle s'inquiète en outre de la valeur cible qui a été fixée pour le taux d'effort net moyen des ménages en 2009, notamment pour les salariés et les étudiants, ce taux dépassant le taux plafond de 25 % qui prévaut dans le parc social pour l'application des surloyers. En effet, selon cette règle, le loyer, après application du surloyer, ne doit pas représenter une part supérieure à 25 % des revenus mensuels des ménages.

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

a) Les anomalies du dispositif actuel

Plus de six millions de ménages bénéficient aujourd'hui d'une aide personnelle au logement, leur permettant d'avoir accès à un logement ou d'accéder à la propriété. Ces aides sont attribuées en fonction du niveau de revenu des personnes bénéficiaires, selon un barème dégressif, ce qui permet un ciblage social au profit des ménages les plus modestes : les trois quarts des locataires bénéficiaires ont des revenus inférieurs au Smic et, pour 92 %, inférieurs à 1,5 Smic.

On distingue trois types d'aides au logement :

- **l'allocation de logement à caractère familial (ALF)** est une prestation familiale attribuée sous conditions de ressources aux personnes isolées, aux couples ayant des personnes à charge ou aux jeunes ménages sans enfant mariés depuis moins de cinq ans. Elle est financée par le fonds national des prestations familiales, alimenté par les cotisations familiales et une partie de la contribution sociale généralisée ;

- **l'aide personnalisée au logement (APL)** s'applique aux occupants de logements locatifs conventionnés financés avec des prêts aidés¹ ou de logements en accession à la propriété financés avec des prêts aidés de l'Etat ;

- **l'allocation de logement à caractère social (ALS)** est attribuée, seulement sous conditions de ressources, à toute personne qui ne peut bénéficier de l'ALF ou de l'APL.

L'ALS et l'APL relèvent du financement du programme « aide à l'accès au logement », tandis que l'ALF est financée par la branche famille de la sécurité sociale. A compter du 1^{er} janvier 2006, l'APL et l'ALS seront financées par le fonds national d'aide au logement (Fnal), alimenté par une contribution de l'Etat et par les cotisations des employeurs.

Le code de la sécurité sociale précise les conditions de versement des aides au logement. Si le système dans son ensemble respecte des règles

¹ Tels que les PLUS, les PLS, les PAP, les PC, les Palulos ou les aides de l'Anah.

propres à en assurer l'équité et l'efficacité, deux d'entre elles font l'objet de critiques récurrentes de votre commission.

- Tout d'abord, le versement des aides personnelles au logement n'est effectif que si **leur montant mensuel dépasse 24 euros**, montant minimal fixé par les décrets n^{os} 2004-463 et 2004-464 du 28 mai 2004, même lorsque le demandeur remplit les conditions de l'attribution. Cette limite avait été fixée pour éviter que le coût financier que représentent le traitement administratif de la demande et le versement mensuel de l'allocation n'excède le montant de la prestation. Il résulte de cette disposition réglementaire que près de 75.000 familles modestes se sont trouvées privées d'allocation de logement depuis son entrée en vigueur en juin 2004. Votre commission s'était déjà élevée contre cette mesure lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2005, considérant que, rapportée à un budget limité, l'allocation de logement constitue un appoint dont il n'est pas légitime de priver les familles. Pour remédier à cette situation, elle propose que l'allocation de logement, dont le montant mensuel est inférieur au seuil minimal, soit **versée sur une base trimestrielle**. Elle observe toutefois avec satisfaction qu'un premier pas a été fait, puisque le montant estimé des charges du Fnal pour 2006, qui figure dans le document budgétaire de la mission, affirme tenir compte du « *retour du seuil minimal de versement à 15 euros par mois* », ce qui constitue, à son sens, un engagement de l'Etat. Toutefois, aucun décret n'a encore confirmé cet engagement. C'est pourquoi votre commission confirme sa préférence pour un versement trimestriel au premier euro.

- En outre, le code de la sécurité sociale prévoit que l'allocation de logement est due à compter du premier jour du **mois civil suivant celui du dépôt de la demande**. Cette mesure d'économie, instituée par la loi de finances pour 1995, retarde ainsi de quinze jours en moyenne le versement de cette allocation. Or, ce mois de carence est particulièrement pénalisant pour les ménages à revenus modestes : il les contraint souvent à recourir à l'aide des fonds de solidarité pour le logement (FSL), sur lesquels est transférée la charge financière du non-versement de l'aide. Aussi, votre **commission** propose de **supprimer le mois de carence** pour le versement des trois aides au logement.

Enfin, votre commission déplore que la revalorisation des aides n'intervienne que tardivement dans l'année, le mois de juillet apparaissant préférable au mois de septembre, afin de permettre une estimation sincère pour le projet de loi de finances.

b) Une contribution de l'Etat en baisse

Le Fnal assure le financement de l'APL, de la prime de déménagement, de l'ALS, des dépenses du conseil national de l'habitat et des frais de gestion liés au trois allocations. Ses recettes proviennent, d'une part, des cotisations employeurs des entreprises ayant au moins vingt salariés, de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et des

employeurs relevant du régime agricole, d'autre part, des contributions des régimes de prestations familiales, la dotation de l'Etat permettant *in fine* d'assurer l'équilibre du fonds.

Financement du Fnal en 2006

(en millions d'euros)

Ressources du Fnal		Charges du Fnal	
Contribution des régimes sociaux	3.649	Prestations APL	6.375
- dont Cnaf	3.560	Prestations ALS	4.317
- dont ALS	89	Frais de gestion	214
Cotisation des employeurs	1.850		
Diversification des ressources du FNAL	300		
Contribution de l'État	5.107		
- dont modification clefs de financement APL	- 270		
TOTAL	10.906		10.906

Source : projet annuel de performance

Pour 2006, la contribution de l'Etat s'élève à **5,107 milliards d'euros**, soit une **baisse de 1,44 %**, qui provient d'estimations des charges et des recettes fondées sur des prévisions optimistes d'évolution du taux de chômage. Ces estimations prennent également en compte le relèvement de 3 euros de la participation minimale, qui devrait entraîner une augmentation des recettes du fonds d'environ 120 millions d'euros, ainsi que l'abaissement du seuil minimal de versement de 24 à 15 euros et la revalorisation des aides.

Votre commission émet des réserves sur la fiabilité des estimations des charges et des recettes du Fnal et craint que les engagements de l'Etat ne soient pas tenus, notamment en ce qui concerne l'abaissement du seuil minimal de versement des aides. Il lui semble, que compte tenu de l'accroissement de la charge financière que représente le logement dans le budget des ménages, la contribution de l'Etat au financement des aides personnelles au logement aurait dû être augmentée.

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

(en millions d'euros)

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 ⁽¹⁾
4.925,1	5.187,3	5.261,4	5.141,3	5.378,9	5.346	5.503	5.529	5.107

⁽¹⁾ projet de loi de finances pour 2006

B. LE DÉVELOPPEMENT SOUHAITABLE DE L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ

Si la part des ménages propriétaires demeure majoritaire en France (plus de 56 %), elle est néanmoins inférieure à celle observée en Espagne (82 %) ou même en Italie (69 %). On constate également que cette proportion a tendance à diminuer avec le niveau de ressources des ménages.

C'est pourquoi, il est nécessaire d'accentuer les efforts en faveur de **l'accession sociale à la propriété**, car elle demeure encore trop rare dans notre pays, alors qu'elle apporte une solution de logement durable aux familles. Il s'agit en réalité de lever les freins qui subsistent, en proposant des mesures plus incitatives.

Le pacte national d'engagement pour le logement comporte plusieurs mesures favorisant l'accession à la propriété pour les ménages disposant de revenus modestes : l'extension du nouveau prêt à 0 %, la relance des prêts sociaux location-accession (PSLA) et l'application d'un taux réduit de TVA de 5,5 % à l'achat d'un logement neuf implanté en zone urbaine sensible (Zus).

D'autres voies devraient être explorées, telles que la vente d'un plus grand nombre de logements HLM aux locataires occupants et l'amélioration des mécanismes de garanties lors de l'accession.

1. L'amélioration des conditions de financement des acquisitions

L'action « soutien à l'accession à la propriété » finance le dispositif du prêt à taux zéro (PTZ), antérieur au 1^{er} février 2005 et le dispositif global de garantie de l'accession sociale à la propriété. Les crédits d'intervention qu'elle regroupe s'élèvent à 37 millions d'euros en autorisation d'engagement et à 107 millions d'euros en crédits de paiement, l'écart correspondant au versement de la moitié des subventions accordées au titre de l'année 2005 pour le PTZ. A cette dotation budgétaire, s'ajoute le montant du crédit d'impôt versé dans le cadre du nouveau prêt à 0 % (NPTZ).

a) L'extension du prêt à taux zéro

Créé en 1995 pour offrir un financement complémentaire aux particuliers qui souhaitent réaliser une opération de construction ou d'acquisition d'un logement neuf ou d'acquisition/amélioration d'un logement existant, le prêt à taux zéro (PTZ) a connu un relatif essoufflement ces dernières années.

Deux éléments expliquent ce ralentissement :

- d'une part, la limitation du dispositif à l'achat de logements neufs s'est révélée être un obstacle majeur à l'acquisition, les prix ayant considérablement augmenté et l'offre étant réduite, notamment dans les zones tendues du marché ;

- d'autre part, le niveau des plafonds de ressources fixé pour bénéficier du PTZ était trop faible et excluait les ménages disposant de revenus légèrement supérieurs, mais pour lesquels l'achat d'un logement dans les grandes agglomérations représentait encore un coût élevé.

Depuis le 1er février 2005, le nouveau prêt à 0 % (NPTZ) a succédé au PTZ avec pour ambition de renforcer l'accession à la propriété des ménages modestes :

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

- en outre, le projet de loi de finances pour 2006 prévoit d'en étendre le bénéfice à des ménages disposant de revenus intermédiaires, en relevant le niveau des plafonds de ressources, ceux-ci variant en fonction de la taille du ménage et de la zone d'implantation du logement. Il s'agit en réalité de favoriser les achats immobiliers dans les grandes agglomérations.

A compter de 2006, la loi de finances a transformé la dotation budgétaire affectée au PTZ en **crédit d'impôt** sur les sociétés accordé aux établissements de crédits distributeurs. En 2004, la contribution de l'Etat s'élevait à 550 millions d'euros pour 80.000 prêts accordés. Pour 2006, le nombre de ménages aidés est estimé à plus de 200.000, la dépense fiscale correspondante devant s'élever à 515 millions d'euros. La montée en puissance du NPTZ devrait ensuite être progressive pour atteindre 240.000 prêts par an, pour une dépense fiscale estimée en 2010 à 1,4 milliard d'euros.

Programmation de la dépense fiscale en faveur du NPTZ

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
NPTZ accordés	240.000	240.000	240.000	240.000	240.000	240.000
Dépense fiscale correspondante	0	515	820	1.101	1.382	1.406

b) La relance du prêt social location-accession

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

Les opérations réalisées dans le cadre de ce dispositif comportent deux phases. Au cours de la première, le logement est financé, comme une opération locative classique, par un opérateur HLM. Le ménage qui occupe le logement acquitte une redevance composée d'une indemnité d'occupation, des frais de gestion et d'une épargne, dite « *part acquisitive* ». A l'issue de cette

première phase, dont la durée peut être variable, le ménage a la possibilité d'opter pour le statut d'accédant à la propriété. Ce contrat est ouvert à l'acquisition dans le neuf comme dans l'ancien.

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

A partir de 2006, les plafonds de ressources seront relevés et le prêt pourra se cumuler avec un NPTZ, ce qui devrait permettre la signature de 40.000 prêts par an.

c) L'application d'un taux de TVA réduit pour l'achat de logements en zone urbaine sensible

Le projet de loi portant engagement national pour le logement propose une mesure fiscale incitative, qui devrait **favoriser l'accession à la propriété dans les zones urbaines sensibles (Zus)**, pour les personnes disposant d'un revenu inférieur au plafond de ressources fixé pour bénéficier d'un prêt locatif social (PLS).

Il s'agit en effet de permettre l'achat de logements neufs implantés en Zus, en bénéficiant d'un taux de TVA réduit, de 5,5 %. C'est notamment dans ce cadre que le concept de la « maison à 100.000 euros » va pouvoir être développé, permettant à certains ménages de concrétiser leur projet immobilier.

Grâce à ce dispositif, le Gouvernement espère réaliser 20.000 opérations d'accession sociale à la propriété en Zus, le coût estimé étant nul, voire positif pour l'Etat, si l'on considère que les acquisitions ou constructions, qui n'auraient pas eu lieu sans cette mesure incitative, rapporteront des recettes de TVA supplémentaires.

2. Quel avenir pour le fonds de garantie de l'accession sociale ?

La société de gestion du fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFGAS), créée par la loi de finances du 30 décembre 1992, gère pour le compte de l'Etat la garantie accordée aux prêts à l'accession sociale (PAS) et aux prêts à taux zéro.

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

Depuis sa création en 1993, le dispositif mis en place a permis de garantir plus d'un million de prêts pour un montant de 42 milliards d'euros.

Le FGAS est alimenté par des cotisations versées par l'État et les établissements de crédit qui y adhèrent, selon des modalités fixées par convention, en prévision des décaissements futurs au titre des sinistres. Ses disponibilités sont estimées aujourd'hui à 1,4 milliard d'euros. L'article 21 du projet de loi de finances prévoit leur transfert ainsi que la mise en place d'un nouveau dispositif avant le 1^{er} janvier 2006 afin de maintenir pour les emprunteurs les mêmes conditions de garantie.

En conséquence, une dotation de 25 millions d'euros a été prévue pour couvrir la garantie de 65.000 PAS et 70.000 PTZ.

3. La vente de logements sociaux : comment vaincre la réticence des bailleurs sociaux et des communes ?

Le nombre de logements sociaux vendus chaque année demeure limité, les bailleurs sociaux étant souvent réticents à céder la partie la plus rentable de leur patrimoine. En effet, les biens acquis sont majoritairement des logements récents ou en bon état et les occupants, disposant de revenus supérieurs aux plafonds de ressources, s'acquittent généralement d'un surloyer, qui constitue un surcroît de recettes pour les organismes bailleurs.

De plus, dès lors qu'ils sont vendus aux locataires occupants, ces logements ne sont plus comptabilisés au titre des logements sociaux locatifs dans l'inventaire réalisé chaque année par le préfet dans les communes concernées par l'application de l'article 55 de la loi de solidarité et de renouvellement urbain (SRU). Par conséquent, les maires de ces communes sont réticents à réaliser des opérations de vente, qui entraîneront la diminution du nombre de logements sociaux recensés et, le cas échéant, l'application de sanctions financières en cas de non-respect du quota légal de 20 %. Pour toutes ces raisons, le nombre de logements sociaux vendus à des particuliers reste faible.

Nombre de logements sociaux vendus aux particuliers

(nombre de logements)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Ensemble HLM	2.600	3.100	4.100	4.200	4.100	4.400	4.100	3.700	3.700	4.100	4.700
Offices	1.000	1.300	1.600	1.600	1.300	1.600	1.600	1.300	1.400	1.600	2.000
ESH	1.600	1.800	2.500	2.600	2.800	2.800	2.500	2.400	2.300	2.500	2.700

Votre commission considère qu'il est urgent de répondre à l'aspiration légitime de nombreux locataires d'HLM, qui souhaitent devenir propriétaires de leur logement. Elle considère que les mesures qui ont déjà été prises constituent des avancées positives à renforcer et développer notamment au cours de l'examen du projet de loi portant engagement national pour le logement.

II. AUGMENTER L'OFFRE DE LOGEMENTS DU PARC SOCIAL ET DU PARC PRIVÉ

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

A. UN PLAN D'AMPLEUR POUR DÉVELOPPER ET AMÉLIORER LE PARC SOCIAL

1. Les objectifs du plan de cohésion sociale

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

Programmation de la construction de logements locatifs sociaux

	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Logements financés par des PLUS et des PLA-I	58.000	63.000	63.000	63.000	63.000	310.000
Logements financés par des PLS	22.000	27.000	27.000	32.000	32.000	140.000
Logements construits par l'AFL	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	50.000
Total	90.000	100.000	100.000	105.000	105.000	500.000

Dotations budgétaires entre 2005 et 2009

<i>En millions d'euros</i>	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Autorisations de programme	442	482	482	482	482	2.370
Crédits de paiement	465	594	610	610	482	2.761

Ainsi, pour 2006, le projet de loi de finances prévoit d'engager 480,5 millions d'euros pour la construction de nouveaux logements sociaux, les crédits de paiement devant s'élever à 533,5 millions d'euros et couvrant majoritairement les engagements antérieurs. Cette impulsion donnée par le plan de cohésion sociale doit permettre un véritable rattrapage en matière de

production de logements sociaux : celle-ci est passée de 56.288 en 2002 à 80.000 en 2005, pour atteindre 100.000 en 2006.

Les moyens budgétaires considérables mis en œuvre seront complétés par un ensemble de mesures visant à améliorer les conditions de financement des projets de construction, à alléger le coût des opérations par différentes dispositions fiscales et à faciliter la mobilisation des terrains à bâtir.

2. Des moyens à la hauteur d'objectifs ambitieux

a) Des mesures fiscales incitatives

Les bailleurs sociaux bénéficient d'avantages fiscaux qui permettent de réduire le coût global des constructions et de leur entretien :

- l'application du taux réduit de TVA pour les livraisons à soi-même d'opérations de construction, d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien de logements sociaux à usage locatif (environ 790 millions d'euros) ;

- l'application du taux réduit de TVA aux terrains à bâtir acquis par des organismes d'HLM pour la construction de logements sociaux à usage locatif (estimée à 50 millions d'euros) ;

- l'exonération de la TFPB dont bénéficient les logements sociaux construits depuis moins de quinze ans et que l'Etat devrait compenser en partie ;

- l'abattement, compensé par l'État, de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les logements situés en Zus ;

- l'exonération d'impôt sur les sociétés pour les offices HLM et les Opac (270 millions d'euros).

b) Le renforcement de l'efficacité des aides à la pierre

Plusieurs mesures ont été mises en œuvre en octobre 2005, dans le cadre du pacte national d'engagement pour le logement, pour améliorer les conditions de financement des opérations locatives des organismes de logement social, qui subissent fortement la hausse des coûts du foncier et de la construction :

- les taux des prêts PLA-I, PLUS et PLS ont été diminués de 0,15 point ;

- leur durée a été portée de trente-cinq à quarante ans pour les projets de construction financés à l'aide des PLUS et des PLA-I, et de trente à cinquante ans pour le financement des opérations foncières réalisées avec des PLS ;

- pour permettre la relance du logement locatif intermédiaire, le taux des PLI sera réduit au début de l'année 2006, grâce au financement de ces

prêts sur les ressources du livret A plutôt que sur celles du livret d'épargne populaire.

L'ensemble de ces mesures correspondent à une subvention supplémentaire qui représente 6 % à 8 % du coût des opérations.

De plus, en Ile-de-France, 328 communes classées en zone 2 seront reclassées en zone 1, ce qui améliorera le financement des opérations réalisées.

Par ailleurs, des prêts dédiés à l'acquisition de terrains seront créés au 1^{er} novembre par la Caisse des dépôts et consignations pour faciliter le portage foncier par les bailleurs et permettre aux communes d'acquérir des terrains à donner à bail à des organismes de logement social.

Enfin, dans la majorité des cas, la mise en œuvre des chantiers fera l'objet d'une délégation de compétences aux collectivités locales (départements ou EPCI), en vertu de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. En 2005, seize conventions ont déjà été signées ; ce chiffre devrait être porté à quatre-vingts en 2006, ce qui devrait accroître l'efficacité des aides à la pierre ainsi déléguées.

c) La relance des opérations de réhabilitation du parc social

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

En 2004, 29.712 opérations de réhabilitation lourdes ont été financées grâce à la Palulos, ainsi que 5.262 petits travaux, pour un coût total de 47,7 millions d'euros. Dans le même temps, 4.521 opérations de construction-démolition ont été réalisées pour un montant de 5,16 millions d'euros. Les crédits affectés à ces opérations pour 2005 et 2006 ont significativement diminué, car depuis 2004, les réhabilitations en Zus sont financées par l'Anru, qui a consacré 65 millions d'euros à la rénovation de 28.731 logements.

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

B. LA MOBILISATION ACTIVE DE L'AGENCE NATIONALE DE L'HABITAT EN FAVEUR DE L'ESSOR ET DE LA RÉNOVATION DU PARC PRIVÉ

1. Le développement de l'offre locative privée

a) Le rôle central de l'Anah pour le développement d'un parc privé à vocation sociale

Dans le cadre de l'action « construction locative et amélioration du parc », l'Agence nationale de l'habitat (Anah) bénéficie d'une subvention annuelle de 480 millions d'euros en autorisations d'engagement (385 millions d'euros en crédits de paiement), à laquelle s'ajoute le produit de la taxe sur les logements vacants, estimé à 25 millions d'euros pour 2006. Cette dotation globale d'environ 505 millions d'euros (410 millions d'euros en crédits de paiement) finance les interventions de l'agence en faveur du développement et de l'amélioration du parc privé.

Programme prévisionnel de l'Anah en 2006

	Nombre de logements	Subvention moyenne par logement (en euros)	Coût total (en millions d'euros)
Production de logements à loyers maîtrisés	35.600	5.493	196
Remise sur le marché de logements vacants	16.000	2.450	39
Amélioration de logements appartenant à des propriétaires impécunieux	46.400	2.053	95
Lutte contre l'habitat indigne et traitement des copropriétés en difficulté	38.610	4.998	103
Adaptation des logements au handicap	14.470	3.373	49
Aide au développement durable	-	-	4
Autres interventions	-	-	19
TOTAL			505

Source : projet annuel de performance

Pour atteindre les objectifs fixés par le programme 13 du plan de cohésion sociale, qui prévoit en cinq ans la mise à disposition de 200.000 logements locatifs privés à loyer maîtrisé, la réhabilitation et la remise sur le marché de 100.000 logements vacants, le projet de loi portant engagement national pour le logement a prévu d'étendre le champ d'intervention de l'Anah.

Parmi ses nouvelles missions, l'Anah sera chargée de faciliter l'accès des ménages à revenus modestes ou intermédiaires au parc locatif privé. A cette fin, elle aura la faculté de conclure une convention avec tout propriétaire bailleur s'engageant à respecter des plafonds de loyers et de ressources pour

les locataires. Ce **nouveau « conventionnement Anah sans travaux »** complètera le dispositif existant, qui prévoit le versement d'une aide de l'Anah représentant jusqu'à 70 % du montant des travaux, si le logement conventionné propose un loyer maîtrisé et est destiné à des personnes défavorisées. Pour les logements conventionnés ne nécessitant pas la réalisation de travaux, l'absence de subvention sera compensée par la mise en place d'un mécanisme d'incitation fiscale, qui permettra la déduction de 50 % des revenus fonciers.

Ainsi, tout en conservant sa mission première de réhabilitation et de remise sur le marché des logements privés, l'Anah devra également contribuer à accroître le nombre de logements locatifs privés à loyer maîtrisé à destination des ménages disposant de revenus modestes ou intermédiaires. Elle deviendra ainsi un acteur central des politiques publiques en faveur de l'habitat privé.

Votre commission soutient tout particulièrement la création du dispositif de « conventionnement sans travaux », qui donnera à l'Anah des moyens supplémentaires d'honorer ses engagements annuels, pour offrir aux ménages modestes une véritable alternative au parc locatif social.

b) Le succès mitigé du dispositif Robien

S'il est vrai qu'il a permis la construction de nouveaux logements à un rythme soutenu (près de 65.000 par an), le dispositif Robien présente l'inconvénient de ne pas orienter la construction vers les zones où la demande de logements est la plus forte. Ainsi, certains de ces logements situés en zone C (agglomérations de moins de 50.000 habitants) ne sont pas occupés aujourd'hui, l'offre étant supérieure à la demande.

Un amendement du Gouvernement, proposé dans le cadre du projet de loi portant engagement national pour le logement, vise à corriger les anomalies de ce dispositif.

Les réaménagements envisagés tendent à recentrer le dispositif vers les zones où le marché est le plus tendu. Ainsi, le taux d'amortissement des opérations réalisées en zone C serait ramené de 65 % à 50 % en quinze ans grâce à :

- la baisse d'environ 20 % du loyer plafond, fixé à 7,50 euros du mètre carré contre 9,30 euros en 2005 ;

- la réduction de la durée d'amortissement qui a été ramenée de quinze à neuf ans ;

- la modification du rythme d'amortissement sur neuf ans, à raison d'une déduction de l'impôt sur le revenu de 6 % du montant du bien pendant les sept premières années et de 4 % pendant les deux suivantes (contre une déduction de 8 % les cinq premières années et de 2,5 % pendant les quatre années suivantes actuellement) ;

- la suppression de l'abattement forfaitaire de 6 % sur les revenus fonciers, auquel peut se substituer le système de déduction des frais réels.

Votre commission estime que les réaménagements du dispositif d'incitation fiscale Robien sont de nature à favoriser la production de logements dans les zones où les prix sont élevés et l'offre insuffisante. Cela devrait permettre à terme un meilleur ajustement de l'offre à la demande, dans les zones les plus tendues du marché.

c) La création d'un nouveau dispositif fiscal à vocation sociale

Lors de la discussion au Sénat du projet de loi portant engagement national pour le logement, le Gouvernement a introduit un amendement de nature fiscale visant à créer un nouveau dispositif dit « *Borloo populaire* », en faveur de l'investissement locatif à destination des locataires à revenus modestes ou intermédiaires.

Exclusivement dédié à la construction neuve, ce dispositif devrait permettre à l'investisseur d'amortir 65 % du prix d'achat sur quinze ans (6 % de déduction pendant sept ans, 4 % les deux années suivantes et 2,5 % les six dernières années) et une déduction forfaitaire sur les revenus fonciers de 40 %.

En contrepartie, le propriétaire devra s'engager à donner le bien en location au titre de la résidence principale pendant au moins neuf ans, à des ménages dont les plafonds de ressources correspondent à ceux qui sont imposés dans le cadre des prêts locatifs intermédiaire (PLI) et moyennant un loyer inférieur de 30 % au prix du marché.

Votre commission s'interroge sur l'efficacité de cette incitation, dans la mesure où la déduction fiscale liée à l'amortissement de l'investissement réalisé devrait être soumise à **l'application du plafonnement global des déductions de 8.000 euros par foyer fiscal** (majorés de 1.000 euros par enfant à charge), introduit dans le cadre de la réforme de l'impôt sur le revenu.

2. Le rôle déterminant de l'Anah pour l'amélioration de l'habitat

Pour 2006, l'Anah consacrera plus de 250 millions d'euros à l'amélioration de l'habitat privé, financés sur la dotation qui lui est versée dans le cadre de l'action « construction locative et amélioration du parc ». Deux actions du programme « développement et amélioration de l'offre de logement » concourent également à l'amélioration de l'habitat pour un montant global de 26,6 millions d'euros : l'action de « lutte contre l'habitat indigne » et celle visant à sécuriser les logements (« réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction »), qui ne représentent qu'une part mineure du programme (respectivement 1,64 % et 0,54 %).

a) La lutte contre l'habitat indigne

Plusieurs lois se sont succédé et ont contribué à la mise en place et à l'amélioration des dispositifs de lutte contre l'habitat indigne :

- la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions et la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique, qui ont créé puis consolidé le dispositif de lutte contre le saturnisme ;

- la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains et la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui ont mis en place des procédures et des dispositifs de lutte contre l'insalubrité.

Les crédits affectés par l'Etat à la lutte contre l'habitat indigne s'élèvent, pour 2006, à 20 millions d'euros en autorisation d'engagement et 18 millions d'euros en crédits de paiement. Ces crédits complètent ceux consacrés par l'Anah à l'amélioration des logements appartenant à des propriétaires impécunieux et à la lutte contre l'habitat indigne et le traitement des copropriétés en difficulté, soit 198 millions d'euros.

Les actions conduites se traduisent par le repérage des logements indignes, l'établissement de diagnostics d'insalubrité ou de saturnisme, le relogement provisoire et l'accompagnement sanitaire et social des ménages occupants, les travaux de réhabilitation correspondants et les contrôles a posteriori des travaux réalisés.

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

Les aides de l'Anah sont généralement versées dans le cadre de plan de sauvegarde ou d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat (Opah), engagées en vue de réhabiliter les centres-villes anciens ou les copropriétés dégradées (Opah copropriétés).

Dans le cadre du pacte national d'engagement pour le logement, la lutte contre l'habitat indigne, qui figure parmi les priorités du Gouvernement, devrait faire l'objet d'une ordonnance permettant notamment au maire de disposer de procédures simplifiées plus efficaces pour intervenir d'urgence et d'office.

b) La sécurisation et l'amélioration de l'accessibilité des logements

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

Pour 2006, la lutte contre l'effet de serre et les économies d'énergie, la santé publique des occupants, la sécurité et la prise en compte des risques

naturels ou technologiques et l'accessibilité du cadre bâti aux personnes âgées ou handicapées seront privilégiées. Une dotation de 6,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 5,9 millions d'euros de crédits de paiement est prévue.

L'Anah consacre près de 50 millions d'euros à l'adaptation des habitations pour les rendre accessibles aux personnes âgées et handicapées et 4 millions d'euros à la réalisation de travaux d'aménagements propres à limiter l'effet de serre et à dégager des économies d'énergie.

Le rapport de MM. Philippe Pelletier, président de l'Anah et Patrick Doutreligne, délégué général de la Fondation Abbé Pierre, « *Propositions pour une meilleure sécurité des personnes dans leur habitat* », outre l'amélioration de la qualité technique des constructions et l'urgence des réhabilitations, a souligné l'importance des actions de prévention et de sensibilisation des occupants et la mise en place de procédures simplifiées et centralisées, pour permettre des interventions rapides et efficaces en cas d'incidents. Des travaux d'urgence et de mise en sécurité ont déjà été lancés grâce au déblocage de 50 millions d'euros dès la fin du mois d'octobre.

Votre commission considère que la sécurisation des logements et l'amélioration de leur accessibilité sont de nature à prévenir les incidents, tels que les incendies d'immeubles que l'on a connus l'été dernier à Paris. C'est pourquoi elle souhaite qu'un plan d'action soit mis en œuvre, avec des engagements pluriannuels.

*

* *

Au vu des observations formulées dans le présent avis et sous réserve de l'amendement qu'elle vous propose, **votre commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de mission interministérielle « Ville et logement » et de l'article 93 rattaché.**

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

Article 93

(article 12 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996

relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville)

Réduction du plafond de salaire exonéré de charges sociales concernant les entreprises implantées en zone franche urbaine

Objet : Cet article vise à ramener le plafond mensuel de salaire exonéré de charges sociales de 1,5 à 1,4 Smic à compter du 1^{er} janvier 2006.

I - Le dispositif proposé

Pour favoriser l'implantation des petites et moyennes entreprises dans les zones franches urbaines (ZFU), la loi prévoit qu'elles bénéficient d'avantages fiscaux et sociaux : l'article 12 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville prévoit notamment que les PME implantées en ZFU employant moins de cinquante salariés, sont **exonérées des cotisations sociales patronales**, ainsi que du versement de transport et des contributions et cotisations au fonds national d'aide au logement (Fnal), **dans la limite de 1,5 Smic par salarié**. Cette exonération est totale dans les cinq premières années suivant l'embauche et, afin de privilégier l'embauche des habitants des quartiers défavorisés, la loi oblige l'employeur à leur réserver au moins 20 % des emplois exonérés dans les quarante-quatre premières ZFU, cette part passant à 33 % dans les quarante et une ZFU créées par la suite en 2004.

Le présent article vise à **abaisser le plafond mensuel d'exonération de 1,5 à 1,4 Smic**, pour limiter l'augmentation du coût de l'exonération résultant de la revalorisation significative du Smic depuis 2002. En effet, après une revalorisation de 5,3 % en 2003, de 5,84 % en 2004 et de 5,5 % au 1^{er} juillet 2005, le Smic a connu une augmentation globale de 17,5 % depuis 2002.

Ainsi, sans remettre en cause le principe d'exonération des cotisations sociales patronales pour les salariés employés par les PME dans les ZFU, cette mesure permet de limiter le coût de la compensation qui pèse sur le budget de l'Etat. Il est estimé, pour 2006, à 339 millions d'euros, soit une économie de 21 millions d'euros.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

II - La position de votre commission

Votre commission considère que cette mesure est équilibrée, puisqu'elle prend en compte l'augmentation du Smic dans les deux dernières années sans réduire le caractère incitatif des exonérations accordées. En effet, on peut s'attendre à ce que le nombre de salariés embauchés continuera néanmoins de croître.

C'est pourquoi votre commission vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption de cet article.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DES MINISTRES

Réunie le mardi 25 octobre 2005, sous la présidence de M. Nicolas About, président, la commission a procédé à l'audition de M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, et de Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité, sur le projet de budget de la mission « Ville et logement ».

Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité, a tout d'abord présenté les deux missions dont elle a la charge : d'une part, la mission « Solidarité et intégration », d'autre part, la mission « Ville et logement » (7,2 milliards d'euros), notamment les deux programmes relatifs à la politique de la ville, « rénovation urbaine » et « équité sociale et territoriale et soutien », qui connaissent une augmentation par rapport à 2005 de 3,7 %. L'augmentation conjointe des crédits affectés à ces deux missions confirme la volonté du Gouvernement d'honorer les objectifs fixés par le plan national de rénovation urbaine (PNRU) et le plan de cohésion sociale.

Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité, a ensuite exposé les deux programmes consacrés à la politique de la ville qui sont centrés sur les quartiers en difficulté. Les crédits mis à disposition du programme « rénovation urbaine » respectent les engagements pris dans la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003, en affectant notamment à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) une dotation de 405 millions d'euros en autorisations d'engagement et 293 millions d'euros en crédits de paiement (dont 43 millions finançant des opérations de rénovation urbaine préexistantes). Au sein du programme « équité sociale et territoriale et soutien », le budget prévu pour 2006 permet la stabilisation des moyens en faveur du développement social des quartiers, notamment au travers de l'augmentation des crédits affectés à la dotation de solidarité urbaine (DSU), à hauteur de 120 millions d'euros. Ainsi entre 2004 et 2006, 240 millions d'euros supplémentaires auront été affectés à la DSU. Le document de politique transversale consacré à la politique de la ville met en relief l'effort particulier réalisé en direction des quartiers en difficulté : en témoignent les 339 millions d'euros d'exonérations de charges sociales accordées aux entreprises implantées en zones franches urbaines (ZFU) compensées par l'État.

Concernant la politique de la ville, **M. André Vézinhét** s'est interrogé sur les raisons de la diminution des aides en faveur des chantiers de rénovation urbaine dans son département.

Concernant l'Anru, elle a précisé que 14 milliards d'euros sont engagés pour la rénovation de 230 quartiers : sont prévues plus de 60.000 démolitions, 58.700 reconstructions et 112.000 réhabilitations, soit 1,5 million de personnes concernées.

M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, a confirmé que les projets de rénovation urbaine constituent des chantiers d'une grande ampleur, mobilisant non seulement l'État, mais aussi les partenaires sociaux, les collectivités territoriales et les acteurs traditionnels du logement. En regroupant l'ensemble des moyens de financement, l'Anru permet de créer entre eux des synergies dans la réalisation des projets de rénovation urbaine. A cet égard, il s'est réjoui de disposer, cette année comme l'an dernier, des moyens budgétaires suffisants pour financer à la fois les projets ambitieux de rénovation et de construction de logements sociaux ou intermédiaires, programmés dans le plan de cohésion sociale, et le développement des capacités d'hébergement d'urgence. Il s'est aussi félicité de la transformation des crédits budgétaires affectés aux prêts à taux zéro en crédit d'impôt en faveur des établissements de crédit, ainsi que de la décision, votée à l'Assemblée nationale de ramener le taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à 5,5 % pour l'accession sociale à la propriété. Il a enfin expliqué que le reversement à l'État des disponibilités du fonds de garantie à l'accession sociale (FGAS), soit un montant de 1,4 milliard d'euros, vise à mobiliser des crédits inutilisés au service de l'intérêt général.

Mme Valérie Létard, rapporteur pour avis, a tout d'abord salué la montée en puissance du plan national de rénovation urbaine (PNRU), qui a permis à ce jour la signature de 71 conventions, ce qui pourrait se traduire par la nécessité d'augmenter rapidement les moyens budgétaires prévus. Elle s'est par ailleurs inquiétée d'une possible réduction des crédits affectés au fonds d'intervention pour la ville (Fiv), dans l'hypothèse où le succès du dispositif d'exonération des charges sociales en faveur des entreprises implantées en ZFU exigerait une compensation supplémentaire par rapport à celle inscrite dans le projet de loi de finances pour 2006.

Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité, s'est engagée à ce que les crédits budgétaires affectés au Fiv soient maintenus, afin de financer en priorité les projets de réussite éducative et la poursuite des actions menées dans le cadre des contrats de ville. Elle a en outre précisé que les 120 millions d'euros supplémentaires affectés à la DSU constituent une composante essentielle de la politique de la ville à ne pas négliger.

M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, a précisé que le PNRU entre en effet dans la phase active de son développement, les deux premières années ayant été consacrées à la mise

en place des projets, ce qui explique la relative faiblesse des crédits dépensés. Il devrait s'affirmer dans toute son ampleur dès l'année prochaine.

***Mme Valérie Létard, rapporteur pour avis,** s'est interrogée sur les raisons de la diminution de la contribution de l'État au financement des aides personnelles au logement, malgré leur revalorisation de 1,8 % au 1^{er} septembre 2005. Elle a en outre demandé des précisions sur les mesures fiscales inscrites dans le projet de loi « Engagement national pour le logement », qui devrait être prochainement déposé sur le bureau du Sénat.*

***M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement,** a rappelé que les crédits affectés aux aides personnelles au logement sont adossés aux hypothèses d'évolution du taux de chômage fixées par l'Unedic. Pour l'année 2006, on peut qualifier d'optimiste et prudent le scénario envisagé, ce qui explique la moindre contribution de l'État au financement des aides personnelles au logement.*

***M. Guy Fischer** a toutefois précisé que l'évolution des loyers est généralement deux fois supérieure au taux de l'inflation, ce qui a contribué dans les dernières années à pénaliser fortement les ménages les plus défavorisés, les aides au logement n'ayant pas été revalorisées en conséquence.*

***M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement,** a rappelé à cet égard que l'évolution des loyers sera fondée, à compter du 1^{er} juillet 2006, sur un nouvel indice composite fondé à 60 % sur l'évolution de l'indice des prix à la consommation, à 20 % sur celle de l'indice du coût de la construction (ICC) et à 20 % sur les prix d'entretien et d'amélioration de l'habitat. Ce nouvel indice de référence des loyers (IRL) remplacera l'ICC, modérant ainsi la hausse des loyers.*

***M. André Vézinhét** a pourtant confirmé le poids croissant des dépenses de logement dans le budget des ménages du fait de l'insuffisante revalorisation des aides au logement, ce qui s'est traduit dans son département par une forte augmentation des impayés de loyers et des situations d'endettement, voire de surendettement.*

***M. Alain Vasselle** a émis le souhait que l'importance des moyens financiers mis à disposition de la politique du logement se traduise véritablement par la construction de nombreux logements sociaux, malgré la lourdeur persistante des procédures qui constitue un frein à l'avancement des projets.*

***M. Paul Blanc** a souligné la difficulté qu'il a rencontrée dans son département pour financer la réhabilitation de logements sociaux pour les rendre accessibles aux personnes handicapées. Ces aménagements spécifiques entraînent en effet un surcoût, dont la prise en charge n'a pas été acceptée par les offices publics d'habitations à loyer modéré (OPHLM).*

M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, a tenu à rassurer Mme Valérie Létard sur le financement des moyens humains mis à la disposition des associations d'insertion pour accompagner les projets de rénovation urbaine. Par ailleurs, il a confirmé l'amélioration des conditions de financement des logements sociaux, grâce à la réduction de 0,15 % du taux des prêts accordés aux bailleurs sociaux et à l'allongement de leur durée, jusqu'à cinquante ans.

Mme Bernadette Dupont s'est inquiétée de la dégradation des centres ville qui ne bénéficient pas des opérations financées par le PNRU.

Mme Raymonde Le Texier s'est interrogée sur les moyens de faire respecter la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) constatant que les sanctions financières appliquées aux communes sont dérisoires par rapport aux enjeux politiques que soulève souvent, localement, la construction de logements sociaux. Dans le même souci, elle a exprimé les craintes que lui inspire la réduction de la part des logements sociaux réservée pour attribution aux maires, ce qui risque d'affaiblir l'intérêt qu'ils peuvent porter à la construction ou la réhabilitation de logements sociaux.

Mme Isabelle Debré a précisé que l'attribution des logements sociaux peut faire l'objet d'une convention entre le maire et le préfet afin de surmonter la contrainte que représentent les contingents d'attribution.

Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité, a indiqué à Mme Bernadette Dupont que le Gouvernement recherche les réponses susceptibles de favoriser la réhabilitation des centres villes dégradés et qu'un projet de loi pourrait être présenté en 2006 à ce sujet.

M. André Vézinhét a préconisé un dosage entre les différents dispositifs de prêts, le prêt locatif aidé d'intégration - prêt locatif à usage social (PLAI-PLUS) et le prêt locatif aidé très social (PLATS), afin de favoriser la mixité sociale du parc locatif.

M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, a précisé que la construction de nouveaux logements requiert une longue période de concertation avec les acteurs locaux concernés, ce qui peut freiner l'avancement des projets. De plus, les communes ont conservé un sentiment de réticence vis-à-vis de la construction de logements conventionnés et sociaux, celle-ci s'étant traduite, il y a vingt ans, par des dégradations du paysage urbain. Enfin, les dispositifs incitatifs offerts dans le cadre du PNRU sont souvent méconnus ; c'est la raison pour laquelle une information accrue sur les mesures existantes demeure nécessaire. Toutefois on note une prise de conscience réelle, puisque les objectifs d'engagement triennal sont déjà dépassés de 5 %.

Il a ensuite annoncé les trois dispositions fiscales contenues dans le projet de loi « engagement national pour le logement » : l'application aux ménages à ressources modestes d'un taux de TVA réduit à 5,5 % pour l'achat

d'un logement neuf dans un quartier faisant l'objet d'une opération de rénovation urbaine, le recentrage du dispositif « Robien » sur les logements situés en zones tendues et, mesure phare du projet de loi, un dispositif offrant une déduction forfaitaire fiscale de 40 % des revenus locatifs du bailleur en contrepartie d'un loyer inférieur de 30 % au prix pratiqué sur le marché et à destination des ménages disposant de revenus inférieurs au plafond de ressources (4.000 euros pour une famille de deux enfants).

II. EXAMEN DE L'AVIS

Réunie le **mardi 29 novembre 2005** sous la **présidence de M. Louis Souvet, vice-président**, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de **Mme Valérie Létard** sur le **projet de loi de finances pour 2006** (mission « Ville et logement »).

Mme Valérie Létard, rapporteur pour avis de la mission « Ville et logement », a tout d'abord rappelé le contexte particulier dans lequel s'inscrit la présentation de la mission « Ville et logement », marqué par la crise des banlieues et par le vote du projet de loi portant engagement national pour le logement.

Composée de quatre programmes, la mission « Ville et logement » mobilise 7,40 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 7,37 milliards d'euros en crédits de paiement, compte tenu des 181 millions d'euros ajoutés au titre des mesures d'urgence prises pour la politique de la ville et alloués au programme « Equité sociale et territoriale et soutien », afin de tirer les premières conséquences des violences urbaines.

Si l'on y ajoute les mesures fiscales et le crédit d'impôt qui finance le nouveau prêt à taux zéro, les moyens de la mission « Ville et logement » s'élèvent globalement à 17,33 milliards d'euros.

Mme Valérie Létard, rapporteur pour avis, a présenté ensuite les crédits de la politique de la ville, qui se sont accrus de 2,1 % grâce aux mesures d'urgence prises par le Gouvernement et qui atteindront, en 2006, 1,072 milliard d'euros. Ces crédits sont renforcés par des moyens complémentaires apportés par d'autres missions budgétaires, par les fonds européens, les collectivités territoriales, la Caisse des dépôts et consignations et la dotation de solidarité urbaine (DSU), en hausse de 20 % cette année. Elle a émis le vœu qu'une partie de cette dotation puisse être réservée à l'accompagnement social.

Les grandes orientations de la politique de la ville portent sur la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine (PNRU) qui devrait permettre d'améliorer l'attractivité des zones urbaines sensibles. A cette fin, l'agence nationale de rénovation urbaine (Anru) sera dotée de 8 milliards d'euros pour la période 2004-2011, soit 1,01 milliard chaque année, majorés notamment par l'État, à hauteur de 465 millions d'euros par an. On observe d'ailleurs que 60 millions d'euros de cette dotation proviennent d'une source non précisée sur laquelle il conviendra d'obtenir des éclaircissements.

Elle a néanmoins salué le caractère ambitieux du PNRU, qui prévoit, sur la période 2004-2011, la démolition de 250.000 logements locatifs sociaux vétustes, la reconstruction ou la remise sur le marché de 250.000 autres et la réhabilitation de 400.000 locaux d'habitation. Cependant, du fait de la complexité du montage des dossiers, sa mise en œuvre est encore insuffisamment avancée : fin septembre 2005, le comité d'engagement n'avait examiné que 131 projets portant sur 240 quartiers, soit 61.700 démolitions, 58.700 constructions, 124.000 opérations de résidentialisation et 112.000 réhabilitations.

Ces retards expliquent que les crédits réellement versés à l'Anru pour 2004 et 2005 aient suffi pour faire face à ses besoins de financement, bien qu'ils aient été très inférieurs aux engagements pris. Toutefois, il faut s'attendre, entre 2007 et 2009, à une accélération des chantiers, à anticiper dès maintenant, en veillant à ce qu'ils soient systématiquement accompagnés d'une politique urbaine de proximité.

Mme Valérie Létard, rapporteur pour avis, a ensuite présenté les actions mises en œuvre dans le prolongement du plan de cohésion sociale et qui ont été renforcées par les mesures d'urgence gouvernementales.

En 2006, 520 équipes de réussite éducative et quinze internats supplémentaires seront créés et financés par une enveloppe globale de 99 millions d'euros, qui reste pourtant inférieure aux objectifs fixés par le plan de cohésion sociale. De plus, les moyens destinés aux contrats de ville s'élèveront à 214,5 millions d'euros pour financer 12.080 projets « Ville, vie, vacances », 300 ateliers « santé ville » et assurer le versement de subventions aux associations, cette dernière dotation ayant été augmentée de 80 millions d'euros à la suite des mesures exceptionnelles décidées par le Gouvernement.

Ayant observé que les moyens destinés à la réalisation des programmes « Ville, vie, vacances » régresse de 10 % en 2006, **Mme Valérie Létard, rapporteur pour avis**, a proposé de déposer un amendement visant à rétablir les crédits qui leur sont affectés en 2005.

Elle s'est par ailleurs réjouie du renforcement du dispositif des adultes relais, leur nombre ayant été doublé pour être porté à 6.000 postes, pour une enveloppe globale de 83 millions d'euros, financée en grande partie par les mesures d'urgence. Souhaitant que les crédits soient pérennisés, elle a réaffirmé l'importance des dispositifs de prévention et d'accompagnement social dans les quartiers en difficulté, sans lesquels la politique de la ville serait vouée à l'échec. Elle a rappelé, à ce sujet, le rôle essentiel du fonds d'intervention pour la ville (Fiv) et des contrats de villes, dont l'avenir pourrait être remis en cause.

Enfin, elle s'est félicitée du bilan largement positif des dispositifs de revitalisation économique des zones franches urbaines (ZFU), dont le nombre devrait être porté à 100 en 2006. L'article 93 rattaché à la mission prévoit de ramener le seuil d'exonération des cotisations sociales de 1,5 à 1,4 Smic, ce qui devrait limiter le coût du dispositif, sans en réduire l'efficacité.

Mme Valérie Létard, rapporteur pour avis, a ensuite présenté le budget de la politique du logement, qui est divisé en deux programmes. Les aides à la personne mobilisent plus de 80 % des crédits, soit 5,1 milliards d'euros, en baisse de 1,44 % par rapport à 2005. Malgré la revalorisation des allocations de 1,8 % au 1er septembre 2005, on peut craindre qu'elles ne demeurent insuffisantes, notamment au regard de l'augmentation des prix de l'immobilier.

De plus, subsistent des inégalités liées aux conditions de versement de ces aides : le maintien d'un mois de carence avant la perception des allocations, leur revalorisation souvent tardive et non indexée et le maintien d'un montant minimal de perception des allocations à 24 euros mensuels produisent des effets pervers, notamment, en termes d'impayés de loyer.

Enfin, trois actions majeures composent le second programme « Développement et amélioration de l'offre de logement », destiné à relayer le plan de cohésion sociale. Celui-ci a donné une impulsion nouvelle à la construction et à la rénovation du parc public et privé, en prévoyant la construction de 100.000 logements sociaux et de 35.000 logements privés à loyer maîtrisé, ainsi que la remise sur le marché de 16.000 logements vacants et la réhabilitation de 39.000 habitations indignes.

Les moyens mobilisés sont sans précédent, puisqu'en 2006, 533,5 millions d'euros seront ouverts au bénéfice du parc social et 505 millions seront alloués à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (Anah) pour développer et rénover le parc privé.

L'accession sociale à la propriété constitue également une priorité, puisqu'elle bénéficie d'une dotation de 107 millions d'euros, complétée par une dépense fiscale de 515 millions d'euros, qui permettra de financer, en 2006, 240.000 prêts à taux zéro (PTZ) et 40.000 prêts sociaux location-accession (PSLA).

Par ailleurs, le fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (FGAS) est réformé par l'article 21 du projet de loi de finances, qui prévoit le transfert des disponibilités du fonds à l'Etat, soit 1,4 milliard d'euros et la mise en place, avant le 1er janvier 2006, d'un nouveau dispositif de garantie, doté de 25 millions d'euros pour couvrir 65.000 prêts à l'accession sociale (PAS) et 70.000 PTZ.

Mme Valérie Létard, rapporteur pour avis, a enfin souligné l'importance des actions menées en faveur de la lutte contre l'habitat indigne, de l'amélioration de l'accessibilité et de la sécurité des logements. L'Anah joue, à cet égard, un rôle déterminant, puisqu'elle y consacre plus de la moitié de sa subvention annuelle, soit 250 millions d'euros pour 2006, tandis que l'Etat finance à hauteur de 26,6 millions la rénovation et l'adaptation du parc social.

Elle a conclu en rappelant le rôle essentiel de l'éducation, de la prévention et de l'accompagnement économique et social dans les quartiers

défavorisés, souhaitant que la création de l'agence nationale de cohésion sociale permette d'accroître les moyens humains au service des populations en accompagnement des projets de rénovation urbaine.

Enfin, elle a proposé à la commission de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Ville et logement ».

M. Roland Muzeau a déploré le manque de lisibilité de la nouvelle présentation des budgets de la ville et du logement, regrettant notamment la difficulté rencontrée pour établir des comparaisons d'une année sur l'autre, le manque de clarté des évolutions des dotations versées aux communes et la présence incongrue des exonérations de charges sociales dans le budget de la Ville. Il s'est en outre inquiété de la diminution des moyens accordés aux associations en charge de l'accompagnement, notamment aux sorties d'écoles, ainsi que de la faible revalorisation des aides au logement au regard de l'augmentation du coût de la vie. Enfin, il a estimé que les conditions dans lesquelles s'est déroulée la discussion sur le projet de loi portant engagement national pour le logement ont nui à la clarté des débats.

M. Alain Gournac a salué l'effort financier considérable réalisé en matière de logement, notamment en faveur de la lutte contre l'habitat indigne, ainsi que l'augmentation des moyens, qui a permis le doublement des postes adultes-relais. Il s'est toutefois inquiété des atteintes portées à la mixité sociale lorsque les communes concentrent, sur une même zone géographique, un nombre important de logements sociaux. Il a enfin rappelé son attachement au versement des aides au logement dès le premier euro et aux dispositifs de garantie des risques locatifs dans le parc privé.

M. Alain Vasselle s'est interrogé sur la diminution des crédits consacrés à l'accession sociale à la propriété et sur le montant exact que représenterait la suppression du mois de carence et du seuil de versement minimal pour les aides au logement. Il s'est félicité du succès des dispositifs de revitalisation économique dans les zones franches urbaines (ZFU) et a appelé de ses vœux une réflexion plus approfondie sur les mécanismes de partage de plus values réalisées sur les cessions de terrains dans le cadre de la seconde lecture du projet de loi engagement national pour le logement.

M. Paul Blanc a constaté avec satisfaction la présence de crédits destinés au développement d'actions de rénovation visant à améliorer l'accessibilité des logements pour les personnes âgées ou handicapées. Il a souhaité savoir s'il s'agit de mesures nouvelles pour 2006.

M. Louis Souvet, président, a toutefois fait observer que les communes ne sont pas toujours en mesure de préserver la mixité sociale lorsque des contraintes liées à l'implantation des logements sociaux leur sont imposées.

Mme Valérie Létard, rapporteur pour avis, a indiqué que le coût de la suppression du mois de carence s'élève à 150 millions d'euros pour l'Etat et 270 millions d'euros pour la Cnaf, tandis que l'abandon du seuil minimal

de versement représente un coût supplémentaire de 50 millions d'euros pour l'Etat et de 15 millions d'euros pour la Cnaf.

***Mme Sylvie Desmarescaux** a fait remarquer qu'à l'inverse, certaines personnes perçoivent des allocations supérieures au montant de leur loyer et qu'il conviendrait de rectifier cette situation anormale.*

***Mme Valérie Létard, rapporteur pour avis**, a indiqué que le système des allocations de logement fera l'objet d'une réflexion d'ensemble dans le cadre du groupe de travail « minima sociaux ». Elle a ensuite précisé que les moyens consacrés à l'accession sociale à la propriété représentent plus de 620 millions d'euros, dont 515 millions en crédit d'impôt, pour financer les 240.000 PTZ prévus pour 2006 ; la dépense devrait atteindre plus d'un milliard d'euros en 2009. Puis elle a rappelé son attachement à l'accompagnement social et à une politique de proximité, qui pourraient être financés par une partie réservée de la dotation de solidarité urbaine (DSU) ou s'inscrire dans le cadre spécifique des actions mises en œuvre par la future agence de la cohésion sociale. Du fait de la fongibilité des crédits, elle s'est inquiétée de la ponction de la dotation du fonds d'intervention pour la ville (Fiv), dont l'avenir est menacé. Les moyens supplémentaires qui lui ont été accordés au titre des mesures d'urgence pour la ville lui seront versés à 95 % dès le début de l'année 2006 et s'orienteront principalement vers l'éducation, la culture, les activités sportives et l'accompagnement vers l'emploi.*

Elle a également précisé que l'Anah mobilise depuis plusieurs années environ 40 millions d'euros pour améliorer l'accessibilité des logements privés pour les personnes âgées et handicapées, tandis que l'Etat affecte seulement 6,5 millions d'euros pour les travaux d'adaptation du parc social.

La commission a ensuite adopté l'amendement présenté par Mme Valérie Létard, rapporteur pour avis, visant à prélever un million d'euros sur les crédits d'études et de recherches du programme « Développement et amélioration de l'offre de logement » pour les affecter aux activités « Ville, vie, vacances » incluses dans le programme « Equité sociale et territoriale et soutien ».

*Enfin, elle a émis **un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Ville et logement » pour 2006, tels que modifiés par l'amendement précédemment retenu, ainsi qu'à l'article 93 qui lui est rattaché.***

AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

ARTICLE 52 (et état B annexé)

Mission « Ville et logement »

Autorisations d'engagement et crédits de paiement

Programme	+	-
Développement et amélioration de l'offre de logement		1.000.000
Equité sociale et territoriale et soutien	1.000.000	