

N° 37

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 octobre 2004

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de **programmation** pour la **cohésion sociale** (urgence déclarée),*

Par M. Paul GIROD,
Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, vice-présidents ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jegou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.*

Voir les numéros :

Sénat : 445 (2003-2004), **32, 33 et 34** (2004-2005)

Action sociale et solidarité nationale.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

Le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale constitue **la traduction législative des principales mesures du plan de cohésion sociale** présenté le 30 juin 2004 par M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale.

D'après le plan de cohésion sociale, « *La cohésion sociale est en danger. Cette situation n'est pas acceptable dans une société démocratique et avancée. La crainte d'une décomposition sociale et d'une régression économique est très forte chez nos concitoyens. Devancé en 2001 et 2002 par le sentiment d'insécurité, le chômage et les inégalités sociales sont désormais largement en tête des préoccupations des Français, toutes catégories sociales confondues* ».

A rebours de l'« *approche cloisonnée et morcelée qui a longtemps prévalu* », le présent projet de loi, qui, ainsi, veut traiter l'ensemble des problématiques de la « cohésion sociale », comporte **trois piliers : l'emploi (Titre premier), le logement (Titre II), et l'égalité des chances (Titre III)**.

Justifiant l'intitulé du présent projet de loi, les moyens alloués au plan de cohésion sociale font l'objet d'une **programmation**.

De 2005 à 2009, les moyens affichés par le plan de cohésion sociale atteignent, en cumul, **12,8 milliards d'euros**, dont **1,15 milliard d'euros dès 2005**, et l'exposé des motifs précise que « *les moyens alloués au plan de cohésion sociale sont programmés par le projet de loi* ».

En réalité, les moyens « programmés » par le présent projet de loi se situent très en deçà des moyens alloués au plan, car les dépenses fiscales contenues dans le plan de cohésion sociale ne peuvent faire l'objet d'une « programmation » de dépenses, et toutes les dépenses « planifiées » n'ont pas été « programmées ».

En revanche, la traduction budgétaire de certaines des mesures du présent projet de loi a pour effet de rencherir le plan de cohésion sociale.

*
* *

Votre commission des finances, en liaison avec la commission des affaires sociales, saisie au fond, et avec les autres commissions saisies pour avis¹, s'est **saisie pour avis des articles 14, 15, 20, 21, 35, 43, 46, 51, 52 et 59.**

Les **dispositions de « programmation »**, qui figurent aux **articles 38, 39, 41, 50 et 56**, et dont votre commission des finances s'est également **saisie pour avis**, font l'objet d'un commentaire groupé au sein de la seconde partie de l'exposé général.

¹ *Il s'agit de la commission des lois et de la commission des affaires économiques.*

PREMIÈRE PARTIE

UN PROGRAMME AMBITIEUX POUR LA COHÉSION SOCIALE

I. LES NOUVEAUX INSTRUMENTS DE LA COHÉSION SOCIALE

NB : les articles dont votre commission des finances s'est saisie pour avis, et qui font l'objet d'un commentaire particulier au sein du présent rapport, sont soulignés.

A. LA « MOBILISATION POUR L'EMPLOI »

La mobilisation pour l'emploi s'effectue selon quatre axes : l'amélioration du service public de l'emploi, la relance de l'apprentissage, une refonte des outils mobilisables pour le retour à l'emploi, ainsi que l'encouragement des chômeurs à la création d'entreprises.

1. L'amélioration du service public de l'emploi

L'amélioration du service public de l'emploi passe par la fin du « monopole du placement » de l'ANPE, du reste fortement érodé. Ainsi, l'**article premier** du présent projet de loi définit le contenu de l'activité de placement en vue de faciliter son ouverture à de nouveaux opérateurs.

Par ailleurs, cet article prévoit la création de 300 « **maisons de l'emploi** », « *lieu de l'anticipation des besoins privés, publics, (...) de l'adaptation de la formation, et de la relation entre le demandeur d'emploi et l'entreprise* », dont le coût de la mise en place fait l'objet d'une programmation (*infra*). Ces maisons de l'emploi ont, ainsi, pour mission de mutualiser les moyens de chacun des acteurs du service public de l'emploi.

Le « pilotage » du service public de l'emploi ainsi rénové doit être facilité par la conclusion d'une convention pluriannuelle tripartite entre l'Etat, l'ANPE et l'UNEDIC.

En contrepartie de l'amélioration des prestations offertes aux demandeurs d'emplois, l'obligation de recherche active d'emploi et son contrôle font l'objet d'une redéfinition aux **articles 7 et 8** du présent projet de loi.

L'**article 3** précise que l'activité de placement doit obéir à un principe général de gratuité et de non-discrimination pour les personnes à la recherche d'un emploi.

A l'**article 5**, en contrepartie de l'ouverture de l'activité de placement, l'ANPE pourra créer des filiales pour l'exercice de ses missions.

Par ailleurs, l'**article 6** permet aux organismes gestionnaires du régime d'assurance chômage de poursuivre le financement de mesures en faveur de la réinsertion professionnelle des chômeurs.

2. L'insertion professionnelle des jeunes

L'amélioration de l'insertion professionnelle des jeunes est d'abord recherchée, à l'**article 9**, au travers d'un aménagement du réseau d'accueil des jeunes, et, à l'**article 10**, d'un assouplissement des modalités de renouvellement du contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS).

La relance de l'apprentissage constitue la pièce maîtresse de l'action en faveur de l'insertion des jeunes. Elle s'effectue selon trois axes :

- l'amélioration du statut des apprentis aux **articles 12 et 13**,
- la modernisation et le développement de l'apprentissage, au travers :
 - d'une augmentation des moyens de financement de l'apprentissage, avec la suppression des chefs d'exonération de taxe d'apprentissage à l'**article 14**,
 - de la création d'un crédit d'impôt en faveur des entreprises qui emploient des apprentis à l'**article 15**,
 - du développement d'une politique régionale de l'apprentissage, notamment par le recours à une contractualisation organisée à l'**article 16**, qui, compte tenu de la création¹ d'un « fonds de modernisation et de développement de l'apprentissage », renforce l'urgence de la présentation aux conseils régionaux d'un document comptable permettant de retracer les mouvements relatifs au financement de l'apprentissage, dont dispose précisément l'**article 17**.
 - une meilleure transparence de la collecte et de la répartition de la taxe d'apprentissage, avec :

¹ Transformation du fonds national de péréquation en un fonds de modernisation et de développement de l'apprentissage auquel se réfère l'article 20 du projet de loi de finances pour 2005.

- l'intermédiation systématique des organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage pour les versements obligatoires aux centres de formation des apprentis à l'**article 18**,

- l'organisation d'un contrôle financier portant tant sur les organismes collecteurs (à l'**article 20**), que sur les organismes bénéficiaires de la taxe d'apprentissage (à l'**article 21**).

3. La refonte des outils mobilisables pour le retour à l'emploi

Afin d'optimiser les dispositifs mobilisables en faveur du retour à l'emploi, le présent projet de loi procède à une rationalisation des outils existants.

Aux **articles 24 et 25**, les contrats emploi solidarité (CES) et les contrats emploi consolidé (CEC) sont regroupés en un « **contrat d'accompagnement dans l'emploi** », dont la souplesse permettra aux acteurs locaux du service public de l'emploi de cibler plus précisément les publics en difficulté, en vue de leur insertion dans le secteur non marchand.

A l'**article 26**, les différents dispositifs de contrats aidés destinés à favoriser l'insertion des demandeurs d'emploi dans le secteur marchand sont regroupés au sein d'un « contrat initiative emploi » (CIE) rénové, la dénomination préexistante étant ainsi maintenue.

Le « **contrat d'avenir** »¹, dispositif d'« activation » du revenu minimum d'insertion et de l'allocation spécifique solidarité, est mis en place à l'**article 29** ; ce nouveau contrat constitue, pour le secteur marchand, le pendant du contrat d'insertion-revenu minimum d'activité (CIRMA), amélioré et recentré sur le secteur marchand à l'**article 33**.

¹ D'après les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, l'exonération de charges sociales qui est attachée au contrat d'avenir n'a pas vocation à être compensée auprès des organismes de sécurité sociale, ce que justifierait le fait que ce contrat « succède », avec le nouveau contrat d'accompagnement vers l'emploi, au contrat emploi consolidé (CEC), dont les exonérations de charges ne donnent pas lieu non plus à compensation. Le texte proposé permettrait ainsi de déroger au premier alinéa de l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, résultant de l'article 5 de la loi du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale, dite « loi Veil », qui dispose : « Toute mesure d'exonération, totale ou partielle, de cotisations de sécurité sociale, instituée à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale, donne lieu à compensation intégrale aux régimes concernés par le budget de l'Etat pendant toute la durée de son application ».

4. Le soutien aux chômeurs créateurs d'entreprise

Au terme de l'**article 34**, la durée de l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise (ACCRE) est dans certains cas prolongée.

L'**article 35** institue une réduction d'impôts pour les tuteurs de chômeurs ou de titulaires de minima sociaux qui créent ou reprennent une entreprise.

B. LES DISPOSITIONS EN FAVEUR DU LOGEMENT

Le volet « logement » du plan de cohésion sociale **comporte trois programmes** relatifs respectivement à l'hébergement d'urgence, au logement locatif social et à la mobilisation du parc privé. Ces mesures font l'objet du titre II du projet de loi de cohésion sociale.

1. Les mesures en faveur de l'accueil et de l'hébergement d'urgence

L'**article 39** du présent projet de loi programme l'augmentation du nombre de places d'hébergement des personnes sans-abri et des demandeurs d'asile. La création de 9.800 places supplémentaires doit permettre d'arriver, en cinq ans, à une offre totale d'hébergement de 100.000 places¹. Pour remplir cet objectif, il est prévu de créer :

- **4.000 places de maisons relais** : destinées à l'accueil des personnes à faible niveau de ressource, en situation d'isolement ou d'exclusion lourde sans relever d'un accueil en centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), ces structures « *ne s'inscrivent pas dans une logique de logement temporaire mais bien d'habitat durable, sans limitation de durée, et offrant un cadre semi collectif valorisant la convivialité et l'intégration dans l'environnement social* »². Elles constituent une modalité particulière de résidence sociale et ouvrent droit au bénéfice de l'allocation personnalisée au logement (APL) ;

¹ Il convient de remarquer qu'en affichant un objectif de 100.000 places en hébergement d'urgence, le gouvernement reconnaît implicitement que le nombre de sans domicile est actuellement sous-évalué. L'enquête nationale menée par l'INSEE en 2001 parvenait en effet à un chiffre de 86.000 personnes. Or il semble évident que les capacités actuelles – 87.000 places ouvertes à l'année et 6.000 places supplémentaires l'hiver d'après le plan de cohésion sociale – sont insuffisantes.

² Circulaire DGAS/SDA n° 2002-595 du 10 décembre 2002 relative aux maisons relais.

- **4.000 places de centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA)** : pour satisfaire aux obligations découlant de la convention de Genève de 1951, la France a mis en place un Dispositif national d'accueil (DNA) ayant pour objet l'hébergement des demandeurs d'asile en cours de reconnaissance du statut de réfugié et la préparation à l'insertion des réfugiés. Ce dispositif comprend des centres de transit, des centres provisoires d'hébergement et les CADA qui relèvent, la plupart du temps, de structures associatives ;

- **1.800 places de CHRS** : acteurs essentiels du dispositif de lutte contre l'exclusion, les CHRS sont régis par les articles L. 345-1 à 4 du code de l'action sociale et des familles. Ils ont pour mission la prise en charge des plus démunis pour une durée de six mois, renouvelable une fois, et proposent aux bénéficiaires une démarche d'insertion professionnelle.

L'**article 40** modifie le code de la construction et de l'habitation pour inscrire au rang des personnes prioritaires pour bénéficier d'un logement locatif social, les personnes accueillies dans des structures d'hébergement ou de logement temporaire, notamment en résidence sociale et en CHRS.

2. Le rattrapage des retards en matière de parc locatif social

L'**article 41** vise à combler le retard accumulé depuis plusieurs années en matière de logement locatif social. Il s'agit de réaliser 500.000 logements en cinq ans, c'est-à-dire d'atteindre (en moyenne) l'objectif de 100.000 nouveaux logements sociaux par an. Cet objectif s'entend hors intervention de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

Pour mémoire, en 2003, le total des logements sociaux réalisés s'est élevé à 56.425 (hors départements d'outre-mer).

Les 500.000 logements à réaliser seront financés :

- pour 310.000 d'entre eux par des prêts locatifs à usage social (PLUS) et des prêts locatifs aidés d'intégration (PLA-I) ;
- pour 140.000 par des prêts locatifs sociaux ;

- et pour 50.000 par l'association agréée prévue à l'article 116 de la loi n° 2001-1275 de finances pour 2002. Il s'agit de l'Association Foncière Logement (AFL)¹ qui intervient notamment en zone de renouvellement urbain (ZRU) et dans les communes ayant moins de 20 % de logements locatifs sociaux et concernées par les obligations de l'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. L'AFL est financée pas le « 1 % logement ».

L'**article 42** tire les conséquences de la décentralisation en prévoyant que les objectifs de la présente loi de programmation doivent être pris en compte dans les conventions de délégation de compétences signées en application de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

L'**article 43** porte de quinze à vingt-cinq ans la durée de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) en faveur des bailleurs sociaux pour les logements bénéficiant d'une décision d'octroi de subvention ou de prêt aidé prise entre le 1^{er} juillet 2004 et le 31 décembre 2009. Par ailleurs, il étend ce dispositif d'exonération de TFPB aux départements d'outre-mer.

L'**article 44** modifie le régime des aides de l'ANRU en lui permettant non seulement d'accorder des majorations de subventions par rapport au code de la construction et de l'habitation (conformément à l'article 14 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine) mais aussi de modifier l'assiette de calcul de la subvention, ainsi que les conditions de versement des aides (notamment les acomptes).

L'**article 45** modifie le statut des établissements publics d'aménagement institués par les articles L. 321-1 à L. 321-9 du code de l'urbanisme. Il précise que certains de ces établissements pourront avoir une compétence limitée à la réalisation d'opérations foncières (à l'exclusion de l'aménagement).

L'**article 46** institue un régime de taxe spéciale d'équipement unique pour les établissements publics réalisant exclusivement des opérations foncières, créés en vertu de l'article 45 du présent projet de loi. Le produit de

¹L'AFL est agréée « pour recevoir les subventions qui lui sont versées par l'Union d'économie sociale du logement, à partir des fonds isZUS de la participation des employeurs à l'effort de construction. Ces subventions, qui sont destinées à financer conformément à l'objet de l'association la réalisation de programmes de logements locatifs contribuant à la mixité sociale des villes et des quartiers, sont accordées dans le cadre des dispositions prévues par le code de la construction et de l'habitation et des stipulations des conventions conclues entre l'Etat et l'Union d'économie sociale du logement les 11 octobre et 11 décembre 2001 en application de l'article L. 313-19 du code de la construction et de l'habitation » (arrêté du 11 mars 2002 portant agrément de l'association Foncière Logement).

cette taxe est arrêté chaque année par le conseil d'administration de l'établissement public dans la limite d'un plafond fixé à 20 euros.

Les **articles 47, 48 et 49** tendent à améliorer le dispositif de prévention des expulsions.

3. La mobilisation du parc privé

L'**article 50** prévoit une augmentation du budget de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) afin de mobiliser le parc privé selon deux axes :

- le financement, sur cinq ans, de 200.000 logements à loyers maîtrisés, c'est-à-dire un doublement du rythme actuel : il s'agit de passer de 20.000 en 2004 (17.150 en 2003) à 40.000 logements à loyers maîtrisés produits par an grâce aux aides de l'ANAH ;

- la remise sur le marché de 100.000 logements vacants entre 2005 et 2009, grâce à une augmentation de la prime actuellement versée à certains propriétaires, sous conditions de loyer et d'ancienneté de la vacance : votre rapporteur pour avis note toutefois que, d'après le rapport annuel de l'ANAH, le nombre de logements vacants remis sur le marché en 2003 grâce à l'action de l'Agence (20.600) correspond déjà au rythme prévu par le plan de cohésion sociale. Ce chiffre est par ailleurs en constante diminution, puisqu'il s'élevait à 30.600 en 2002 et à 34.200 en 2001.

L'**article 51** propose d'élever à 40 % le taux de la déduction forfaitaire applicable dans le cadre du dispositif d'amortissement fiscal d'aide à l'investissement locatif privé lorsque le logement est loué à un organisme sans but lucratif ou à une union d'économie sociale qui le met à disposition aux conditions de loyers et de ressources actuellement applicables aux locations très sociales.

L'**article 52** tend à exonérer de la contribution sur les revenus locatifs (CRL) pendant trois ans les logements vacants depuis plus de douze mois conventionnés avec l'ANAH. Il s'agit de faire en sorte que les personnes disposant de ressources modestes puissent bénéficier en priorité de la remise sur le marché de logements vacants.

Enfin, l'**article 53** tend à habiliter le gouvernement à simplifier et à harmoniser par ordonnance le droit des immeubles insalubres ou menaçant ruine.

C. LA « MOBILISATION POUR L'ÉGALITÉ DES CHANCES »

Le titre III du présent projet de loi, intitulé « *mobilisation pour l'égalité des chances* », regroupe les dispositions concernant :

- l'accompagnement des enfants et des collégiens en difficulté ;
- la promotion de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes ;
- le soutien aux villes en grande difficulté ;
- l'accueil et l'intégration des étrangers.

1. L'accompagnement des enfants et des collégiens en difficulté

L'article 54 propose de permettre aux communes d'élargir la compétence de la caisse des écoles à des actions à caractère éducatif, culturel, social et sanitaire en faveur des enfants relevant de l'enseignement du premier et du second degrés, la caisse des écoles pouvant à cette fin constituer des équipes de réussite éducative. **L'article 55** a pour objet de permettre la création de groupements d'intérêt publics à même d'exercer les compétences décrites à l'article 54 précité lorsque la commune n'a pas décidé leur prise en charge par la caisse des écoles.

L'article 56 programme, sur cinq ans, les « *crédits consacrés par l'Etat à la mise en place de dispositifs de réussite éducative* ». L'identification de ces crédits pose certaines difficultés, ainsi que cela est indiqué ci-après.

2. La promotion de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes

L'article 57 propose de prévoir que les femmes salariées en congé de maternité et les salariés en congé parental, bénéficient, de droit, d'un entretien sur leur orientation professionnelle dès leur réintégration dans l'emploi.

L'article 58 propose que, dans l'hypothèse d'un congé parental de trois ans, les droits acquis au titre du droit individuel à la formation (DIF) soient de soixante heures, ce qui pourra inciter le ou la salarié(e) à son retour en entreprise à solliciter une période de professionnalisation.

3. Le soutien aux villes en grande difficulté

L'article 59, qui réforme la dotation de solidarité urbaine (DSU), est l'un des principaux du présent projet de loi. Il a un double objet :

- porter progressivement cette dotation à 1,2 milliard d'euros en 2009, en l'augmentant chaque année de 120 millions d'euros ;

- modifier ses critères de répartition, afin qu'elle bénéficie davantage aux communes disposant d'une zone urbaine sensible (ZUS) ou d'une zone franche urbaine (ZFU), les autres communes bénéficiaires n'étant pas pénalisées par la réforme.

Cet article pose plusieurs problèmes, abordés à l'occasion du commentaire qui en est fait (*infra*).

4. L'accueil et l'intégration des étrangers

L'article 60 propose de remplacer l'office des migrations internationales (OMI) par une agence nationale de l'accueil et des migrations (ANAM). L'OMI fusionnerait avec le service social d'aide aux émigrants (SSAE) et verrait ses missions précisées, en ce qui concerne, notamment, les migrations du travail et l'accueil des nouveaux migrants.

L'article 61 propose de donner une base légale à deux dispositifs existants, tout en leur apportant une base légale :

- le contrat d'accueil et d'intégration (C.A.I.), qui précise les conditions dans lesquelles l'étranger signataire bénéficie d'actions destinées à favoriser son intégration et les engagements qu'il prend en ce sens ;

- les programmes régionaux d'intégration des populations immigrées, qui constituent un cadre de programmation et d'action publiques permettant de fixer les contributions de l'ensemble des services de l'Etat et des collectivités territoriales à la mise en oeuvre de la politique d'intégration.

L'article 62 tend à subordonner la délivrance à un étranger d'une autorisation de travail à la justification d'une connaissance suffisante de la langue française ou à l'engagement d'acquérir cette connaissance dans les deux ans suivant son installation en France.

L'article 63 attribue le statut d'établissement public à l'agence nationale de l'accueil et des migrations (ANAM), instituée par l'article 60 précité, et précise le régime juridique et les missions du fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD).

L'article 64 prévoit les modalités et conditions de reprise, par l'ANAM, des personnels de l'association « service social d'aide aux émigrants » (SSAE), dans le cadre du transfert à l'ANAM de la mission confiée par l'Etat au SSAE.

L'article 65 modifie l'article 8 de la loi n° 72-964 du 25 octobre 1972 relative à la francisation des noms et prénoms des personnes qui acquièrent ou recouvrent la nationalité française, afin de ne plus opposer de forclusion à la demande de francisation émanant de personnes dont le nom avait préalablement fait l'objet, à leur insu et donc sans prise en compte de leur choix, d'une francisation à l'initiative de l'autorité administrative.

II. LA « PROGRAMMATION » DES DÉPENSES

Votre rapporteur pour avis s'étonne que les différentes dispositions ayant trait à la « programmation » n'aient pas fait l'objet d'un regroupement.

Il est vrai que, **ces dispositions étant parfois exprimées en montant total de crédits, et parfois en variation de crédits**, un tel regroupement ne permet pas de procéder à une sommation annuelle significative.

**Récapitulatif des dispositions de programmation financière
figurant dans le présent projet de loi**

(en millions d'euros)

<i>La trame distingue, dans l'ordre, les trois "piliers" de la cohésion sociale : emploi, logement, et égalité des chances.</i>	Nature de la programmation	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
Fonds « maison de l'emploi » (I de l'article 38)	En moyens nouveaux par rapport à 2004	120	405	530	375	300	1 730
Aide aux contrats d'avenir (II de l'article 38)	En moyens nouveaux par rapport à 2004, mais avec "redéploiement" d'autres crédits	383	1 119	1 285	1 285	1 120	5 192
Fonds destiné aux chômeurs créateurs d'entreprise (III de l'article 38)	En moyens nouveaux par rapport à 2004	4	12	19	19	19	73
Aide destinée à financer l'accompagnement dans les chantiers d'insertion (IV de l'article 38)	En moyens nouveaux par rapport à 2004	24	24	24	24	24	120
Dotations de l'Etat au titre de l'aide à l'accompagnement pour les associations intermédiaires (IV de l'article 38)	Enveloppe confondant moyens nouveaux et services votés	13	13	13	13	13	65
Dotations de l'Etat au fonds départemental d'insertion (IV de l'article 38)	Enveloppe confondant moyens nouveaux et services votés	13	18	21	21	21	94
Hébergement d'urgence (article 39)	Enveloppe confondant moyens nouveaux et services votés	781	801	821	821	821	4 045
Logement locatif social (article 41)	Enveloppe confondant moyens nouveaux et services votés	465	594	610	610	482	2 761
Mobilisation du parc privé (article 50)	En moyens nouveaux par rapport à 2004	70	140	140	140	140	630
Mise en place de dispositifs de réussite éducative (article 56)	En moyens nouveaux par rapport à 2004	62	174	411	411	411	1 469

Sur le plan de la présentation, votre rapporteur pour avis observe en outre que si, pour le pilier « emploi », les dispositions de programmation ont été regroupées au sein d'un seul article, elles se trouvent éclatées entre trois articles différents pour le pilier « logement ».

L'exposé des motifs précise que les moyens alloués au plan de cohésion sociale programmés par le projet de loi « *étant exprimés en euros constants en valeur 2004, ils feront l'objet d'une actualisation par les lois de finances à venir* ».

A. LA « MOBILISATION POUR L'EMPLOI »

A l'article 38 du présent projet de loi, la mobilisation pour l'emploi conduit à une **programmation des dépenses de 2005 à 2009**, concernant les maisons de l'emploi, les contrats d'avenir, les prêts aux chômeurs créateurs d'entreprise, et les aides aux structures d'insertion par l'économie.

1. Les maisons de l'emploi

Le coût prévisionnel des maisons de l'emploi¹ évoluera de 120 millions d'euros en 2005 à 300 millions d'euros en 2009, avec un pic à 530 millions d'euros en 2007, dans la perspective de mettre en place 300 maisons.

Aide apportée par l'Etat aux maisons de l'emploi programmée par le I de l'article 38 du présent projet de loi

(en millions d'euros valeur 2004)

Maisons de l'emploi	2005	2006	2007	2008	2009
Autorisations de programme	300	330	50	0	0
Dépenses ordinaires et crédits de paiement	120	405	530	375	300

¹ Le tableau figurant à l'article 38 fait état des moyens dévolus au « Fonds » maisons de l'emploi, désignation qui peut prêter à confusion, en l'absence d'individualisation comptable ou juridique.

2. Les contrats d'avenir

De 383 millions d'euros en 2005 pour la signature de 185.000 contrats d'avenir, leur coût doit s'établir à 1,12 milliard d'euros en 2009, dans l'objectif de signer au total 1 million de contrats.

**Nombre de contrats d'avenir proposés entre 2005 et 2009
selon l'échéancier figurant au II de l'article 38 du présent projet de loi**

	2005	2006	2007	2008	2009
Nombre de contrats	185.000	250.000	250.000	250.000	65.000

**Aide apportée par l'Etat aux contrats d'avenir programmée par
le II de l'article 38 du présent projet de loi**

(en millions d'euros valeur 2004)

	2005	2006	2007	2008	2009
Aide de l'État	383	1.119	1.285	1.285	1.120

A la demande de votre rapporteur pour avis, l'évolution du nombre moyen de contrats par an en application de cette programmation, ainsi que la décomposition de son coût annuel, ont été communiquées à votre commission des finances par le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale.

**Evolution du nombre moyen de contrats par an
et décomposition du coût annuel de la programmation**

(en millions d'euros valeur 2004)

	2005	2006	2007	2008	2009
Nombre d'entrants dans le programme	185.000	250.000	250.000	250.000	65.000
Nombre moyen de bénéficiaires dans le programme	175.750	376.250	517.500	517.500	341.750
<i>dont admis dans l'année et présent toute l'année (moyenne)</i>	<i>175.750</i>	<i>237.500</i>	<i>237.500</i>	<i>237.500</i>	<i>61.750</i>
<i>dont ancienneté 1 an (moyenne)</i>	<i>0</i>	<i>138.750</i>	<i>187.500</i>	<i>187.500</i>	<i>187.500</i>
<i>dont ancienneté 2 ans (moyenne)</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>92.500</i>	<i>92.500</i>	<i>92.500</i>
Coûts du programme (en millions d'euros)	383	1120	1285	1285	1120
<i>dont aide au versement de la rémunération</i>	<i>341</i>	<i>916</i>	<i>1081</i>	<i>1081</i>	<i>940</i>
<i>dont prime versée aux employeurs et aux communes en cas de sortie</i>	<i>42</i>	<i>204</i>	<i>204</i>	<i>204</i>	<i>180</i>

Source : ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale

Ainsi, la forte décreue des entrées programmée pour 2009 ne se reporte pas, dans les mêmes proportions, sur le nombre moyen de bénéficiaires, en raison de forts effets de stock.

3. L'alimentation du Fonds de garantie pour l'insertion économique (FGIE)

Les montants apportés par l'Etat au FGIE, fonds ayant pour objet de garantir des prêts à vocation sociale dont le plan de cohésion sociale a prévu l'abondement (notamment en vue d'exercer un soutien aux chômeurs créateurs d'entreprise), s'établissent à **4 millions d'euros en 2005, 12 millions d'euros en 2006, puis atteignent 19 millions d'euros de 2007 à 2009.**

Montants apportés par l'Etat au FGIE programmés par le III de l'article 38

(en millions d'euros valeur 2004)

	2005	2006	2007	2008	2009
Apport de l'Etat	4	12	19	19	19

4. Les aides aux structures d'insertion par l'économique

Les dépenses programmées par le IV de l'article 38 du présent projet de loi ont pour objet de permettre la création de 4.000 postes dans les entreprises d'insertion. Le nombre de postes doit être ainsi porté de 11.000 en 2004 à 15.000 en 2009.

Evolution du nombre de postes aidés dans les entreprises d'insertion selon l'échéancier figurant au IV de l'article 38 du présent projet de loi

	2005	2006	2007	2008	2009
Nombre de postes aidés	13.000	14.000	15.000	15.000	15.000

Les moyens précités se décomposent en **trois catégories de dépenses** qui font l'objet d'une programmation distincte par le IV de l'article 38 du présent projet de loi :

- une aide destinée à financer l'accompagnement dans les chantiers d'insertion, fixée à **24 millions d'euros** « en valeur 2004 », qui doit être **inscrite au budget de l'Etat pour 2005 et reconduite jusqu'en 2009** ;

- une dotation de l'Etat au titre de l'aide à l'accompagnement pour les associations intermédiaires prévue à l'article L. 322-4-16 du code du travail, fixée à **13 millions d'euros** « en valeur 2004 », qui doit être **inscrite au budget de l'Etat pour 2005 et reconduite jusqu'en 2009**. Cette dotation a pour objet de généraliser l'aide destinée à financer l'accompagnement socioprofessionnel dans les associations intermédiaires, seules 56 % d'entre elles en bénéficiant aujourd'hui ;

- une dotation de l'Etat au fonds départemental d'insertion prévu à l'article L. 322-4-16-5 du code du travail, qui évolue comme suit :

**Dotation de l'Etat au fonds départemental d'insertion selon l'échéancier
figurant au IV de l'article 38 du présent projet de loi**

(en millions d'euros valeur 2004)

	2005	2006	2007	2008	2009
Dotation de l'Etat	13,4	18	21	21	21

B. LES DISPOSITIONS EN FAVEUR DU LOGEMENT

1. L'accueil et l'hébergement d'urgence

Il est prévu de créer 9.800 places en hébergement d'urgence, d'après les termes de l'**article 39** du présent projet de loi, grâce à 77 millions d'euros supplémentaires la première année. Cette enveloppe doit progresser de 20 millions d'euros en 2006 et à nouveau de 20 millions d'euros en 2007:

Programme « Hébergement d'urgence »

(en millions d'euros valeur 2004)

	2005	2006	2007	2008	2009
Dotation de l'Etat (article 39)	781	801	821	821	821
Moyens supplémentaires par rapport à la LFI 2004 (plan de cohésion sociale)	77	97	117	117	117

La création de 9.800 places supplémentaires ne suffit pas, à elle seule, à expliquer les montants prévus par le présent projet de loi¹. Ceux-ci prennent également en compte la nécessité de « consolider » un certain nombre de places en hébergement d'urgence. Ces places existent déjà mais ne disposent pas d'un financement pérenne (il s'agit notamment des places d'hiver). Le tableau suivant retrace le détail de cette programmation, tant en termes de nombre de places qu'en termes de coût.

¹ La programmation a été effectuée par le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale à partir des coûts moyens annuels suivants : 13.333 euros par place en CHRS, 8.800 euros par place en CADA et 4.380 euros par place en maison relais. Ces chiffres conduisent à un coût global de 76,7 millions d'euros pour les 9.800 places, ce qui ne suffit pas à justifier l'ensemble de la présente programmation (+ 117 millions d'euros).

Besoins budgétaires : objectif 100.000 places en 2007

Dispositif d'accueil temporaire : consolidation de l'offre	2004		2005		2006		2007		2008		2009	
	places (1)	Coût (M€) (2)	Places	Coût (M€)	Places	Coût (M€) (3)	Places	Coût (M€)	Places	Coût (M€)	Places	Coût (M€)
Dispositif d'urgence												
*Accueil généraliste	14 300	112,81	3 000	16,00								
*Places hiver	0	0,00	2 400	10,00								
*accueil demandeurs d'asile (4)	17 000	25,00	-2 000									
Total annuel création de places et coût du dispositif d'urgence			3400	26,00								
cumul places et coût du dispositif d'urgence	31 300	137,81	34 700	163,81	34 700	163,81	34 700	163,81	34 700	163,81	34 700	163,81
Dispositif d'insertion												
*Accueil généraliste : CHRS			800	6,30	500	6,10	500	6,10		0,00		0,00
cumul places et coût CHRS	30 000	437,31	30 800	443,61	31 300	449,71	31 800	455,81	31 800	455,81	31 800	455,81
*Accueil demandeurs d'asile (CADA+CPH)			2 000	17,60	1 000	7,96	1 000	7,96		0,00		0,00
cumul places et coût CADA + CPH	16 500	125,69	18 500	143,29	19 500	151,25	20 500	159,21	20 500	159,21	20 500	159,21
*Maisons Relais			1000	10,14	1 500	5,94	1 500	5,94		0,00		0,00
cumul places et coût maisons relais	2 000	3,00	3 000	13,14	4 500	19,08	6 000	25,02	6 000	25,02	6 000	25,02
cumul places résidences sociales (5)	7 000		7 000		7 000		7 000		7 000		7 000	
consolidation du dispositif d'insertion		0,00		16,96		16,96		16,96		16,96		16,96
total annuel création de places et coût du dispositif d'insertion			3 800	51,00	3000	20,00	3000	20,00	0	0,00	0	0,00
cumul places et coût du dispositif d'insertion	55 500	566,00	59 300	617,00	62 300	637,00	65 300	657,00	65 300	657,00	65 300	657,00
TOTAL ANNUEL DU PLAN			7200	77,00	3000	20,00	3000	20,00	0	0,00	0	0,00
TOTAL CUMULE DU PLAN			7200	77,00	10200	97,00	13200	117,00	13200	117,00	13200	117,00
CUMUL GENERAL	86 800	703,81	94 000	780,81	97 000	800,81	100 000	820,81	100 000	820,81	100 000	820,81

(1) - les coûts à la place sont en valeur 2004, sauf pour les maisons relais revalorisées en 2005

(2) - les montant indiqués pour 2004, qui correspondent au PEC, n'intègrent pas le décret d'avance (1000 des 2000 places apparaissant dans le tableau n'étant pas financées).

(3) - les montants 2005 tiennent compte exclusivement des mesures contenues dans le plan de cohésion sociale, les autres demandes de mesures nouvelles étant traitées dans le cadre de la négociation budgétaire

(4) - pour l'accueil d'urgence des demandeurs d'asile, le besoin constaté en 2003 était de 112,54 M€, dont 93,5 M€ financés en gestion (DA)

(5) - pas de chiffrage sur les places en résidences sociales (compétence ministère du logement)

2. Le logement locatif social

Les moyens budgétaires programmés par l'**article 41** du présent projet de loi comportent les crédits alloués par l'Etat à ce programme et aux autres actions financées par la ligne budgétaire consacrée au logement locatif social hors politique de la ville. Les crédits de paiement programmés sont, comme on le voit ci-dessous, d'un montant supérieur aux autorisations de programme prévues. Il s'agit, en effet, de combler le retard accumulé dans la mise en oeuvre d'un certain nombre d'autorisations de programme déjà existantes (à hauteur d'un peu moins de 400 millions d'euros).

Programme « Résoudre la crise du logement » : le logement locatif social

(en millions d'euros valeur 2004)

	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
Moyens supplémentaires par rapport à la LFI 2004 (plan de cohésion sociale, exprimé en autorisations de programme)	80	120	120	120	120	560
Moyens supplémentaires, exprimés en crédits de paiement (reconstitués par votre rapporteur pour avis¹)	177	306	322	322	194	1 321

D'après les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, l'objectif est de parvenir à financer la réalisation de 120.000 logements par an à partir de 2006, zones urbaines sensibles (ZUS) comprises. La programmation est établie ainsi :

¹ Compte tenu d'un montant des crédits se rapportant à ce programme de 288 millions d'euros pour 2004 d'après les informations transmises à votre rapporteur pour avis.

Programme « 120.000 logements 2004 – 2009 »

(en nombre de logements)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
PLUS	43 000	53 000	56 500	56 500	56 500	56 500
PLA-I	5 000	5 000	6 500	6 500	6 500	6 500
PLS	12 000	22 000	22 000	22 000	22 000	22 000
S/Total hors ZUS	60 000	80 000	85 000	85 000	85 000	85 000
Foncière	5 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000
PLUS en ZUS	1 000	1 000	5 000	5 000	5 000	5 000
PLUS-CD	14 000	14 000	20 000	20 000	20 000	20 000
PLA-I en ZUS	0	0	0	0	0	0
S/Total ZUS	15 000	15 000	25 000	25 000	25 000	25 000
Total	80 000	105 000	120 000	120 000	120 000	120 000
Total PLUS & PLA-I	63 000	73 000	88 000	88 000	88 000	88 000
Total PLS	17 000	32 000	32 000	32 000	32 000	32 000

Source : ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale

La traduction budgétaire (en ZUS et hors ZUS) de ce programme est la suivante :

Coût budgétaire du programme hors ZUS (autorisations de programme)

(en millions d'euros)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
PLUS	97,8	130,2	138,8	138,8	138,8	138,8
PLA-I	55,0	58,8	75,9+	75,9+	75,9+	75,9+
PLS	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Foncière	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Surcharge foncière	132,0	176,0	187,0	187,0	187,0	187,0
Palulos	48,0	48,0	48,0	48,0	48,0	48,0
Renouvellement urbain hors ZUS & actions d'accompagnement	29,2	29,0	29,2	29,2	29,2	29,2
Total Etat (65-48) avec dérive des coûts	362,0	442,0	478,7	478,7	478,7	478,7
				488	498	508

Source : ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale

Interventions ANRU (autorisations de programme)

(en millions d'euros)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
PLUS en ZUS	2,875	2,875	14,375	14,375	14,375	14,375
PLUS-CD	208,25	208,250	297,5	297,500	297,500	297,500
PLA-I en ZUS	0	0	0	0	0	0
PLS en ZUS (Foncière)	0	0	0	0	0	0
Total ANRU	211,125	211,125	311,875	311,875	311,875	311,875

Source : ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale

3. La mobilisation du parc privé

Le programme en faveur de la mobilisation du parc privé doit se traduire par une augmentation des crédits alloués à l'ANAH au cours des cinq prochaines années (**article 50** du présent projet de loi) :

**Programme « Résoudre la crise du logement » :
L'ANAH (mobilisation du parc privé)**

(en millions d'euros valeur 2004)

	2005	2006	2007	2008	2009
Autorisations de programme supplémentaires par rapport à la LFI 2004	70	140	140	140	140
Crédits de paiement supplémentaires par rapport à la LFI 2004	70	140	140	140	140

C. LA « MOBILISATION POUR L'ÉGALITÉ DES CHANCES »

Le titre III du présent projet de loi comprend un unique article de programmation : **l'article 56**.

Cet article prévoit que « *les crédits consacrés par l'Etat à la **mise en place de dispositifs de réussite éducative*** », ouverts par les lois de finances entre 2005 et 2009, sont fixés à 1.469 millions d'euros, selon le calendrier ci-après :

Crédits consacrés par l'Etat à la mise en place de dispositifs de réussite éducative programmés par l'article 56 du présent projet de loi

(en millions d'euros valeur 2004)

	2005	2006	2007	2008	2009
Crédits	62	174	411	411	411

SECONDE PARTIE

LA PROGRAMMATION DES DÉPENSES : UNE LOGIQUE DE MOYENS EN ATTENTE DE RÉSULTATS

I. L'ANALYSE DE LA PROGRAMMATION

Au regard de la programmation des dépenses, **les trois « piliers » de la cohésion sociale présentent des « styles » différents.**

A. LA « MOBILISATION POUR L'EMPLOI »

1. Une articulation avec la loi de finances pour 2005 manquant parfois de netteté

L'examen des mesures programmées donne l'occasion vérifier leur cohérence avec les montants portés en loi de finances pour 2005¹.

a) Les maisons de l'emploi

Dans le « bleu » emploi et travail pour 2005, 75 millions d'euros se trouvent inscrits au nouvel article 36-61-40 « Maisons de l'emploi » pour le recrutement de 7.500 agents sur contrat de droit privé, et 45 millions d'euros de crédits de paiement au nouvel article 66-72-30 « Maisons de l'emploi » (subvention d'investissement), en parfaite correspondance avec les 120 millions de dépenses ordinaires et crédits de paiement programmés par le I de l'article 38 (*supra*).

¹ A titre liminaire, votre rapporteur pour avis observe que les crédits retracés dans le « bleu » emploi et travail pour 2005, lorsqu'ils correspondent aux dispositions programmées, ne font généralement l'objet d'aucune « actualisation », alors même que l'exposé des motifs précise que les moyens alloués au plan de cohésion sociale programmés par le projet de loi « étant exprimés en euros constants en valeur 2004, ils feront l'objet d'une actualisation par les lois de finances à venir ».

b) Les contrats d'avenir

Dans le « bleu » emploi et travail pour 2005, 383 millions d'euros se trouvent logiquement inscrits au nouvel article 44-45-03 « Contrats d'avenir », en cohérence avec le II de l'article 38 (*supra*).

En réalité, pour 2005, le surcoût budgétaire net des crédits se rapportant aux contrats d'avenir devrait s'élever à 83 millions d'euros. En effet, il se trouve que les 300 millions d'euros figurant sur la ligne intitulée « à déduire : redéploiements » du tableau des moyens alloués au plan de cohésion sociale reproduit dans l'exposé des motifs du présent projet de loi correspondent, d'après les informations apportées à votre rapporteur pour avis, au « redéploiement » des crédits¹ se rapportant aux CES et aux CEC (« remplacés » aux articles 24 et 25 du présent projet de loi par un « contrat d'accompagnement vers l'emploi ») vers le « contrat d'avenir ».

c) L'alimentation du Fonds de garantie pour l'insertion économique

Dans le « bleu » emploi et travail pour 2005, 4 millions d'euros se trouvent reportés à un nouvel article 44-79-24 intitulé « Dotation au fonds de garantie pour l'insertion économique », en cohérence avec le III de l'article 38 (*supra*).

d) Les aides aux structures d'insertion par l'économique

La traduction budgétaire en 2005 des **trois catégories de dépenses** qui font l'objet d'une programmation distincte par le IV de l'article 38 (*supra*) appelle les commentaires suivants :

- concernant l'**aide destinée à financer l'accompagnement dans les chantiers d'insertion**, fixée à 24 millions d'euros en 2005 par l'article 38 précité : ce montant se trouve normalement reporté à un nouvel article 44-70-57 intitulé « Insertion par l'économique. Aide aux chantiers d'insertion » ;

- concernant la **dotation de l'Etat au titre de l'aide à l'accompagnement pour les associations intermédiaires**, fixée à **13 millions d'euros** par l'article 38, il doit être remarqué que ligne budgétaire correspondante n'est pas nouvelle, et que les services votés s'y élèvent à 5,12 millions d'euros, ne laissant apparaître que 8,12 millions d'euros de mesures nouvelles pour 2005. Ces 13,24 millions d'euros² excèdent donc « l'effort qui sera consenti », auquel ils sont supposés correspondre, la

¹ Au total, les crédits se rapportant aux CES et aux CEC font l'objet, pour 2005, d'une mesure nouvelle négative de 724,21 millions d'euros.

² Incidemment, il peut être remarqué que les 13,24 millions d'euros inscrits à l'article 44-70-56 semblent bien correspondre, au cas présent, à la traduction en valeur 2005 d'un montant programmé « en valeur 2004 », soit 13 millions d'euros en l'espèce.

programmation du pilier « emploi » comprenant ainsi un îlot de services votés dans un océan de mesures nouvelles ;

- concernant la dotation de l'Etat au fonds départemental d'insertion, la traduction budgétaire dans le « bleu » emploi et travail pour 2005 est perfectible, car il n'est pas évident d'y retrouver¹ les 13,4 millions d'euros programmés en 2005, tant en mesure nouvelle qu'en total des crédits, aussi bien en « valeur 2004 » qu'en valeur 2005.

2. Une programmation en net retrait du plan de cohésion sociale

D'après l'exposé des motifs, « *les moyens alloués au plan de cohésion sociale sont programmés par le projet de loi* ». En réalité, les moyens « programmés » par le présent projet de loi se situent très en deçà des moyens alloués au plan, pour deux raisons :

- les dépenses fiscales contenues dans le plan de cohésion sociale et dont l'échéancier est reproduit dans l'exposé des motifs du présent projet de loi ne peuvent faire l'objet d'une « programmation » de dépenses ;

- parmi les mesures entraînant une dépense budgétaire, dûment enregistrées au sein du projet de loi de finances pour 2005, certaines n'ont pas donné lieu à « programmation », notamment celles se rapportant au programme « accompagner 800.000 jeunes », et à l'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprises. Votre rapporteur pour avis regrette d'ailleurs que le gouvernement n'ait pas mis en perspective les mesures législatives soumises au Parlement dont la portée, parfois réduite, devrait s'apprécier dans le cadre du plan de cohésion sociale qui implique d'importantes mesures réglementaires.

Hormis les dépenses fiscales, le total des moyens programmés en 2005 par l'article 38 du présent projet de loi ressort à 250 millions d'euros (cf. *infra* tableau récapitulatif). Ce chiffre se trouve ainsi très en retrait des 681 millions d'euros de moyens nouveaux hors dépenses fiscales pour 2005 concernant le pilier « emploi », auxquels il peut être directement comparé.

¹ Le total des crédits se rapportant au fonds départemental d'insertion figurant dans le « bleu » travail et emploi s'élève, en effet, à 19,6 millions d'euros pour 2005, tandis que les moyens nouveaux ressortent à 11,3 millions d'euros (nonobstant la précision apportée à votre rapporteur spécial selon laquelle le plan de cohésion sociale tendrait à accorder 5 millions d'euros supplémentaires en 2005 à ce fonds).

Les dépenses du plan de cohésion sociale pour 2005 concernant le pilier « emploi »

(en millions d'euros)

En 2005	« Planification » (Plan de cohésion sociale)	« Programmation » (article 38 du présent projet de loi)
Fonds « maison de l'emploi »	120	120
Programme « de l'assistance à l'emploi », dont :	423	383
<i>Aide aux contrats d'avenir</i>	383	383
<i>Amélioration RMA</i>	40	
Programme « Accompagner 800.000 jeunes »	235	
Programme « 500.000 apprentis », dont :	169	
<i>Exonération cotisations sociales</i>	38	
<i>Incitation fiscale</i>	131	
Programme « Economie solidaire »	66	43
Programme « Aide aux chômeurs créateurs d'entreprise »	114	4
TOTAL BRUT	1 127	550
<i>A déduire : redéploiements</i>	-300	-300
TOTAL NET	827	250
TOTAL NET hors dépenses fiscales	681	250

B. LES DISPOSITIONS EN FAVEUR DU LOGEMENT

1. L'accueil et l'hébergement d'urgence : une lecture difficile des moyens, et des objectifs méritant d'être clarifiés

Le plan de cohésion sociale, présenté le 30 juin 2004, annonçait la création de 12.300 places supplémentaires, et non 9.800. Ces 12.300 places se décomposaient ainsi : 4.000 en maisons relais, 7.000 en CADA et 1.300 en CHRS. Le présent projet de loi (article 39) est donc en retrait par rapport au plan rendu public avant l'été. Ce sont les places supplémentaires prévues pour les demandeurs d'asile qui sont beaucoup moins nombreuses que ce qui était envisagé initialement (4.000 au lieu de 7.000). Il a finalement été décidé de privilégier la consolidation budgétaire d'un certain nombre de places d'urgence qui ne disposaient pas d'un financement pérenne, ce qui a entraîné une révision à la baisse des ambitions en termes de places réellement nouvelles. Le présent projet de loi permettra tout juste d'atteindre le chiffre de 100.000 places en hébergement d'urgence, puisqu'il existe actuellement

87.000 places ouvertes à l'année, auxquelles il faut ajouter 2.400 places d'hiver¹.

Pourtant, l'effort financier programmé dans le présent projet de loi correspond à ce qui était annoncé dans le plan de cohésion sociale. Il n'a pas été modifié en conséquence du réajustement des ambitions à la baisse.

Bien qu'approuvant sans réserves les objectifs du projet de loi s'agissant de la lutte contre l'exclusion, votre rapporteur pour avis regrette ce qui pourrait apparaître comme une incohérence, ainsi que le caractère partiel des informations fournies par le présent projet de loi. Comme on l'a vu plus haut, la programmation comporte également un volet de consolidation de dispositifs déjà existants. Or, ce volet est mal explicité par le texte.

Par ailleurs, **il est très difficile d'identifier exactement, au sein du projet de loi de finances pour 2005, les crédits supplémentaires traduisant la mise en œuvre du plan de cohésion sociale.** Le chapitre 46-81 du budget de la santé, de la famille, des personnes handicapées et de la cohésion sociale, qui concerne l'intégration et la lutte contre l'exclusion, a fait l'objet d'une expérimentation dans le cadre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Les crédits relatifs au programme « Politiques en faveur de l'inclusion sociale » sont présentés au chapitre 39-03. La principale action de ce programme est dédiée aux politiques menées à l'égard des personnes les plus vulnérables et inclut notamment le dispositif de veille et d'urgence sociale, la mise à disposition de logements adaptés (maisons-relais...) et les CHRS². La dotation budgétaire demandée pour 2005 au titre de cette action s'élève à 730 millions d'euros, contre 644 millions d'euros en 2004. Toutefois, les montants affectés au programme, dans son ensemble, diminuent de 892 millions d'euros à 868 millions d'euros. D'après les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, cette diminution résulte du transfert d'un certain nombre de compétences dans le cadre de la décentralisation, entraînant une diminution de certains crédits du programme. Les crédits concernés sont ceux des fonds d'impayés « Energie » (transférés aux départements) ainsi que des lignes budgétaires concernant les formations initiales et les bourses en travail social (transférés aux régions).

¹ Il s'agit en fait d'environ 6.000 places ouvertes une partie de l'année seulement.

² Les CADA n'entrent pas dans le champ de cette action.

**Programme « Politiques en faveur de l'inclusion sociale »
Crédits de paiement**

(en millions d'euros)

Intitulé de l'action	2004	2005
Prévention de l'exclusion	211	51
Actions en faveur des plus vulnérables	644	730
Conduite et animation de la politique de lutte contre l'exclusion	25	24
Rapatriés	12	63
Total	892	868

Source : projet de loi de finances pour 2005, Présentation à titre indicatif, des crédits du budget général selon les principes retenus par la LOLF

2. Le logement locatif social : des objectifs très ambitieux, mais dépendant d'autres intervenants ou d'autres instruments, d'où une programmation des crédits nécessairement parcellaire

Les crédits inscrits dans le projet de loi de finances initiale pour 2005, au chapitre 65-48 (article 10) du budget du logement, reflètent les engagements du présent projet de loi (442 millions d'euros en autorisations de programme et 465 millions d'euros en crédits de paiement).

Votre rapporteur pour avis souligne que la mise en œuvre des mesures en faveur du parc locatif social ne dépendra pas seulement des engagements pris par l'Etat mais aussi de sa capacité à impulser une dynamique nouvelle. Une convention-cadre, qui sera ensuite déclinée au plan local avec les acteurs du logement social, est actuellement élaborée avec l'Union sociale pour l'habitat afin de préciser les modalités de sa participation à ce programme. Le « 1 % Logement » jouera également un rôle central dans la mise en œuvre de ce plan, à travers la mise à disposition d'une enveloppe annuelle de 210 millions d'euros de subvention en faveur du logement locatif social. Le gouvernement et l'Union économique et sociale pour le logement sont sur le point de signer un accord en ce sens.

La mise en œuvre des mesures en faveur du logement locatif social dépend également de variables exogènes, telle que l'évolution du taux du livret A. A ce titre, il est certain que la baisse de ce taux à l'été 2003 crée des marges de manœuvre. Les annonces faites par la Caisse des dépôts et consignations sont également encourageantes (augmentation de l'enveloppe des prêts locatifs sociaux, lancement de deux nouveaux prêts, modernisation de la gestion de la dette des bailleurs sociaux et accompagnement de la décentralisation des politiques de l'habitat).

Par ailleurs, l'article 61 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoit la possibilité pour l'Etat de déléguer ses compétences en matière de financement des aides à la pierre aux départements ainsi qu'aux communautés urbaines, communautés d'agglomération, syndicats d'agglomération nouvelle et communautés de communes dès lors que ces groupements sont dotés d'un document stratégique en matière de logement formalisé dans un programme local de l'habitat (PLH). Jusqu'à présent, le PLH permettait la définition d'une politique mais sa réalisation était subordonnée pour une part importante à l'obtention des financements de l'Etat. Dorénavant, la conclusion d'une convention de délégation de compétence d'une durée de six ans permettra la mise en œuvre de cette politique à l'initiative et sous la responsabilité directe de l'établissement public de coopération intercommunale.

Enfin, votre rapporteur pour avis souligne également que **les engagements pris dans le présent projet de loi ne doivent pas conduire à remettre en cause ceux pris dans le cadre de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine...** A cet égard, les autorisations de programme affectées à l'ANRU, inscrites dans le projet de loi de finances initiale pour 2005, passent en dessous des 465 millions d'euros annuels pourtant préconisés par l'article 7 de la loi précitée du 1^{er} août 2003.

**Dotations budgétaires de l'ANRU
Autorisations de programme**

(en millions d'euros)

	Dotation 2004	Proposition pour 2005
Budget logement 65-48 (80)	250	223
Budget ville 67-10 (30)	215	192
Total	465	415

**Dotations budgétaires de l'ANRU
Crédits de paiement**

(en millions d'euros)

	Dotation 2004	Proposition pour 2005
Budget logement 65-48 (80)	152,5	98,5
Budget ville 67-10 (30)	57	128,1
Total	209,5	226,6

Si l'on peut comprendre que les crédits de paiement affectés à l'ANRU ne soient pas, dès les premières années, à la hauteur des autorisations de programme, il est en revanche plus inquiétant de constater que ces dernières sont en diminution dès la deuxième année de mise en œuvre de la loi précitée d'orientation et de programmation en faveur de la ville et du renouvellement urbain. Mais, d'après les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, il convient également de prendre en compte, dans le budget de l'ANRU, 100 millions d'euros qui doivent être versés par le fonds de renouvellement urbain (FRU).

3. La mobilisation du parc privé : une mise en œuvre de la programmation problématique dès 2005

Là encore, **votre rapporteur pour avis** partage entièrement les objectifs du plan de cohésion sociale mais estime que certaines **interrogations demeurent sur la portée exacte des engagements inscrits au présent projet de loi**. Il convient de rappeler le montant de la subvention d'investissement versée par l'Etat à l'ANAH (chapitre 65-48/90 du budget du logement) depuis 2002 :

Subvention d'investissement versée par l'Etat à l'ANAH

(en millions d'euros)

	Autorisations de programme	Crédits de paiement
2002	404	346
2003	305	363
2004	392	376
2005 (PLF)	462	395

Le projet de loi de finances initiale pour 2005 reflète, en autorisations de programme, les engagements du présent projet de loi (+ 70 millions d'euros). **Les montants proposés en crédits de paiement ne permettent pas de faire apparaître de façon évidente les montants programmés par l'article 50 du présent projet de loi** (+ 19 millions d'euros au lieu des + 70 millions d'euros annoncés¹). Par ailleurs, la subvention de fonctionnement de l'ANAH diminue de 399.010 euros en 2005, soit 6,5 % de son montant pour 2004. Il n'est pas précisé s'il s'agit là du décalage prévisible entre projet et réalisation.

¹ En raison d'une forte diminution des services votés par rapport aux dotations pour 2004, les mesures nouvelles pour 2005 ressortent à 138,6 millions d'euros, ce qui rendrait crédible la confirmation faite à votre rapporteur pour avis de l'existence de 70 millions d'euros de moyens nouveaux pour la mise en œuvre des objectifs du plan de cohésion sociale.

C. LA « MOBILISATION POUR L'ÉGALITÉ DES CHANCES »

Pour l'année 2005, la somme de 62 millions d'euros programmée par l'**article 56** correspond bien à la création d'une ligne « programme de réussite éducative » au sein du chapitre 46-60, « interventions en faveur de la ville et du développement social urbain » du budget de la ville et de la rénovation urbaine.

La programmation proposée par l'article 56 suscite toutefois certaines observations.

1. Une articulation entre le plan de cohésion sociale et la présente programmation à préciser

Selon l'exposé des motifs de l'article 56, sont concernés « *les crédits qui seront alloués par l'Etat à la constitution d'équipes de réussite éducative (...) et au renforcement de l'encadrement éducatif de jeunes accueillis dans des internats ou structures d'accueil équivalentes* ».

Ces domaines correspondent, respectivement, aux programmes 15 « accompagner les enfants en fragilité » et 16 « accompagner les collégiens en difficulté et rénover l'éducation prioritaire » du plan de cohésion sociale.

On peut noter à cet égard **certaines incohérences** entre le **texte** du plan de cohésion sociale et le **tableau financier** figurant à la fin de celui-ci, que l'**exposé des motifs** du présent projet de loi reprend quasiment sans modifications. Si le plan de cohésion sociale distingue, dans le corps de son texte, les programmes 15 et 16, le tableau financier reproduit en annexe se réfère à un programme « **Egalité des chances entre les enfants** », qui n'est mentionné nulle part ailleurs dans le plan et dont les montants correspondent à ceux prévus par l'article 56. Par ailleurs, le tableau financier figurant à la fin de l'**exposé des motifs** du présent projet de loi **ne rétablit pas la cohérence** avec le texte du plan de cohésion sociale, puisqu'il se réfère désormais à un programme renommé « **Egalité des chances entre les enfants et entre les adolescents** ».

Selon les informations obtenues auprès du cabinet du ministre, **ce programme réunit les programmes 15 et 16**. C'est donc l'exposé des motifs de l'article 56 qu'il convient de prendre ici en compte, et non le corps du texte du plan de cohésion sociale.

2. Réussite éducative et encadrement éducatif : des ambitions certaines, une programmation nécessairement parcellaire

a) Les domaines concernés par la programmation de l'article 56

La programmation prévue par l'article 56 correspond aux dépenses ci-après.

(1) Les équipes de réussite éducative

Les **équipes de réussite éducative** sont prévues par l'article 55 du présent projet de loi. Cet article prévoit que des groupements d'intérêt public peuvent être créés pour apporter, en particulier par la création **d'équipes de réussite éducative**, un soutien éducatif, culturel, social et sanitaire aux enfants relevant de l'enseignement du premier et du second degrés, dès lors que ce soutien n'est pas pris en charge par la caisse des écoles.

Le **programme 15** du plan de cohésion sociale, intitulé « accompagner les enfants en fragilité », prévoit la création de telles **équipes de réussite éducative**. Il apporte à leur égard les informations suivantes :

« Ces équipes mobilisent, autour de l'enfant et des parents, tous les professionnels spécialistes de la petite enfance : enseignants, éducateurs, animateurs, travailleurs sociaux, psychologues, pédopsychiatres et rééducateurs (kinésithérapeutes, orthophonistes). Créées à l'initiative des chefs d'établissements, des communes et de leurs groupements, des départements, des CAF et de l'Etat, ces équipes permettent un accompagnement collectif ou individuel des enfants et de leur famille, notamment de ceux qui sont signalés comme étant en grande difficulté. Elles s'appuieront sur une structure juridique souple (groupement d'intérêt public, par exemple, ou caisse des écoles au statut rénové). Les activités proposées mêlent soutien scolaire, écoute de l'enfant et activités récréatives ; elles s'inscrivent dans le cadre d'un contrat, passé entre la famille et l'équipe de réussite éducative ». Les zones concernées sont les « 900 zones ou réseaux d'éducation prioritaire (soit 6.975 écoles primaires), dont la géographie recouvre pour l'essentiel celle des zones urbaines sensibles ».

(2) Le renforcement de l'encadrement éducatif de jeunes accueillis dans des internats ou structures d'accueil équivalentes

Le « **renforcement de l'encadrement éducatif de jeunes accueillis dans des internats ou structures d'accueil équivalentes** », auquel fait référence l'exposé des motifs de l'article 56 du présent projet de loi, est prévu par le **programme 16** du plan de cohésion sociale, intitulé « accompagner les collégiens en difficulté et rénover l'éducation prioritaire ».

Ce programme prévoit la mise en œuvre de **deux séries de moyens**.

Tout d'abord, pour « *mettre en œuvre un accompagnement social, médical et éducatif des collégiens des quartiers les plus défavorisés* », **150 plates-formes de réussite éducative** doivent être créées, « *en lien avec la communauté éducative* ». Il est indiqué qu' « *elles réunissent les services sociaux et sanitaires de l'éducation nationale, ceux de l'aide sociale à l'enfance et les centres de pédopsychiatrie et permettent d'offrir aux collégiens à la dérive un soutien complet et adapté* ».

Ensuite, le programme précité prévoit la création **d'internats de réussite éducative**. Ces internats « *accueilleront les collégiens repérés par les enseignants comme étant en grande difficulté, du fait de leur comportement ou de leur environnement* ». Il est précisé qu' « *une trentaine de ces établissements verront le jour : trois pour les régions Ile-de-France, Rhône-Alpes, PACA et Nord-Pas-de-Calais, un pour chaque autre région* ».

Or, la programmation prévue par l'article 56 du présent projet de loi ne correspond qu'à une faible part des dépenses correspondant aux équipes de réussite éducative et au renforcement de l'encadrement éducatif de jeunes accueillis dans des internats, comme cela est indiqué ci-après.

b) La faible part des crédits programmés dans le coût total des mesures indiquées

L'article 56 du présent projet de loi ne doit pas occulter que ces sommes – **411 millions d'euros** de 2007 2009 – ne correspondraient qu'à **une faible part des dépenses qui doivent effectivement être engagées pour atteindre les objectifs affichés.**

Le coût total des **équipes de réussite éducative** devrait être à lui seul de **750 millions d'euros par an** en régime de croisière. En effet, selon le **programme 15** précité du plan d'action sociale, « *750 équipes de réussite éducative seront créées* », et « *le coût annuel d'une équipe de réussite éducative est estimé à 1 million d'euros par structure, cofinancé par l'Etat et ses partenaires* ».

En outre, la création de **150 plates-formes de réussite éducative** et **d'une trentaine d'internats de réussite éducative** présentera un coût élevé.

II. LE COÛT VÉRITABLE DE LA COHÉSION SOCIALE

A. LE COÛT DE LA PROGRAMMATION

Afin d'obtenir une présentation cohérente des dispositions de programmation financière figurant dans le présent projet de loi, votre rapporteur pour avis a dressé le tableau suivant en tâchant de reconstituer, le cas échéant, les moyens nouveaux pour chaque ligne de programmation.

Récapitulatif des dispositions de programmation financière figurant dans le présent projet de loi, exprimées en services votés.

(en millions d'euros)

<i>La trame distingue, dans l'ordre, les trois "piliers" de la cohésion sociale : emploi, logement, et égalité des chances</i>	programmation homogénéisée	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
Fonds « maison de l'emploi » (I de l'article 38)	En moyens nouveaux par rapport à 2004	120	405	530	375	300	1 730
Aide aux contrats d'avenir (II de l'article 38)	En moyens nouveaux par rapport à 2004, déduction faite des "redéploiements"	83	394	460	460	295	5 192
Fonds destiné aux chômeurs créateurs d'entreprise (III de l'article 38)	En moyens nouveaux par rapport à 2004	4	12	19	19	19	73
Aide destinée à financer l'accompagnement dans les chantiers d'insertion (IV de l'article 38)	En moyens nouveaux par rapport à 2004	24	24	24	24	24	120
Dotations de l'État au titre de l'aide à l'accompagnement pour les associations intermédiaires (IV de l'article 38)	En moyens nouveaux par rapport à 2004	8	8	8	8	8	40
Dotations de l'État au fonds départemental d'insertion (IV de l'article 38)	En moyens nouveaux par rapport à 2004¹	11	16	19	19	19	84
Hébergement d'urgence (article 39)	En moyens nouveaux par rapport à 2004	77	97	117	117	117	525
Logement locatif social (article 41)	En moyens nouveaux par rapport à 2004	177	306	322	322	194	1 321
Mobilisation du parc privé (article 50)	En moyens nouveaux par rapport à 2004	70	140	140	140	140	630
Mise en place de dispositifs de réussite éducative (article 56)	En moyens nouveaux par rapport à 2004	62	174	411	411	411	1 469
Total des moyens nouveaux par rapport à 2004		636	1 576	2 050	1 895	1 527	7 684

¹ Reconstitution non validée par les services, partant du constat de l'inscription de 11,3 milliards de mesures nouvelles pour 2005, puis suivant l'augmentation des moyens programmée par le présent projet de loi.

Le total des moyens nouveaux programmés ressort donc à **636 millions d'euros pour 2005**, et à **7,68 milliards d'euros sur la durée de la programmation**, chiffres à rapprocher de ceux affichés du plan de cohésion sociale (*infra*), soit **1,45 milliard d'euros pour 2005**, et **12,8 milliards d'euros sur la durée du plan**.

B. LE COÛT DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE

Si l'on ne s'en tient qu'au tableau récapitulatif des moyens se rapportant au plan de cohésion sociale, reproduit dans l'exposé des motifs du présent projet de loi, **ces moyens se trouvent :**

- **tantôt sous-évalués**, avec notamment une dépense fiscale accrue à l'article 15 du présent projet de loi par rapport aux intentions initiales du plan de cohésion sociale (472 millions d'euros contre 13 millions d'euros pour 2005, cf. *infra* l'examen de cet article) ;

- **tantôt surévalués**, avec :

- une aide aux chômeurs créateurs d'entreprise ramenée de 114 millions d'euros à 99 millions d'euros : il est apparu en effet que la réduction d'impôt sur le revenu pour les tuteurs de chômeurs ou de titulaires de minima sociaux qui créent ou reprennent une entreprise, qui doit entraîner 15 millions d'euros de dépense fiscales, n'aurait d'impact que sur les rentrées fiscales de l'année 2006 ;

- des crédits de paiement en faveur de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat qui n'augmentent que de 19 millions d'euros dans le projet de loi de finances initiale pour 2005 (chapitre 65-48 article 90 du budget du logement) alors que le plan de cohésion sociale et le présent projet de loi prévoient une augmentation de 70 millions d'euros.

Le tableau suivant retrace **les moyens du plan de cohésion, tels qu'ils figurent dans l'exposé des motifs du présent projet de loi**. Ces dépenses sont supposées résulter, le cas échéant, des dispositions du présent projet de loi.

Les moyens dévolus au plan de cohésion sociale d'après l'exposé des motifs

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
Fonds « maison de l'emploi »	120	405	530	375	300	1 730
Programme « De l'assistance à l'emploi », dont :	423	1 199	1 365	1 365	1 200	5 552
<i>Aide aux contrats d'avenir</i>	383	1 119	1 285	1 285	1 120	5 192
<i>Amélioration RMA</i>	40	80	80	80	80	360
Programme « Accompagner 800.000 jeunes »	235	452	525	513	468	2 193
Programme « 500.000 apprentis », dont :	169	297	402	512	629	2 009
<i>Exonération cotisations sociales</i>	38	144	230	320	416	1 148
<i>Incitation fiscale</i>	131	153	172	192	213	861
Programme « Economie solidaire »	66	83	93	93	93	428
Programme « Aide aux chômeurs créateurs d'entreprise »	114	154	193	220	247	928
Programmes "Résoudre la crise du logement" dont :	150	260	260	260	260	1 190
<i>Logement locatif social</i>	80	120	120	120	120	560
<i>ANAH (mobilisation du parc privé)</i>	70	140	140	140	140	630
Programme "Hébergement d'urgence"	77	97	117	117	117	525
Programmes "Egalité des chances entre les enfants et entre les adolescents"	62	174	411	411	411	1 469
Programme "Restaurer le lien social"	10	15	20	20	20	85
Programme "Intégration des populations immigrées"	20	32	32	32	32	148
TOTAL BRUT	1 446	3 168	3 948	3 918	3 777	16 257
Redéploiements à déduire	-300	-725	-825	-825	-825	-3 500
TOTAL NET	1 146	2 443	3 123	3 093	2 952	12 757

Source : plan de cohésion sociale (l'exposé des motifs du présent projet de loi reproduit ces chiffres)

Avant même de rechercher ce que « deviennent » ces lignes au sein du présent projet de loi ainsi que dans le budget pour 2005, votre rapporteur pour avis s'est étonné que le présent tableau additionne des autorisations de programme (concernant le logement locatif social) à des crédits de paiements et des dépenses ordinaires.

Le tableau suivant fait ressortir le coût net véritable du plan de cohésion sociale, en faisant ressortir les ajustements nécessaires pour obtenir une concordance avec le contenu du présent projet de loi.

Le coût reconstitué du plan de cohésion sociale en 2005

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
Fonds « maison de l'emploi »	120	405	530	375	300	1 730
Programme « de l'assistance à l'emploi », dont :	423	1 199	1 365	1 365	1 200	5 552
<i>Aide aux contrats d'avenir</i>	383	1 119	1 285	1 285	1 120	5 192
<i>Amélioration RMA</i>	40	80	80	80	80	360
Programme « Accompagner 800.000 jeunes »	235	452	525	513	468	2 193
Programme « 500.000 apprentis », dont :	510	297	402	512	629	2 350
<i>Exonération cotisations sociales</i>	38	144	230	320	416	1 148
<i>Incitation fiscale¹</i>	472	542	594	648	733	2 989
Programme « Economie solidaire »	66	83	93	93	93	428
Programme « Aide aux chômeurs créateurs d'entreprise »²	99	149	188	220	247	903
Programmes "Résoudre la crise du logement" dont :	247	446	462	462	334	1 951
<i>Logement locatif social³</i>	177	306	322	322	194	1 321
<i>ANAH (mobilisation du parc privé)⁴</i>	70	140	140	140	140	630
Programme "Hébergement d'urgence"	77	97	117	117	117	525
Programmes "Egalité des chances entre les enfants et entre les adolescents"	62	174	411	411	411	1 469
Programme "restaurer le lien social"	10	15	20	20	20	85
Programme "intégration des populations immigrées"	20	32	32	32	32	148
TOTAL BRUT	1 869	3 349	4 145	4 120	3 851	17 334
Redéploiements à déduire	-300	-725	-825	-825	-825	-3 500
TOTAL NET	1 569	2 624	3 320	3 295	3 026	13 834

¹ Dispositif élargi par le présent projet de loi, en référence au plan de cohésion sociale.

² Décalage d'un an de la dépense fiscale se rapportant à l'exonération du tuteur, pour un montant de 15 millions d'euros (cf. article 35 rattaché).

³ Le plan de cohésion sociale chiffrant cette mesure en autorisations de programme, il paraît nécessaire, dans un souci de cohérence et de lisibilité, d'exprimer la programmation en crédits de paiement.

⁴ Sur les 70 millions d'euros du plan de cohésion sociale, seuls 19 millions d'augmentation de crédits sont inscrits dans le budget pour 2005 au profit de l'ANAH. Toutefois, en raison d'une forte diminution des services votés par rapport aux dotations pour 2004, les mesures nouvelles pour 2005 ressortent à 138,6 millions d'euros, ce qui rendrait crédible la confirmation faite à votre rapporteur pour avis de l'existence de 70 millions d'euros de moyens nouveaux pour la mise en œuvre des objectifs du plan de cohésion sociale.

Il apparaît ainsi que le coût net du plan de cohésion sociale pour 2005 ressortirait à 1,57 milliard d'euros en 2005, contre 1,15 milliard d'euros annoncés dans l'exposé des motifs. Le coût total du plan ressortirait à 13,8 milliards d'euros contre 12,8 milliards d'euros.

Votre rapporteur pour avis ne s'explique pas que le tableau se rapportant aux dépenses entraînées par le présent projet de loi en application du plan de cohésion sociale, figurant dans l'exposé des motifs, n'ait pas été modifié en conséquence des dispositions qu'il contient.

III. LES DIFFICULTÉS INHÉRENTES À LA MÉTHODE PROGRAMMATIQUE

A. UNE PROGRAMMATION INDICATIVE PAR NATURE

Certes, en terme de visibilité de la dépense publique, la programmation présente un intérêt qui ne peut être contesté. **Mais**, comme au sein de toute loi de programmation, **les échéanciers de dépenses ont un caractère purement indicatif¹.**

Le Conseil économique et social, dans son avis rendu par sur l'avant-projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, après avoir concédé que *« les moyens prévus ne sont pas négligeables puisqu'ils sont supposés atteindre 12,8 milliards d'euros sur la période 2005-2009, auxquels pourraient s'ajouter les abondements éventuels des collectivités territoriales et des acteurs privés »*, précise qu'*« on peut néanmoins s'interroger sur le caractère réellement contraignant de cet engagement : la montée en charge du dispositif prévu s'avère, en effet, pour le moins très progressive, puisque, pour 2005, première année d'application du Plan, ne serait débloqué que 1,1 milliard d'euros, cette somme devant être portée à 2,4 milliards en 2006 et autour de 3 milliards en 2007 et 2009 (...) »*.

Le Conseil économique et social estime utile de préciser : *« Ainsi que le reconnaissait le ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale lors de son intervention devant notre assemblée le 7 juillet dernier, la formule de la loi de programmation qui a été finalement retenue ne saurait être assimilée à une « caution bancaire », comme le montre d'ailleurs les difficultés rencontrées dans d'autres domaines tels que la Défense (le Premier ministre avait, dans un premier temps, envisagé la création d'un fonds budgétaire spécifiquement dédié à la cohésion sociale qui aurait dû être alimenté par le produit de la taxation du rapatriement des capitaux placés à l'étranger pour échapper au fisc. Ce sont les débats nourris autour d'un tel projet d'amnistie fiscale qui ont incité le gouvernement à y renoncer) »*.

¹ Il convient, à cet égard, de rappeler les termes de l'article 34 de la Constitution, selon lequel « Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat ».

En outre, dès la loi de finances pour 2006, la fongibilité des crédits prévue par la LOLF ne permettra pas au gouvernement de faire voter par le Parlement une autorisation de dépense correspondant strictement, en volume comme en affectation, à la présente programmation.

Ainsi, seules les lois de règlement permettront de mesurer la véritable portée du présent engagement. Or, la loi de règlement se rapportant à l'exécution, en 2006, de la présente programmation ne sera votée qu'en 2007, tandis que la dernière loi de règlement se rapportant à l'ensemble de cette programmation ne le sera qu'en 2010...

Par ailleurs, le lien entre la programmation des dépenses et la réalisation du plan est d'autant plus incertain cette dernière suppose la participation d'intervenants extérieurs à l'Etat, en particulier des collectivités locales. Les cofinancements susceptibles d'être sollicités concernent principalement le logement locatif social et l'accompagnement des enfants en difficulté.

Votre rapporteur pour avis souligne toutefois que le présent projet de loi ne prévoit aucune participation obligatoire des intervenants extérieurs à l'Etat, en particulier des collectivités territoriales, même si la réalisation des objectifs programmés implique *a priori* de telles sollicitations. S'agissant, en particulier, du logement social, des conventions sont en cours d'élaboration avec l'Union sociale pour l'habitat et avec l'Union économique et sociale pour le logement. Dans le cadre de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, l'attribution des aides de l'Etat au logement locatif social pourra être déléguée aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et aux départements qui en feront la demande. Des conventions seront alors conclues entre l'Etat et la collectivité délégataire pour fixer le moyens mis en œuvre et les objectifs à atteindre.

B. UNE PROGRAMMATION UNIQUEMENT CONTRÔLABLE « EX POST »

1. Une appréciation difficile des engagements de l'Etat

En réalité, les additions de moyens portant sur un certain nombre d'années ne permettent pas d'évaluer exactement l'évolution des engagements de l'Etat.

Aussi bien, la programmation proposée pourrait être ou plus courte, ou plus longue. Il est à souhaiter que les maisons de l'emploi, sur lesquelles votre

rapporteur pour avis fonde des espoirs légitimes, existent encore après 2009, et qu'il ne soit pas question de supprimer, en 2010, les 4.000 postes créés dans les entreprises d'insertion...

Dès lors, un calcul portant sur la valeur actualisée des engagements futurs entraînés par les dispositions du présent projet de loi permettrait d'obtenir des chiffres plus étayés. Mais ils seraient encore plus exorbitants, et l'on conçoit alors ce que toute addition de moyens sur plusieurs années peut receler d'incertitudes, compte tenu, en particulier, de la durée de vie moyenne des instruments de la politique de l'emploi.

C'est pourquoi votre rapporteur pour avis, compte tenu de l'opportunité de l'ensemble des autres mesures contenues dans le présent projet de loi, dont beaucoup lui paraissent prometteuses (cf. *infra* l'examen des articles), estime que la présente programmation n'y mérite peut être pas une importance aussi centrale.

2. La LOLF, un instrument à la mesure du plan de cohésion sociale

Votre rapporteur pour avis attend beaucoup de la mise en œuvre de LOLF : à une logique de moyens, il préfère une logique d'objectifs et de résultats, qui pourront être rapportés à la dépense.

En tout état de cause, les objectifs et les indicateurs de résultats qui seront associés aux programmes dans la nouvelle présentation budgétaire semblent beaucoup plus adaptés à l'esprit du plan de cohésion sociale (cf. le programme « Accompagner 800.000 jeunes vers l'emploi » ou le programme « 500.000 apprentis »). Une programmation de moyens, dès lors, peut apparaître légèrement « décalée » dans un domaine tel que celui de la cohésion sociale, où les résultats sont, à juste titre, mis en exergue par le plan.

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE 14

Suppression d'exonérations au titre de la part hors quota de la taxe d'apprentissage

Commentaire : le présent article prévoit la suppression de deux motifs d'exonération au titre de la taxe d'apprentissage, tout en laissant subsister la possibilité d'imputer les dépenses correspondantes sur la participation des employeurs au développement de la formation professionnelle.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

A. LA TAXE D'APPRENTISSAGE

La taxe d'apprentissage est une imposition annexe sur les salaires prélevée sur les entreprises redevables de l'impôt sur les sociétés ou dont les associés sont soumis à l'impôt sur le revenu au titre des bénéficiaires industriels et commerciaux. Son taux est de **0,5 % de la masse salariale** de l'entreprise¹.

Certains employeurs ne sont pas concernés par cette taxe lorsqu'ils remplissent certaines conditions. Sont ainsi **dispensés** :

- les entreprises qui occupent un ou plusieurs apprentis avec lesquels un contrat régulier d'apprentissage a été passé (articles L. 117-1 à L. 117-18 du code du travail) et dont la base annuelle d'imposition à la taxe n'excède pas six fois le SMIC annuel ;
- les sociétés civiles de moyens lorsque leur activité est non commerciale (conforme à leur objet social) et qu'elles ne réalisent avec les tiers aucune opération susceptible de produire des recettes, ni aucun profit sur les remboursements de frais réclamés à leurs membres ;
- les sociétés et personnes morales ayant pour objet exclusif l'enseignement ;
- les groupements d'employeurs composés d'agriculteurs ou de sociétés civiles agricoles bénéficiant eux-mêmes de l'exonération (groupements constitués selon les modalités prévues au chapitre VII du titre II du livre premier du code du travail).

¹ Au sens de l'assiette des cotisations URSSAF (dans les départements d'Alsace-Moselle, le taux est réduit à 0,2 % de la masse salariale).

Les entreprises peuvent s'acquitter de la taxe d'apprentissage :

- en effectuant les **dépenses libératoires**. Il peut s'agir de dépenses réalisées par l'entreprise elle-même qui sont liées à l'apprentissage ou aux premières formations technologiques et professionnelles (accueil de stagiaires de l'enseignement technique, emploi d'apprentis, etc.), ou de subventions versées à des écoles techniques, des centres de formation d'apprentis ou des écoles d'ingénieurs ;

- ou en versant directement la taxe au **Trésor public**.

Ces formules de paiement de la taxe peuvent être exclusives ou complémentaires, selon la libre appréciation des entreprises. Elles peuvent également choisir de se libérer de leur obligation fiscale en effectuant un versement total ou partiel de leur taxe à un **organisme collecteur**, à charge pour lui de procéder à la répartition de la taxe, ou de respecter les critères de répartition définis par les entreprises. Si elles ne choisissent pas cette possibilité, les entreprises doivent soumettre leur demande d'exonération de la taxe d'apprentissage au préfet du département qui en saisit le comité départemental de l'emploi. Ce dernier fixe le montant de l'exonération accordée à l'entreprise au vu des dépenses exposées.

La taxe est segmentée en deux « compartiments étanches » :

- la « **part quota** », soit 40 % de la taxe, réservée au développement de l'apprentissage par le biais du financement des centres de formation d'apprentis (CFA), des écoles d'entreprises et des centres de formation professionnelle relevant du secteur des banques et des assurances. 25 % du quota (soit 10 % de la taxe) est réservé à la péréquation nationale¹, les 75 % restant sont apportés aux CFA ou sections d'apprentissage au titre des concours financiers obligatoires (lorsque l'entreprise emploie des apprentis) ou facultatifs ;

- la « **part hors quota** », soit 60 % de la taxe, destinée au financement des autres premières formations technologiques et professionnelles. Sur cette part est appliqué un barème.

Les entreprises sont classées en trois catégories selon leur code NAF (nomenclature d'activités françaises). Selon la catégorie à laquelle elles appartiennent, les entreprises peuvent verser une part de leur taxe d'apprentissage, définie par **barème**, à trois types de formations définies : ouvriers qualifiés, cadres moyens et cadres supérieurs. Cette répartition est cependant rendue très complexe car l'étanchéité entre les différentes catégories du barème a été largement atténuée par les possibilités de cumul existant entre deux catégories voisines.

¹ Cette péréquation s'effectue entre les CFA ou sections d'apprentissage, au niveau régional.

B. LA « PART HORS QUOTA » DE LA TAXE D'APPRENTISSAGE

Le produit de la part hors quota de la taxe d'apprentissage est évalué à 941 millions d'euros.

Les **dépenses libératoires** de paiement de la taxe d'apprentissage au titre de la part hors quota sont les suivantes :

- subventions à des CFA ;
- subventions à d'autres établissements dispensant des formations technologiques ou professionnelles, frais afférents à la prise en charge des activités complémentaires (orientation scolaire et professionnelle, par exemple) ;
- salaire des membres des commissions et de jurys d'examen ;
- formation des maîtres d'apprentissage ;
- bourses d'études accordées aux élèves ;
- frais de stage en milieu professionnel ;
- versements spontanés faits aux chambres de métiers par leurs ressortissants ;
- contribution pour frais de chambre de commerce et d'industrie (CCI) ou frais de chambre d'agriculture¹.

Répartition des dépenses libératoires de la « part hors quota » de la taxe d'apprentissage

(en millions d'euros)

Part « Hors quota »	Subventions aux établissements	Frais de chambres	Frais de stage	Subventions CFA	Activités complémentaires	Bourses	Jurys et maîtres d'apprentissage	Autres	Total
Part des exonérations revendiquées	72,59 %	13,30 %	9,82 %	2,84 %	0,31 %	0,09 %	0,05 %	1 %	100 %
Extrapolation du montant	683,1	125,2	92,4	26,7	2,9	0,8	0,5	9,4	941

Source : rapport d'enquête sur la taxe d'apprentissage, établi conjointement par les inspections générales de l'administration, des affaires sociales, de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche et des finances, octobre 2003, n° 2003-M-047-01.

¹ Ces frais étant affectés à des dépenses relatives aux premières formations technologiques et professionnelles.

Le tableau précédent permet de situer les ordres grandeurs des différentes dépenses libératoires de la taxe d'apprentissage.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Les modalités complexes d'acquittement de la taxe d'apprentissage sont facteurs d'opacité et de gaspillage et réduisent l'efficacité de la péréquation nationale, selon le rapport d'enquête sur la taxe d'apprentissage établi conjointement par les inspections générales de l'administration, des affaires sociales, de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche et des finances¹.

Afin d'améliorer la lisibilité du dispositif et de faciliter le contrôle par l'Etat des sommes versées au titre de la taxe d'apprentissage, ce rapport préconisait de **réduire le nombre de chefs d'exonérations de la taxe d'apprentissage au titre de la part hors quota**.

La plupart des dépenses exonératoires ont été instituées par des textes réglementaires dont le gouvernement annonce la suppression progressive. Ne constitueraient plus des dépenses libératoires sur la part hors quota aux termes de la réforme que les versements exonératoires aux établissements, les dépenses pédagogiques, les dépenses liées aux activités complémentaires et une partie des dépenses de stage correspondant aux frais de stage, soit, dans l'hypothèse la plus haute, 778,6 millions d'euros.

Le présent article prévoit de supprimer les deux types de dépenses libératoires de la « part hors quota » de la taxe d'apprentissage prévus par des dispositions législatives.

Dans cette perspective, les articles L. 118-1-1 et L. 992-8 du code du travail seraient modifiés, afin que ne soient plus libératoires de la « part hors quota » les **dépenses de formation pédagogiques des maîtres d'apprentissage et les salaires de membres des conseils, des comités, des commissions et des jurys d'examen**.

Ces dépenses, évaluées à **0,5 million d'euros** par an, resteraient, comme elles l'étaient déjà, **imputables sur la contribution des employeurs à la formation continue** (prévues par l'article L. 950-1 du code du travail).

Les dispositions du présent article permettraient **d'éviter une double imputation des dépenses concernées** au titre de l'exonération de la taxe d'apprentissage et de l'exonération de la contribution des employeurs à la formation continue.

¹ *Rapport d'enquête sur la taxe d'apprentissage, octobre 2003, n° 2003-M-047-01.*

Cette mesure ne pénalise donc pas les entreprises qui peuvent continuer à donner un caractère libératoire à ces dépenses sur une autre contribution, et n'induit ni dépenses ni recettes supplémentaires pour l'Etat. Le demi million d'euros de « financement supplémentaire » de la taxe d'apprentissage est en fait réalloué, au détriment de la formation continue.

Ces dispositions ne pénalisent pas non plus les organismes destinataires des « dépenses libératoires » dans la mesure où les entreprises devront continuer à effectuer les dépenses concernées (certaines étant obligatoires¹) qui ne donneront toutefois plus lieu à exonération pour le paiement de la taxe d'apprentissage.

L'exposé des motifs du présent projet de loi indique que la suppression des chefs d'exonération (prévus par des textes législatifs ou réglementaires), ainsi que la révision de la répartition du produit de la taxe d'apprentissage entre la « part quota » et la « part hors quota », devraient permettre d'**accroître les ressources consacrées à l'apprentissage d'environ 123 millions d'euros en 2005 pour atteindre, au terme de la réforme, 190 millions d'euros² en année pleine.**

L'effort financier demandé aux entreprises sera toutefois compensé par la création d'un crédit d'impôt au bénéfice des entreprises employant des apprentis (cf. article 15 du présent projet de loi).

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

¹ A titre d'exemple, la taxe pour frais de chambre de métiers, qui est une taxe additionnelle à la taxe professionnelle, devra toujours être acquittée par les entreprises, ce qui garantit le financement de ces chambres, mais elle ne sera plus libératoire de la taxe d'apprentissage.

² Cette évaluation repose sur une extrapolation du produit de la taxe d'apprentissage pour 2002 et une modification réglementaire de la répartition entre la part quota et la part hors quota de la taxe d'apprentissage, qui n'a pas été communiquée à votre rapporteur pour avis.

ARTICLE 15

Création d'un crédit d'impôt pour les entreprises embauchant un apprenti

Commentaire : le présent article prévoit la création d'un crédit d'impôt au bénéfice des entreprises qui emploient des apprentis d'une part et la systématisation de l'intermédiation des organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage d'autre part.

I. L'INTERMÉDIATION OBLIGATOIRE DES ORGANISMES COLLECTEURS DE LA TAXE D'APPRENTISSAGE

A. LE DROIT EXISTANT

Les entreprises peuvent s'acquitter de la taxe d'apprentissage en effectuant elles-mêmes certaines dépenses libératoires (cf. le commentaire de l'article 14 du présent projet de loi), en versant directement la taxe au Trésor public, ou en recourant à un organisme collecteur agréé (OCTA), à charge pour lui de procéder à la répartition de la taxe, ou, le cas échéant, de respecter la répartition définie par l'entreprise.

La loi du 17 janvier 2002 de modernisation sociale et son décret d'application du 24 avril 2002 visaient à rationaliser la collecte de la taxe d'apprentissage en réformant les régimes d'habilitation et d'agrément des OCTA, et en fixant un seuil minimal de collecte.

Cette réforme n'a pas semblé suffisante aux inspections générales chargées d'établir un rapport d'enquête sur la taxe d'apprentissage¹, qui ont préconisé « *d'ériger les collecteurs en véritables **auxiliaires de l'administration*** », en faisant transiter par leur intermédiaire la **totalité de la taxe d'apprentissage** due par les entreprises.

B. LE DISPOSITIF PRÉVU PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Afin d'améliorer la lisibilité des flux financiers relatifs à la taxe d'apprentissage, comme le recommandaient les inspections générales,

¹ *Rapport d'enquête sur la taxe d'apprentissage, établi conjointement par les inspections générales de l'administration, des affaires sociales, de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche et des finances octobre 2003, n° 2003-M-047-01.*

l'article 18 du présent projet de loi rend systématique l'intermédiation des organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage pour les **versements obligatoires aux centres de formation des apprentis** (CFA) et sections d'apprentissage des entreprises qui emploient un apprenti, ainsi que pour les **subventions aux écoles d'entreprises et aux centres de formation du secteur des établissements de crédit et des assurances**.

Dans cette perspective, **l'article 226 B** du code général des impôts est modifié par le présent article (a et b du I) afin de prévoir que les versements au Trésor public¹ de la taxe d'apprentissage ne puissent plus être effectués que par le biais des OCTA mentionnés à l'article L. 118-2-4 du code du travail, tel que modifié par l'article 19 du présent projet de loi.

Par ailleurs, le présent article prévoit également une **rectification matérielle**. Ainsi, l'article 226 B du code général des impôts est-il modifié afin de viser le « Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie » en lieu et place du « Comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue », conformément aux dispositions de la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social.

II. LA CRÉATION D'UN CRÉDIT D'IMPÔT AU BÉNÉFICE DES ENTREPRISES QUI EMPLOIENT DES APPRENTIS

A. UN CRÉDIT D'IMPÔT PLAFONNÉ

Le II du présent article institue un **crédit d'impôt au bénéfice des entreprises qui emploient des apprentis**.

Un nouvel article **244 quater G** est inséré dans le code général des impôts, qui prévoit que les **entreprises imposées d'après leur bénéfice réel** ou exonérées en application des articles 44 *sexies*, 44 *sexies A*, 44 *octies* et 44 *decies* du code général des impôts, employant des apprentis peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt.

1. Un crédit d'impôt de 1.600 euros ou 2.200 euros par apprenti

Ce crédit d'impôt est égal au produit du montant de **1.600 euros** par le **nombre moyen annuel d'apprentis**.

¹ Cf. I du commentaire de l'article 14 du présent projet de loi.

Ce montant est porté à **2.200 euros** lorsque l'apprenti, sans qualification, âgé de 16 à 24 ans, bénéficie de **l'accompagnement personnalisé** prévu par le nouvel article L. 322-4-17-1 du code du travail introduit par le présent projet de loi.

« *Le nombre moyen annuel d'apprentis* » correspond **au nombre d'apprentis dont le contrat avec l'entreprise a été conclu depuis au moins six mois**, afin de réduire d'éventuels effets d'aubaine.

Le crédit d'impôt est **plafonné. Il ne peut excéder le montant des dépenses afférentes aux apprentis, minorées des subventions publiques** reçues en contrepartie de leur accueil par l'entreprise.

2. Un champ des bénéficiaires du crédit d'impôt largement entendu

Outre les **entreprises imposées d'après leur bénéfice réel ou exonérées** au titre des mesures fiscales relatives à certaines **entreprises nouvelles**, aux entreprises implantées **dans des zones franches** et aux entreprises implantées **en Corse**, les **associés** de certaines sociétés de personnes ou de groupements peuvent bénéficier du crédit d'impôt, créé par le présent article, calculé par les sociétés ou les groupements concernés, **proportionnellement à leurs droits dans ces organismes.**

Ces **associés** doivent pour cela être **redevables de l'impôt sur les sociétés**, ou **participer**, en tant que personne physique, **à l'exploitation de l'activité de façon personnelle, continue et directe** (au sens du 1° *bis* du I de l'article 156 du CGI).

Sont concernés :

- par référence à **l'article 8 du CGI** : les **associés des sociétés en nom collectif et les commandités des sociétés en commandite simple** qui sont, lorsque ces sociétés n'ont pas opté pour le régime fiscal des sociétés de capitaux, **personnellement soumis à l'impôt sur le revenu** pour la part de bénéfices sociaux correspondant à leurs droits dans la société ;
- et sous les mêmes conditions : **les membres des sociétés civiles** autres que les sociétés anonymes, les sociétés en commandite par actions et les sociétés à responsabilité limitée, **les membres des sociétés en participation** - y compris les syndicats financiers - qui sont indéfiniment responsables et dont les noms et adresses ont été indiqués à l'administration, **les membres des sociétés à responsabilité limitée qui ont opté pour le régime fiscal des sociétés de personnes,**

l'associé unique d'une société à responsabilité limitée lorsque cet associé est une personne physique, **l'associé unique** d'une exploitation agricole à responsabilité limitée, **les associés d'une exploitation agricole** à responsabilité limitée formée uniquement entre **personnes parentes** en ligne directe ou entre frères et soeurs et, le cas échéant, les conjoints de ces personnes, ainsi que **les associés d'une exploitation agricole** à responsabilité limitée créée à compter du 1^{er} janvier 1989 à l'occasion de l'apport de tout ou partie d'une exploitation individuelle et **constituée uniquement entre l'apporteur et un exploitant** qui s'installe ainsi que, le cas échéant, entre les membres de leurs familles qui leur sont apparentés, sous réserve que l'exploitation agricole à responsabilité limitée réponde aux conditions fixées par le code rural pour l'installation des jeunes agriculteurs ;

- par référence à **l'article 239 quater A du CGI**, les associés des sociétés civiles de moyens ;
- par référence à **l'article 238 ter du CGI**, les associés des groupements forestiers, et par référence à **l'article 239 quinquies** du CGI, les associés des syndicats mixtes de gestion forestières et des groupements syndicaux forestiers qui ne sont pas soumis à l'impôt sur les sociétés ;
- par référence à **l'article 239 quater du CGI**, les associés des groupements d'intérêt économique ;
- par référence à **l'article 239 quater B du CGI**, les associés des groupements d'intérêt public ;
- et par référence à **l'article 239 quater C du CGI**, les associés des groupements européens d'intérêt économique.

B. LES MODALITÉS D'IMPUTATION DU CRÉDIT D'IMPÔT

Les règles d'imputation du crédit d'impôt sont identiques, qu'il bénéficie à un associé d'une société ou d'un groupement (qui le déduira alors de l'impôt sur le revenu dont il est redevable) ou qu'il bénéficie à l'entreprise directement (qui le déduira alors de l'impôt sur les sociétés qu'elle doit acquitter).

Le III du présent article insère ainsi un **nouvel article 199 ter F** dans le code général des impôts prévoyant que le crédit d'impôt créé par l'article 15 du présent projet de loi est **imputé sur l'impôt sur le revenu** du contribuable

au titre de l'année au cours de laquelle il a employé des apprentis. Si le montant du crédit d'impôt excède l'impôt dû, l'excédent est restitué.

Le IV du présent article insère **un nouvel article 220 G** dans le code général des impôts précisant que les **le crédit d'impôt défini à l'article 224 quater G** du code général des impôts, créé par le présent article, est imputé sur l'impôt sur les sociétés dû par l'entreprise dans les conditions prévues à l'article 199 *ter* F. Il est donc **imputé sur l'impôt sur les sociétés de l'entreprise au titre de l'année au cours de laquelle elle a employé des apprentis. Si l'impôt dû est inférieur au montant du crédit d'impôt, l'excédent est restitué.**

Enfin, le V du présent article ajoute un *h* nouveau au 1 de l'article 223 O du CGI, afin de prévoir que lorsqu'une **société mère** est substituée aux sociétés du groupe pour l'imputation sur le montant de l'impôt sur les sociétés dont elle est redevable, au titre de chaque exercice, des crédits d'impôts dégagés par chaque société du groupe (conformément aux dispositions du 1 de l'article 223 O du CGI), les dispositions de l'article 199 *ter* F nouveau du code général des impôts s'appliquent à **la somme de ces crédits d'impôts. La somme de ces crédits d'impôt est donc imputable sur l'impôt sur les sociétés qu'acquitte la société mère au titre de l'année au cours de laquelle les sociétés de son groupe ont employé des apprentis. Là encore, si le montant du crédit d'impôt est supérieur à l'impôt dû, l'excédent est restitué.**

C. EVALUATION DU COÛT DU DISPOSITIF

Les estimations transmises par le gouvernement évaluent à 472 millions d'euros en 2005 le coût de ce crédit d'impôt.

Cette évaluation a été réalisée selon la méthode suivante.

Pour chiffrer le montant global de crédit d'impôt qui sera accordé en 2005, il était nécessaire d'évaluer le **volume moyen pour 2004 des apprentis ayant 6 mois ou plus d'ancienneté**. Les flux d'entrées et les stocks d'apprentis sont répertoriés tous les mois, mais certaines hypothèses devaient être posées afin de déduire le chiffre recherché. Selon les hypothèses formulées par le gouvernement, la proportion d'apprentis ayant 6 mois ou plus d'ancienneté pour une année donnée serait d'environ 80 % si l'on retient un taux de rupture moyen de 20 % au cours des 6 premiers mois pour ce type de contrats.

Le nombre d'apprentis, en 2004, devrait être de 369.000, et **295.000 apprentis** seraient alors **concernés par le crédit d'impôt**, ce qui correspondrait à une dépense fiscale de **472 millions d'euros**. Pour 2005, le gouvernement formule l'hypothèse qu'aucun apprenti n'entrera dans la

catégorie « deuxième chance » justifiant du crédit d'impôt majoré de 2.200 euros.

A partir de l'objectif annoncé dans le plan de cohésion sociale d'atteindre le nombre de **500.000 apprentis au plus tard en 2009**, il est possible de prévoir la progression du montant de crédit d'impôt sur la période 2005-2010. Par hypothèse, après 2005, 10 % des apprentis entreraient dans la catégorie « deuxième chance », justifiant du crédit d'impôt majoré.

Le tableau suivant représente les évolutions comparées du montant global de crédit d'impôt et du produit de la contribution au développement de l'apprentissage.

Evolution du montant du crédit d'impôt et du produit de la contribution au développement de l'apprentissage au titre des années 2004 à 2009¹

(en millions d'euros)

Année	Stock d'apprentis	Montant du crédit d'impôt
2004	369 000	472
2005	400 000	542
2006	430 000	594
2007	460 000	648
2008	480 000	690
2009	500 000	733

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

A. UNE MESURE FORTEMENT INCITATIVE...

La progression attendue du nombre d'apprentis devrait permettre d'augmenter les sommes versées aux entreprises au titre de ce crédit d'impôt et de compenser les charges supplémentaires induites par la suppression du caractère libérateur du paiement de la taxe d'apprentissage de certaines dépenses que supportent les entreprises redevables de la taxe d'apprentissage qui emploieront des apprentis.

¹ On suppose que la masse salariale (qui est l'assiette de la taxe d'apprentissage) croît de 3,5 % par an, et que le crédit d'impôt par apprenti est revalorisé comme l'inflation (2 %).

Les **entreprises ne bénéficieront pas du crédit d'impôt parce qu'elles paient la taxe d'apprentissage, mais parce qu'elles emploient des apprentis**. Cette mesure se veut donc **fortement incitative** pour toutes les entreprises, qu'elles soient ou non redevables de la taxe d'apprentissage.

La question qui est posée est celle de **la compensation de la suppression du caractère libératoire** (cf. commentaire de l'article 14) **de nombreuses dépenses effectuées par les entreprises**. En 2005, selon le gouvernement, le montant global du crédit d'impôt sera supérieur à la charge supplémentaire totale que supporteront les entreprises.

La compensation ne sera cependant pas parfaite pour toutes les entreprises.

Cette disposition doit permettre d'aider les petites entreprises ayant une masse salariale inférieure à 6 fois le SMIC annuel, notamment les entreprises artisanales, qui ne sont pas assujetties à la taxe d'apprentissage et qui bénéficieront du crédit d'impôt sans hausse de leurs prélèvements. Elles emploient près de 50 % des apprentis.

B. ... QUI DOIT ÊTRE APPRÉCIÉE AU REGARD DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2005

Le projet de loi de finances pour 2005 prévoit **l'instauration d'une taxe additionnelle à la taxe d'apprentissage, dite « contribution au développement de l'apprentissage »** dont le produit sera reversé aux fonds régionaux de l'apprentissage et de la formation continue. Cette mesure vise à conférer aux régions, en lieu et place de deux dotations budgétaires (594 millions d'euros en valeur 2005), une ressource fiscale propre au regard de la compétence qu'elles détiennent en matière d'apprentissage.

Cette taxe additionnelle est assise sur la masse salariale, son produit devant compenser à terme l'intégralité des dotations budgétaires actuelles. En effet, la mise en place de cette contribution se fera progressivement sur trois exercices (0,06 % des rémunérations versées en 2004, 0,12 % de celles versées en 2005 et 0,18 % de celles versées en 2006)¹.

Le crédit d'impôt créé par le présent article prend en compte par anticipation la création de la taxe additionnelle prévue par le projet de loi de finances pour 2005.

Pour l'exercice 2004, le montant global de ce crédit d'impôt (472 millions d'euros) devrait être nettement supérieur à la charge

¹ Parallèlement, la diminution des dotations budgétaires versées aux régions par le budget de l'État devrait être simultanée à raison d'un tiers chaque année.

supplémentaire totale¹ que supporteront les entreprises (299 millions d'euros). Cependant, l'avantage fiscal cumulé **au cours des trois premiers exercices** (2004, 2005 et 2006) **soit 1,61 milliard d'euros, correspondant à la création du crédit d'impôt, ne compensera pas exactement l'effort financier supplémentaire, évalué à 1,68 milliard d'euros, demandé aux les entreprises** acquittant la contribution au développement de l'apprentissage et ne bénéficiant plus du caractère libératoire du paiement de la taxe d'apprentissage des dépenses précitées.

Le montant du crédit d'impôt a été « calibré » de manière à limiter le nombre de cas où l'embauche d'apprentis correspondrait à une **charge résiduelle pour l'employeur nulle ou négative**, compte tenu du niveau de rémunération des apprentis et des aides dont il bénéficie par ailleurs (exonération de charges sociales, prime versée par la région).

Au demeurant, **la différence entre le produit du crédit d'impôt et l'effort financier demandé aux entreprises** en faveur de l'apprentissage doit être **relativisée**, car, en toute hypothèse, **elle est directement liée à la progression du nombre d'apprentis qui peut, selon son rythme, l'amplifier, la réduire, voire faire apparaître un gain global pour les entreprises.**

Le projet de loi de finances pour 2005 prévoit une **clause de révision** afin de s'assurer chaque année que le rendement de la taxe additionnelle ne se trouve pas en décalage avec le montant des dotations budgétaires supprimées et de procéder, le cas échéant, à des ajustements nécessaires. Ce rendez-vous annuel permettra également **de tirer les conséquences éventuelles d'un déséquilibre trop important entre le crédit d'impôt et les charges des entreprises.**

Les simulations microéconomiques suivantes ont été transmises, par le gouvernement, à votre rapporteur pour avis et semblent avoir reçu un accueil favorable des représentants des entreprises :

- en 2005, si une entreprise de 70 salariés recrute un apprenti pour le former, le crédit d'impôt compensera intégralement la création de la taxe additionnelle, et pour qu'une entreprise de 100 salariés puisse neutraliser intégralement le montant de la taxe additionnelle, il lui faudra recruter deux apprentis ou un apprenti issu du programme d'accompagnement ;

- à partir de 2007, si une entreprise de 29 salariés recrute un apprenti pour le former, le crédit d'impôt compense globalement la hausse de la taxe d'apprentissage et pour qu'une entreprise de 100 salariés puisse neutraliser

¹ C'est-à-dire la somme de la suppression du caractère libératoire du paiement de la taxe d'apprentissage de certaines dépenses exposées par les entreprises et de la contribution au développement de l'apprentissage, égale à 0,06 % de la masse salariale versée en 2004.

intégralement le montant de la taxe additionnelle, il lui faudra recruter trois apprentis dont un apprenti issu du programme d'accompagnement.

Votre rapporteur pour avis souhaite souligner que **l'embauche d'apprentis peut être difficile**, notamment dans les secteurs où l'activité est perçue comme pénible (contraintes horaires, physiques, etc.), ou dans certains bassins d'emplois sinistrés. Naturellement, certains secteurs d'activité ne se prêtent pas à l'apprentissage, notamment les services à forte valeur ajoutée.

Il estime que les projections effectuées par le gouvernement ne pourront se réaliser que si l'ensemble des dispositions relatives à l'apprentissage est mis en œuvre, que les mesures d'amélioration de l'orientation des jeunes sont effectives, et que les efforts de communication visant à restaurer et promouvoir l'image de l'apprentissage sont menés avec diligence.

C. MODIFICATION DE RÉFÉRENCE AU CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS

Votre rapporteur pour avis vous propose de rectifier une **erreur rédactionnelle**, qui induit un défaut de visa au code général des impôts au III du présent article. Les références aux articles 238 *bis* et L. 239 *ter* du code général des impôts doivent être remplacées par les références aux articles 238 *bis* L et 239 *ter* du même code.

Les modifications de références au code général des impôts, proposées par cet amendement, permettront **aux associés des sociétés civiles ayant pour objet la construction d'immeubles en vue de leur vente** (par référence à **l'article 239 *ter* du CGI**) et **des sociétés créées de fait** (par référence à **l'article 238 *bis* L du CGI**) de **bénéficier du crédit d'impôt**, créé par le présent article, calculé par les sociétés ci-dessus mentionnées, **proportionnellement aux droits qu'ils détiennent dans ces sociétés.**

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article ainsi modifié.

ARTICLE 20

Contrôle des organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage

Commentaire : le présent article renforce les procédures de contrôle des organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage, et vise à leur interdire la pratique du courtage.

Le présent article modifie l'article L. 119-1-1 du code du travail et accroît le contrôle de l'Etat sur les organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage, afin de tirer les conséquences du renforcement de leur rôle, prévu par l'article 18 du présent projet de loi.

I. LE DROIT EXISTANT

Le système actuel de collecte de la taxe d'apprentissage frappe aujourd'hui encore par son opacité. A la différence de la collecte des fonds de la formation professionnelle continue réformée par la loi quinquennale du 20 décembre 1993, la collecte de la taxe d'apprentissage n'a pas été modifiée en profondeur et reste largement régie par le décret du 12 avril 1972.

La loi n° 96-376 du 6 mai 1996 portant réforme du financement de l'apprentissage a modifié à la marge le contrôle des organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage (OCTA) qu'elle a confié aux inspecteurs et contrôleurs des services de l'Etat en charge du contrôle de la formation professionnelle :

- le contrôle financier des OCTA, portant sur l'utilisation des ressources collectées, a été étendu aux procédures de collecte ;

- le recours à des sous-traitants pour la collecte de la taxe d'apprentissage est interdit, sauf en cas de conclusion d'une convention soumise à l'avis du service de contrôle de la formation professionnelle ;

- une obligation est créée pour les OCTA d'informer chaque année les comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle des sommes collectées et des versements effectués par établissements ;

- une information préalable obligatoire du président du conseil régional et du préfet de région est prévue pour l'affectation des sommes collectées par les OCTA au profit des centres de formation des apprentis (CFA).

Toutefois, les avancées esquissées par la loi de modernisation sociale de 2002 ne constituent pas une réponse suffisante à **l'opacité des flux de financement de l'apprentissage** selon le rapport d'enquête sur la taxe d'apprentissage établi conjointement par les inspections générales de l'administration, des affaires sociales, de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche et des finances¹.

Ainsi, l'inspection en charge de la formation professionnelle contrôle les organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage, mais ne dispose pas « d'un droit de suite » auprès des centres et établissements bénéficiaires de la répartition du produit de la taxe. **Le bon contrôle du bon usage des fonds est donc limité.**

Le rapport d'enquête relève également que **la base juridique des sanctions applicables** aux OCTA en cas de manquement aux dispositions législatives et réglementaires qui les régissent n'a été que **partiellement confortée** par la loi de modernisation sociale de 2002.

De même, le recours à des **intermédiaires pour la collecte de la taxe d'apprentissage** n'est pas suffisamment encadré et donne lieu à **d'importantes dérives.**

Le présent article propose de remédier aux principaux défauts du système de collecte de la taxe d'apprentissage mis en évidence par le rapport d'enquête précité.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

A. RENFORCEMENT DU CONTRÔLE DES ORGANISMES COLLECTEURS DE LA TAXE D'APPRENTISSAGE

Le contrôle exercé par l'Etat ne sera plus seulement financier, il pourra également être **administratif** (2° du présent article). Le contrôle pertinent d'un organisme collecteur ne peut se résumer au seul contrôle factuel des flux financiers et des procédures de collecte. Votre rapporteur pour avis ne peut que se réjouir du renforcement du contrôle administratif. Il lui semble en effet nécessaire que les corps de contrôle puissent vérifier qu'un OCTA consacre bien une partie de ses activités à des actions destinées à favoriser les premières formations technologiques et professionnelles, ou que la commission paritaire chargée d'émettre un avis sur la répartition des fonds libres fonctionne de manière satisfaisante, ou encore que l'OCTA s'acquitte de ses obligations d'information et satisfait ainsi au principe de transparence.

¹ *Rapport d'enquête sur la taxe d'apprentissage, octobre 2003, n° 2003-M-047-01.*

Il est précisé que « *le contrôle s'effectue dans les conditions prévues par l'article L. 991-8 du code du travail* », c'est-à-dire qu'il s'agira d'un contrôle **sur place et sur pièces** (6° du présent article).

Les résultats du contrôle seront **notifiés** à l'intéressé dans un délai ne pouvant dépasser trois mois à compter de la fin de la période d'instruction avec l'indication des procédures dont il dispose pour faire valoir ses observations. Cette notification interrompt la prescription courant à l'encontre du Trésor public, au regard des versements dus et des pénalités fiscales correspondantes. Les décisions de rejet de dépenses, de retrait d'habilitation, de résiliation de la convention ou de reversement mentionnés au présent chapitre prises par l'autorité de l'État chargée de la formation professionnelle ne peuvent intervenir, après la notification des résultats du contrôle, que si la procédure contradictoire a été respectée. Ces décisions sont motivées et notifiées aux intéressés.

Enfin, s'il y a lieu, les résultats du contrôle seront également transmis à **l'administration fiscale. Le recouvrement des versements exigibles et des pénalités correspondantes sera immédiatement poursuivi.**

B. RENFORCEMENT DES SANCTIONS

Le présent article prévoit le **renforcement des sanctions en cas de manquements** constatés aux dispositions législatives et réglementaires applicables aux organismes collecteurs (2^{ème} alinéa du 8° du présent article).

Il est prévu qu'en cas de manquements aux dispositions légales ou aux conditions prévues par la décision d'habilitation, peuvent donner lieu à une mise en demeure. Votre rapporteur pour avis regrette qu'aucun éclairage ne lui ait été donné sur les mesures réglementaires relatives à la mise en œuvre de cette procédure de mise en demeure.

L'article L. 119-1-1 du code du travail prévoit que **les sommes indûment collectées** utilisées ou conservées et celles correspondant à des dépenses non justifiées, ou des « *emplois de fonds non conformes aux obligations résultant du présent titre* [du code du travail] », pour reprendre la modification rédactionnelle prévue par le présent article du projet de loi (a du 7° du présent article), **donnent lieu à un versement d'égal montant au Trésor public.**

Le présent article du projet de loi précise que les décisions de versement au Trésor public sont **prises par le ministre chargé de la formation professionnelle** (b du 7° du présent article), comblant ainsi une lacune de la loi du 6 mai 1996 relative au financement de l'apprentissage qui avait omis d'indiquer l'autorité compétente pour décider du reversement. La solution choisie est identique à celle qui s'applique en cas de nécessité de

reversement de sommes indûment collectées dans le cadre du financement de la formation continue tout au long de la vie.

Les versements au Trésor public lorsque des sommes sont indûment collectées, utilisées ou conservées par les OCTA ou que l'emploi des fonds n'est pas conforme aux dispositions législatives, seront recouverts selon **des modalités, et avec des sûretés, des garanties et des pénalités renforcées**, c'est-à-dire les mêmes que celles qui sont applicables au recouvrement de la taxe sur le chiffre d'affaires (majoration en cas de retard de paiement, et amendes).

Ainsi, les sanctions pénales prévues par les articles 1741 et 1750 du code général des impôts seront applicables, soit une amende comprise entre 37.500 euros et 75.000 euros selon la gravité de l'infraction et une peine d'emprisonnement de cinq ans, ainsi qu'une interdiction temporaire de trois ans d'exercer l'activité de collection, assortie d'une amende de 18.000 euros et d'un emprisonnement de deux ans.

Les dispositions ci-dessus exposées du 1^{er} alinéa du 8^o du présent article complètent utilement le dispositif prévu par l'article L. 119-1-1 du code du travail qui ne précisait pas les modalités de mise en recouvrement des sommes indûment collectées ou utilisées par les OCTA.

C. L'INTERDICTION DE LA PRATIQUE DU « COURTAGE »

Le 4^o du présent article prévoit **qu'il sera « interdit aux organismes collecteurs de rémunérer les services d'un tiers dont l'entremise aurait pour objet de leur permettre de percevoir des versements des entreprises pouvant donner lieu à exonération de la taxe d'apprentissage »**.

De nombreux contrôles des services régionaux de contrôle de la formation professionnelle ont montré que jusqu'à **30 % des montants** versés par les entreprises pouvaient servir à rémunérer des intermédiaires au lieu de financer des actions de formation des apprentis.

L'interdiction de la pratique du courtage, prévue par le présent article, conformément aux recommandations du rapport d'enquête sur la taxe d'apprentissage établi conjointement par les inspections générales de l'administration, des affaires sociales, de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche et des finances, devrait **garantir l'allocation des fonds versés par les entreprises au seul bénéfice de l'apprentissage**.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

ARTICLE 21

Contrôle des organismes bénéficiaires de la taxe d'apprentissage

Commentaire : le présent article renforce les procédures de contrôle des organismes bénéficiaires de la taxe d'apprentissage, et vise à leur interdire la pratique du courtage.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE CONTRÔLE DES ORGANISMES BÉNÉFICIAIRES DE LA TAXE D'APPRENTISSAGE

L'article 16 du décret n° 72-283 du 12 avril 1972 prévoit la possibilité **d'enquêtes initiées par le préfet de département ou le comité départemental sur l'utilisation des fonds recueillis par les établissements bénéficiaires.**

L'article 17 de ce même décret précise les conséquences administratives des enquêtes précitées : fixation d'un montant maximal de versements exonérateurs que l'établissement sera susceptible de recevoir chaque année, suppression du caractère exonérateur des versements faits à cet établissement par les redevables de la taxe d'apprentissage. Ledit article ne prévoit de telles sanctions qu'à l'encontre des établissements privés bénéficiaires du versement de la taxe d'apprentissage.

Le rapport d'enquête sur l'apprentissage des inspections générales d'octobre 2003¹ conclut au fait que « *le mécanisme n'est que très exceptionnellement utilisé* » et que « *cette situation trouve pour partie son origine dans l'absence de pilotage national de ce contrôle laissé à la libre appréciation de l'échelon départemental dont ce n'est pas la priorité* ».

Ces enquêtes tout comme les contrôles administratifs et financiers relatifs aux centres et sections d'apprentis **ne donnent pas lieu à reversement des sommes dont l'usage serait non conforme à la réglementation.**

Deux autres remarques doivent être faites :

¹ *Rapport d'enquête sur la taxe d'apprentissage établi conjointement par les inspections générales de l'administration, des affaires sociales, de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche et des finances, octobre 2003, n° 2003-M-047-01.*

- l'inspection chargée de la formation professionnelle ne dispose pas d'un pouvoir de contrôle des organismes bénéficiaires de la taxe d'apprentissage alors qu'elle contrôle les organismes collecteurs. Faute de « droit de suite », **sa capacité à vérifier le bon usage des fonds est limitée** ;

- **aucun contrôle n'est prévu sur la prise en charge des frais de fonctionnement des centres de formation d'apprentis** par les organismes paritaires collecteurs agréés au titre de la « professionnalisation », prévue par l'article 15 de la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social. Dans ce contexte une même dépense d'un CFA pourrait être sur-financée ou bénéficier de financements redondants sans qu'il soit aujourd'hui possible de remédier à la situation.

B. LES MODALITÉS PARTICULIÈRES DE CONTRÔLE DES CFA

Seuls les centres de formation des apprentis (CFA) sont soumis au **contrôle pédagogique de l'Etat** et au **contrôle technique et financier** de celui-ci pour les centres à recrutement national, de la région pour les autres centres. Si ces contrôles révèlent des insuffisances graves ou des manquements aux obligations résultant du présent code et des textes pris pour son application, ou de la convention, celle-ci peut être dénoncée par l'Etat ou la région après mise en demeure non suivie d'effet (article L. 116-4 du code du travail).

A cet égard, la Cour des comptes, dans le relevé de constatations provisoires relatif au contrôle de l'apprentissage par les inspecteurs territoriaux de l'éducation nationale (septembre 2003), indique que « *les régions, acteurs principaux de la création et du financement des centres d'apprentissage, assument logiquement un rôle de contrôle technique et financier des centres (art. L. 116-4). Mais l'article R. 119-49 du même code mentionne aussi parmi les compétences des services académiques, l'inspection administrative et financière des centres et sections d'apprentissage. Cette ambiguïté des textes explique largement la très grande hétérogénéité des situations de contrôle de l'apprentissage selon les régions et les académies* ».

L'article R. 119-52 précise que les inspecteurs commissionnés « *sont notamment habilités à contrôler le montant et l'utilisation des fonds collectés par l'organisme gestionnaire au titre de la taxe d'apprentissage dans le cadre de l'article 4 du décret n° 72-283 du 12 avril 1972 modifié* ».

Les contrôles ci-dessus mentionnés peuvent conduire à des sanctions de nature administrative : dénonciation de la convention conclue avec le CFA par l'État ou la région, fermeture du centre, administration provisoire du centre en application de l'article R. 116-36 du code du travail, etc.

Un rapport est transmis au comité départemental de l'emploi chaque fois que les inspecteurs territoriaux de l'éducation nationale établissent un manquement aux dispositions du code du travail relatives à l'apprentissage. Lorsque le manquement met en cause la gestion ou le fonctionnement d'un CFA ou d'une section d'apprentissage, en application de l'article R. 119-51 du code du travail, le rapport est transmis au comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle ainsi qu'au conseil régional confirmant la vocation régulatrice de ce type de contrôle sur le plan administratif.

La Cour des comptes dans son relevé de constatations provisoires de septembre 2003 relatif au contrôle de l'apprentissage par les inspecteurs territoriaux de l'éducation nationale indiquait que **les missions administratives et financières des inspecteurs territoriaux effectuées pour le compte des régions** sont de moins en moins fréquentes et réalisées hors délégation de compétences ou sans convention actualisée et, dès lors, **dénuées de toute portée juridique**.

Le rapport d'enquête sur la taxe d'apprentissage des inspections générales, précité, conclut quant à lui au « *désengagement marqué des services académiques d'inspection de l'apprentissage du contrôle de l'emploi des fonds par les CFA, leur intervention se bornant le plus souvent à la dimension pédagogique de l'enseignement* ».

Pour les auteurs de ce rapport, la gestion de la taxe d'apprentissage « *se caractérise par un éclatement des responsabilités et des intervenants, générateur de multiples conflits de compétences négatifs. Cet émiettement n'est pas compensé par une animation et une mise en œuvre coordonnées de la politique des contrôles ou des remontées d'informations* ».

II. LE DISPOSITIF PRÉVU PAR LE PRÉSENT ARTICLE

A. LE CONTRÔLE DES ORGANISMES BÉNÉFICIAIRES DE LA TAXE D'APPRENTISSAGE

Un **nouvel article L. 119-1-2** est inséré par le présent article dans le code du travail, afin de renforcer les modalités de contrôle des organismes bénéficiaires de la taxe d'apprentissage.

Le nouvel article L.119-1-2 du code du travail prévoit **les modalités de contrôle et de sanction** suivantes :

- l'Etat exerce un **contrôle administratif et financier** sur les établissements bénéficiaires de fonds versés par les organismes collecteurs et sur les dépenses de fonctionnement des organismes gestionnaires de CFA prises en charge par des organismes collecteurs ;
- les **agents chargés du contrôle de la formation professionnelle**, sans préjudice des attributions des corps d'inspection en matière d'apprentissage, peuvent exercer le contrôle financier et administratif mentionné ci-dessus. Des contrôles conjoints peuvent être réalisés. On regrettera que les recommandations du rapport d'enquête n'aient pas été suivies et qu'un plan de contrôle régional annuel ne soit pas défini. Les administrations compétentes pour réaliser des inspections administratives et financières dans les établissements bénéficiaires et dans les organismes gestionnaires de centres de formation d'apprentis sont **tenues de communiquer aux agents chargés du contrôle de la formation professionnelle les renseignements et documents nécessaires à l'accomplissement de leur mission**, les contrôles doivent ainsi être facilités ce qui devrait éviter la redondance des interventions des corps d'inspection ;
- le contrôle s'effectue dans les conditions prévues par l'article L. 991-8 du code du travail, c'est-à-dire qu'il s'agit d'un contrôle sur pièce et sur place, comme le contrôle auquel peuvent être soumis les organismes collecteurs de la taxe (cf. article 20 du présent projet de loi) ;
- les fonds indûment utilisés ne sont pas **admis et donnent lieu à rejet**. Les établissements bénéficiaires doivent verser au Trésor public une somme égale au montant des rejets. Les décisions de versement au Trésor public sont prises par l'autorité de l'État en charge de la formation professionnelle. Le comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle en est tenu informé. Les modalités de recouvrement sont identiques à celles prévues pour le recouvrement des taxes sur le chiffre d'affaire ;
- enfin, les sanctions **pénales prévues par les articles 1741 et 1750 du code général des impôts seront applicables**, soit une amende comprise entre 37.500 euros et 75.000 euros selon la gravité de l'infraction et une peine d'emprisonnement de cinq ans, ainsi qu'une interdiction temporaire de trois ans d'exercer l'activité de formation, assortie d'une amende de 18.000 euros et d'un emprisonnement de deux ans.

Ces dispositions doivent garantir une plus grande efficacité du contrôle de l'apprentissage en général.

B. L'INTERDICTION DE LA PRATIQUE DU « COURTAGE »

Le présent article introduit un **nouvel article L. 119-1-3** dans le code du travail tendant à **interdire** aux établissements bénéficiaires et aux établissements gestionnaires de centres de formation d'apprentis de **rémunérer les services d'un tiers dont l'entremise aurait pour objet de leur permettre de recevoir des fonds des organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage ou de bénéficier d'une prise en charge de dépenses de fonctionnement** par ces organismes.

Ces dispositions sont conformes **aux recommandations du rapport d'enquête sur la taxe d'apprentissage** précité.

Elles devraient permettre de mettre un terme à un **mécanisme d'évasion des ressources** de la taxe d'apprentissage engendré par le développement de pratiques de courtage, conséquences du principe de libre affectation de la taxe par les entreprises.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

ARTICLE 35

Réduction d'impôt sur le revenu pour les tuteurs de chômeurs ou de titulaires de minima sociaux qui créent ou reprennent une entreprise

Commentaire : le présent article instaure une réduction d'impôt de 1.000 euros au titre d'une aide apportée aux chômeurs ou aux titulaires de minima sociaux qui créent ou reprennent une entreprise.

D'après le programme n° 11 « Encourager la création de leur propre emploi par les chômeurs et les personnes en situation précaire » du plan de cohésion sociale présenté le 30 juin 2004 par M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, 46 % des créations d'entreprises sont le fait de chômeurs (35 %), d'allocataires de l'ASS (4 %) ou du RMI (7 %).

Or, bien que le taux de survie de ces entreprises soit réputé supérieur à la moyenne nationale, *« nombreux sont les demandeurs d'emploi qui, désireux d'entreprendre, ne peuvent franchir le pas, faute de moyens, de soutien ou d'accès au capital »*.

I. UNE MESURE ORIGINALE ET ENCADRÉE

La nouvelle mesure sera portée par un nouvel article 200 *octies* inséré dans le code général des impôts.

A. UNE NOUVELLE MESURE EN SYNERGIE AVEC D'AUTRES DISPOSITIONS DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE

Le plan de cohésion sociale projette d'atteindre 100.000 créations d'emplois par des chômeurs entrepreneurs au cours des cinq prochaines années.

A cette fin, outre le présent encouragement à une aide aux chômeurs ou aux titulaires de minima sociaux qui créent ou reprennent une entreprise, le plan s'appuie également sur deux autres mesures.

La prolongation, dans certaines conditions, du bénéfice de l'ACCRES (aide aux chômeurs créateurs et repreneurs d'entreprises) constitue la première

mesure. Ainsi, en application de l'article 34 du présent projet de loi, l'exonération totale ou partielle de cotisations sociales du revenu du créateur d'entreprise travailleur indépendant devrait être portée à trois ans lorsque ce revenu est inférieur au SMIC, pourvu que le créateur ait opté pour le statut de « micro entreprise ». D'après l'exposé des motifs du présent projet, l'extension de l'aide à la création d'entreprise pourrait déclencher la réalisation d'environ 40.000 projets d'entreprise supplémentaires, et, d'après le plan de cohésion sociale précité, « *le coût total de l'ACCRES atteindrait environ 300 millions d'euros à terme (contre 120 millions d'euros aujourd'hui)* ».

La seconde mesure consiste en l'abondement d'un fonds garanti par l'Etat, qui pourra couvrir les prêts consentis par les guichets bancaires à vocation sociale à des personnes physiques (chômeurs, allocataires du RMI, travailleurs en reconversion) ou morales (associations, très petites entreprises, structures d'insertion, etc.), ainsi que l'apport en fonds propres pour les créateurs d'entreprise. Cet abondement fait l'objet d'une programmation à l'article 38 du présent projet de loi (cf. *supra* le II de l'exposé général).

B. UNE MESURE A PRIORI TRÈS ENCADRÉE

Le nouvel article 200 *octies* encadre précisément l'avantage fiscal octroyé au tuteur, au titre de l'aide apportée aux chômeurs ou aux titulaires de minima sociaux qui créent ou reprennent une entreprise.

1. Le régime général de la réduction d'impôt

Au moment de la conclusion de la convention, le créateur d'entreprise doit être inscrit à l'ANPE, ou être titulaire du revenu minimum d'insertion ou de l'allocation de parent isolé.

Les créateurs d'entreprise éligibles au présent dispositif sont définis dans les termes les plus larges : il s'agit de « *ceux qui créent ou reprennent une entreprise industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale, soit à titre individuel, soit sous la forme d'une société dont ils exercent effectivement le contrôle* ».

Le présent article renvoie à un décret en Conseil d'Etat pour préciser les justificatifs à fournir par les contribuables.

2. Les prescriptions de nature à garantir la consistance du tutorat

Certaines des prescriptions du présent article sont de nature à rassurer sur le « sérieux » de l'aide ouvrant droit au bénéfice de la réduction d'impôt.

Ainsi, l'aide est prodiguée dans le cadre d'« *une convention annuelle (...) conclue entre le contribuable, le créateur de l'entreprise et une maison*

de l'emploi mentionnée à l'article L. 311-10 du code du travail dont relève ce dernier ». En outre, « la maison de l'emploi lui délivre un document attestant la bonne exécution de la convention lorsque celle-ci prend fin ».

Par ailleurs, il est précisé que « le contribuable doit apporter son aide pour l'ensemble des diligences et démarches qui doivent être réalisées pour la création ou la reprise de l'entreprise et le démarrage de son activité », et qu'« il doit justifier, à cet effet, d'une expérience professionnelle ».

Il est prévu que le décret en Conseil d'Etat précité, fixant les modalités d'application du présent article, précise « notamment » le cahier des charges auquel doit se conformer la convention tripartite, les obligations du contribuable et du bénéficiaire, ainsi que « la durée de l'engagement et les conditions du renouvellement de la convention ».

Pour limiter au maximum les risques de tutorats « de complaisance », il est précisé que chaque tuteur ne peut conclure simultanément plus de deux conventions de tutorat et ne peut en conclure avec ses descendants, ascendants, conjoint, concubin ou partenaire d'un pacte civil de solidarité (PACS).

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

A. UNE PETITE « NICHE FISCALE »

Si le présent dispositif ne s'inscrit pas précisément dans le mouvement attendu de remise en cause des « niches fiscales », il ne semble pas non plus de nature à compromettre le rendement de l'impôt sur le revenu dans des proportions significatives.

Il est prévu que « la réduction d'impôt, d'un montant forfaitaire de 1.000 euros, est accordée au titre de l'année au cours de laquelle la convention prend fin ».

Votre rapporteur pour avis « pressent » que ce montant est bien calibré : il paraît suffisamment incitatif pour ne pas décourager les bonnes volontés qui devront se conformer à un cahier des charges vraisemblablement¹ exigeant, et suffisamment bas pour ne pas susciter de vocations factices.

D'après les informations communiquées à votre rapporteur pour avis par le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, **le coût total**

¹ D'après les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, le décret en Conseil d'Etat précité devrait notamment énumérer l'ensemble des démarches donnant lieu à un accompagnement, ainsi que la fréquence des rencontres avec le tuteur.

du présent dispositif peut être évalué à 15 millions d'euros en 2006 sur la base d'un **nombre de création d'entreprises estimé à 15.000 en 2005** (le décalage d'un an est propre aux règles de liquidation de l'impôt sur le revenu), avec une montée en puissance progressive jusqu'en 2008, la dépense fiscale atteignant alors 25 millions d'euros, pour 25.000 entreprises créées.

Si, d'aventure, le dispositif rencontrait un succès insuffisant, ou s'il s'avérait inadéquat, sa suppression ne conduirait pas à remettre en cause des « situations acquises » en raison de la limitation du nombre de conventions : compte tenu de l'ensemble des restrictions énumérées ci-dessus, on ne pourra vraisemblablement pas faire « profession » de tuteur.

B. UN POSSIBLE EFFET DE LEVIER

Le scénario figurant dans le plan de cohésion sociale convainc par sa simplicité : « *La maison de l'emploi accompagnera les chômeurs désireux de créer leur entreprise. Elle les mettra en relation avec des entrepreneurs et des cadres expérimentés qui joueront un rôle de tuteur. Le créateur d'entreprise bénéficiera ainsi d'une aide technique et d'un portefeuille de relations* ».

Le degré de mobilisation des maisons de l'emploi et la qualité de l'information des tuteurs potentiels conditionneront évidemment le succès du présent dispositif. Et la proportion d'entreprises viables qui naîtront sous ses auspices décidera de sa véritable rentabilité, fonction des retours en terme d'activité, d'emploi, et de rentrées fiscales : **1.000 euros pour une entreprise qui produit, qui recrute, qui finit par payer des charges et des impôts, c'est peu, mais 1.000 euros pour une entreprise qui sombre malgré les aides, c'est beaucoup.**

*

Votre rapporteur pour avis souhaite remédier à une incohérence rédactionnelle du présent article. Votre commission des finances proposera ainsi **un amendement de clarification**, qui établira nettement que la convention tripartite précitée, plus précisément qu'« *annuelle* », est « d'une durée d'un an renouvelable », et que le Conseil d'Etat fixe seulement « *les conditions* [de son] *renouvellement*, et non pas « *la durée de l'engagement* », puisqu'elle d'un an. En outre, **afin de réduire le risque de susciter certaines vocations factices pour le « tutorat », un second amendement** de votre commission des finances précisera que les contribuables fournissant une aide à une entreprises dont ils détiennent, directement ou indirectement, une fraction du capital social, ne sont pas éligibles au présent dispositif.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article ainsi modifié.

ARTICLE 43

Allongement de la durée d'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) en faveur des bailleurs sociaux et extension du dispositif aux départements d'outre-mer (DOM)

Commentaire : le présent article propose d'une part, de porter de quinze ans à vingt-cinq ans la durée d'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) au bénéfice des bailleurs sociaux pour les logements réalisés entre le 1^{er} juillet 2004 et le 31 décembre 2009 et, d'autre part, d'étendre l'ensemble du dispositif d'exonération de TFPB en faveur des bailleurs sociaux aux départements d'outre-mer (DOM).

I. LE DROIT EXISTANT

A. L'EXONÉRATION DE TFPB EN FAVEUR DES BAILLEURS SOCIAUX

1. Le dispositif d'exonération

a) L'exonération des logements construits

Le I de l'article 1384 A du code général des impôts (CGI) prévoit que les constructions neuves affectées à l'habitation principale et financées à concurrence de plus de 50 % au moyen des prêts aidés par l'Etat prévus à l'article R. 331-1 du code de la construction et de l'habitation sont exonérées de la taxe foncière sur les propriétés bâties pendant une durée de quinze ans à compter de l'année qui suit celle de leur achèvement.

Cette exonération s'applique aux constructions de logements neufs à usage locatif et affectés à l'habitation principale, mentionnés au 3^o et 5^o de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation (CCH), financés par des prêts PLA-I¹ et PLUS² distribués par la Caisse des dépôts et consignations et les prêts PLS³ distribués par la Caisse des dépôts et consignations, le Crédit Foncier de France ou tout autre organisme de crédit ayant conclu une convention avec la Caisse des dépôts et consignations.

¹ Prêt locatif aidé d'intégration.

² Prêt locatif à usage social.

³ Prêt locatif social.

b) L'exonération des logements acquis

Le I de l'article 1384 C du CGI prévoit que les logements acquis en vue de leur location avec le concours financier de l'Etat ou avec une subvention de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine sont exonérés de la taxe foncière sur les propriétés bâties pendant une durée de quinze ans à compter de l'année qui suit celle de leur acquisition.

Cette exonération vise les acquisitions de logements financés à l'aide des prêts prévus à l'article R. 331-1 du CCH (prêts PLA-I, PLUS et PLS).

2. Le dispositif de compensation

Les pertes de recettes résultant de ces exonérations sont compensées, en application de l'article L. 2335-3 du code général des collectivités territoriales, qui dispose : « *Lorsque les exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties, prévues aux articles 1384 et 1384 A, 1384 C et 1384 D du code général des impôts et aux I et II bis de l'article 1385 du même code, entraînent pour les communes une perte de recettes substantielle, ces collectivités ont droit à une compensation par l'Etat dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat* ».

La prolongation de l'exonération, au-delà des quinze ans actuellement applicable, sera donc compensée dans les mêmes conditions que l'exonération actuellement en vigueur.

B. L'EXONÉRATION DE TFPB DANS LES DOM

1. L'absence de base légale

Le dispositif d'exonération exposé ci-dessus n'est pas applicable aux DOM.

En effet, les articles 1384 A et 1384 C du code général des impôts s'appliquent aux logement mentionnés aux 3° et 5° de l'article L. 351-2 du CCH, c'est-à-dire à des logements donnant droit au bénéfice de l'aide personnalisée au logement (APL). Or le dispositif de l'APL n'est pas applicable aux DOM. La loi n° 77-1 du 3 janvier 1977 portant réforme de l'aide au logement, qui a créé l'APL, n'a pas été rendue applicable aux départements d'outre-mer en raison du maintien d'une aide à la pierre forte.

2. L'exonération appliquée de fait

Toutefois, d'après les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, tant auprès de l'Union sociale pour l'habitat qu'auprès du ministère de l'outre-mer et du secrétariat d'Etat au logement, un dispositif d'exonération est appliqué en vertu d'une pratique administrative, aux logements bénéficiant des prêts LLS (logement locatif social) et LLTS (logement locatif très social). Cette exonération est, comme en métropole, d'une durée de quinze ans.

Ces deux prêts sont servis par la Caisse des dépôts et consignations et financés par le livret A. Les plafonds de ressources du LLS sont ceux de la zone 3¹ de la métropole minorés de 10 % ; ceux du LLTS leur sont inférieurs de 25 %². Ces prêts sont associés à des subventions beaucoup plus importantes qu'en métropole et s'accompagnent, en outre, du bénéfice du taux réduit de TVA (2,1 % au lieu de 8,5 %).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. L'ALLONGEMENT DE LA DURÉE D'EXONÉRATION

Le présent article propose de porter la durée des exonérations de TFPB prévues par les articles 1384 A (logements neufs) et 1384 C (logements acquis) du CGI de quinze à vingt-cinq ans, lorsque ces réalisations bénéficient d'une décision de subvention ou de prêt aidé prise entre le 1^{er} juillet 2004 et le 31 décembre 2009, c'est-à-dire pendant la durée de mise en œuvre du plan de cohésion sociale.

B. L'EXTENSION AUX DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

Le présent article propose d'étendre aux DOM les exonérations prévues par les articles 1384 A et 1384 C du CGI.

L'allongement à vingt-cinq ans de la durée de cette exonération leur serait également applicable.

¹ La réglementation des aides au logement comporte un découpage du territoire métropolitain en zones géographiques (zones « PLUS », en référence au prêt locatif à usage social). La zone 3 couvre, en simplifiant, le territoire métropolitain hors Ile-de-France, hors villes de plus de 100.000 habitants, hors zones d'urbanisation et villes nouvelles.

² Il s'agit, en simplifiant, de prêts équivalents, aux PLUS (prêt locatif à usage social) et PLA-I (prêt locatif aidé d'intégration) métropolitains.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

A. L'ALLONGEMENT DE LA DURÉE D'EXONÉRATION DE TFPB

L'exonération de TFPB a été ramenée de vingt-cinq à quinze ans en 1972, pour les logements réalisés après le 1^{er} janvier 1973. Par conséquent, à partir de 1989, deux générations de logements sont entrées dans le champ de la TFPB, ce qui, joint à une hausse des taux de cette taxe, a contribué à la forte dégradation de la situation financière des organismes HLM au cours de la décennie 1990. L'année 2001 a toutefois marqué une rupture dans la hausse régulière de la TFPB, grâce à des mesures prises en lois de finances initiale pour 2002 et 2003. **En 2002, la TFPB acquittée par les organismes HLM représentait 9,9 % des loyers, contre 6,6 % neuf ans plus tôt.**

Evolution de la TFPB acquittée par les organismes d'HLM

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Logements taxés (en milliers)	1 906	2 114	2 311	2 521	2 724	2 920	2 989	3 051	3 108	3 119
TFPB (en millions d'euros)	555	666	769	892	997	1 134	1 185	1 225	1 140	1 207
TFPB / Loyers	6,60%	7,40%	8,10%	8,80%	9,50%	10,40%	10,50%	10,60%	9,70%	9,90%
TFPB / logement taxé (en euros)	291	315	333	354	366	388	396	402	365	387

Source : DGUHC

D'après les informations fournies par l'Union sociale pour l'habitat, **l'allongement de l'exonération de TFPB aurait un impact positif correspondant à une baisse de 3 % du loyer d'équilibre du prêt locatif à usage social (PLUS). Cet effet équivaldrait à une subvention de 4 % du prix de revient du logement réalisé.**

Par conséquent, l'allongement de la durée d'exonération proposée par le présent article constitue une mesure concrète tendant à favoriser la mise en œuvre des objectifs ambitieux du plan de cohésion sociale en matière de logement locatif social. **Votre rapporteur pour avis approuve ce dispositif incitatif, d'autant que ses effets sur l'équilibre des opérations de logement social sont immédiats, alors que son coût budgétaire ne sera effectif qu'à partir de 2021.** Ce coût budgétaire est difficilement chiffrable en raison des

incertitudes sur l'état du droit, l'évolution des taxes foncières (taux et assiette) et les hypothèses économiques (inflation) à l'horizon 2021... Néanmoins, d'après les informations fournies par le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, le coût a été estimé pour l'ensemble des opérations (métropole et DOM) à environ 60 millions d'euros en 2021 et 300 millions d'euros annuels en régime de croisière (de 2026 à 2031). Le coût des exonérations de TFPB en faveur du logement social est actuellement relativement modéré (5,8 millions d'euros, d'après les informations fournies par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie), ce qui est la contrepartie de l'évolution décrite ci-dessus (entrée progressive de deux générations de logements sociaux dans le champ de la TFPB au cours des années 1990).

Votre commission des affaires sociales a pris l'initiative d'un amendement de cohérence, tendant à modifier l'article 1388 *bis* du CGI qui prévoit un abattement de 30 % sur la TFPB des logements locatifs sociaux situés en zones urbaines sensibles appartenant à un organisme HLM ou à une SEM. Cet abattement s'applique au titre des impositions établies de 2001 à 2006 et a coûté jusqu'ici environ 106 millions d'euros par an. Il est proposé de proroger ce système pendant toute la durée du plan de cohésion sociale, c'est-à-dire jusqu'en 2009. Votre rapporteur pour avis approuve cette initiative.

B. L'EXTENSION DU DISPOSITIF AUX DOM

Le projet de loi de cohésion sociale est ici l'occasion de légaliser une pratique existante, ce que votre rapporteur pour avis ne peut qu'approuver. Cette extension a un coût nul puisque l'exonération existante de TFPB était déjà compensée par l'Etat.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

ARTICLE 46

Instauration d'une taxe spéciale d'équipement unique en faveur de certains établissements publics fonciers

Commentaire : le présent article institue une taxe spéciale d'équipement destinée au financement des interventions foncières des établissements publics fonciers créés par l'article 45.

I. LE DROIT EXISTANT

Actuellement, divers établissements publics fonciers peuvent instituer une taxe spéciale d'équipement, taxe additionnelle aux taxes foncières, à la taxe d'habitation et à la taxe professionnelle. Il existe six régimes de taxe spéciale d'équipement en métropole :

- **taxe spéciale d'équipement perçue au profit des établissements publics fonciers visés aux articles L. 324-1 et suivants du code de l'urbanisme (article 1607 *bis* du CGI) :** il s'agit des établissements publics fonciers locaux. Ceux-ci ont un caractère industriel et commercial et sont compétents pour réaliser des interventions foncières et des opérations d'aménagement. L'article 1607 *bis* du CGI, tel que modifié par l'article 193 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, dispose que le produit de cette taxe est arrêté chaque année par l'établissement public foncier local dans la limite d'un plafond fixé à 20 euros par habitant situé dans son périmètre ;

- **taxe spéciale d'équipement perçue au profit de l'établissement public d'aménagement de la Basse-Seine (article 1608 du CGI) :** son montant est plafonné à 6.860.000 euros ;

- **taxe spéciale d'équipement perçue au profit de l'établissement public foncier de Lorraine (article 1609 du CGI) :** son montant est limité à 15 millions d'euros par an¹ ;

¹ Soit 6,5 euros en moyenne par habitant (la Lorraine compte 2.310.376 habitants au recensement 1999).

- **taxe spéciale d'équipement perçue au profit de l'établissement public foncier du Nord-Pas-de-Calais (article 1609 A du CGI) :** son montant ne peut dépasser 9.147.000 euros par an¹ ;

- **taxe spéciale d'équipement perçue au profit de l'établissement public foncier de l'Ouest Rhône-Alpes (article 1609 E du CGI) :** son montant est limité à 4.573.000 euros annuels ;

- **taxe spéciale d'équipement perçue au profit de l'établissement public foncier de Provence-Alpes-Côte d'Azur (article 1609 F du CGI) :** son montant maximal est de 17 millions d'euros par an².

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

A. LA CRÉATION D'UNE NOUVELLE CATÉGORIE D'ETABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS

L'article 45 modifie le statut des établissements publics d'aménagement institués par les articles L. 321-1 à L. 321-9 du code de l'urbanisme. Il précise que certains de ces établissements pourront avoir une compétence limitée à la réalisation d'opérations foncières (à l'exclusion de l'aménagement). Ces établissements pourront être créés après avis des départements et des régions concernées là où les besoins de logement le nécessitent.

B. L'INSTITUTION D'UNE NOUVELLE TAXE SPÉCIALE D'ÉQUIPEMENT

Un régime de taxe spéciale d'équipement unique est créé au profit des établissements publics fonciers visés à l'article 45. Le nouvel article 1607 *ter* du code général des impôts prévoit que le produit de cette taxe est arrêté chaque année par le conseil d'administration de l'établissement public dans la limite d'un plafond fixé à 20 euros. Le montant de la taxe est réparti, dans les conditions définies au II de l'article 1636 B *octies* du CGI, entre les personnes assujetties aux taxes foncières, à la taxe d'habitation et à la taxe professionnelle.

¹ Soit 2,3 euros en moyenne par habitant (3.996.588 habitants au recensement 1999).

² Soit 3,8 euros en moyenne par habitant (4.506.151 habitants au recensement 1999).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Le présent article vise à prendre en compte les problèmes fonciers qui sont un obstacle majeur à la réalisation de logements nouveaux. La séparation de l'aménagement et du foncier, réalisée par le présent article, se justifie au regard de la directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services. Seules les opérations strictement foncières sont exclues du champ de cette directive. Les opérations d'aménagement entrent dans le champ concurrentiel et ne sauraient donc bénéficier d'une taxe affectée qui pourrait être considérée comme illégale au regard du régime des aides. Le présent article aménage le droit en conséquence, sans toutefois supprimer les différents régimes de taxe spéciale d'équipement existant actuellement. Votre rapporteur pour avis souligne qu'il faudra, à l'avenir, harmoniser et simplifier le droit des établissements publics fonciers, tant du point de vue de leurs régimes juridiques que des dispositions fiscales qui les concernent.

S'agissant du présent article, le choix d'un plafond de 20 euros est cohérent avec la disposition de la loi précitée relative aux libertés et responsabilités locales. D'après les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, le prélèvement maximum constaté, s'agissant des établissements publics fonciers locaux existant, est de 16 euros par habitant et par an. Le plafond de 20 euros est donc conçu assez largement, en sorte qu'il n'ait pas à être modifié chaque année en loi de finances. Ce plafond sera une incitation au changement de statut de la part des établissements publics particuliers mentionnés ci-dessus, dont les plafonds de prélèvement sont plus restrictifs que celui proposé par le présent article. Il faut souligner que ce plafond de 20 euros est bien un plafond et non un objectif à atteindre... Dans les faits, c'est au moment de la création de l'établissement public foncier que le produit de la taxe est le plus important. Il décroît ensuite.

Votre commission vous propose d'adopter un amendement de coordination, afin que la création de cette nouvelle taxe spéciale d'équipement soit prise en compte au II de l'article 1636 B *octies* du code général des impôts, ainsi qu'à l'article 1636 C du même code.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article ainsi modifié.

ARTICLE 51

Majoration du taux de la déduction forfaitaire du dispositif d'amortissement « de Robien » en vue de favoriser la location à des associations d'insertion

Commentaire : le présent article tend à supprimer le dispositif « *Lienemann* » et à la remplacer par une modalité spécifique nouvelle du dispositif « *de Robien* ».

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE DISPOSITIF « LIENEMANN »

Les propriétaires de logements loués à des personnes aux ressources très modestes, en vertu d'un bail conclu, reconduit ou renouvelé depuis le 1^{er} janvier 2002, peuvent bénéficier d'une déduction forfaitaire de 60 % sur leurs revenus fonciers. Ce régime est prévu au e du 1^o du I. de l'article 31 du code général des impôts (CGI). Il s'adresse aux bailleurs de logements affectés à la résidence principale du locataire prenant l'engagement que le loyer et les ressources du locataire n'excéderont pas certains plafonds.

Il n'est pas possible de cumuler, pour un même logement, le bénéfice de cette déduction forfaitaire majorée et celui de l'amortissement « *Besson* » ou « *de Robien* ».

Le propriétaire peut être une personne physique ou un l'associé d'une société non soumise à l'impôt sur les sociétés (sociétés civiles immobilières, sociétés civiles de placement immobilier).

Plafonds annuels de ressources du dispositif Lienemann (2003)

(en euros)

	Zone A¹	Zone B²	Zone C³
Personne seule	13.723	10.606	9.280
Couple marié	20.509	14.162	12.474
Personne seule ou couple marié ayant 2 personnes à charge	29.532	20.561	18.074

Les plafonds de loyer mensuel, charges non comprises, sont fixés à :

- 8,3 euros par mètre carré en zone A ;
- 4,7 euros par mètre carré en zone B ;
- 4,2 euros par mètre carré en zone C.

B. LE DISPOSITIF « DE ROBIEN »

Le dispositif « *de Robien* » est prévu par le h du 1° du I. de l'article 31 du CGI (loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 « Urbanisme et habitat »). En vertu de ces dispositions, les particuliers qui acquièrent, à compter du 3 avril 2003, des logements neufs ou des logements vétustes à réhabiliter destinés à la location peuvent déduire de leurs revenus fonciers, sous la forme d'un amortissement, jusqu'à 65 % du montant de leur investissement sur quinze ans : 40 % répartis sur les cinq premières années et 25 % répartis sur les dix années suivantes. La déduction est applicable dans les mêmes conditions aux logements que le contribuable fait construire (déclaration d'ouverture de chantier avant le 3 avril 2004), aux locaux affectés à un usage autre que l'habitation acquis à compter du 3 avril 2003 et que le contribuable transforme en logements, ainsi qu'aux logements acquis à compter de la même date qui font l'objet de travaux de réhabilitation leur permettant d'acquérir des performances techniques voisines de celles des logements neufs.

Ce dispositif concerne les logements neufs acquis à compter du 3 avril 2003. Il comporte une déduction forfaitaire réduite à 6 % (au lieu de 14 % en droit commun).

¹ Zone A : il s'agit de l'agglomération parisienne, de la côte d'Azur et du Genevois français.

² Zone B : agglomérations de plus de 50.000 habitants et certaines communes situées aux franges de l'agglomération parisienne et en zones littorales ou frontalières.

³ Zone C : Autres communes situées en France ou dans les DOM.

Ce dispositif n'est pas soumis à une condition de ressources des locataires. Il est, en revanche, soumis à des plafonds de loyers mensuels qui sont sensiblement plus élevés que ceux du dispositif décrit plus haut. Ces plafonds sont les suivants :

- 18 euros par mètre carré en zone A ;
- 12,5 euros par mètre carré en zone B ;
- 9 euros par mètre carré en zone C.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Il est proposé de remplacer le dispositif « *Lienemann* » par un dispositif incitatif à l'investissement locatif, qui serait une modalité particulière du dispositif « *de Robien* ».

Le présent article relève de 6 % à 40 % le taux de la déduction forfaitaire applicable aux logements pour lesquels l'option pour la déduction au titre de l'amortissement « *de Robien* » a été exercée et qui sont donnés en location à des associations d'insertion, c'est-à-dire à des organismes sans but lucratif ou à des unions d'économie sociale ayant été agréés à cet effet par le représentant de l'Etat dans le département.

Pour bénéficier de la hausse de la déduction forfaitaire, cette location devra être effectuée sous conditions de loyer et de ressources. Ces plafonds seront fixés par décret. Ils devront être inférieurs à ceux du dispositif « *Besson* » pour l'ancien, c'est-à-dire inférieurs aux plafonds suivants :

Plafonds annuels de ressources dans le dispositif « *Besson* » pour l'ancien (2003)

(en euros)

	Zone A ¹	Zone B ²	Zone C ³
Personne seule	27.446	21.211	18.560
Couple marié	41.018	28.325	24.947
Personne seule ou couple marié ayant 2 personnes à charge	59.063	41.122	36.146

¹ Zone A : il s'agit de l'agglomération parisienne, de la côte d'Azur et du Genevois français.

² Zone B : agglomérations de plus de 50.000 habitants et certaines communes situées aux franges de l'agglomération parisienne et en zones littorales ou frontalières.

³ Zone C : Autres communes situées en France ou dans les DOM.

Les plafonds de loyer mensuel, charges non comprises, devront, quant à eux, être inférieurs à :

- 14,4 euros par mètre carré en zone A ;
- 9,4 euros par mètre carré en zone B ;
- 6,8 euros par mètre carré en zone C.

Parallèlement, le dispositif « *Lienemann* » serait supprimé. Les contribuables qui ont précédemment opté pour ce dispositif pourront continuer à en bénéficier sans pouvoir toutefois renouveler l'engagement au-delà de trois ans. La mesure envisagée permettrait au bailleur, à l'expiration de son engagement, de demander le bénéfice du dispositif « *Besson* » en faveur de l'ancien, sans qu'il soit besoin de louer à un nouveau locataire.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Le nouveau dispositif envisagé constitue une incitation à l'investissement locatif social. C'est son principal intérêt par rapport au dispositif « *Lienemann* » qui s'applique, quant à lui, aux logements anciens (répondant à certaines normes d'habitabilité).

Le nouveau dispositif est également innovant en ce qu'il prévoit la location à un organisme sans but lucratif ou à une union d'économie sociale, qui constituera un intermédiaire entre le propriétaire et le locataire.

Au total, le présent article est conforme à l'esprit du plan de cohésion sociale, en tant qu'il est susceptible de renforcer l'investissement locatif privé tout en comportant des contreparties sociales.

Le coût de la déduction majorée n'a pas pu, à ce stade, être chiffré par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Ce coût est contrebalancé par la suppression progressive de la dépense fiscale du dispositif « *Lienemann* »¹.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

¹ Cette dépense fiscale est de l'ordre de 20 millions d'euros en 2003 et 30 millions d'euros en 2004.

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 51

**Exonération d'impôt sur les sociétés en faveur
des unions d'économie sociale**

Commentaire : le présent article additionnel propose d'étendre aux unions d'économie sociale le dispositif d'exonération d'impôt sur les sociétés existant en faveur des organismes oeuvrant pour le logement social.

I. LE DROIT EXISTANT

*A. L'EXONÉRATION D'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS EN FAVEUR DU
LOGEMENT SOCIAL*

1. Le régime en vigueur jusqu'au 1^{er} janvier 2005

Pour tenir compte des difficultés liées à leur champ d'intervention, les différents organismes oeuvrant en faveur du logement des personnes en difficulté ne sont pas assujettis aux impôts commerciaux que sont notamment l'impôt sur les sociétés (IS) et l'imposition forfaitaire annuelle.

Le 1. de l'article 207 du code général des impôts exonère ainsi d'IS les offices publics et sociétés d'habitation à loyer modéré (4^o), les offices publics d'aménagement et de construction (4^{o bis}), de même que les associations loi 1901 exonérées de TVA en raison de leur activité (5^{o bis}).

2. Le régime institué par la loi de finances initiale pour 2004

Le I de l'article 96 de la loi n° 2003-1313 du 30 décembre 2003, portant loi de finances initiale pour 2004, a modifié l'article 207 précité. L'application de ce paragraphe I est reportée au 1^{er} janvier 2005¹.

¹ D'après les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, certaines difficultés pratiques pourraient toutefois entraîner un report au 1^{er} janvier 2006 de la mise en œuvre de cet article, si une initiative législative est prise en ce sens.

Cette disposition élargit le champ de l'exonération, tout en la ciblant sur les seules activités d'intérêt général définies comme la construction, l'acquisition, l'attribution et la gestion de logements locatifs destinés à des personnes dont les revenus sont inférieurs à des plafonds et certaines activités annexes. Seront désormais exonérés les organismes d'HLM mentionnés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation, les sociétés d'économie mixte (SEM) visées à l'article L. 481-1-1 du même code et les sociétés anonymes de coordination entre organismes d'HLM mentionnées à l'article L. 423-1-1 du même code (nouveau 4° du 1. de l'article 207 du CGI).

B. L'ASSUJETISSEMENT DES UNIONS D'ECONOMIE SOCIALE

1. Le statut des UES

Les articles 19 *bis* et suivants de la loi modifiée n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération définissent le statut des UES.

Celles-ci sont « *des sociétés coopératives qui ont pour objet la gestion des intérêts communs de leurs associés et le développement de leurs activités* ». L'article 19 *bis* de la loi précitée dispose : « *Dans ces unions, 65 % au moins des droits de vote doivent être détenus par des sociétés coopératives, des mutuelles régies par le code de la mutualité, des organismes de mutualité agricole, des sociétés d'assurance à forme mutuelle, des sociétés d'assurances mutuelles et unions de mutuelles régies par le code des assurances, des associations déclarées régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 ou par les dispositions applicables dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, des unions ou fédérations de ces sociétés ou associations* ».

Les UES sont donc, en quelque sorte, des groupements d'intérêt économique constitués entre entreprises de l'économie sociale.

2. L'assujettissement des UES à l'IS

Les UES sont des sociétés commerciales qui, en l'état actuel du droit, ne peuvent échapper à l'impôt sur les sociétés et à l'imposition forfaitaire annuelle¹.

¹ Il convient toutefois d'évoquer un jugement du Tribunal administratif de Grenoble, à propos d'une UES ayant pour objet « la gestion des intérêts communs de ses associés et le développement de leurs activités, notamment pour améliorer les conditions d'insertion dans un habitat normal de populations défavorisées ». Le Tribunal a considéré que cette société commerciale pouvait bénéficier des exonérations applicables aux organismes sans but lucratif (TA Grenoble, 18 octobre 2001, n° 98844/4,00600/4 et 012304/4).

Dans le domaine du logement social, seules sont assujetties à l'impôt sur les sociétés les unions d'économie sociale, même lorsqu'elles œuvrent en faveur du logement des plus démunis et qu'elles sont gérées de façon désintéressée. Cet assujettissement au droit commun est d'autant plus étonnant que l'article L. 365-1 du code de la construction et de l'habitation dispose que « *constituent des activités d'utilité sociale, lorsqu'elles sont réalisées par des organismes sans but lucratif ou des unions d'économie sociale, les activités soumises à agrément visées par la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement et par la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions* ».

De plus, les unions d'économie sociale constituent très généralement des structures de portage de la propriété immobilière, des structures de maîtrise d'ouvrage ou des agences immobilières à vocation sociale créés par des associations, reconnues de bienfaisance ou d'utilité publique, qui œuvrent en faveur du logement des plus démunis et dont le rôle sur le plan quantitatif comme qualitatif, grâce aux dispositifs d'accompagnement social qu'elles ont mis en place, se renforce progressivement. Le choix de créer une union d'économie sociale est souvent dicté par l'Etat qui considère ces structures comme plus encadrées sur le plan comptable et donc plus aptes à recevoir des subventions publiques. Largement financées par l'Etat et les collectivités locales, ces structures ne sont pourtant pas considérées fiscalement comme elles devraient l'être.

Concrètement, les coûts d'exploitation des logements sociaux créés par les unions d'économie sociale sont ainsi artificiellement accrus en raison de la fiscalité qui leur est applicable. Celle-ci freine la constitution des réserves qui leur permettraient de faire face aux risques auxquels doit faire face toute structure ayant en charge une large propriété immobilière à vocation sociale. Elle empêche que soient créés par voie d'autofinancement des logements sociaux nouveaux.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article additionnel insère un 4° *quater* au 1. de l'article 207 du code général des impôts, visant à exonérer d'IS les unions d'économie sociale dont la gérance est désintéressée, pour leurs activités effectuées, dans le cadre du conventionnement prévu par l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation (aide personnalisée au logement), en faveur du logement des personnes défavorisées mentionnées à l'article 1^{er} de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement.

En effet, il est de la responsabilité du législateur d'introduire des dérogations fiscales en prenant en considération la nature de l'activité poursuivie plutôt que la forme juridique de la structure qui poursuit l'activité. En matière de logement social, ce principe paraît particulièrement justifié : **peu importe la forme juridique pourvu que l'activité mène à l'insertion par le logement des personnes défavorisées.**

Le présent article additionnel est conforme à l'esprit de l'article 96 de la loi de finances initiale pour 2004, qui a élargi les organismes bénéficiaires de l'exonération d'impôt sur les sociétés tout en ciblant cette exonération sur les seules activités d'intérêt général.

Un dispositif identique avait, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2004, recueilli un avis favorable de votre commission des finances. De même, pareille mesure avait, à nouveau, été présentée lors de l'examen du projet de loi portant soutien à la consommation et à l'investissement. Lors de la discussion en séance publique, le secrétaire d'Etat au budget s'était à nouveau engagé à conduire une réflexion sur la question du régime fiscal des UES¹.

Le coût du présent article additionnel devrait être marginal, puisque, d'après les informations fournis par les professionnels, il existerait une cinquantaine d'UES agréées dans le domaine du logement social.

Le projet de loi de cohésion sociale paraît donc propice à l'adoption d'une disposition technique importante pour le bon fonctionnement de structures assurant aujourd'hui une mission de logement très social et d'accompagnement.

Décision de la commission : votre commission vous demande d'adopter le présent article additionnel.

¹ In JO Débats Sénat, séance du 15 juillet 2004.

ARTICLE 52

Exonération de contribution sur les revenus locatifs (CRL) afin de favoriser la remise sur le marché de logements vacants

Commentaire : le présent article vise à exonérer de CRL pendant trois ans les logements vacants remis sur le marché et loués à des personnes bénéficiant de revenus modestes, par le biais d'un conventionnement avec l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH).

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA CONTRIBUTION SUR LES REVENUS LOCATIFS (CRL)

A partir de 1998, l'ancien droit de bail et sa taxe additionnelle sur les loyers ont été supprimés et remplacés par deux contributions : la contribution représentative du droit de bail (CRDB) et une contribution additionnelle à celle-ci. La CRDB a été supprimée en 2001. Elle s'est appliquée pour la dernière fois aux loyers perçus en 2000. Pour les loyers perçus depuis le 1^{er} janvier 2001, seule subsiste la contribution additionnelle devenue une contribution autonome dénommée contribution sur les revenus locatifs (CRL).

La CRL (article 234 *nonies* du CGI) est applicable aux revenus tirés de la location de locaux situés dans des immeubles achevés depuis quinze ans au moins au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. Les immeubles ne donnent pas lieu à contribution s'ils ont subi depuis moins de quinze ans des transformations susceptibles de les assimiler à des constructions nouvelles, à moins qu'ils aient fait l'objet de travaux d'agrandissement, de construction ou de reconstruction financés avec le concours de l'ANAH.

Cette imposition est associée à l'impôt sur le revenu pour les personnes physiques et l'impôt sur les sociétés pour les personnes morales (même non soumises à cet impôt). La CRL est assise sur le montant des recettes nettes perçues au titre de la location. Elle est calculée au taux de 2,5 %.

B. LES EXONÉRATIONS

Le III de l'article 234 *nonies* du CGI est relatif aux différents cas d'exonération de CRL. Sont notamment exonérés les loyers dont le montant annuel, par local, n'excède pas 1.830 euros, ainsi que les revenus des immeubles appartenant aux organismes HLM. Les revenus des locations de logements consenties à des personnes défavorisées par des organismes sans but lucratif agréés à cet effet sont également exonérés, ainsi que les revenus des immeubles appartenant aux sociétés d'économie mixte de construction ou ayant pour objet la rénovation urbaine ou la restauration immobilière dans le cadre d'opérations confiées par les collectivités publiques.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article ajoute au III de l'article 234 *nonies* précité un 11° qui exonère de CRL les logements ayant fait l'objet, après une vacance continue de plus de douze mois, d'une mise en location assortie d'une convention conclue avec l'ANAH.

Cet allègement fiscal est ciblé en faveur des bailleurs privés qui remettent sur le marché un logement vacant et qui s'engagent à le louer, par le biais du conventionnement, à des personnes bénéficiant de ressources modestes.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Cette mesure participe au programme en faveur de la « mobilisation du parc privé », prévu par le présent projet de loi.

On rappellera que l'article 51 de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre l'exclusion avait mis en place une taxe sur les logements vacants au profit de l'ANAH. Le produit de cette taxe est évalué à 15 millions d'euros pour 2004.

La mesure instituée par le présent article a le même objectif, à savoir la remise sur le marché des logements vacants. Toutefois, cette mesure présente l'avantage d'être un dispositif d'incitation plutôt que de sanction. De surcroît, le présent article tend à ce que les personnes disposant de ressources modestes bénéficient en priorité de la remise sur le marché de logements vacants.

Le coût de cette mesure est estimé à 2 millions d'euros pour 2005, d'après les informations fournies par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Il faut rapporter ce coût au produit total de la CRL, à savoir 600 millions d'euros (dont 440 millions d'euros associés à l'impôt sur le revenu et 160 millions d'euros associés à l'impôt sur les sociétés).

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

ARTICLE 59

Réforme de la dotation de solidarité urbaine

Commentaire : le présent article propose d'abonder la dotation de solidarité urbaine (DSU) de 120 millions d'euros chaque année de 2005 à 2009. Les critères de répartition de la DSU seraient en outre rendus plus favorables aux communes situées en zone urbaine sensible (ZUS) et, parmi ces communes, à celles disposant d'une zone franche urbaine (ZFU).

I. LE DROIT ACTUEL

La dotation de solidarité urbaine (DSU) a été créée par la loi n° 91-429 du 13 mai 1991¹.

A. LA DÉTERMINATION DE L'AUGMENTATION ANNUELLE DE LA DOTATION DE SOLIDARITÉ URBAINE

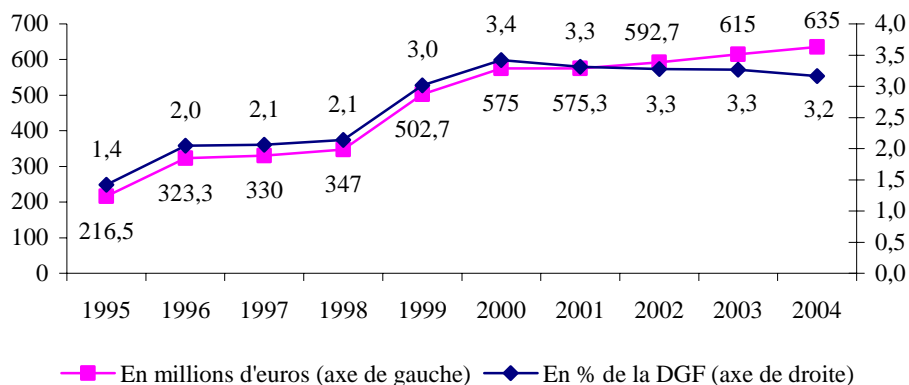
La DSU s'élève à environ 600 millions d'euros par an, soit 3 % de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes et de leurs groupements, comme l'indique le graphique ci-après.

¹ Loi instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes.

La dotation de solidarité urbaine

(en millions d'euros)

(en % de la dotation
globale de fonctionnement
des communes et EPCI)



Source : comité des finances locales, rapport sur la réforme des dotations de l'Etat aux collectivités locales, mai 2004

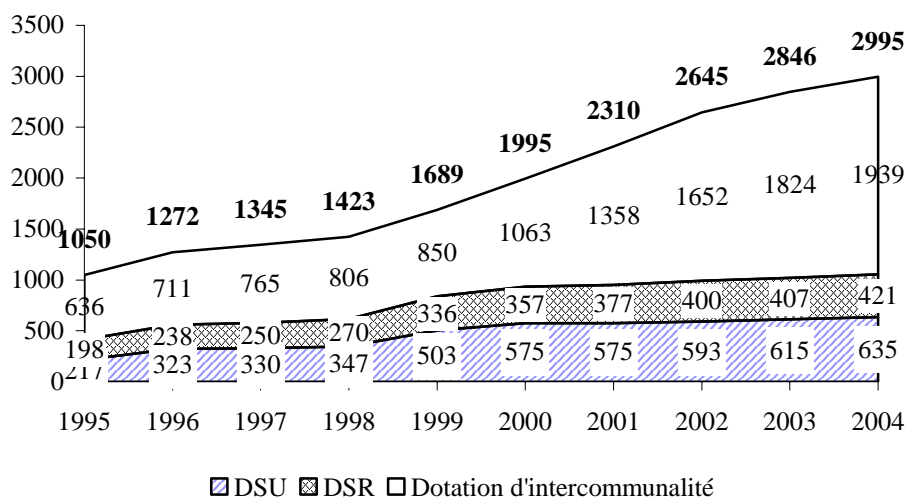
L'article L. 2334-13 du code général des collectivités territoriales prévoit que **la DSU fait partie de la dotation d'aménagement**, qui regroupe également :

- une dotation au bénéfice des groupements de communes ;
- une dotation nationale de péréquation (DNP) ;
- une dotation de solidarité rurale (DSR).

En pratique, l'augmentation de la dotation d'aménagement a, ces dernières années, été affectée en quasi-totalité au développement de l'intercommunalité, comme l'indique le graphique ci-après.

La répartition de la dotation d'aménagement

(en millions d'euros)



Source : comité des finances locales, rapport sur la réforme des dotations de l'Etat aux collectivités locales, mai 2004

L'augmentation annuelle de la DSU est déterminée en deux temps.

1. La détermination de l'augmentation de la dotation d'aménagement

Tout d'abord, le comité des finances locales détermine l'augmentation de la dotation d'aménagement.

En effet, l'article L. 2334-13 précité prévoit que le montant de la dotation d'aménagement est égal à la différence entre l'ensemble des ressources affectées à la DGF des communes et la dotation forfaitaire. Or, c'est le comité des finances locales (CFL) qui fixe le taux d'augmentation de la dotation d'aménagement. L'article L. 2334-7 du code précité prévoit qu'à compter de 2004, la dotation forfaitaire de chaque commune évolue chaque année selon un taux de progression fixé par le comité des finances locales entre 45 % et 55 % du taux de progression de l'ensemble des ressources de la DGF¹.

¹ L'article 29 du projet de loi de finances pour 2005 prévoit de réformer les modalités de détermination du taux de progression de la dotation forfaitaire des communes et de leurs groupements. En 2005, chacune des nouvelles composantes de la dotation forfaitaire des communes et de leurs groupements serait égale à un montant fixé par l'article 29 précité. Les années suivantes, ces composantes évolueraient à des taux fixés par le comité des finances locales, dans la limite de certains plafonds.

2. La répartition de la dotation d'aménagement

Après plusieurs prélèvements, dont celui de la dotation d'intercommunalité¹, dont le montant total « *est fixé chaque année par le comité des finances locales* » (article L. 5211-29 du code général des collectivités territoriales), le solde de la dotation d'aménagement est réparti entre la dotation nationale de péréquation, la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale.

Les modalités de cette répartition ont été profondément modifiées par l'article 52 de la loi de finances initiale pour 2004, comme l'indique le tableau ci-après.

**La répartition de la dotation d'aménagement
(article L. 2334-13 du code général des collectivités territoriales)**

Répartition antérieure à la loi de finances initiale pour 2004	Répartition actuellement prévue

* L'augmentation annuelle du solde de la dotation d'aménagement était répartie par le CFL entre la DSU et la DSR de manière à ce que chacune reçoive 55 % au moins et 45 % au plus de cette augmentation.

** L'augmentation annuelle du solde de la dotation d'aménagement est **librement** répartie par le CFL entre la dotation nationale de péréquation, la DSU et la DSR.

a) La situation avant la loi de finances initiale pour 2004

Avant la loi de finances initiale pour 2004, l'augmentation annuelle du solde de la dotation d'aménagement était répartie par le CFL entre la DSU

¹ Les autres prélèvements sont la dotation de compensation et la quote-part destinée aux communes d'outre-mer.

et la DSR de manière à ce que chacune reçoive 55 % au moins et 45 % au plus de cette augmentation.

Le comité des finances locales a toujours privilégié la progression maximale pour la DSU (55 %, et donc 45 % pour la DSR).

Afin de permettre à la DSU de progresser de manière satisfaisante, le gouvernement a régulièrement abondé les crédits de cette dotation. Ainsi, la DSU a bénéficié en 1999 et en 2000 d'une majoration exceptionnelle de 75 millions d'euros (500 millions de francs). De même, la loi de finances initiale pour 2003 a accordé 141 millions d'euros supplémentaires à la DSU (dont 25 millions d'euros résultant d'un amendement adopté à l'initiative de votre commission des finances).

b) La réforme mise en œuvre par la loi de finances initiale pour 2004

Depuis la loi de finances initiale pour 2004, **les pouvoirs du CFL en matière de répartition de la dotation d'aménagement ont été accrus.**

En effet, la variation annuelle du solde de la dotation d'aménagement est désormais **librement** répartie par le CFL entre la dotation nationale de péréquation, la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale.

Lors de la répartition de la DGF pour l'année 2004, le CFL a décidé d'affecter 66 % de l'augmentation à la DSU.

B. LA RÉPARTITION DE LA DOTATION DE SOLIDARITÉ URBAINE

Le mode de calcul actuel des attributions, ainsi que les critères d'éligibilité à la DSU, résultent des dispositions de la loi n° 96-241 du 26 mars 1996¹.

La DSU est attribuée à certaines communes de plus de 5.000 habitants, dont la liste découle de l'application des critères définis à l'article L. 2334-16 et suivants du code général des collectivités territoriales.

1. L'indice synthétique des charges et des ressources

Un indice synthétique des charges et des ressources permet de déterminer l'éligibilité des communes à la DSU. Cet indice prend en compte le rapport des charges et des ressources d'une commune par rapport à la moyenne nationale, d'une part pour les communes de plus de 10.000 habitants,

¹ Loi portant diverses dispositions relatives aux concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales et aux mécanismes de solidarité financière entre collectivités territoriales.

d'autre part, pour les communes de 5.000 à 9.999 habitants (article L. 2334-18 du code général des collectivités territoriales).

L'indice synthétique des charges et des ressources est composé de la manière suivante :

- 45 % du rapport entre le potentiel fiscal moyen des communes de plus de 10.000 habitants (ou, le cas échéant, des communes de 5.000 à 9.999 habitants) et le potentiel fiscal par habitant de la commune ;

- 15 % du rapport entre la proportion des logements sociaux de la commune dans son parc total de logements et la proportion des logements sociaux dans le parc total de logements des communes de plus de 10.000 habitants (ou, le cas échéant, des communes de 5.000 à 9.999 habitants) ;

- 30 % du rapport entre la proportion de bénéficiaires de prestations logements, y compris leur conjoint et les personnes à charge vivant habituellement au foyer, dans la commune, et cette même proportion dans les communes de plus de 10.000 habitants (ou, le cas échéant, des communes de 5.000 à 9.999 habitants) ;

- 10 % du rapport entre le revenu moyen des habitants des communes de plus de 10.000 habitants (ou, le cas échéant, des communes de 5.000 à 9.999 habitants) et le revenu moyen des habitants de la commune.

2. Le classement des communes urbaines en fonction de cet indice

Pour l'attribution de la DSU, les communes urbaines sont classées en fonction de la valeur décroissante de leur indice synthétique. Selon l'article L. 2334-16 du code général des collectivités territoriales, bénéficient de la DSU, les communes qui sont classées dans :

- les trois premiers quarts des communes de 10.000 habitants et plus ;
- le premier dixième des communes de 5.000 à 9.999 habitants.

Les crédits réservés aux communes de plus de 10.000 habitants et aux communes de 5.000 à 9.999 habitants sont répartis entre ces deux catégories de communes au prorata de la population DGF qu'elles représentent.

3. La détermination de l'attribution individuelle de la dotation

L'attribution individuelle de DSU est fonction du produit de la population par la valeur de l'indice synthétique, pondéré par l'effort fiscal, dans la limite de 1,3. Pour les communes de plus de 10.000 habitants, un coefficient multiplicateur permet de moduler l'attribution de la DSU en faveur des communes les plus défavorisées.

Les modalités de calcul des attributions de DSU

Le calcul de la DSU, défini par l'article L. 2334-18-2 du code général des collectivités territoriales, est le suivant :

a) pour les communes de 5.000 à 9.999 habitants :

$$\text{DSU} = (\text{Indice synthétique}) \times (\text{effort fiscal})^* \times (\text{valeur de point}) \times (\text{population DGF})$$

b) pour les communes de plus de 10.000 habitants :

$$\text{DSU} = (\text{Indice synthétique}) \times (\text{effort fiscal})^* \times (\text{valeur de point}) \times (\text{population DGF}) \times (\text{coefficient multiplicateur})^{**}$$

* dans la limite de 1,3

** soit : $2 - 2 \times (\text{rang de la commune} / \text{nombre de communes de métropole de plus de 10.000 habitants})$

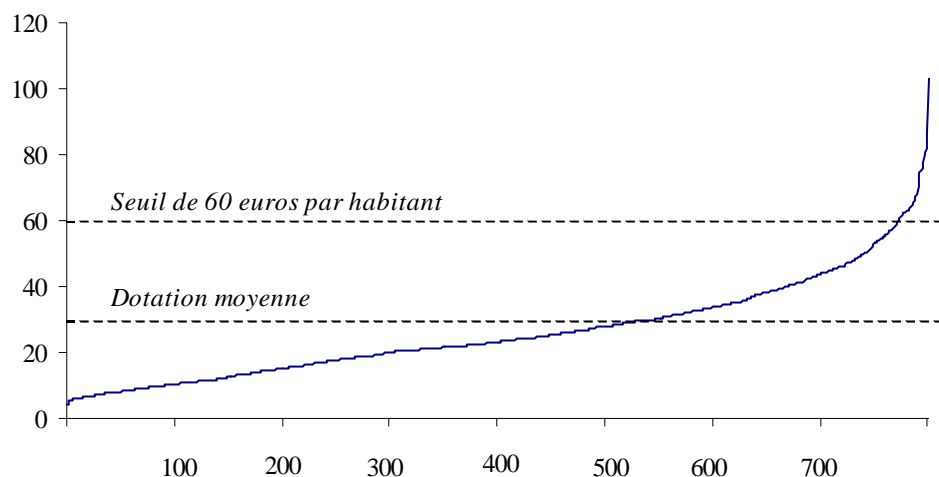
4. Une dotation insuffisamment progressive

Les deux tiers des 801 communes bénéficiaires reçoivent moins que la dotation moyenne de 25 euros par habitant, et seulement 39 reçoivent plus de 60 euros par habitant, comme l'indique le graphique ci-après.

La progressivité de la dotation de solidarité urbaine (2003)

(en euros)

Montant par habitant



Rang de la commune au titre
du bénéfice de la DSU

Source : ministère de l'intérieur

Comme le soulignait votre rapporteur général, dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2004, « *il serait sans doute souhaitable, à moyen terme, de concentrer davantage la DSU (...) sur les communes qui en ont le plus besoin* ».

Tel est ce que propose de faire le présent article.

II. LA RÉFORME PROPOSÉE PAR LE PRÉSENT ARTICLE

A. UN RATTRAPAGE DE LA DOTATION DE SOLIDARITÉ URBAINE

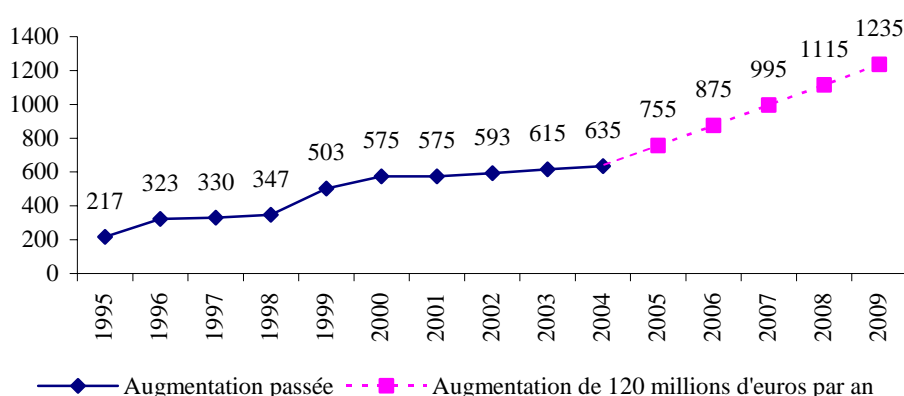
1. L'affectation de 120 millions d'euros par an à la DSU

Le présent article propose d'accroître la DSU de 120 millions d'euros, chaque année de 2005 à 2009.

Si 120 millions d'euros étaient affectés chaque année à l'augmentation de la DSU, il s'agirait d'une **accélération considérable** de l'augmentation de cette dotation, comme l'indique le graphique ci-après.

L'impact d'une augmentation de la DSU de 120 millions d'euros par an

(montant de la DSU, en millions d'euros)



Sources : comité des finances locales, rapport sur la réforme des dotations de l'Etat aux collectivités locales, mai 2004 ; calculs de votre rapporteur pour avis

Ainsi, le montant de la DSU doublerait presque, passant, en chiffres arrondis, de 600 millions d'euros à 1.200 millions d'euros.

2. Détail des modifications proposées

Le présent article propose :

- dans son I, d'instituer de 2005 à 2009 un prélèvement annuel sur la DGF des communes et des EPCI, correspondant à 120 millions d'euros affectés « en priorité » à la DSU (article L. 2334-1 du code général des collectivités territoriales) ;

La modification proposée par le I du présent article

Rédaction actuelle de l'article L. 2334-1 du code général des collectivités territoriales	Rédaction proposée par le présent article
Une dotation globale de fonctionnement est instituée en faveur des communes et de certains de leurs groupements. Elle se compose d'une dotation forfaitaire et d'une dotation d'aménagement. Le montant de la régularisation, auquel est ajouté le reliquat comptable éventuel du même exercice, est réparti entre les bénéficiaires de la dotation globale de fonctionnement au prorata des sommes perçues au titre de la dotation initiale de l'année à laquelle cette régularisation correspond. Le montant de la dotation globale de fonctionnement mentionnée au premier alinéa est égal à la différence entre le montant de la dotation prévue à l'article L. 1613-3 (a) et le montant des dotations prévues aux articles L. 3334-1 et L. 4332-4 (b).	<i>Texte identique</i>
-	Pour chacune des années 2005 à 2009, les sommes résultant de la progression de la dotation <u>générale</u> [sic] de fonctionnement sont affectées en priorité, à concurrence de 120 millions d'euros, à la dotation de solidarité urbaine prévue à l'article L. 2334-15.

(a) Il s'agit du montant prévisionnel de la DGF inscrit dans le projet de loi de finances.

(b) Il s'agit respectivement de la DGF des départements et de celle des régions.

- dans son **II**, de prévoir que la fixation, par le CFL, des taux d'augmentation des différentes composantes de la dotation forfaitaire, dans l'architecture proposée par le projet de loi de finances pour 2005, s'entend une fois ce prélèvement effectué (cette disposition posant quelques problèmes techniques, le tableau comparatif correspondant figure au III du présent commentaire) ;

- dans son **III**, de modifier l'article L. 2334-13 du code général des collectivités territoriales, afin de prévoir que la disposition selon laquelle la dotation d'aménagement augmente de la différence entre l'augmentation de la DGF des communes et des EPCI et celle de la dotation forfaitaire s'entend à l'exclusion du prélèvement de 120 millions d'euros.

La modification proposée par le III du présent article

Rédaction actuelle de l'article L. 2334-13 du code général des collectivités territoriales	Rédaction proposée par le projet de loi de finances pour 2005 et par le présent article (1)
Il est institué une dotation d'aménagement qui regroupe une dotation au bénéfice des groupements de communes, une dotation nationale de péréquation, une dotation de solidarité urbaine et une dotation de solidarité rurale. Le montant de la dotation d'aménagement est égal à la différence entre l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement des communes et la dotation forfaitaire prévue à l'article L. 2334-7.	Il est institué une dotation d'aménagement qui regroupe une dotation au bénéfice des groupements de communes, une dotation nationale de péréquation, une dotation de solidarité urbaine et une dotation de solidarité rurale. Sous réserve du prélèvement institué à l'article L. 2334-1 , le montant de la dotation d'aménagement est égal à la différence entre l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement des communes et la dotation forfaitaire prévue à l'article L. 2334-7.
Avant la répartition de la dotation, il est procédé au prélèvement des sommes dues en application des dispositions de l'article L. 2334-9.	<i>Alinéa supprimé</i>
(...)	

(1) Légende :

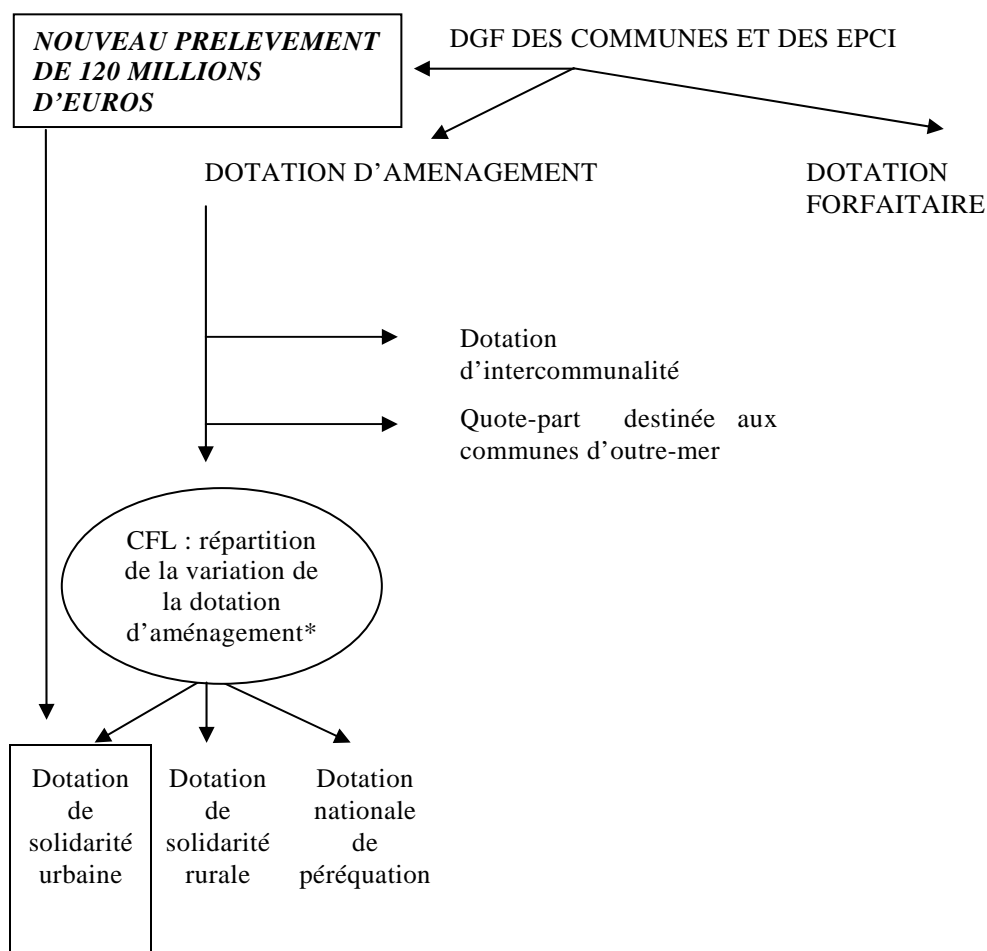
Modification proposée par le présent article

Modification proposée par l'article 29 du projet de loi de finances pour 2005

3. Sous réserve de cet abondement, le comité des finances locales pourrait toujours répartir l'augmentation de la dotation d'aménagement entre ses trois composantes

Il n'est pas prévu de modifier le dernier alinéa de l'article L. 2334-13 du code général des collectivités territoriales, qui prévoit qu' « à compter de 2004, la variation annuelle du solde de la dotation d'aménagement est répartie par le comité des finances locales entre la dotation nationale de péréquation, la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale ». Ainsi, **le CFL pourra toujours décider librement de la répartition de l'augmentation du solde de la dotation d'aménagement entre la DSU et les deux autres dotations**, comme l'indique le schéma ci-après.

La réforme proposée



* Comme cela a été indiqué ci-avant, ces modalités doivent être réformées par l'article 29 du projet de loi de finances pour 2005.

B. LA MODIFICATION DES MODALITÉS DE RÉPARTITION DE LA DOTATION DE SOLIDARITÉ URBAINE

Le IV du présent article propose de **modifier les mécanismes d'attribution de la dotation** pour mieux tenir compte de la proportion de la population en zone urbaine sensible (ZUS) et de la proportion de la population en ZUS qui réside en zone franche urbaine (ZFU).

Ainsi que l'a indiqué notre collègue Jean-Pierre Fourcade, lors de la réunion du CFL du 28 avril 2004, le **groupe de travail** du CFL sur la réforme des dotations a envisagé **deux axes de réforme** de la DSU :

- supprimer le critère du nombre de logements sociaux ;

- majorer la DSU pour les communes situées en zone urbaine sensible (ZUS).

Le gouvernement a jugé préférable :

- **de ne pas mettre en œuvre la première proposition ;**

- **de concentrer davantage la DSU** que cela était proposé par le CFL, en privilégiant, parmi les communes situées en ZUS, celles situées en zone franche urbaine (ZFU).

1. Le maintien du critère du nombre de logements sociaux

a) La proposition du CFL de supprimer le critère du nombre de logements sociaux

Le groupe de travail du CFL a proposé de **supprimer**, parmi les critères de répartition de la DSU, celui du **nombre de logements sociaux**. En effet, ce critère, qui intervient à hauteur de 15 % dans l'indice synthétique de ressources et de charges utilisé pour la répartition, est étroitement corrélé à celui du **nombre de bénéficiaire d'aides au logement**, plus fiable et plus aisément recensable.

b) L'absence de suppression du critère du nombre de logements sociaux

Pourtant, le présent article **ne propose pas** de supprimer le critère du nombre de logements sociaux.

En effet, le gouvernement a estimé :

- que le CFL était divisé à ce sujet ;

- que certaines communes, disposant d'une proportion élevée de logements sociaux, présentaient une faible part de bénéficiaires d'aides au logement, et auraient été **injustement pénalisées** par une telle réforme.

2. La majoration de la DSU pour les communes situées en ZUS et, parmi elles, pour celles situées en ZFU

a) La proposition du CFL : majorer la DSU pour les communes situées en ZUS

Le groupe de travail du CFL a proposé d'affecter aux communes **comportant une ou plusieurs zones urbaines sensibles (ZUS) un coefficient de majoration égal à la part de la population située en ZUS** dans la population totale de la commune.

Cette solution est apparue plus opportune que celle de créer un concours particulier spécifique à ces communes, ce coefficient de majoration permettant de ne pas exclure de la DSU des communes en difficulté mais n'ayant pas de quartier classé en ZUS, et de proportionner l'effort à la part de la population située en ZUS s'agissant des communes qui comportent des quartiers classés dans cette catégorie.

b) La modification proposée par le présent article : la majoration de la DSU pour les communes comprenant une ZUS ou une ZFU

Le IV du présent article propose de rendre la répartition de la DSU plus favorable non seulement aux communes situées dans une ZUS, mais aussi, parmi celles-ci, à celles disposant d'une zone franche urbaine (ZFU).

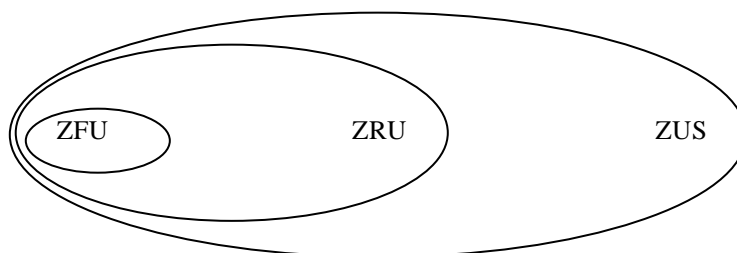
Cet écart par rapport à la proposition du CFL **se justifie** si l'on considère que le présent projet de loi, contrairement au groupe de travail du CFL, a pour objet de mettre en place une politique de cohésion sociale.

Le fait qu'une commune dispose d'une zone de redynamisation urbaine (ZRU) ne serait en revanche pas pris en compte, ce qui s'explique par la volonté de concentrer le maximum de moyens sur les ZFU, qui correspondent aux zones les plus en difficulté.

ZUS, ZRU, ZFU : quelques rappels

I. Trois cercles concentriques

Les zones franches urbaines (ZFU), les zones de redynamisation urbaine (ZRU) et les zones urbaines sensibles (ZUS) constituent les **trois cercles concentriques** du zonage de la politique de la ville, conformément au schéma ci-après.



Les 416 **zones de redynamisation urbaine (ZRU)** et les **zones franches urbaines (ZFU)**, aujourd'hui au nombre de 85, qui **en font partie**, ont été instaurées par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville.

Ces zones sont incluses dans l'ensemble, plus vaste, des **751 zones urbaines sensibles (ZUS)**, caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi.

En 1999, les ZUS comprenaient près de 4,7 millions de personnes. 86 % des logements appartenaient à un immeuble collectif, et les deux tiers avaient été construits entre 1949 et 1974. Le taux de chômage y était de 25 %.

II. La création de 41 nouvelles zones franches urbaines par la loi du 1er août 2003

La liste des ZFU est annexée à la loi du 14 novembre 1996, leur délimitation étant opérée par décret en Conseil d'Etat.

Les 44 premières ZFU ont été créées par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, modifiant l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

La loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine a créé 41 nouvelles ZFU, à compter du 1er janvier 2004.

Les ZFU permettent aux entreprises qui y sont implantées de bénéficier d'exonérations fiscales et sociales. La principale exonération dans les ZFU est celle des cotisations patronales, qui concerne les entreprises, qu'elles soient nouvelles ou non, seulement pour les 50 premiers salariés, et dure 5 ans.

La liste des ZFU est indiquée en annexe du présent rapport.

Comme on le verra ci-après, le **présent article comprend une erreur rédactionnelle, qui aurait pour effet de supprimer tout bénéfice de la DSU aux communes ne disposant pas de ZFU**, contrairement aux formules indiquées dans l'exposé des motifs.

Le tableau ci-après compare le dispositif actuel et le dispositif proposé par le présent article, ainsi que la présentation simplifiée (et divergente) qui en est faite dans l'exposé des motifs.

La modification du mode de calcul de la dotation de solidarité urbaine proposée par le présent article

	Article concerné du code général des collectivités territoriales		Présentation simplifiée du calcul de la dotation		
	Rédaction actuelle (article L. 2334-18-2) (1)	Rédaction proposée (article L. 2334-18-1) (1)	Dispositif actuel	Dispositif proposé	
				Présent article	Exposé des motifs
Formule « de base »	L'attribution revenant à chaque commune éligible de 10 000 habitants et plus est égale au produit de sa population par la valeur de l'indice qui lui est attribué, pondéré par un coefficient variant uniformément de 2 à 0,5 dans l'ordre croissant du rang de classement des communes éligibles, ainsi que par l'effort fiscal dans la limite de 1,3.	La dotation revenant à chaque commune éligible est égale au produit de sa population par la valeur de l'indice qui lui est attribué. Ce produit est pondéré par l'effort fiscal dans la limite de 1,3 et par un coefficient variant uniformément de 2 à 0,5 dans l'ordre croissant du rang de classement des communes éligibles.	Population x indice x coefficient* x effort fiscal (2) dans la limite de 1,3. (A) * Le coefficient varie uniformément entre 2 et 0,5 selon le classement.	-	
Adaptation pour les communes de moins de 10.000 habitants	L'attribution revenant à chaque commune éligible de 5.000 à 9.999 habitants est égale au produit de sa population par la valeur de l'indice qui lui est attribué ainsi que par son effort fiscal, dans la limite de 1,3.	-	Communes de 5.000 à 9.999 habitants : Population x indice x effort fiscal (2) dans la limite de 1,3. Autrement dit : coefficient de 1	-	

(suite au verso)

(1) Cette différence de numérotation est une erreur rédactionnelle qu'il vous est proposé de corriger.

(2) Effort fiscal = produit fiscal / potentiel fiscal hors TP

	Article concerné du code général des collectivités territoriales		Présentation simplifiée du calcul de la dotation		
	Rédaction actuelle (article L. 2334-18-2) (1)	Rédaction proposée (article L. 2334-18-1) (1)	Dispositif actuel	Dispositif proposé	
				Présent article	Exposé des motifs
Adaptation pour les communes ayant une ZUS ou une ZFU	-	Pour la détermination de la dotation revenant aux communes éligibles de moins de deux cent mille habitants, s'appliquent au produit défini au premier alinéa deux coefficients multiplicateurs supplémentaires, l'un égal au rapport entre le double de la population des zones urbaines sensibles et la population totale de la commune et l'autre égal au rapport entre la population des zones franches urbaines et la population des zones urbaines sensibles de la commune.	-	Dans le cas des communes de moins de 200.000 habitants : $(A) \times [2 \times \text{ratio population totale/population en ZUS}] \times [\text{ratio population de ZUS / population en ZFU}]$	$(A) \times [1 + (2 \times \text{population en ZUS/population DGF}) \times [1 + (\text{population en ZFU/population en ZUS})]]$
Garantie	-	Le montant de la dotation calculée en application du présent article ne peut être inférieur à celui de la dotation perçue en 2004 par une commune entrant dans les prévisions de l'article L. 2334-16.	-	-	-

(1) Cette différence de numérotation est une erreur rédactionnelle qu'il vous est proposé de corriger.

Divergence entre le présent article et l'exposé des motifs, qu'il vous est proposé de corriger

c) L'impact de la mesure proposée

Selon les informations obtenues par votre rapporteur pour avis auprès du ministère de l'intérieur, la réforme proposée aurait l'impact suivant :

- le passage de la notion de potentiel fiscal à celle de **potentiel financier**, proposé par l'article 29 du **projet de loi de finances pour 2005**, ne modifierait pas le nombre de communes bénéficiaires de la DSU, les 25 communes sortantes étant compensées par 25 communes entrantes ;

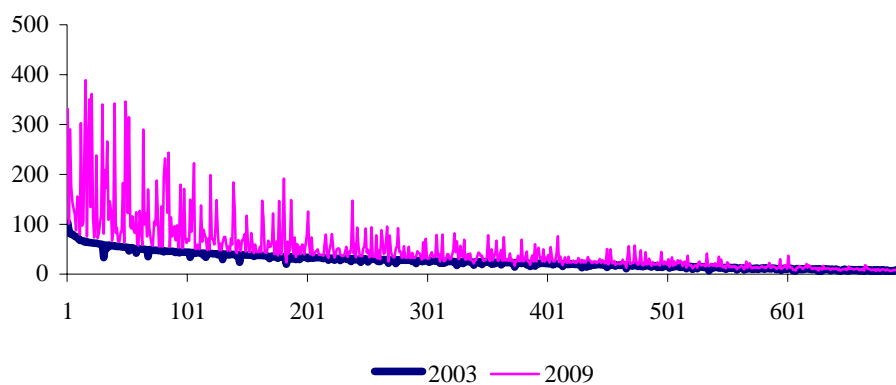
- **134 communes déjà éligibles en 2004 verraient leurs attributions augmenter**, essentiellement du fait du présent article, mais aussi du fait du passage à la notion de potentiel financier (parmi ces 134 communes, 4 n'ont pas de ZUS).

La progressivité de la DSU serait considérablement accrue, comme l'indique le graphique ci-après.

Dotation DSU par habitant, en fonction du rang de classement DSU

(en euros par habitant)

Montant de la dotation par habitant



Rang DSU

Source : secrétariat d'Etat à l'insertion et à l'égalité des chances

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

A. UNE MESURE RÉCLAMÉE PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES

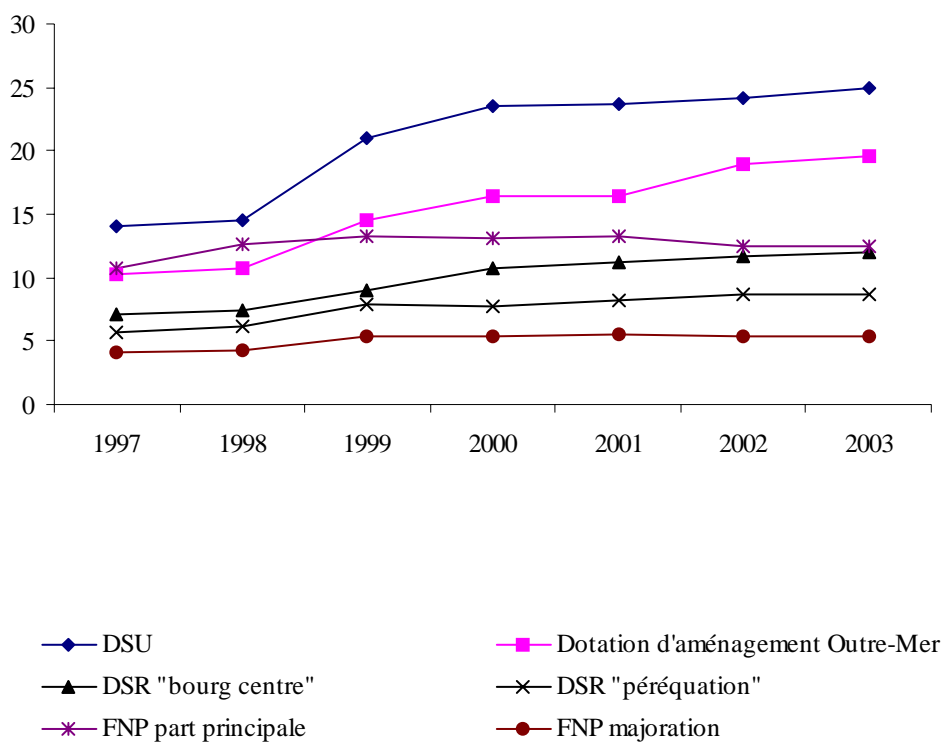
1. Un trop grand « saupoudrage » de la DSU

Dans son commentaire de l'article 33 du projet de loi de finances pour 2004 (devenu article 52 de la loi promulguée), votre rapporteur général estimait qu'à moyen terme, les dotations de solidarité (DSR, DSU et FNP) devaient être **davantage concentrées**, afin d'éviter un phénomène de « saupoudrage ».

En effet, ces trois dotations sont d'un faible montant par habitant, comme l'indique le graphique ci-après.

DSU, DSR et FNP par habitant

(en euros)



Source : ministère de l'intérieur

Le montant de ces dotations est compris en 2003 entre 5,4 euro par habitant pour le FNP majoration et 25 euros par habitant pour la DSU.

La DSU, « moins inefficace » que les autres dotations de solidarité, demeure cependant **insuffisamment concentrée**. En particulier, 75 % des communes de plus de 10.000 habitants sont de droit éligibles.

2. Une augmentation de 10 % de l'ensemble des moyens consacrés à la politique de la ville

Comme le rappelait votre rapporteur général dans le commentaire précité, la réforme de la DSU constitue un **enjeu financier considérable**.

Selon le jaune intitulé « Etat récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville et au développement social urbain », les moyens consacrés à la politique de la ville, toutes administrations publiques confondues, s'élèvent à 6 milliards d'euros. L'augmentation de la DSU proposée par le présent article, de 600 millions d'euros, correspond donc à une augmentation de **10 %** de ces moyens.

On peut par ailleurs rappeler que le budget annuel de la ville et de la rénovation urbaine est de l'ordre de 350 millions d'euros. La réforme proposée correspond donc à près du **double** de cette somme.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ POSE DEUX DIFFICULTÉS MAJEURES

1. Prévoir une clause de sauvegarde en cas de faible croissance de la DGF des communes et des EPCI

a) La réforme proposée par le présent article correspond à 54 % du coût des réformes de la dotation d'aménagement proposées pour 2005

L'article L. 1613-1 du CGCT prévoit que, depuis 1996, la DGF évolue chaque année en fonction d'un indice égal à la somme de la prévision d'inflation¹ de l'année de versement et de la moitié de la croissance du PIB en volume de l'année en cours, sous réserve que celle-ci soit positive. Pour l'année 2005, il en résulte une croissance de 3,05 %.

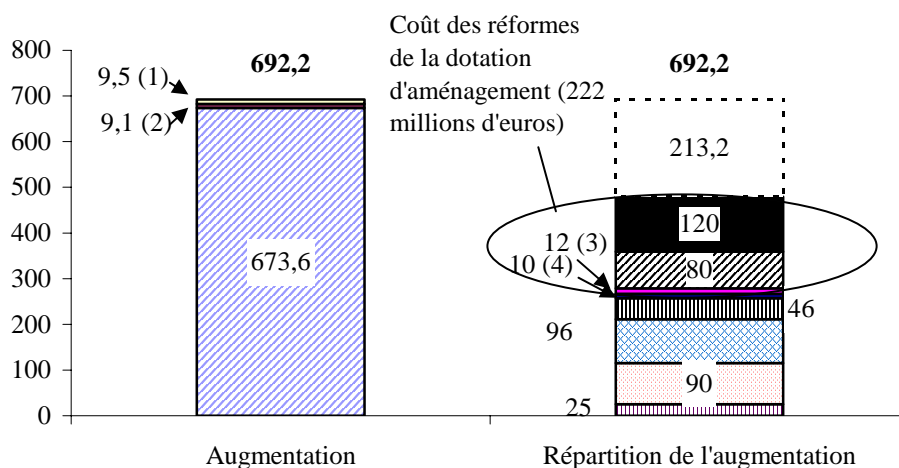
¹ Moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages (hors tabac).

En prenant en compte divers abondements, la DGF des communes, de l'ordre de 20 milliards d'euros, augmenterait donc de **692,2 millions d'euros** en **2005** (contre 401 millions d'euros en 2004).

Si l'on s'appuie sur les données du ministère de l'intérieur, modifiées pour intégrer le coût de la réforme de la DSU et de la DSR, **le prélèvement de 120 millions d'euros proposé par le présent article correspond à 54 % du coût total de la réforme de la dotation d'aménagement** proposée pour 2005, comme l'indique le graphique ci-après.

La répartition de l'augmentation de la DGF des communes et des EPCI en 2005, selon le ministère de l'intérieur (a)

(en millions d'euros)



⋮ Solde (disponible pour la péréquation et l'augmentation de la dotation forfaitaire)

- Réforme de la DSU
- ▨ Réforme de la DSR
- Réforme outre-mer (3)
- Réforme de la DGF des EPCI (4)
- ▨ Réforme de la dotation forfaitaire
- ▨ Consolidation des abondements 2004
- EPCI (hors réforme)
- ▨ RC et RG outre-mer
- Reliquats DSI (1)
- Supplément de prélèvement sur la RIF (2)
- ▨ Indexation DGF

(a) Données modifiées afin de prendre en compte la réforme proposée par le présent article et la réforme de la DSR.

Sources : ministère de l'intérieur, commission des finances

b) La loi de finances pour 2005 déterminera les modalités de financement du présent article

Schématiquement, la réforme proposée par le présent article sera financée :

- soit par une moindre progression de la dotation forfaitaire ;
- soit par une moindre progression des autres composantes de la dotation d'aménagement (DGF des EPCI, DSR, DNP).

On peut rappeler à cet égard que l'article 29 du projet de loi de finances pour 2005 propose de **geler la dotation forfaitaire** en 2005. Lors de sa réunion précitée du 21 septembre 2004, le **comité des finances locales** s'est opposé à une telle éventualité. Cette question sera débattue lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2005. On peut cependant indiquer qu'il ressort des chiffres cités ci-avant que les réformes de la DGF proposées pour 2005, y compris la réforme de la DSU proposée par le présent article, n'empêcheront pas de dégager un solde de **213 millions d'euros**, qui selon l'article 29 précité seraient totalement affectées à la croissance de la péréquation mais pourraient l'être en partie à celle de la dotation forfaitaire. A titre de comparaison, **une croissance de 1 % de la dotation forfaitaire coûterait 171 millions d'euros¹**.

c) La prise en compte d'un éventuel ralentissement de la croissance.

Si pour l'année 2005 la réforme proposée par le présent article ne semble pas poser de problème de financement particulier, tel n'est pas le cas pour les années 2006 à 2009.

En effet, il n'est pas exclu que la France connaisse une ou plusieurs années de faible croissance du PIB. Avec une croissance du PIB de 0,5 % et une inflation de 1,5 %, la DGF n'augmenterait en valeur que de 1,75 %, soit environ **370 millions d'euros**.

Dans de telles conditions, le prélèvement de 120 millions d'euros proposé par le présent article pourrait susciter certaines difficultés pour les communes ne bénéficiant pas de la DSU.

C'est pourquoi votre commission des finances vous propose d'adopter un **amendement** selon lequel ce prélèvement est égal à **20 % de l'augmentation de la DGF des communes et des EPCI, avec un plafonnement à 120 millions d'euros**.

¹ Y compris l'indexation de la dotation de compensation.

2. Prévoir, pour toutes les communes, une progression minimale de la DSU au cours des cinq prochaines années

Par ailleurs, en l'état actuel de rédaction du présent article, **les communes situées en ZUS ou en ZFU seraient quasiment les seules à bénéficier de l'augmentation annuelle de 120 millions d'euros de la DSU.**

Ainsi, selon les informations fournies par le secrétariat d'Etat à l'intégration et à l'égalité des chances, les trois premières années, l'abondement de la DSU ne bénéficierait qu'aux 450 communes comportant une ZUS, qui se partageraient 112,2 millions d'euros d'accroissement annuel¹.

La quatrième année, les communes ne comportant pas de ZUS verraient leur DSU accrue de 3 millions d'euros.

La cinquième année, **les 560 millions d'euros d'accroissement depuis 2004 seraient répartis pour 544,25 millions d'euros sur les communes situées ZUS, et pour 16,75 millions d'euros sur les communes non situées en ZUS.**

Afin d'éviter la stagnation de la DSU pour certaines communes non situées en ZUS, **votre commission des finances vous propose un amendement tendant à garantir un taux de progression minimal de la DSU, pour chacune des communes percevant cette dotation.**

Une simulation de l'impact d'une garantie de progression annuelle minimale de 5 %, transmise à votre commission des finances par le secrétariat d'Etat à l'intégration et à l'égalité des chances, figure en annexe au présent rapport.

3. Faire passer le plafond de population pour bénéficier de la majoration proposée par le présent article de 200.000 habitants à 400.000 habitants

Le IV du présent article prévoit que les deux coefficients multiplicateurs applicables aux communes disposant d'une ZUS ou d'une ZFU concernent les seules communes « *de moins de deux cent mille habitants* ».

L'exposé des motifs du présent article justifie l'exclusion des communes de plus de 200.000 habitants par le fait que « *les écarts de richesse que l'on y enregistre et les effets de masse permettent d'y organiser une solidarité locale et donc d'absorber les poches de grande pauvreté urbaine* ».

¹ Les 120 millions d'euros doivent en effet être réduits d'une quote-part « outre-mer » de 4,1%, et de 2,5% pour les communes de 5.000 à 10.000 habitants.

Certains élus se sont pourtant opposés à cette exclusion. Ainsi, selon l'association des maires de grandes villes de France, ceux-ci ont « *exprimé leur profond désaccord face à la proposition exposée dans le Plan de cohésion sociale qui prévoit de ne pas faire bénéficier les villes de plus de 200.000 habitants de la majoration de DSU* ».

Les communes de 200.000 habitants et plus, ainsi que leur dotation par habitant en 2003 et 2009, **qui serait accrue par l'abondement de 120 millions d'euros**, sont indiquées par le tableau ci-après.

La DSU par habitant des communes de plus de 200.000 habitants

(en euros)

Commune	Population DGF (2003)	DSU / habitant (2003)	DSU/habitant en 2009
Paris	2.223.582	-	-
Marseille	813.790	31	35
Lyon	461.158	-	-
Toulouse	404.357	10	12
Nice	365.435	8	9
Nantes	280.588	18	20
Strasbourg	269.694	16	18
Montpellier	232.959	28	32
Lille	221.194	24	27
Bordeaux	222.262	-	-
Rennes	214.952	22	26

Remarque importante : Ces simulations ont été effectuées à partir des données 2003. Elles n'ont, de ce fait, aucune autre portée que de donner des ordres de grandeur de progression, et ne constituent en rien une série d'engagements individuels du gouvernement.

Source : secrétariat d'Etat à l'intégration et à l'égalité des chances

Votre commission des finances vous propose de porter le plafond de 200.000 habitants à 400.000 habitants.

Une simulation de l'impact de cette mesure, transmise à votre commission des finances par le secrétariat d'Etat à l'intégration et à l'égalité des chances, figure en annexe au présent rapport.

C. LE PRÉSENT ARTICLE PRÉSENTE PLUSIEURS PROBLÈMES TECHNIQUES

1. Le principal problème technique : du fait d'une erreur rédactionnelle, le présent article supprimerait le bénéfice de la DSU pour l'ensemble des communes non situées en ZFU

a) Une erreur rédactionnelle qui priverait de DSU les communes ne comprenant pas de zone franche urbaine

Il existe, on l'a vu, une divergence importante entre le présent article et l'exposé des motifs, en ce qui concerne les modalités de répartition de la DSU. Cette divergence résulte d'une **erreur rédactionnelle** dans le présent article.

En effet, **selon le présent article** « *s'appliquent au produit [de la dotation] deux coefficients multiplicateurs supplémentaires, l'un égal au rapport entre le double de la population des zones urbaines sensibles et la population totale de la commune et l'autre égal au rapport entre la population des zones franches urbaines et la population des zones urbaines sensibles de la commune* ».

Autrement dit, le premier coefficient multiplicateur est égal à :

$$\frac{2 \times \text{population des ZUS}}{\text{Population totale}}$$

et le second à :

$$\frac{\text{Population des ZFU}}{\text{Population des ZUS}}$$

Par conséquent, **selon le présent article une commune qui ne disposerait pas de ZUS, ou une commune qui disposerait d'une ZUS mais pas d'une ZFU, ne percevrait pas de DSU, le second coefficient, voire le premier, étant égal à zéro.**

Ainsi que cela été indiqué à votre rapporteur pour avis, ce recentrage « radical » de la DSU n'est pas souhaité par le gouvernement, comme l'indique la lecture de **l'exposé des motifs** du présent article.

En effet, **l'exposé des motifs** propose, respectivement, les formules suivantes :

$$1 + \frac{2 \times \text{population des ZUS}}{\text{Population totale}}$$

$$1 + \frac{\text{Population des ZFU}}{\text{Population des ZUS}} .$$

Il résulte des formules indiquées dans **l'exposé des motifs** que les communes **sans ZUS ou ZFU** continueraient de percevoir la dotation selon les modalités actuelles. La différence par rapport à la situation actuelle est que **les communes disposant d'une ZUS ou d'une ZFU verraient leur dotation accrue**. Ainsi, par rapport au mode actuel de répartition de la DSU, une commune ayant la totalité de sa population en ZFU verrait sa dotation multipliée par deux coefficients de respectivement 3 et 2, c'est-à-dire par 6.

b) Une erreur de numérotation d'article

Par ailleurs, le IV du présent article propose de placer les dispositions relatives à la répartition de la DSU dans un article L. 2334-18-1 du code général des collectivités territoriales, qui remplacerait l'actuel article L. 2334-18-2 du même code. Or, **il existe d'ores et déjà un article L. 2334-18-1**, selon lequel « *l'enveloppe à répartir entre les communes de 5.000 à 9.999 habitants éligibles à la dotation est égale au produit de leur population par le montant moyen par habitant revenant à l'ensemble des communes éligibles* ».

Le présent article aurait donc pour effet **la coexistence de deux articles L. 2334-18-1**, ce qui n'est évidemment pas souhaité.

Votre commission des finances vous propose de corriger cette erreur.

2. La possibilité de diverses améliorations rédactionnelles

a) Améliorer la rédaction du I du présent article

(1) Préciser que la DGF concernée est celle des communes et de leurs groupements

Le présent article propose de modifier, notamment, les articles L. 2334-1, L. 2334-7 et L. 2334-13 du code général des collectivités territoriales, relatifs à la DGF **des communes et de leurs groupements**.

Cependant, il n'est pas prévu d'indiquer explicitement que les 120 millions d'euros sont prélevés sur la DGF **des communes et de leurs groupements**.

(2) Les autres améliorations rédactionnelles proposées par votre commission des finances

Le I du présent article prévoit que « *pour chacune des années 2005 à 2009, les sommes résultant de la progression de la dotation générale [sic] de fonctionnement sont affectées en priorité, à concurrence de 120 millions d'euros, à la dotation de solidarité urbaine (...)* ».

Cette disposition pourrait voir sa rédaction améliorée :

- il serait opportun de remplacer la référence aux « **sommes résultant de la progression** » de la DGF par une référence à la « **progression** » de la DGF ;

- surtout, le présent article doit se référer non à la « **dotation générale de fonctionnement** », qui n'existe pas, mais à la « **dotation globale de fonctionnement** ».

b) Les légères incompatibilités du II du présent article avec l'article 29 du projet de loi de finances pour 2005 ne semblent pas appeler, à ce stade, de modification rédactionnelle

En revanche, les légères incompatibilités du II du présent article avec la réforme de la DGF des communes et groupements prévue par l'article 29 du projet de loi de finances pour 2005 **ne semblent pas appeler, à ce stade, de modification rédactionnelle**.

En effet, **il semble préférable d'apporter ces modifications dans le cadre de la loi de finances pour 2005, qui devrait être adoptée après le présent projet de loi**.

On rappelle que le II du présent article propose de modifier l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales, relatif à la dotation forfaitaire des communes, afin de prévoir que « ***pour les années 2005 à 2009, les taux fixés par le comité des finances locales s'appliquent au taux de progression de l'ensemble des ressources de la dotation globale de fonctionnement diminuées du prélèvement institué à l'article L. 2334-1*** ». Il s'agit de « court-circuiter » le comité des finances locales, afin qu'il ne décide pas d'affecter les 120 millions d'euros annuels prévus par le présent article à autre chose qu'à l'augmentation de la DSU.

Cette disposition pose un **double problème**.

(1) Le dernier alinéa du texte proposé par le présent article pour compléter l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales risque d'être supprimé par l'article 29 du projet de loi de finances pour 2005

Tout d'abord, le présent article prévoit qu'elle a vocation à **compléter** l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales. Or, l'article 29 du projet de loi de finances pour 2005 prévoit que le « *dernier alinéa* » de l'article L. 2334-7 précité est supprimé. **Si le présent projet de loi entre en vigueur avant la loi de finances initiale pour 2005, le dernier alinéa actuel sera maintenu, et celui proposé par le présent article supprimé.**

Afin d'éviter de tels problèmes de coordination, **il aurait sans doute été préférable d'inscrire le présent article dans le projet de loi de finances pour 2005, afin d'intégrer ses dispositions à la réforme de la DGF des communes et de leurs groupements.**

A défaut, il conviendra d'être attentif, lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2005, à éviter tout problème de coordination avec le présent article.

(2) La référence aux taux fixés par le comité des finances locales en 2005 ne semble pas appropriée

L'article 29 du projet de loi de finances pour 2005 propose de modifier l'article L. 2334-7 précité. La dotation d'aménagement, scindée en quatre composantes évoluant de manière indépendante, n'augmenterait plus selon un taux fixé par le comité des finances locales entre 45 % et 55 % du taux de progression de l'ensemble des ressources de la DGF :

- pour l'année 2005, chacune de ses composantes verrait son montant fixé par l'article 29 précité, ce qui, en l'état actuel de cet article, correspondrait à un « gel » ;

- pour les années suivantes, chacune de ses composantes augmenterait selon un taux fixé par le CFL, en fonction de la progression de l'ensemble de la DGF et sous certains plafonds.

La formule « pour les années 2005 à 2009 » prévue par le présent article est donc inappropriée, le CFL ne fixant pas de taux pour l'année 2005.

Cette disposition, si elle est inutile, ne semble cependant pas avoir de conséquences dommageables. Par ailleurs, il pourrait sembler prématuré de modifier le présent article par coordination avec des dispositions, non encore adoptées, du projet de loi de finances pour 2005.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article ainsi modifié.

EXAMEN EN COMMISSION (MATINÉE DU MERCREDI 20 OCTOBRE 2004)

Réunie le **mercredi 20 octobre 2004**, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé à l'examen du projet de loi n° 445 (2003-2004), de **programmation pour la cohésion sociale**, sur le rapport pour avis de **M. Paul Girod, rapporteur pour avis**.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis, a préalablement rappelé que le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale constituait la traduction législative des principales mesures du plan de cohésion sociale, présenté le 30 juin 2004 par M. Jean Louis Borloo, ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale.

Il a indiqué qu'à rebours de l'approche cloisonnée qui avait longtemps prévalu, le plan de cohésion sociale comportait trois piliers : l'emploi, le logement et l'égalité des chances, qui constituaient les trois titres du présent projet. Il a précisé que les moyens alloués au plan de cohésion sociale faisaient, par ailleurs, l'objet d'une programmation.

Dans un premier temps, **M. Paul Girod, rapporteur pour avis**, a présenté le contenu du projet de loi.

Il a précisé que le premier « pilier » du projet de loi, la mobilisation pour l'emploi, comportait quatre chantiers.

Il a indiqué que le premier d'entre eux visait l'amélioration du service public de l'emploi, grâce à la fin du monopole du placement de l'ANPE, à la création de 300 maisons de l'emploi et à la redéfinition de l'obligation de recherche active d'emploi.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis, a ensuite présenté le deuxième chantier du pilier « emploi », tendant à l'insertion professionnelle des jeunes par la relance de l'apprentissage. Il a précisé que cette réforme comportait des dispositions relatives à l'amélioration du statut, de la rémunération et de la formation des apprentis, au renforcement de la transparence de la collecte et de la répartition de la taxe d'apprentissage, ainsi qu'à la création d'un crédit d'impôt au bénéfice des entreprises qui employaient des apprentis.

Concernant le troisième chantier de ce pilier, qui consistait en la refonte des outils mobilisables pour le retour à l'emploi, il a précisé qu'il s'articulait autour de deux axes : le premier axe avait trait à la rationalisation des contrats aidés, avec la fusion des contrats emploi solidarité (CES) et des contrats emploi consolidé (CEC) en un « contrat d'accompagnement dans

l'emploi » d'une part, et la fusion des contrats aidés du secteur marchand au sein du contrat d'initiative d'emploi (CIE) d'autre part ; le deuxième axe était relatif au recentrage du revenu minimum d'activité (RMA) vers le secteur marchand et à la création concomitante du « contrat d'avenir », pendant du RMA pour le secteur non marchand.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis, a ensuite présenté le quatrième axe du pilier « emploi », constitué de mesures favorisant les créations d'entreprises par les chômeurs, telles que la relance de l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise (ACCRE) et la mise en place d'une réduction d'impôt pour les tuteurs de chômeurs créateurs d'entreprise.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis, a ensuite abordé le second pilier du projet de loi, qui concernait la politique du logement.

Il a indiqué que ce pilier comportait des mesures en faveur de l'accueil et de l'hébergement d'urgence, visant à porter l'offre totale d'hébergement à 100.000 places en cinq ans. Il a ajouté que d'autres mesures étaient prévues afin de combler le retard existant en matière de parc locatif social et de réaliser 500.000 logements en cinq ans. Il a précisé que, dans cette perspective, de nouveaux crédits seraient inscrits au budget des ministères concernés, la durée de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) en faveur de certains bailleurs sociaux serait allongée, et le fonctionnement des établissements publics fonciers amélioré.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis, a rappelé que le parc privé locatif serait également sollicité, une augmentation du budget de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) étant prévue pour financer 200.000 logements à loyers maîtrisés et remettre sur le marché 100.000 logements vacants au cours des cinq années à venir. Il a relevé que des mesures fiscales devaient compléter le dispositif, en modifiant l'amortissement fiscal d'aide à l'investissement locatif privé d'une part, et l'exonération de la contribution sur les revenus locatifs pour les logements vacants remis sur le marché d'autre part.

Enfin, **M. Paul Girod, rapporteur pour avis**, a indiqué que le troisième pilier du projet de loi, portant sur l'égalité des chances, prévoyait la mise en place de dispositifs de réussite éducative, la promotion de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, l'accueil et l'intégration des étrangers, et enfin, le soutien aux villes en grande difficulté avec une réforme de la dotation de solidarité urbaine (la DSU).

Il a précisé que cette réforme essentielle de la politique de la ville tendait à porter la DSU de 600 millions d'euros en 2004 à près de 1,2 milliard d'euros en 2009. Il a estimé que cette mesure posait des difficultés techniques qui empêchaient son adoption en l'état d'une part, et qu'elle laissait planer une

incertitude réelle sur la définition des collectivités territoriales qui devraient en supporter le coût d'autre part.

Alors **M. Paul Girod, rapporteur pour avis**, a abordé la partie relative à programmation du projet de loi, portant sur la période 2005-2009.

Il a indiqué que les dépenses les plus importantes ayant fait l'objet d'une programmation concernaient le financement des maisons de l'emploi et des contrats d'avenir pour le pilier emploi, des crédits en faveur de l'hébergement d'urgence et du logement locatif social, ainsi que ceux destinés à l'ANAH pour le pilier logement, et des seuls dispositifs de réussite éducative pour le pilier égalité des chances.

Il a relevé que pour les piliers emploi et logement, l'articulation avec la loi de finances pour 2005 manquait parfois de netteté, et que les montants programmés se situaient en retrait du plan de cohésion sociale. Il a souligné que la part des financements extérieurs des dispositifs de réussite éducative pouvait présenter un aléa important.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis, a regretté que les différentes dispositions ayant trait à la programmation n'aient pas fait l'objet d'un regroupement au sein du projet de loi, afin de favoriser leur lisibilité.

Il a rappelé que les moyens affichés par le plan de cohésion sociale atteignaient, en cumul, 12,8 milliards d'euros, dont 1,15 milliard d'euros dès 2005, soit des montants supérieurs aux moyens programmés par le projet de loi qui, d'après ses calculs, s'élevaient à moins de 8 milliards d'euros sur la durée du plan, et à 636 millions d'euros pour 2005.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis, a précisé que cette différence s'expliquait par deux raisons : l'absence de programmation exhaustive par le projet de loi des dépenses prévues par le plan de cohésion sociale, et la nature fiscale de certaines dispositions qui ne pouvaient faire l'objet d'une « programmation » de dépenses.

Il a enfin observé que la traduction budgétaire de certaines des mesures du projet de loi, dont la définition avait évolué depuis juin 2004, avait eu pour effet de modifier le coût du plan de cohésion sociale. Il a estimé que le coût net du plan de cohésion sociale s'établissait à 1,57 milliard d'euros en 2005, contre 1,15 milliard d'euros annoncés dans l'exposé des motifs du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, et, sur la durée du plan, à 13,8 milliards d'euros contre 12,8 milliards d'euros annoncés.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis, a noté que les imprécisions de la programmation devaient toutefois être relativisées, en raison de la portée limitée de la méthode programmatique, les échéanciers de dépenses ayant un caractère purement indicatif.

Il a rappelé que, dès la loi de finances pour 2006, la fongibilité des crédits prévue par la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) ne permettrait pas au Gouvernement de faire voter par le Parlement une autorisation de dépense correspondant strictement, en volume comme en affectation, à la présente programmation. Il a souligné que seules les lois de règlement permettraient de mesurer la véritable portée de l'engagement en faveur de la cohésion sociale. Dans cette perspective, il a observé que la loi de règlement se rapportant à l'exécution, en 2006, de la présente programmation ne serait votée qu'en 2007, tandis que la dernière loi de règlement se rapportant à l'ensemble de cette programmation ne le serait qu'en 2010.

Par ailleurs, **M. Paul Girod, rapporteur pour avis**, a considéré que la réalisation de certains objectifs du plan de cohésion sociale supposait la participation d'intervenants extérieurs à l'Etat, en particulier des collectivités territoriales, ce qui rendait incertain le lien entre la programmation des dépenses et l'aboutissement du plan, précisant que les cofinancements requis concernaient le logement locatif social et l'accompagnement des enfants en difficulté.

Enfin, il a considéré que les additions de moyens portant sur un certain nombre d'années surprenaient parfois davantage qu'elles ne renseignaient véritablement sur l'évolution des engagements de l'Etat. Il a relevé qu'un calcul portant sur la valeur actualisée des engagements futurs entraînés par les dispositions du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale aurait toutefois permis d'obtenir des chiffres plus étayés, mais il a montré ce qu'une telle addition de moyens sur plusieurs années pourrait avoir d'artificiel, compte tenu de la faible durée de vie moyenne des instruments de la politique de l'emploi.

Sans préjuger de l'opportunité des mesures contenues dans le présent projet, dont beaucoup lui paraissaient prometteuses, M. Paul Girod, rapporteur pour avis, a conclu qu'il ne convenait peut-être pas d'accorder à la programmation une importance centrale.

En revanche, il a indiqué qu'il attendait beaucoup de la mise en œuvre de la LOLF, qui ferait succéder à une logique de moyens une logique d'objectifs et de résultats, qui pourraient être rapportés à la dépense publique. Il a ainsi considéré que les objectifs et les indicateurs de résultats, associés aux programmes dans la nouvelle présentation budgétaire prévue par la LOLF, seraient parfaitement adaptés à l'esprit du plan de cohésion sociale.

Un large débat s'est alors instauré.

Mme Nicole Bricq, après avoir indiqué que le texte comportait une forte dimension d'annonce, et souligné la faiblesse relative des montants faisant l'objet d'une programmation au regard des annonces du plan de

cohésion sociale, s'est interrogée sur la réforme de la dotation de solidarité urbaine (DSU) figurant à l'article 59, qui annonçait, selon elle, des difficultés majeures dans les discussions à venir.

M. Jean-Jacques Jégou s'est inquiété de la sortie de certaines communes du dispositif DSU prévue par l'article 59 du projet de loi de finances pour 2005.

Ensuite, **M. Aymeri de Montesquiou** s'est interrogé sur la mise en perspective de dispositions du projet avec une analyse en termes d'objectifs et de résultats.

M. Henri de Raincourt, pour sa part, a demandé quelles seraient les conséquences budgétaires de ces dispositions pour les collectivités territoriales. En particulier, il a souhaité que l'articulation entre le revenu minimum d'activité (RMA), géré par le département, et le nouveau « contrat d'avenir », à la gestion duquel seraient conviées les communes, soit précisée. Il a également voulu savoir quel serait, le cas échéant, l'implication financière des collectivités territoriales concernant la partie « logement » et il s'est demandé s'il ne fallait pas que le présent projet de loi prévoie une obligation de compensation des coûts de la part de l'Etat.

M. Jean-Pierre Masseret, revenant à la réforme de la DSU prévue par l'article 59, après avoir souligné qu'elle pourrait aggraver le sort de certaines communes, a posé la question de la mesure de cette aggravation.

M. Serge Dassault, après s'être interrogé sur la traduction en loi de finances pour 2005 des mesures programmées par le projet, a regretté qu'il ne contienne pas de mesures se rapportant à la gestion participative, qui, indubitablement, constituait un aspect de la cohésion sociale. Il a rappelé que, d'une façon générale, c'étaient les entreprises qui créaient les emplois (eux-mêmes étant à la source de la cohésion sociale), et qu'en France, les entreprises étaient enserrées dans un faisceau de contraintes qui nuisait à l'initiative et à leur développement. A ce titre, **M. Jean Arthuis, président**, a évoqué le « modèle danois » qui, combinant plein emploi et flexibilité maximale du marché du travail au sein de la notion dite de « flex-sécurité », était susceptible d'inspirer les travaux de la commission des finances.

M. Philippe Dallier a évoqué le sort des communes urbaines qui n'étaient pas éligibles à la DSU. Il a précisé qu'une attention particulière devait leur être portée, certaines connaissant de sérieuses difficultés, d'autant plus que les ressources dont elles bénéficiaient avaient parfois diminué en volume au cours de ces vingt dernières années.

Pour sa part, **M. Michel Charasse** a estimé que, sur le plan de la cohésion sociale, il eût été particulièrement profitable de renforcer l'obligation de scolarisation. Puis il a déploré que le texte proposé mélange des

dispositions portant sur l'action sociale, qui dépendait normalement du département, et sur l'aide sociale qui était du domaine de l'Etat. En toute hypothèse, il a souhaité que fût clairement établie l'absence de toute participation financière obligatoire de la part des collectivités territoriales. Puis il a considéré que la DSU n'augmentait qu'en raison d'une évolution de la dotation forfaitaire se trouvant, par ailleurs, limitée, ce qui n'était supportable pour toutes les collectivités qu'en période de croissance, qui ne pouvait, hélas, être garantie dans la durée.

M. Jean Arthuis, président, après s'être interrogé sur la faisabilité d'une étude faisant ressortir l'ensemble des moyens mis en œuvre pour la réalisation du plan de cohésion sociale, qu'il s'agisse de l'Etat, des collectivités territoriales ou de tout autre acteur, a évoqué les cautionnements apportés par les communes aux organismes de HLM. Après que **M. Jean-Jacques Jégou** eut évoqué de possibles redondances avec les caisses de garantie du logement locatif social (CGLLS), **M. Serge Dassault** s'est prononcé pour la suppression de la garantie d'emprunt, tandis que **M. Michel Charasse** a évoqué la possibilité d'améliorer l'information des collectivités sur la situation financière des organismes HLM, préalablement à toute garantie d'emprunt.

En réponse aux interrogations précédentes, **M. Paul Girod, rapporteur pour avis**, a insisté sur le fait que le texte proposé ne comportait aucune obligation de dépenses pour les collectivités territoriales. Il a précisé que l'allongement de la durée de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), prévu par l'article 53 du projet de loi, serait compensé dans les mêmes conditions que l'exonération actuellement en vigueur.

Il a également indiqué que si les crédits programmés par le présent projet se situaient en retrait des moyens planifiés par le plan de cohésion sociale, les dépenses correspondant à ce dernier n'en étaient pas moins, dans leur ensemble, inscrites en loi de finances pour 2005.

Par ailleurs, il a souligné que les aménagements apportés à la taxe d'apprentissage se trouvaient particulièrement bienvenus, entraînant une certaine remise en ordre que beaucoup d'observateurs avaient appelé de leurs vœux.

La commission a ensuite procédé à l'examen des articles.

A l'article 15 relatif à la création d'un crédit d'impôt, la commission a adopté un amendement rédactionnel.

A l'article 35 relatif à la réduction d'impôt sur le revenu pour les tuteurs de chômeurs ou de titulaires de minima sociaux qui créaient ou reprenaient une entreprise, la commission a adopté un premier amendement

visant à rétablir la cohérence interne de l'article. En réponse à **M. Serge Dassault**, qui déplorait que la mesure ne fût pas suffisante pour les nombreux jeunes créateurs qui avaient surtout besoin de financements, **M. Paul Girod, rapporteur pour avis**, a précisé que de tels dispositifs, qui existaient déjà, n'étaient pas nécessairement repris par le texte proposé qui, par ailleurs, programmait l'alimentation d'un Fonds de garantie par l'insertion économique.

La commission a ensuite adopté un second amendement tendant à empêcher la constitution de certains tutorats « factices », en prévoyant que les contribuables fournissant une aide à une entreprise dont ils détenaient une fraction du capital social, n'étaient pas éligibles au présent dispositif, **M. Jean-Pierre Masseret** précisant que les « maisons de l'emploi » étaient appelées à viser les conventions de tutorat.

Puis à l'article 46 instaurant une taxe spéciale d'équipement unique en faveur de certains établissements publics fonciers, la commission a adopté un amendement de coordination visant à prendre en compte, dans les dispositions du code général des impôts, la création d'une taxe spéciale d'équipement au profit des établissements publics fonciers visés au dernier alinéa de l'article L. 321 1 du code de l'urbanisme, tel que rédigé par l'article 45 du présent projet de loi.

La commission a ensuite adopté un amendement portant article additionnel après l'article 51, afin d'exonérer d'impôt sur les sociétés les unions d'économie sociale dont la gérance était désintéressée, pour leurs activités consacrées au logement des personnes en difficulté.

A l'article 54, **M. Michel Charasse** a relevé que toutes les communes n'étaient pas dotées d'une caisse des écoles, ce qui risquait de limiter la portée du dispositif proposé.

A l'article 59 relatif à la réforme de la dotation de solidarité urbaine, elle a adopté six amendements : trois amendements rédactionnels, un amendement corrigeant une erreur de référence, un amendement corrigeant une erreur matérielle qui aurait eu pour effet de supprimer le bénéfice de la DSU pour toutes les communes non situées en ZFU, et un amendement selon lequel le plafond de population au-delà duquel les communes ne pourraient plus bénéficier de la majoration de la DSU serait porté de 200.000 habitants à 400.000 habitants. **MM. Jean-Jacques Jégou** et **Bernard Angels** ont estimé que la commission devait disposer de la liste des communes devant entrer et sortir du dispositif DSU du fait des dispositions proposées par le projet de loi de finances pour 2005. **M. Michel Charasse** a regretté que l'article 59 n'ait pas été présenté en tant que tel au comité des finances locales, et s'est interrogé sur les modalités de mise en œuvre de l'article 54 du projet de loi, tendant à étendre les compétences des caisses des écoles. **M. Yves Fréville** s'est inquiété de l'impact éventuel de la mesure proposée sur la progression de

la dotation forfaitaire en 2005, et **M. Philippe Adnot** a souhaité obtenir des précisions sur l'évolution de la DGF.

Sur la proposition de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a décidé de réserver sa position sur ce texte jusqu'à l'audition, l'après-midi même, par la commission, de M. François Lucas, adjoint au directeur général des collectivités locales du ministère de l'intérieur.

**AUDITION DE M. FRANÇOIS LUCAS, ADJOINT AU
DIRECTEUR GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS LOCALES,
ET DE M. PHILIPPE JOSSE, DIRECTEUR ADJOINT DU
CABINET DU MINISTRE DE L'EMPLOI, DU TRAVAIL ET DE
LA COHÉSION SOCIALE
(APRÈS-MIDI DU MERCREDI 20 OCTOBRE 2004)**

Au cours d'une deuxième séance tenue dans l'après-midi, la commission a ensuite **procédé à l'audition de MM. François Lucas, adjoint au directeur général des collectivités locales, et Philippe Josse, directeur adjoint du cabinet du ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale**, sur le **projet de loi n° 445 (2003-2004) de programmation pour la cohésion sociale**.

A titre liminaire, **M. Jean Arthuis, président**, a porté à la connaissance de la commission le contenu de la lettre rectificative au présent projet de loi transmise le matin même par le Premier ministre au Président du Sénat. Il a indiqué que les modifications apportées par ladite lettre rectificative ne rentraient pas dans le champ de compétence de la commission, ne modifiant donc pas le périmètre de son avis.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis, a souhaité savoir quels bénéficiaires de la dotation globale de fonctionnement des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) verraient la progression de leur dotation globale de fonctionnement réduite du fait de la réforme de la dotation de solidarité urbaine (DSU) proposée par l'article 59 du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, et a déploré que le comité des finances locales n'ait pas été précisément consulté sur cet article. Il a souhaité que la commission puisse publier les simulations réalisées au sujet de l'impact de cet article sur l'évolution de la DSU.

En réponse, **M. François Lucas** a estimé que si le projet de loi de finances pour 2005 prévoyait pour l'année 2005 un gel de la dotation forfaitaire des communes, il était probable que ce taux soit porté à 1 % au cours de la discussion du projet de loi de finances précité. Il a indiqué que, selon cette hypothèse, les sommes disponibles pour accroître la péréquation s'élèveraient à environ 240 millions d'euros, dont 120 millions d'euros pour la DSU, 80 millions d'euros pour la dotation de solidarité rurale (DSR) et 40 millions d'euros pour la dotation nationale de péréquation (DNP).

M. Paul Girod, rapporteur pour avis, s'est interrogé sur les raisons qui avaient conduit à inscrire la réforme de la DSU dans le projet de loi de

programmation pour la cohésion sociale, alors que celle de la DSR était prévue par le projet de loi de finances pour 2005. **M. Yves Fréville** a souhaité disposer d'informations complémentaires sur l'affectation de l'augmentation de la DGF des communes et des EPCI en 2005, évaluée à environ 700 millions d'euros. **M. Michel Charasse** s'est demandé si les chiffres présentés au comité des finances locales le 21 septembre 2004 prenaient en compte la réforme proposée par le projet de programmation pour la cohésion sociale.

En réponse, **M. François Lucas** a jugé que le choix de ce véhicule législatif s'expliquait par le fait que la réforme de la DSU était cohérente avec l'objet du projet de loi de programmation précité. Il a estimé que la DSU, sous sa forme actuelle, n'était pas suffisamment concentrée, puisqu'elle bénéficiait aux trois quarts des communes. Il a indiqué que, dans l'hypothèse d'une croissance en 2005 de la dotation forfaitaire de 1 %, soit 136 millions d'euros, 382 millions d'euros seraient affectés aux évolutions indépendantes des réformes proposées pour 2005, le solde disponible pour la DSU, la DSR et la DNP étant de 242 millions d'euros, une fois pris en compte le coût des autres réformes (rehaussement de la dotation forfaitaire, réforme de l'intercommunalité et réforme de l'outre-mer), de 68 millions d'euros. Il a confirmé que les chiffres présentés au comité des finances locales lors de sa réunion du 21 septembre 2004 prenaient bien en compte la réforme proposée par le projet de programmation pour la cohésion sociale.

M. Jean-Jacques Jégou s'est interrogé sur l'impact de la concentration des attributions de dotation, s'agissant en particulier des communes qui étaient « à la marge » des critères d'attribution de la DSU. Il a également souligné que les communes de la région Ile-de-France subissaient déjà la diminution des attributions du fonds de solidarité de la région Ile-de-France (FSRIF), et s'est interrogé sur le risque éventuel d'une disparition du FSRIF.

En réponse, **M. Philippe Josse** a rappelé que la volonté de concentrer davantage les attributions de la DSU résultait du constat que, d'une part, le montant de cette dotation était insuffisant pour permettre aux communes les plus pauvres de répondre aux besoins de leurs habitants ; que, d'autre part, les attributions de la DSU étaient trop dispersées, puisque les trois quarts des communes de plus de 10.000 habitants en bénéficiaient ; et enfin que, compte tenu de l'importance du potentiel financier dans le calcul des attributions, environ 120 villes bénéficiaient d'attributions insuffisantes de DSU au regard de leurs besoins.

M. François Lucas a précisé que si certaines communes devaient sortir du dispositif DSU en 2005, ce n'était pas du fait des dispositions proposées par le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, mais, notamment, du fait du passage du potentiel fiscal au potentiel financier, proposé par le projet de loi de finances pour 2005. Il a indiqué que si le projet de loi de finances pour 2005 ne proposait pas de réformer le FSRIF, c'était

parce qu'aucun n'accord n'avait encore été trouvé avec les élus, et il a jugé que l'existence du FSRIF n'était pas en cause.

M. Philippe Dallier a regretté que certaines communes urbaines en difficulté ne soient pas éligibles à la DSU, et, évoquant la situation d'une commune de son département, s'est interrogé sur l'impact de la réforme proposée par le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale. **M. Michel Charasse** a demandé si la majoration de la DSU était comprise dans le coût du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale.

En réponse, **M. Philippe Josse** a estimé que c'était à la loi de finances pour 2005 de modifier, le cas échéant, les critères d'éligibilité à la DSU, et a indiqué que la commune précédemment évoquée verrait sa DSU accrue substantiellement d'ici 2009. Il a ajouté que l'évaluation du coût du projet de loi de programmation faite par le gouvernement ne comprenait pas la réforme de la DSU proposée par ce projet de loi.

M. Michel Charasse s'est interrogé sur la pertinence d'affecter 120 millions d'euros à la DSU en cas de faible croissance de la DGF. En réponse, **MM. Philippe Josse et Georges-François Leclerc, chargé de mission au cabinet de la secrétaire d'Etat à l'intégration et à l'égalité des chances**, ont indiqué que **M. Jean-Louis Borloo**, ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, approuvait le principe de l'amendement proposé par le rapporteur pour avis, tendant à minorer le montant de ce prélèvement en cas de faible croissance de la DGF. **M. Paul Girod, rapporteur pour avis**, a considéré qu'une telle clause de sauvegarde était nécessaire pour que le Sénat adopte la réforme proposée. **M. Michel Charasse** a déclaré qu'il faudrait alors indiquer aux communes éligibles à la DSU que leur attribution pourrait être moins élevée que prévu.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis, s'est interrogé sur les conséquences d'une régularisation négative de la DGF. **M. Yves Fréville** a estimé que ce problème se cumulait avec celui précédemment évoqué. **M. Michel Charasse** a considéré qu'une éventuelle régularisation négative ne devait pas porter sur les communes les plus fragiles.

En réponse, **M. Philippe Josse** a estimé qu'une telle disposition pourrait induire une complexité excessive.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis, s'est interrogé sur la pertinence de la disposition selon laquelle la majoration de DSU proposée pour les communes en ZUS ou en ZFU bénéficierait aux seules communes de moins de 200.000 habitants. Il a souhaité connaître la part de la majoration annuelle de 120 millions d'euros devant bénéficier aux communes situées en ZUS ou en ZFU, et a regretté que le gouvernement ne lui ait pas officiellement transmis les simulations sur la mesure proposée.

En réponse, **M. Georges-François Leclerc** a indiqué que, du fait de l'abondement annuel de la DSU à hauteur de 120 millions d'euros, toutes les communes éligibles à la DSU, même celles ne bénéficiant pas de la majoration prévue dans le cas de celles situées en ZUS ou disposant d'une ZFU, verraient leur DSU augmenter plus qu'en l'absence de réforme. Il a indiqué en particulier qu'une importante commune d'un département du sud de la France verrait sa DSU accrue de plusieurs millions d'euros d'ici 2009. **M. Georges-François Leclerc** a déclaré que la commission pouvait publier les simulations qui lui avaient été transmises, à condition de préciser expressément qu'il s'agissait de simples estimations, reposant sur les données de l'année 2003.

M. Jean Arthuis, président, a donc pris acte de l'engagement ainsi pris de publier lesdites simulations assorties des réserves méthodologiques précédemment rappelées.

M. Yves Fréville a souligné qu'il suffirait de disposer des coefficients multiplicateurs pour chaque commune afin d'effectuer toutes les simulations imaginables.

M. François Marc s'est interrogé sur l'impact de l'abondement de la DSU sur l'évolution de la DSR et sur les éventuels effets pervers que pourrait avoir la réforme proposée. Il a jugé à cet égard que la banalisation de la taxe professionnelle de France Télécom avait eu certains effets dommageables pour les collectivités territoriales, qui n'avaient pas été prévus au départ.

En réponse, **M. Philippe Josse** a estimé que ces effets dommageables étaient inévitables dès lors que l'on banalisait effectivement la taxe professionnelle de France Télécom. **M. François Lucas** a considéré que la clause de sauvegarde proposée par le rapporteur pour avis pouvait avoir pour effet de favoriser l'augmentation des dotations de péréquation autres que la dotation de solidarité urbaine.

M. Joël Bourdin s'est demandé pourquoi le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale proposait de réformer la DSU, alors que le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux, également en cours de discussion, ne prévoyait pas de réforme de la DSR, celle-ci figurant dans le projet de loi de finances pour 2005. En réponse, **M. Philippe Josse** a estimé, comme M. François Lucas l'avait fait précédemment, que le choix de réformer la DSU dans le projet de loi de programmation s'expliquait par sa cohérence avec l'objet de ce dernier.

M. Michel Charasse a considéré que les réformes des dotations devaient, de manière systématique, être conçues par le ministère de l'intérieur, le seul à disposer de l'expertise nécessaire, tout en soulignant que l'inscription de la réforme de la DSU dans le projet de programmation avait pour

conséquence que le présent projet de loi n'était pas renvoyé au fond, mais seulement pour avis à la commission des finances.

M. Jean-Claude Frécon a déploré que la réforme de la DSU proposée par le projet de loi de programmation n'ait pas été présentée en tant que telle au comité des finances locales (CFL) en septembre 2004. **M. Michel Charasse** a estimé que le CFL aurait dû se réunir spécialement à cet effet, a jugé que les tableaux présentés lors des réunions du CFL n'étaient pas assez détaillés et qu'il conviendrait donc pour l'avenir d'y remédier.

En réponse, **M. François Lucas** a rappelé que la réforme de la DSU avait été présentée lors de la réunion précitée du CFL du 21 septembre 2004, peut-être trop brièvement. Il a indiqué que si le CFL ne s'était pas réuni spécialement pour examiner cette réforme, c'était en raison d'un problème de calendrier.

M. Yves Fréville s'est interrogé sur l'impact du passage du plafond de population de 200.000 habitants à 400.000 habitants, proposé par le rapporteur pour avis.

En réponse, **M. Philippe Josse** a fait part de l'intention de M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, de présenter un amendement instaurant une troisième garantie, selon laquelle toutes les communes éligibles à la DSU, quelle que soit leur population, et qu'elles bénéficient ou non de la majoration proposée, verraient leur DSU augmenter chaque année jusqu'en 2009 d'au moins un certain taux.

M. Jean Arthuis, président, a félicité le rapporteur pour avis pour la qualité de ses travaux, réalisés en seulement une semaine, du fait du récent renouvellement du Sénat, et a remercié les personnes auditionnées d'avoir répondu aussi rapidement à l'invitation que la commission leur avait adressée, le matin même, de venir s'exprimer devant elle. Il a souhaité que le gouvernement précise, d'ici le début de l'examen du projet de loi de programmation, dans quelle mesure le projet de loi de finances pour 2005 était compatible avec la programmation indiquée, et quel coût cette programmation était susceptible d'entraîner pour les collectivités territoriales.

En réponse, **M. Philippe Josse** a déclaré que si le gouvernement souhaitait que les collectivités territoriales s'engagent, autant que possible, dans les actions proposées par le projet de loi de programmation, c'était à elles seules d'en décider, de sorte que le gouvernement ne pouvait présenter d'estimation du montant de leur participation.

M. Michel Charasse a souhaité que les simulations du gouvernement distinguent l'impact de la réforme de la DSU proposée par le présent projet de loi de programmation de celui du passage du potentiel fiscal au potentiel financier, proposé par le projet de loi de finances pour 2005.

**EXAMEN EN COMMISSION
(APRÈS-MIDI DU MERCREDI 20 OCTOBRE 2004)**

A l'issue de l'audition de **MM. François Lucas, adjoint au directeur général des collectivités locales, et Philippe Josse, directeur adjoint du cabinet du ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale**, la commission a **repris l'examen du projet de loi n° 445 (2003-2004) de programmation pour la cohésion sociale, sur le rapport pour avis de M. Paul Girod.**

M. Paul Girod, rapporteur pour avis, a indiqué que l'audition ainsi réalisée avait permis de clarifier utilement la discussion en commission de l'article 59.

A l'article 59 relatif à la réforme de la dotation de solidarité urbaine, elle a adopté, en complément des amendements adoptés lors de sa réunion tenue en matinée, un amendement tendant à prévoir que si l'augmentation annuelle de la dotation globale de fonctionnement des communes et de leurs groupements était inférieure à 600 millions d'euros, cette somme était égale au cinquième de cette augmentation, ainsi, qu'à l'initiative de **M. Michel Charasse**, un amendement prévoyant une garantie en cas de régularisation négative de la DGF. Elle a en outre donné mandat à son rapporteur pour avis pour rédiger un amendement prévoyant que toutes les communes éligibles à la DSU verraient leur DSU augmenter, chaque année jusqu'en 2009, d'au moins un certain taux.

La commission a ensuite émis un **avis favorable à l'adoption de l'ensemble du projet de loi ainsi amendé.**

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

ARTICLE 15

Dans le III du texte proposé par le II de cet article pour insérer un article 244 quater G, remplacer les références :

238 bis, L. 239 ter

par les références :

238 bis L, 239 ter

ARTICLE 35

A - Au début du dernier alinéa du I du texte proposé par cet article pour l'article L. 200 septies du code général des impôts, remplacer les mots :

Une convention annuelle

par les mots :

Une convention d'une durée d'un an renouvelable

B – Rédiger ainsi le début du quatrième alinéa (c)) du III du texte proposé par cet article pour l'article L. 200 septies du code général des impôts :

« Les conditions du...

ARTICLE 35

Après le premier alinéa du I du texte proposé par cet article pour l'article L. 200 septies du code général des impôts, insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Les contribuables fournissant une aide à une entreprises dont ils détiennent, directement ou indirectement, une fraction du capital social, ne sont pas éligibles au présent dispositif.

ARTICLE 46

I. Compléter in fine cet article par deux paragraphes ainsi rédigés :

II. Au II de l'article 1636 B octies du code général des impôts, après les mots : "code de l'urbanisme" sont insérés les mots : "et au dernier alinéa de l'article L. 321-1 du même code".

III. Au premier alinéa de l'article 1636 C, après les mots : "au profit" sont insérés les mots : "des établissements publics mentionnés au dernier alinéa de l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme".

II. En conséquence, faire précéder le début de cet article de la mention :

I

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 51

Après l'article 51, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I.- Après le 4° ter du 1. de l'article 207 du code général des impôts, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« 4° quater. Les unions d'économie sociale dont la gérance est désintéressée, pour leurs activités effectuées, dans le cadre du conventionnement prévu par l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation, en faveur du logement des personnes défavorisées mentionnées à l'article 1er de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement ».

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

ARTICLE 59

Dans le texte proposé par le I de cet article pour compléter l'article L. 2334-1 du code général des collectivités territoriales :

A. Supprimer les mots :

les sommes résultant de

B. En conséquence, remplacer les mots :

sont affectées

par les mots :

est affectée

ARTICLE 59

Dans le texte proposé par le I de cet article pour compléter l'article L. 2334-1 du code général des collectivités territoriales, remplacer le mot :

générale

par le mot :

globale

ARTICLE 59

Dans le texte proposé par le I de cet article pour compléter l'article L. 2334-1 du code général des collectivités territoriales, après le mot :

fonctionnement

insérer les mots :

des communes et de leurs groupements

ARTICLE 59

Compléter le texte proposé par le I de cet article pour l'article L. 2334-1 du code général des collectivités territoriales par une phrase ainsi rédigée :

Toutefois, si l'augmentation annuelle de la dotation globale de fonctionnement des communes et de leurs groupements est inférieure à 600 millions d'euros, cette somme est égale au cinquième de cette augmentation.

ARTICLE 59

Au début du premier alinéa du texte proposé par le IV de cet article pour remplacer l'article L. 2334-18-2 du code général des collectivités territoriales, remplacer la référence :

L. 2334-18-1

par la référence :

L. 2334-18-2

ARTICLE 59

Modifier ainsi le texte proposé par le IV de cet article pour remplacer l'article L. 2334-18-2 du code général des collectivités territoriales :

A. Au deuxième alinéa, remplacer les mots :

deux cent mille

par les mots :

quatre cent mille

B. Remplacer le troisième alinéa par un alinéa ainsi rédigé :

"Pour les années 2005 à 2009, le montant de la dotation calculée en application du présent article est au moins égal à la dotation perçue l'année précédente, augmentée de 2 %. A partir de 2010, le montant de la dotation calculée en application du présent article ne peut être inférieur à celui de la dotation perçue en 2009."

ARTICLE 59

Dans le deuxième alinéa du texte proposé par le IV de cet article pour remplacer l'article L. 2334-18-2 du code général des collectivités territoriales :

A. Remplacer les mots :

au rapport entre le double

par les mots :

à un, augmenté du rapport entre le double

B. Remplacer les mots :

au rapport entre la population

par les mots :

à un, augmenté du rapport entre la population

ARTICLE 59

A. Compléter cet article par un paragraphe additionnel ainsi rédigé :

... - Le second alinéa de l'article L. 1613-2 du code général des collectivités territoriales est complété par une phrase ainsi rédigée :

Dans ce dernier cas, cette différence n'est prise en compte, en ce qui concerne les communes et les établissements publics de coopération intercommunale, que pour sa part excédant le montant de l'abondement de la dotation de solidarité urbaine prévu à l'article L. 2334-1 du code général des collectivités territoriales.

B. Pour compenser les pertes de recettes résultant pour l'Etat du A ci-dessus, compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

... - Les pertes de recettes découlant pour l'Etat de l'absence de prise en compte, en cas de régularisation négative de la dotation globale de fonctionnement, de l'abondement de la dotation de solidarité urbaine prévu par le présent article, sont compensées à due concurrence par le relèvement des droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

ANNEXES RELATIVES À L'ARTICLE 59

Annexe 1. Liste des communes situées en zone franche urbaine.

Annexe 2. Simulation de l'impact du présent article (1).

Annexe 3. Simulation de l'impact du présent article, avec passage du plafond de 200.000 habitants à 400.000 habitants (1).

Annexe 4. Simulation de l'impact du présent article, avec garantie de progression minimale de la DSU de 5 % par an de 2005 à 2009 (1).

(1) Source : secrétariat d'Etat à l'intégration et à l'égalité des chances. Ces annexes peuvent être consultées, au format Excel, sur le site Internet du Sénat.

REMARQUE IMPORTANTE

Le secrétariat d'Etat à l'intégration et à l'égalité des chances a transmis les simulations précitées sous les réserves méthodologiques suivantes :

« Ces simulations ont été effectuées à partir des données 2003. Elles sont donc, pour procéder d'une méthode robuste, déjà un peu obsolètes, puisque non calées sur les attributions 2004, qui ont augmenté en moyenne de 3% au moins. Elles n'ont, de ce fait, aucune autre portée que de donner des ordres de grandeur de progression, et ne constituent en rien une série d'engagements individuels du gouvernement. Elles donnent un ordre d'idées de l'impact de la réforme, le gouvernement ayant eu le souci de mesurer le mieux possible celui-ci, pour les communes de plus de 10.000 habitants. Les 120 millions d'euros ont été répartis annuellement dans les mêmes rapports que ceux constatés en 2003, à savoir après distraction d'une quote-part « outre-mer » de 4,1 %, et de 2,5 % pour les communes de 5.000 à 10.000 habitants. La simulation concerne les communes de plus de 10.000 habitants et ne prend donc en compte un accroissement annuel de l'enveloppe DSU que de 112,2 millions d'euros. La simulation est bien évidemment faite à droit constant sur la base d'un classement des communes fonction de

l'indice synthétique 2003 qui reste inchangé pour toutes les années simulées ».

ANNEXE 1 LISTE DES COMMUNES SITUÉES EN ZONE FRANCHE URBAINE

1. Les 44 zones franches urbaines été créées par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville

Commune(s)	Quartier(s) constituant la ZFU
Métropole	
Amiens	Quartier Nord
Belfort	Les Résidences
Bondy	Quartier Nord
Bourges	Bourges Nord Chancellerie, Gibjoncs, Turly, Barbottes
Calais	Beau Marais
Cenon/Floirac/Lormont/Bordeaux	Hauts de Garonne, Bastide
Champigny-sur-Marne/Chennevières-sur-Marne	Le Bois-l'Abbé, Les Mordacs
Charleville-Mézières	Ronde Couture
Chenôve	Le Mail
Clichy-sous-Bois/Montfermeil	Grands ensembles du haut et du bas Clichy et de Montfermeil
Creil/Montataire	Plateau Rouher
Dreux/Saint-Gemme-Moronval	Plateau Est Chamards, Croix Tiénac, Lièvre d'Or, Le Moulec, Haricot, Feilleuses
Garges-lès-Gonesse/Sarcelles	Dame Blanche Nord et Ouest, La Muette, Lochères
Grigny/Viry-Châtillon	La Grande Borne
La Seyne-sur-Mer	ZUP de Berthe
Le Havre	Mont Gaillard, La Forêt (bois de Bléville), Mare Rouge
Le Mans	Les Sablons
Les Mureaux	Cinq quartiers (ZAC du Roplat)
Lille/Loos-lès-Lille	Lille Sud, faubourg de Béthune, Moulins
Mantes-la-Jolie	Le Val-Fourré
Marseille	Nord littoral (plan d'Aou, La Bricarde, La Castellane), Levallon, Mourepiane
Meaux	Beauval, La Pierre Collinet
Metz	Borny (Hauts de Blémont)
Montereau/Fault-sur-Yonne	ZUP de Surville
Montpellier	La Paillade
Mulhouse	Les Coteaux
Nice/Saint-André	L'Ariane
Nîmes	ZUP Pissevin, Valdegour
Octeville/Cherbourg	Les Provinces
Perpignan	Le Vernet
Reims	Croix Rouge
Roubaix/Tourcoing	La Bourgogne, Alma, Cul-de-Four, Fosse aux Chênes, Epidème, Roubaix centre, Epeule, Sainte-Elisabeth
Saint-Dizier	Le Vert Bois, Le Grand Lachat
Saint-Etienne	Montreynaud
Saint-Quentin	Le Vermandois
Strasbourg	Neuhof (cités)
Valence	Valence-le-Haut (Fontbarlette, Le Plan)
Vaulx-en-Velin	Ex-ZUP, Grappinière, Petit Pont
Départements d'outre-mer	
Pointe-à-Pitre/Les Abymes	Boissard, Mortenol, Les Lauriers, sortie Sud-Est
Basse-Terre	Rivière des Pères, centre ville

Saint-Laurent-du-Maroni	Charbonnière, centre bourg
Fort-de-France	Dillon
Saint-Denis	Chaudron, Moufia, Cerf
Cayenne	Village Chinois, quartiers Sud

2. Les 41 zones franches urbaines créées par la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine

Commune(s)	Quartier(s) constituant la ZFU
Alençon	Courteille Perseigne
Angers	Belle-Beille
Anzin, Beuvrages, Valenciennes	Secteur intercommunal : Dutemple, Saint Waast, Chasse royale ; Bleuse Borne ; Fénelon ; Carpeaux
Argenteuil	Val d'Argent
Aulnay sous Bois	La Rose des Vents, Cité Emmaüs, Les Merisiers, Les Etangs
Beauvais	Argentine
Besançon	Planoise
Béziers	Les Arènes, La Devèze
Blois	Bégon, Croix Chevalier
Caen	Guerinière, Grâce de Dieu
Clermont-Ferrand	Croix de Neyrat, Quartiers Nord
Corbeil, Evry	Les Tarterêts, les Pyramides
Epinay sous Sénart	Cinéastes-Plaine
Epinay sur Seine	Orgemont
Evreux, Guichenville, Le Vieil Evreux	La Madeleine, le Long Buisson
Grenoble	Village Olympique, La Villeneuve
Hénin-Beaumont, Montigny- en Gohelle, Courrières, Rouvroy, Drocourt, Dourges	ZAC des 2 villes, Quartier du Rotois, Quartier Sud- Ouest (Jean Macé), Cité de Nouméa
La Chapelle StLuc, Les Noës près Troyes, Troyes, Ste Savine	Chantereigne Montvilliers
La Courneuve	Les 4000
La Rochelle	Mireuil, Laleu, La Pallice, La Rossignolette
Le Blanc Mesnil-Dugny	Quartiers Nord
Marseille	St Barthélémy, Le Canet, Delorme Paternelle
Maubeuge, Louvroil	Sous le Bois, Douzies, Montplaisir et Epinettes
Melun	Quartier Nord
Nancy, Vandoeuvre Les Nancy, Laxou, Maxéville	Haut du Lièvre, Nations
Nantes-St Herblain	Bellevue
Rillieux La Pape	Ville nouvelle
Rouen	Le Plateau : Châtelet, La Lombardie, Les Sapins, La Grand'Mare
Saint Nazaire	Quartier Ouest : Avalix, La Boulletterie, Tréballe, La Chesnaie
Saint Pol sur Mer	Quartiers Ouest, Cité Liberté
Sartrouville	Le Plateau, Cité des Indes
Sevran	Les Beaudottes
Soissons	Presles Chevreux
Stains	Clos Saint Lazare, Allende
Strasbourg	Hautepierre
Toulouse	La Reynerie, Bellefontaine, Faourette, Bagatelle, Bordelongue
Trappes	Les Merisiers
Vénissieux	Les Minguettes
Villiers Le Bel	Les Puits, La Marlière, Derrière-les-Murs-de-Monseigneur
Vitry Sur Seine	Grand ensemble Ouest-Est

Woippy-Metz	Saint-Eloi, Pré Génie
-------------	-----------------------