

N° 99

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

---

---

Annexe au procès verbal de la séance du 24 novembre 2005

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2006, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

**(Deuxième partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 34

VILLE ET LOGEMENT

*Rapporteurs spéciaux* : MM. Philippe DALLIER et Roger KAROUTCHI

---

*(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 Jégou, 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 :**

**Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 2540, 2568 à 2573 et T.A. 499**

**Sénat : 98 (2005-2006)**

---

**Lois de finances.**



## SOMMAIRE

Pages

<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX</b> .....	5
<b>I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION</b> .....	7
1. <i>Une mission centrale</i> .....	7
2. <i>Quatre programmes inégaux</i> .....	9
3. <i>Quatre objectifs majeurs pour 2006</i> .....	10
<b>II. PRÉSENTATION DES PROGRAMMES</b> .....	11
<b>A. LE PROGRAMME 202 « RENOVATION URBAINE »</b> .....	11
1. <i>Le programme de l'ANRU</i> .....	11
2. <i>Une structuration en actions assez artificielle</i> .....	11
3. <i>Des crédits qui assurent le respect des engagements pris</i> .....	12
4. <i>Des objectifs et des indicateurs cohérents</i> .....	13
<b>B. LE PROGRAMME 147 « ÉQUITÉ SOCIALE ET TERRITORIALE ET SOUTIEN »</b> .....	17
1. <i>Les finalités sociales et économiques du programme</i> .....	17
2. <i>Trois actions inégales</i> .....	17
3. <i>Des crédits éclatés entre de nombreuses actions</i> .....	19
4. <i>Des objectifs et indicateurs d'intégration des ZFU et ZUS</i> .....	20
<b>C. LE PROGRAMME 109 « AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT »</b> .....	23
1. <i>Un programme dominé par les aides personnelles</i> .....	23
2. <i>Deux actions déséquilibrées</i> .....	24
3. <i>Des objectifs et des indicateurs trop limités</i> .....	25
<b>D. LE PROGRAMME 135 « DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT »</b> .....	27
1. <i>Un programme d'aide à la pierre marqué par le poids de la fiscalité</i> .....	27
2. <i>Une structuration en actions qui souligne la place du parc locatif social</i> .....	28
3. <i>Des objectifs et des indicateurs améliorés</i> .....	30
<b>EXAMEN DE L'ARTICLE 93 RATTACHÉ</b> .....	33
<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....	35
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	37



## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. La mission « Ville et logement » doit répondre aux **priorités fortes** dégagées par le gouvernement à l'occasion du plan de cohésion sociale et du plan d'engagement national pour le logement en faveur de la relance du secteur du logement et, en particulier du secteur social. En 2005, à ce titre, plus de 400.000 logements neufs ont été mis en chantier et 80.000 logements sociaux construits. Elle est aussi **un des instruments majeurs de réintégration des quartiers en difficulté dans leur environnement économique, social et culturel.**

2. La politique en faveur de la **ville** ne se limite pas aux actions de la présente mission « Ville et logement ». **Elle implique de très nombreux acteurs en dehors de l'Etat** et d'autres éléments, comme les dotations aux collectivités territoriales, doivent être pris en compte. En particulier, la loi de programmation du 18 janvier 2005 pour la cohésion sociale a introduit une modification majeure dans le calcul de la **dotation de solidarité urbaine (DSU)** en doublant en 5 ans le volume de la dotation à répartir entre les communes (soit une **augmentation de 120 millions d'euros sur la seule année 2006**) et en privilégiant, pour sa répartition, les villes qui doivent assumer des charges socio-urbaines lourdes du fait de la présence sur leur territoire de populations en difficultés. Selon l'état récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville (« jaune » budgétaire), la politique de la ville bénéficiera au total en 2006, d'un effort financier de 7.213 millions d'euros en augmentation de 13,1 % par rapport à 2005.

3. Le 8 novembre 2005, dans le cadre d'une **déclaration sur les violences urbaines** et la mise en œuvre de l'état d'urgence, M. le Premier ministre a annoncé devant l'Assemblée nationale un plan d'action pour les banlieues dont plusieurs mesures concernent directement la mission « Ville et logement » : la création de **15 zones franches urbaines supplémentaires**, l'attribution de 25 % de **moyens supplémentaires à l'ANRU** sur une période de deux ans, le doublement du nombre des équipes de **réussite éducative** (pour atteindre 1.000 équipes à la fin de 2007), le développement des **ateliers santé-ville**, l'attribution de **100 millions d'euros supplémentaires pour les associations** en 2006 et la réunion, d'ici la fin de l'année, d'un comité interministériel des villes sur **l'avenir des contrats de ville**. **Au total, 181 millions d'euros de crédits supplémentaires viennent ainsi renforcer le dispositif de la politique de la ville au titre du programme « Equité sociale et territoriale et soutien » qui bénéficie d'une progression de 30 % de ses crédits de paiement.**

4. La mission « Ville et logement » est doublement caractérisée par la **masse des aides personnelles** qui limite les marges de manœuvre et par le poids relatif très important de la **dépense fiscale**, devenue le levier principal de l'action gouvernementale. Cette orientation fiscale est encore confirmée par les dispositifs récemment proposés par le gouvernement dans le cadre du plan « engagement national pour le logement ».

5. La **structuration des programmes et des actions** de la mission est parfois **confuse** et rend la lecture du bleu difficile. Elle ne permet pas toujours de dégager la cohérence des actions. Il est regrettable, à cet égard, que le **document de politique transversale** « Politique de la Ville » n'ait pas encore été diffusé. La version provisoire qui a été communiquée à vos rapporteurs spéciaux, bien qu'encore très imparfaite, permet d'apprécier la multiplicité et la convergence des actions en ce domaine.

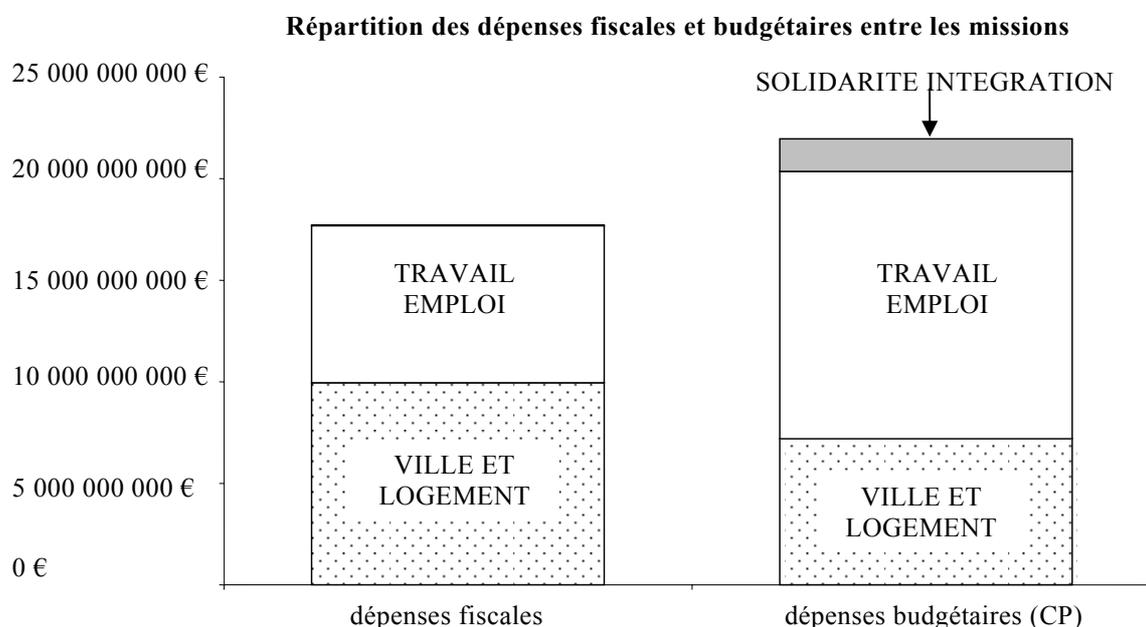
6. La lisibilité et l'efficacité des politiques conduites dans le **domaine du logement** sont affectées par la diversité des publics qu'elles cherchent à toucher et par la **difficulté manifeste à fixer des priorités**. Vos rapporteurs spéciaux se prononcent, à cet égard, pour un **recentrage des politiques** sur un nombre limité d'objectifs et une **évaluation systématique** du bilan coût/avantage des mesures d'incitation diverses prises et, a fortiori, des nouvelles mesures proposées.

## I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

La mission ministérielle « Ville et logement » est une des trois missions dépendant du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement avec la mission « Travail emploi » et la mission « Solidarité intégration ».

### 1. Une mission centrale

Au sein de ces trois missions, la mission « Ville et logement » est au deuxième rang en termes budgétaires mais au premier rang en ce qui concerne les dépenses fiscales (hors exonérations de charges sociales des bas salaires).



Source : annexe au projet de loi de finances pour 2006 « ville et logement »

Elle représente :

#### 1. En termes d'emplois :

**3.103 emplois autorisés en équivalent temps plein travaillé (ETPT)**, soit une part négligeable (0,1 %) du plafond global des autorisations d'emplois.

Il convient toutefois d'ajouter à ces emplois, **les 205 ETPT des trois principaux opérateurs** agissant dans le cadre de la mission : l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et la Caisse de garantie du logement locatif social.

## 2. En termes de dépenses fiscales :

Près de **10 milliards d'euros de dépenses fiscales** en forte augmentation par rapport à 2005 (+ 9 %), **ce qui représente 138 % des crédits budgétaires** de la mission.

Le poids des dépenses fiscales est une caractéristique de la mission « ville et logement ». Elles sont, en quelque sorte, la contrepartie de dépenses budgétaires fortement contraintes par le service de prestations sociales pour lesquelles les marges de manœuvre sont inexistantes.

### Principales dépenses fiscales de la mission

(en millions d'euros)

	2004	2005	2006
Taux de 5,5 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur des logements achevés depuis plus de deux ans	4.100	4.200	4.350
Déduction des dépenses de grosses réparations et d'amélioration	950	1.020	1.070
Taux de 5,5 % pour différentes opérations liées aux logements sociaux	725	800	840
Crédit d'impôt au titre du prêt à 0 %	0	0	515
Crédit d'impôt pour les dépenses d'équipement de la résidence principale	350	380	420
Dispositif Robien	80	190	300
Exonération d'impôt pour les entreprises en zone franche urbaine	130	190	200

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2006 « Ville et logement »

## 3. En termes de crédits budgétaires et fonds de concours :

- 7.221 millions **d'euros d'autorisations d'engagement (AE)**, soit 2,10 % du total des autorisations d'engagement des missions du budget général ;

- 7.190 millions **d'euros de crédits de paiement (CP)**, soit 2,15 % du total des CP des missions, correspondant, à hauteur de plus de 97 %, à des dépenses d'intervention du titre 6.

Ces crédits seront complétés par un montant limité de **fonds de concours**, pour un total de 373,5 millions d'euros, soit 0,01 % du total des crédits de la mission, provenant de contributions de tiers aux études locales sur le logement.

Les crédits de la mission « Ville et logement » sont en diminution respectivement de 2,1 % et 3,2% par rapport à la loi de finances initiale pour 2005. **Pour plus de la moitié, cette diminution résulte de la modification**

**du système d'aide à l'accession sociale à la propriété** qui est intervenue en 2005 et qui a fiscalisé le financement du prêt à taux zéro.

**Evolution des crédits détaillée par action de la mission**

(en euros)

	AE 2005	AE 2006	Variation	CP 2005	CP2006	Variation
<b>Programme "Rénovation urbaine"</b>						
Logements participant à la rénovation urbaine	223.000.000	213.500.000	-4%	98.500.000	133.000.000	35%
Aménagement des quartiers participant à la rénovation urbaine	192.000.000	91.500.000	-52%	128.100.000	100.000.000	-22%
<b>Programme "Equité sociale et territoriale et soutien"</b>						
Prévention et développement social	229.464.428	199.350.980	-13%	247.384.428	219.240.980	-11%
Revitalisation économique et emploi	378.338.951	352.050.000	-7%	382.818.951	357.360.000	-7%
Stratégie, ressources et évaluation	27.086.125	34.160.000	26%	27.086.125	34.160.000	26%
<b>Programme "Aide à l'accès au logement"</b>						
Aides personnelles	5.179.000.000	5.107.000.000	-1%	5.179.000.000	5.107.000.000	-1%
Accompagnement des publics en difficulté	7.508.000	7.650.000	2%	7.508.000	7.650.000	2%
<b>Programme "Développement et amélioration de l'offre de logement"</b>						
Construction locative et amélioration du parc	939.830.000	996.200.000	6%	883.830.000	944.200.000	7%
Soutien à l'accession à la propriété	26.500.000	37.000.000	40%	291.500.000	107.000.000	-63%
Lutte contre l'habitat indigne	20.000.000	20.000.000	0%	21.200.000	18.000.000	-15%
Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction	6.500.000	6.600.000	2%	5.800.000	5.900.000	2%
Soutien	150.697.378	156.904.200	4%	157.797.378	156.489.200	-1%
<b>Total</b>	<b>7.379.924.882</b>	<b>7.221.915.180</b>	<b>-2%</b>	<b>7.430.524.882</b>	<b>7.190.000.180</b>	<b>-3%</b>

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2006 « ville et logement »

## 2. Quatre programmes inégaux

La mission « Ville et logement » regroupe **quatre programmes très inégalement dotés**, dont deux portent sur la politique de la ville et deux portent sur la politique du logement :

- le programme « Rénovation urbaine » (programme 202), doté de 233 millions d'euros, représente 3,2 % des crédits de paiement (CP) de la mission ;

- le programme « Equité sociale et territoriale et soutien » (programme 147), doté de 610,7 millions d'euros représente 8,5 % des crédits de paiement de la mission ;

- le programme « Aide à l'accès au logement » (programme 109), doté de 5,11 milliards d'euros **représente 71,1 % des crédits de paiement** de la mission ;

- le programme « Développement et amélioration de l'offre de logement » (programme 135), doté de 1,23 milliard d'euros représente 17,1 % des crédits de paiement de la mission. Il a été choisi comme réceptacle des actions de soutien pour l'ensemble de la mission et centralise, à ce titre, les crédits du titre 2.

### **3. Quatre objectifs majeurs pour 2006**

Le ministère de la cohésion sociale poursuit, à travers la mission « Ville et logement », quatre objectifs majeurs en 2006 :

1. la mise en œuvre dans le programme national de rénovation urbaine du principe d'**une reconstruction pour chaque démolition** de logements anciens, la loi de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003 ayant prévu la production de 250.000 logements locatifs sociaux, la démolition de 250.000 logements et la réhabilitation de 400.000 autres sur la période 2004-2011 ;

2. un **accroissement et une amélioration de l'offre** de logements sociaux et de logements privés à loyers maîtrisés notamment en zone tendue ;

3. le développement des **volets prévention, emploi et éducation de la politique de la ville** ;

4. le soutien aux **ménages les plus modestes** pour se maintenir dans un logement.

\*  
\*     \*

Après avoir présenté le volume budgétaire de la mission, et les objectifs globaux qui lui sont assignés, vos rapporteurs spéciaux examinent ci-après, programme par programme, la pertinence des indicateurs cibles proposés pour l'exercice 2006 au Parlement.

## II. PRÉSENTATION DES PROGRAMMES

### A. LE PROGRAMME 202 « RENOVATION URBAINE »

#### 1. Le programme de l'ANRU

Le programme « Rénovation urbaine » sert de cadre à la mise en œuvre des opérations de rénovation dans les quartiers sensibles dont les principes ont été fixés par la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003. Il représente 305 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 233 millions d'euros en crédits de paiement (CP).

Ces crédits sont constitués exclusivement de dépenses d'intervention en direction des entreprises (61 %), des collectivités territoriales (34 %) et des autres collectivités (4 %). Ils sont en diminution de 26,5 % pour les AE et en augmentation de 2,8 % pour les CP.

#### 2. Une structuration en actions assez artificielle

Le programme comprend deux actions « Logements participant à la rénovation urbaine » et « Aménagement des quartiers participant à la rénovation urbaine ».

Crédits demandés et évolution en 2006 pour les actions du programme « Rénovation urbaine »

*(en euros)*

Action	CP 2006	En % du programme	Evolution 2006/2005
1. Logements participant à la rénovation urbaine	133.000.000	57,1 %	+ 35 %
2. Aménagement des quartiers participant à la rénovation urbaine	100.000.000	42,9 %	- 21,9 %

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2006 « ville et logement »

Un des intérêts de ce programme est le regroupement de la subvention versée à l'**Agence nationale pour la rénovation urbaine** (ANRU) qui était éclatée précédemment entre le budget du logement et celui de la ville.

Paradoxalement, cette distinction est reproduite par l'éclatement des crédits entre les deux actions qui n'est fondée, en effet, que sur la nature des immeubles démolis ou réhabilités : schématiquement, s'il s'agit de logements, les dépenses seront affectées à la première action et, s'il s'agit d'autres bâtiments, elles seront affectées à l'action 2.

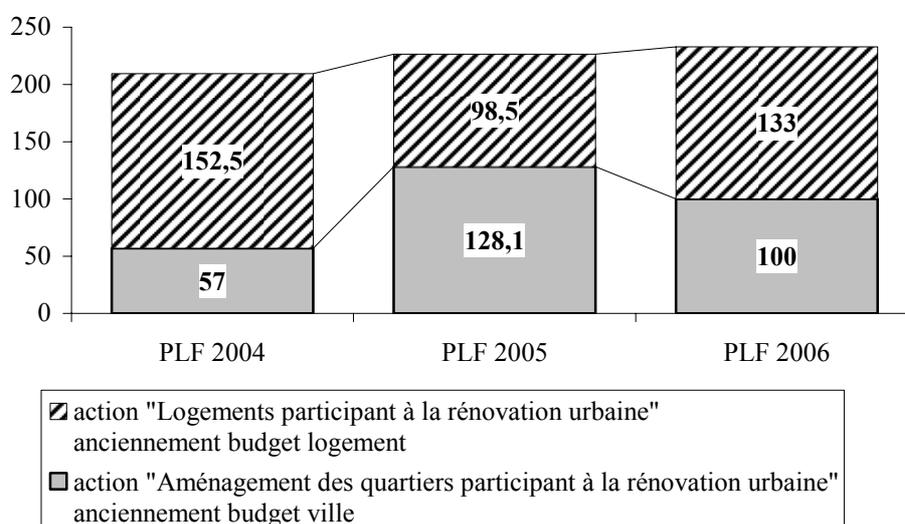
Toutefois, et sans que cette décision soit justifiée, **l'ensemble des crédits relatifs à des opérations antérieures au plan de rénovation urbaine de 2004, est rattaché d'office à la seconde action.** Une troisième action

spécifique aux anciens programmes de rénovations aurait sans doute facilité l'appréciation des évolutions budgétaires.

La distinction entre les deux actions semble de ce fait résulter d'un découpage administratif antérieur et d'une commodité de gestion. Vos rapporteurs spéciaux ne peuvent que regretter que le premier budget au format LOLF n'ait pas été l'occasion d'une réflexion plus qualitative sur l'affectation des crédits destinés à la ville.

### Répartition des crédits par actions

(en millions d'euros)



Source : annexe au projet de loi de finances pour 2006 « ville et logement »

Le programme « Rénovation urbaine » fait l'objet d'un budget opérationnel de programme (BOP) dont la gestion est confiée à la Déléguée ministérielle à la ville. La gestion des crédits est, pour sa part, confiée à l'ANRU dans le cadre d'une convention qui la lie à la DIV chargée d'assurer sa tutelle.

### 3. Des crédits qui assurent le respect des engagements pris

**Les crédits de l'action 1 « Logements participant à la rénovation urbaine »** financent les opérations concernant la rénovation des logements dans les quartiers prioritaires, au vu des conventions validées par l'ANRU, pour un montant total de 133 millions d'euros en crédits de paiement et 213,5 millions d'euros en autorisations d'engagement.

**Les crédits de l'action 2 « Aménagement des quartiers participant à la rénovation urbaine »** comprennent, pour 57 millions d'euros le

financement des projets d'aménagement des quartiers de l'ANRU figurant dans les conventions validées et, pour 43 millions d'euros, les crédits nécessaires au financement d'opérations antérieures (grands projets de ville et opérations de renouvellement urbain).

S'agissant de la **contribution de l'Etat au budget de l'ANRU**, elle s'élèvera, en 2006, à 465 millions d'euros d'autorisations d'engagement, ce qui est formellement conforme à l'engagement figurant à l'article 7 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. **Toutefois, comme en 2005, cet engagement ne sera pas respecté à la lettre puisque l'ANRU bénéficiera de seulement 305 millions d'euros ouverts en loi de finances.** Cette dotation sera, en effet, compétée par 100 millions d'euros en provenance du fonds pour le renouvellement urbain (FRU) et 60 millions d'euros de « recettes diverses » dont l'origine est encore imprécise<sup>1</sup>.

Le circuit de financement de l'ANRU reste donc, pour une part, indirect, mais vos rapporteurs spéciaux se félicitent avant tout, du respect par l'Etat de ses engagements sur la disponibilité des moyens qui pourront être mis en œuvre.

#### **4. Des objectifs et des indicateurs cohérents**

Les **objectifs et indicateurs** du programme ont été sensiblement modifiés et améliorés par rapport aux avant projets présentés en novembre 2004 même si trop d'indicateurs restent encore non valorisés. En particulier, les indicateurs ont été modifiés afin de prendre en compte le différentiel entre les ZUS et les autres quartiers de l'agglomération ce qui répond à la **volonté de « réinsérer ces zones dans la dynamique des agglomérations auxquelles elles appartiennent ».**

**L'objectif 1 « Renforcer l'attractivité du logement en ZUS »,** reprend les objectifs fixés par la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003) qui prévoit de procéder à la réhabilitation de 400.000 logements sociaux dégradés et à la démolition et à la reconstruction de 250.000 logements d'ici 2011. **Il accompagne cet engagement de moyens par trois engagements de performance qui seront contrôlés par des indicateurs :**

---

<sup>1</sup> *Le fonds de renouvellement urbain (FRU) a été créé par l'affectation de 457 millions d'euros prélevés sur le résultat net de l'exercice 1999 de la Caisse des dépôts et consignations. Les 100 millions d'euros qui abondent les moyens d'engagement de l'ANRU en 2006 et qui proviennent du FRU, correspondent donc à un dividende exceptionnel de la CDC, qui a été affecté au FRU dans le passé, au lieu d'être versé au budget de l'Etat. Les 60 millions d'euros de recettes proviennent, selon les informations succinctes transmises, d'une « opération financière actuellement en cours de réalisation ».*

1. Les projets de l'ANRU ne doivent pas conduire à une diminution de l'offre locale de logements (indicateur de taux de couverture des démolitions par des reconstructions à valeur cible de 100) ;

2. Le taux de vacance des logements sociaux dans les ZUS doit être identique à celui des agglomérations auxquelles appartiennent les ZUS ;

3. L'action de l'ANRU doit amener une diversification de l'offre et un renforcement de la mixité sociale. Cet objectif de performance est mesuré par un indicateur relatif au rapport entre le revenu fiscal moyen par unité de consommation en ZUS et celui constaté dans les unités urbaines correspondantes. Cet objectif n'est toutefois ni ciblé ni valorisé.

**L'objectif 2 « Améliorer le cadre de vie des ZUS »** sera mesuré par un indicateur constitué par le différentiel entre l'indice de satisfaction des habitants des ZUS sur leur environnement et l'indice constaté dans le reste de l'agglomération. Cette enquête sera réalisée par l'INSEE.

**L'objectif 3 « concentrer la mise en œuvre du programme de rénovation urbaine sur les secteurs les plus fragiles »** a été ajouté par rapport à l'avant projet de programme. Il est particulièrement intéressant car il permet de **contrôler que l'ANRU focalise son action, dans la durée, sur les quartiers les plus en difficultés** (soit 188 quartiers sur 751 ZUS qui doivent centraliser 70 % des crédits de l'ANRU).

**Etat d'avancement des dossiers au 4 novembre 2005**

	<b>Nombre dossiers</b>	<b>Nombre quartiers</b>	<b>Nombre quartiers dans la liste des 188 prioritaires</b>	<b>Population ZUS concernée</b>	<b>Montant (M€)</b>	<b>Subvention ANRU (M€)</b>
Conventions signées	82	139	63	1.044.000	9.200	2.900
Projets passés en comité d'Engagement	135	244	101	1.574.000	15.300	4.900
Projets étudiés en réunion de travail partenarial (national)	177	316	130	2.111.000	20.200	6.600

Source : ANRU



**Les principales observations et interrogations de vos rapporteurs spéciaux sur le programme 202**

1. La distinction entre les deux actions du programme, fondée sur des considérations de commodité administrative, n'apporte pas de plus-value pour l'appréciation des crédits et des résultats de l'action en direction de la rénovation urbaine.
2. Les modifications apportées aux indicateurs sont cohérentes avec l'objectif de réinsérer les zones urbaines sensibles dans les agglomérations dont elles dépendent.
3. Le financement indirect de l'ANRU appelle les mêmes observations que lors de l'examen de la loi de finances pour 2005. Mais, et c'est l'essentiel, les engagements de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003 sont respectés.

## **B. LE PROGRAMME 147 « ÉQUITÉ SOCIALE ET TERRITORIALE ET SOUTIEN »**

### **1. Les finalités sociales et économiques du programme**

Le programme « Équité sociale et territoriale et soutien » regroupe les opérations visant à réduire les écarts de développement économique et social des zones urbaines sensibles (ZUS). Il représente 585,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 610,7 millions d'euros en crédits de paiement.

Ces crédits sont en diminution de 7,8 % pour les AE et de 7,1 % pour les CP en corrélation avec la forte augmentation de la dotation de solidarité urbaine (DSU).

Les évolutions des dotations initiales aux opérations principales de ce programme, hors contrats de ville et avant le débat budgétaire à l'Assemblée nationale, sont retracées par le tableau suivant :

#### **Evolution des crédits des opérations du programme**

*(en millions d'euros)*

	<b>PLF 2005</b>	<b>PLF 2006</b>	<b>Variation</b>
Ville, vie, vacances <sup>2</sup>	10	9,06	-9%
Adultes-relais <sup>3</sup>	57	43	-25%
Réussite éducative	62	62	0%

*Source : annexe au projet de loi de finances pour 2006 « ville et logement »*

### **2. Trois actions inégales**

Le programme comprend trois actions « Prévention et développement social », « Revitalisation économique et emploi » et « Stratégie, ressources et évaluation ».

**Crédits demandés et évolution en 2006 pour les actions du programme « Équité sociale et territoriale et soutien »**

*(en euros)*

<b>Action</b>	<b>CP 2006</b>	<b>En % du programme</b>	<b>Evolution 2006/2005</b>
Prévention et développement social	219 240 980	35,9%	-11,4%
Revitalisation économique et emploi	357 360 000	58,5%	-6,7%
Stratégie, ressources et évaluation	34 160 000	5,6%	26,1%

*Source : annexe au projet de loi de finances pour 2006 « ville et logement »*

<sup>2</sup> Au titre de la seule mission « Ville et logement ».

<sup>3</sup> En 2006, le programme « adultes-relais » utilisera les outils mis en œuvre dans le plan de cohésion sociale, notamment le contrat d'accompagnement dans l'emploi.

Deux éléments déterminants structurent le programme, même si, dans le détail, la répartition des diverses dotations entre les actions n'apparaît pas toujours très rigoureuse : les contrats de ville et la compensation des exonérations de cotisations dans les zones franches urbaines.

#### LES CONTRATS DE VILLE 2000 - 2006 : LES CHIFFRES CLÉS

- 247 contrats de ville (25 dans les départements et territoires d'outre-mer et 43 en Ile-de-France), dont 70 % sont intercommunaux (contre 307 au XI<sup>ème</sup> Plan, dont 40 % intercommunaux)
- Financement par l'Etat des contrats de ville : 1,37 milliard d'euros (0,53 milliard d'euros au XI<sup>ème</sup> Plan)
- Financement par les régions des contrats de ville : 0,77 milliard d'euros (0,49 milliard d'euros au XI<sup>ème</sup> Plan)
- Renouvellement urbain : 50 grands projets de ville en métropole et 2 projets dans les départements d'outre-mer/70 opérations de renouvellement urbain
- Financement par l'Etat du renouvellement urbain : 1,19 milliard d'euros
- Dotation de solidarité urbaine : 0,63 milliard d'euros en 2004
- 9 sites retenus pour le programme d'initiative communautaire URBAN II (96 millions d'euros)
- 751 zones urbaines sensibles comprenant 4,7 millions d'habitants, dont 416 zones de redynamisation urbaine (3,2 millions d'habitants) et 44 zones franches urbaines en 2000 (700.000 habitants), puis 85 à partir de 2004
- Exonérations ZFU et ZRU en 2004 : 690 millions d'euros
- De 1990 à 1999, baisse de la population des ZUS de 6 % en métropole et accroissement de 2,5 % outre-mer

*Source : délégation interministérielle à la ville (citée par le rapport d'information sur l'avenir des contrats de ville – Sénat rapport n° 402 (2004-2005))*

Les crédits compensatoires des exonérations de cotisations sociales dont bénéficient les entreprises exerçant leur activité dans l'une des 85 zones franches urbaines, relevaient précédemment du budget « emploi ». Après avoir été intégrés dans un programme spécifique « Allègements de charges sociales en ZUS », qui figurait dans l'avant projet de PAP, les **339 millions d'euros correspondant aux exonérations de charges sociales dans les ZFU ont été rattachés directement à l'action 2** « Revitalisation économique et emploi ». Ce rattachement budgétaire permet de donner une vision globale du coût de la politique menée par l'Etat en faveur du développement économique de ces quartiers prioritaires. Les exonérations de cotisations sociales en ZFU bénéficient à 88.400 emplois salariés.

Sont jointes au programme **deux dépenses fiscales** pour un montant évalué à **205 millions d'euros** en 2006 : l'exonération d'impôt sur les sociétés ou d'impôt sur le revenu pour les entreprises exerçant une activité en **zone franche urbaine (ZFU)** pour 200 millions d'euros et l'exonération de l'imposition forfaitaire annuelle (IFA) des sociétés exonérées d'impôt sur les sociétés qui exercent leur activité en ZFU ou en Corse pour 5 millions d'euros.

### **3. Des crédits éclatés entre de nombreuses actions**

**Les crédits de l'action 1 « Prévention et développement social »** comprennent, d'une part, pour un montant total de 105,14 millions d'euros, le financement des volets « prévention et développement social »<sup>4</sup> et « investissement »<sup>5</sup> des **contrats de ville** et, d'autre part, pour un montant de 114 millions d'euros le financement d'actions spécifiques.

Au titre des actions spécifiques, les différents programmes sont le programme de **réussite éducative** lancé en 2005 qui bénéficiera de 62 millions d'euros, le programme « **Ville, vie, vacances** » qui permet aux jeunes de bénéficier d'activités culturelles, sportives et de loisirs pendant les vacances scolaires (9 millions d'euros) et le programme « **Adultes-relais** » pour 43 millions d'euros.

**Les crédits de l'action 2 « Revitalisation économique et emploi »** comprennent les **allègements des charges sociales en ZFU** pour 339 millions d'euros et les dotations de l'Etat à deux dispositifs arrivant à échéance : les **contrats de ville** d'une part et les **équipes emploi-insertion**, d'autre part.

Les 247 contrats de ville arrivent à échéance en 2006. L'action 2 assure le financement de la part Etat de ces contrats pour leur volet « revitalisation économique et emploi » à hauteur de 9,9 millions d'euros, soit 40.800 euros par contrat, et pour leur volet « investissement » à hauteur de 8,06 millions d'euros.

Les équipes emploi-insertion ont été créées entre 2000 et 2002. Leur mission consiste à faciliter l'accès à l'information sur l'emploi et la formation, donner accès aux prestations de service de l'ANPE, les adapter si nécessaire et assurer, pour le service public de l'emploi, une fonction de veille et de proposition. Le financement dégressif apporté par l'Etat à ces équipes sur six ans arrive à échéance, les 27 dernières équipes ayant été créées en 2002, et s'élèvera à 400.000 euros pour 2006.

**Les crédits de l'action « Stratégie, ressources et évaluation »** comprennent d'une part les crédits de fonctionnement de la **délégation interministérielle à la ville** pour 5,1 millions d'euros et, d'autre part, les

---

<sup>4</sup> Les 73 millions d'euros de ce volet concernent pour 10 millions d'euros des actions de prévention de la délinquance et, pour 63 millions d'euros, des actions en faveur du développement social (ateliers santé-ville, dispositif « école ouverte »).

<sup>5</sup> Une autre partie du financement du volet « investissement » figure à l'action 2 « Revitalisation économique et emploi ».

crédits de financement du volet « stratégie, ressources, évaluation » des contrats de ville 2000-2006 pour un montant total de 25,66 millions d'euros. Le solde des crédits est constitué de subventions à des associations et au financement de postes d'animateurs FONJEP (Fonds jeunesse éducation populaire).

#### **4. Des objectifs et indicateurs d'intégration des ZFU et ZUS**

**L'objectif 1 « Renforcer la mixité fonctionnelle des secteurs prioritaires les plus fragiles en soutenant leur développement économique et la création d'emploi en leur sein »** exprime la volonté de restaurer une vie économique résidentielle dans les quartiers les plus défavorisés en favorisant dans un premier temps le **maintien et le développement des commerces et des services de proximité** spécifiques grâce aux régimes d'exonérations fiscales et sociales institués pour les **zones franches urbaines (ZFU)**. Les trois indicateurs associés à cet objectif doivent permettre d'apprécier l'efficacité de ces dispositifs. Ils mesurent l'écart de **densité d'établissements** industriels, commerciaux ou de service dans les ZFU et dans le reste des agglomérations, l'écart entre le taux cumulé d'évolution du **nombre d'emplois** salariés existants dans les ZFU et dans les unités urbaines ayant une ZFU et, enfin, l'écart entre le taux d'évolution annuelle du **nombre de demandeurs d'emplois** résidant dans les ZUS selon que ces zones font partie ou non d'unités urbaines comprenant au moins une ZFU.

Les valeurs cibles retenues pour 2008 sont particulièrement volontaristes pour l'indicateur relatif au nombre d'emplois salariés dont l'objectif est de parvenir à un écart de 62 points entre les progressions cumulées sur 5 ans de l'emploi salarié dans les ZFU, d'une part, et dans les unités correspondantes, d'autre part.

**L'objectif 2 « Améliorer l'encadrement éducatif et les chances de réussite scolaire des élèves les plus en difficulté »** ne figurait pas dans l'avant-programme. Il est mesuré par un **indicateur unique** assez complexe mais particulièrement **bien choisi dans une optique de performance** des interventions de l'Etat d'une part et de résorption de l'écart entre les ZUS et les autres quartiers d'autre part. En effet, cet indicateur mesure l'évolution des « chances » de réussite scolaire » des élèves des ZUS, comparativement avec les élèves hors ZUS, à partir de trois situations : le pourcentage d'élèves en retard de deux ans ou plus en 6<sup>ème</sup>, le taux de réussite au brevet des collèges, le taux d'interruptions prématurées de scolarité. Dans ce dernier cas, il est tenu compte de l'intervention ou non d'équipes de réussite éducative, ce qui doit permettre de porter une appréciation sur l'efficacité des dispositifs mis en place. **L'objectif cible fixé pour 2009 est la réduction de moitié de l'écart actuel entre ZUS et autres quartiers.**

L'objectif 3 « **Soutenir l'innovation, capitaliser les expériences et diffuser l'information** » doit mesurer la capacité de la délégation

interministérielle à la ville à optimiser les différents dispositifs mis en place dans les ZUS. Les quatre indicateurs liés à cet objectif sont relatifs à la proportion des professionnels de santé concernés participant aux ateliers santé-ville (ASV)<sup>6</sup>, au nombre moyen de conflits de voisinage par correspondant de nuit, à la part des demandeurs d'emploi pris en charge par les équipes emploi-insertion (EEI) ayant accédé au droit commun « emploi-formation » et, enfin, au taux d'évolution du nombre de documents téléchargés à partir des sites Internet de la DIV et du nombre d'abonnés à la lettre électronique de la DIV. Les premières données relatives à ces indicateurs (mis à part le dernier d'entre eux) ne seront toutefois disponibles que dans le projet de loi de finances pour 2007. **On peut aussi s'interroger sur la pertinence de ces quatre indicateurs par rapport à l'ampleur des difficultés rencontrées dans les quartiers en cause.**

L'objectif 4 « **Optimiser l'utilisation des fonds dédiés au programme** » est illustré par un indicateur unique mesurant la part des crédits consacrés au financement des quatre priorités :

- prévenir la délinquance dans les zones urbaines sensibles ;
- favoriser la réussite scolaire des élèves les plus en difficulté ;
- faciliter l'accès aux soins des personnes en voie de marginalisation ;
- inscrire les publics les plus éloignés de l'emploi dans un parcours d'insertion professionnelle.

**Les principales observations et interrogations de vos rapporteurs spéciaux sur le programme 147**

- L'éclatement des contrats de ville entre plusieurs actions du programme ne permet pas toujours d'en apprécier les financements et les performances.
- Les contrats de ville arrivent à échéance en 2006. Le gouvernement doit préciser les orientations qu'il compte retenir pour la nouvelle génération de contrats.
- Un effort remarquable est réalisé en faveur du soutien éducatif grâce au programme de réussite éducative doté de 62 millions d'euros.

---

<sup>6</sup> *Les ateliers santé ville sont des lieux de concertation qui réunissent des professionnels concernés et des représentants des collectivités territoriales et « constituent des cellules territorialisées d'alerte et d'action en matière de santé publique ».*



## **C. LE PROGRAMME 109 « AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT »**

### **1. Un programme dominé par les aides personnelles**

Le programme «Aide à l'accès au logement » regroupe l'ensemble des aides accordées directement ou indirectement aux ménages qui rencontrent des difficultés pour accéder à un logement décent ou s'y maintenir durablement. Il représente 5.114 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Ces crédits, en légère diminution de 1,4 %, sont constitués exclusivement de dépenses d'intervention.

Le programme «Aide à l'accès au logement » comprend deux actions, sans commune mesure en termes budgétaires, qui comprennent d'une part les aides personnelles et, d'autre part, les subventions aux associations spécialisées dans le domaine du logement.

**Crédits demandés et évolution en 2006 pour les actions du programme « Aide à l'accès au logement »**

*(en euros)*

<b>Action</b>	<b>CP 2006</b>	<b>En % du programme</b>	<b>Evolution 2006/2005</b>
Aides personnelles	5.107.000.000	99,9%	-1,4%
Accompagnement des publics en difficulté	7.650.000	0,1%	1,9%

*Source : annexe au projet de loi de finances pour 2006 « Ville et logement »*

18 dépenses fiscales sont rattachées au programme, pour un montant évalué à 1.500 millions d'euros en 2006. Ce tableau des dépenses fiscales appelle plusieurs remarques :

- la part des mesures fiscales par rapport aux dépenses budgétaires directes est très importante (30 %) bien que la moitié des dépenses fiscales ne soit pas chiffrée ;

- l'augmentation sensible de l'évaluation des mesures fiscales 2006 par rapport à 2005 (+ 58,7 %) résulte, pour sa quasi-totalité, de l'intégration du nouveau dispositif du prêt à taux zéro<sup>7</sup> ;

- **la répartition des dépenses fiscales entre les deux programmes de la mission est très contestable.** On peut s'interroger, en effet, sur le sens du rattachement à ce programme du dispositif du prêt à taux zéro qui est présenté, par ailleurs, comme un élément déterminant du programme 135

---

<sup>7</sup> Depuis le 1<sup>er</sup> février 2005, le financement du prêt à taux zéro n'est plus assuré par une subvention versée sur crédits budgétaires mais grâce à un crédit d'impôt sur les sociétés accordé aux établissements prêteurs.

« Développement et amélioration de l'offre de logement ». En outre, 8 mesures fiscales figurent simultanément dans les deux programmes concernant la politique du logement.

## 2. Deux actions déséquilibrées

Les crédits de l'action « Aides personnelles » correspondent, pour leur totalité, soit 5.107 millions d'euros à la contribution de l'Etat au **fonds national d'aide au logement** (FNAL) qui assure le financement de l'aide personnalisée au logement (APL), de la prime de déménagement et de l'allocation de logement sociale (ALS). Cette dotation, en légère diminution de 1,4 % par rapport aux crédits inscrits en loi de finances pour 2005, est justifiée par les paramètres retenus pour déterminer l'évolution tendancielle des prestations : une poursuite plus modérée en 2006 de la hausse des loyers, une diminution du chômage et la prise en compte des mesures décidées en 2005, en particulier la revalorisation de 1,8 % des loyers plafonds.

### Les bénéficiaires des aides personnelles au 31 décembre 2004

(en milliers)

	APL (aide personnalisée au logement)	ALS (allocation de logement sociale)
<b>Locatif (hors foyers)</b>	2.077	1.835
<b>Foyers</b>	227	331
<b>Total locatif</b>	<b>2.304</b>	<b>2.166</b>
<b>Accession</b>	282	68
<b>Total</b>	<b>2.586</b>	<b>2.234</b>
<b>Dont étudiants</b>	<b>106</b>	<b>592</b>
<b>Dont boursiers</b>	40	180

Source : statistiques de bénéficiaires CNAF et CCMSA

Les crédits de l'action « **Accompagnement des publics en difficulté** » comprennent la dotation à l'agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL) et les agences départementales (ADIL) pour un montant total de 5,9 millions d'euros et une dotation de 1,7 million d'euros à destination d'autres associations<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Associations d'aide à l'insertion par le logement, d'aide au logement des handicapés et associations de défense des droits des locataires.

### 3. Des objectifs et des indicateurs trop limités

**L'objectif 1 « Aider les ménages modestes à faire face à leurs dépenses de logement »** est mesuré par deux indicateurs. Le premier indicateur, mesurant les **taux d'effort brut et net moyens des ménages en locatif** (bénéficiaires de minima sociaux, salariés et étudiants) avait été critiqué comme indicateur de moyens lors de la présentation de l'avant-projet de performance. Votre commission avait cependant suggéré son maintien, **estimant<sup>9</sup> que cet indicateur** était traditionnellement utilisé pour juger de l'efficacité des aides à la personne, qui s'inscrivent par nature dans une logique de moyens. **La cible visée à l'échéance 2009 est la stabilisation des taux d'effort actuels.**

Vos rapporteurs spéciaux regrettent que l'indicateur similaire, portant sur les **taux d'effort en accession à la propriété, ne figure plus dans le projet annuel de performance figurant dans le bleu budgétaire** de même que les indicateurs mesurant le pourcentage de ménages en locatif (hors étudiants) dont le taux d'effort net après aides personnelles est supérieur à 25 % (hors charges) et le pourcentage de ménages en accession dont le taux d'effort net après aides personnelles est supérieur à 30 % (hors charges).

Ces indicateurs ont été remplacés par **un indicateur de moyens qui ne présente pas grand intérêt**, à savoir la part des crédits d'aides personnelles affectée aux trois catégories de bénéficiaires précitées.

**L'objectif 2 « Favoriser l'insertion par le logement des personnes en grande difficulté »** est mesuré par deux indicateurs relatifs au pourcentage d'assignations en justice conduisant à une décision d'expulsion et au pourcentage des ménages, sortant des centres d'hébergement et de réinsertion sociale, ayant accédé à un logement autonome. Sur ce dernier indicateur, dont votre commission avait souligné l'intérêt comme indicateur de ciblage, les premières données ne seront cependant pas disponibles avant l'année 2007.

**L'objectif 3 « Veiller à une bonne information du public dans le domaine du logement »** est mesuré par un seul indicateur relatif au taux de satisfaction des usagers ayant consulté une association départementale pour l'information sur le logement (ADIL), dont les données ne seront pas disponibles avant 2007.

---

<sup>9</sup> « LOLF : culte des indicateurs ou culture de la performance ? », rapport d'information n° 220 (2004-2005).

**Les principales observations et interrogations de vos rapporteurs spéciaux sur le programme 109**

- Les indicateurs ne sont pas à la hauteur des enjeux du programme et des moyens budgétaires mis en œuvre.

- Malgré l'importance des sommes en jeu et les revalorisations successives, il n'est pas certain que les aides personnelles atteignent leur objectif dans un contexte de forte hausse des loyers. Selon les chiffres fournis par l'union des HLM en septembre 2005, sur la base des enquêtes logement de l'INSEE de 1988 et 2002, le taux d'effort brut moyen des locataires est même passé de 15 % à 20 % entre 1988 et 2002 en augmentation de 4,4 % en HLM et 5,3 % dans le secteur privé.

**D. LE PROGRAMME 135 « DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT »**

**1. Un programme d'aide à la pierre marqué par le poids de la fiscalité**

Le programme « Développement et amélioration de l'offre de logement » regroupe les interventions de l'Etat pour la **construction de nouveaux logements et l'amélioration du parc existant**, c'est-à-dire, pour l'essentiel, les **aides à la pierre**. Il représente 1.216 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1.231 millions d'euros en crédits de paiement. Ces crédits sont respectivement en augmentation de 6,4 % et en diminution de 9,5 %.

Le programme bénéficie de l'apport de 226.000 euros en fonds de concours.

Sont rattachées au programme pas moins de **31 dépenses fiscales**, y contribuant à titre principal ou partiel, pour un montant évalué à 9.173 millions d'euros en 2006 à rapporter aux 1.231 millions de crédits budgétaires. Ce tableau des dépenses fiscales appelle plusieurs remarques :

- le montant global de dépenses fiscales est nécessairement sous-évalué car 19 de ces mesures fiscales ne sont **pas chiffrées** soit parce qu'elles sont considérées comme « non chiffrables », soit parce que leur coût est estimé à moins de 0,5 million d'euros ;

- **le montant des mesures fiscales strictement rattachées à la mission est plus de 6,5 fois supérieur au montant des crédits budgétaires de la mission ;**

- du fait de la baisse des taux d'intérêt qui s'était répercutée sur le coût de l'épargne logement, les dépenses fiscales concourant au programme avaient connu une quasi stabilité entre 2004 et 2005. Les estimations pour 2006 prévoient une **augmentation de 3,6 %** due essentiellement au coût du « dispositif Robien » ;

- enfin, les mêmes critiques sur les choix de répartition des dépenses fiscales s'appliquent au présent programme, comme ils s'appliquaient au programme précédent. **Il est regrettable, à cet égard, que la mise en œuvre du prêt à taux zéro soit détaillée dans la présentation du programme « Développement et amélioration de l'offre de logement » alors que son coût fiscal est rattaché au programme « Aide à l'accès au logement ».**

### Principales dépenses fiscales du programme

(en millions d'euros)

	2004	2005	2006
Taux de 5,5 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur des logements achevés depuis plus de deux ans	4.100	4.200	4.350
Exonération des intérêts et primes versés dans le cadre de l'épargne logement	1.900	1.720	1.700
Déduction des dépenses de grosses réparations et d'amélioration	950	1.020	1.070
Crédit d'impôt pour les dépenses d'équipement de la résidence principale	350	380	420
Dispositif Robien	80	190	300
<b>Total</b>	<b>7.380</b>	<b>7.510</b>	<b>7.840</b>

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2006 « Ville et logement »

## 2. Une structuration en actions qui souligne la place du parc locatif social

Le programme « Développement et amélioration de l'offre de logement » comprend cinq actions « Construction locative et amélioration du parc », « Soutien à l'accession à la propriété », « Lutte contre l'habitat indigne », « Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction » et une action de « Soutien ».

### Crédits demandés et évolution en 2006 pour les actions du programme « Développement et amélioration de l'offre de logement »

(en euros)

Action	CP 2006	En % du programme	Evolution 2006/2005
1. Construction locative et amélioration du parc	944.200.000	76,7%	+ 6,8%
2. Soutien à l'accession à la propriété	107.000.000	8,7%	- 63,3%
3. Lutte contre l'habitat indigne	18.000.000	1,5%	- 15,1%
4. Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction	5.900.000	0,5%	+1,7%
5. Soutien	156.489.200	12,7%	- 0,8%

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2006 « Ville et logement »

L'action 1 « Construction locative et amélioration du parc » regroupe les moyens consacrés au développement et à l'amélioration du parc locatif social, en dehors des zones urbaines sensibles qui sont dans le champ d'intervention de l'ANRU. Cette action inclut également les subventions destinées à l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) ainsi que les aides dédiées à la réalisation d'aires d'accueil des gens du voyage.

L'action 2 « Soutien à l'accession à la propriété » comprend les dispositifs visant à solvabiliser les ménages dans leur projet d'accession à la propriété (prêts à l'accession sociale, prêt de location-accession, prêt à taux zéro). Destinées à des ménages disposant de revenus modestes, ces dispositifs s'apparentent à ceux que finance le programme « Aide à l'accès au logement » et remettent en question la séparation traditionnelle entre aides à la personne et aides à la pierre.

L'action 3 « lutte contre l'habitat indigne » regroupe les moyens mis en œuvre pour traiter ou démolir les logements insalubres, menaçant ruine ou exposés au risque plomb ainsi que les hôtels meublés dangereux et l'habitat précaire.

L'action 4 « Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction » regroupe les moyens dédiés à la réalisation d'études permettant d'améliorer les normes et les procédés de construction.

L'action 5 « Soutien » inclut les frais de personnel des agents de la mission « Ville et logement » ainsi que les frais de fonctionnement de l'administration en charge du logement.

**Les crédits de l'action « Construction locative et amélioration du parc »** correspondent, pour 5.335 millions d'euros à des subventions en faveur du parc locatif social, pour 20 millions à des subventions pour l'accueil des gens de voyage et, enfin, à la subvention, en crédits de fonctionnement et d'investissement, au profit de l'ANAH pour un montant total de 390,7 millions d'euros. L'ANAH perçoit, en outre, pour faire face à ses interventions en faveur de l'amélioration du parc privé, le produit de la taxe sur les logements vacants, estimé à 25 millions d'euros pour 2006.

**Les crédits de l'action « Soutien à l'accession à la propriété »** sont inscrits, pour une part non négligeable, à titre conservatoire dans la mesure où ils correspondent pour 25 % à la participation de l'Etat au système actuel de garantie de l'accession sociale à la propriété que l'article 21 du présent projet de loi de finances pour 2006 propose de supprimer. Pour le reste, soit 80 millions d'euros, les crédits correspondent au financement résiduel des prêts à taux zéro attribués en vertu du dispositif antérieur au 1<sup>er</sup> février 2005. Cette situation témoigne de la **prédominance de l'outil fiscal** comme instrument de soutien à l'accession sociale à la propriété.

**Les crédits de l'action « Lutte contre l'habitat indigne »** représentent 18 millions d'euros en CP, en légère diminution par rapport aux crédits inscrits en 2005. Il convient toutefois de tenir compte, dans l'appréciation de cette évolution, de la consommation effective des crédits qui est restée à un niveau assez faible en 2003 et 2004, en attente d'une **montée en charge des dispositifs**, notamment dans le cadre de la lutte contre le saturnisme. En effet, le dispositif de lutte contre l'habitat insalubre, qui comprend deux volets, d'une part les **actions de l'Etat** contre l'insalubrité et le risque plomb (8 millions d'euros) et, d'autre part, les **subventions aux collectivités territoriales** pour les opérations de (10 millions d'euros), a pris,

depuis 2003, une nouvelle ampleur. Le gouvernement a engagé tout d'abord une réforme des dispositifs juridiques relatifs à l'insalubrité dans le cadre de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi n° 2000-1208) qui doit être prochainement complétée, en application de l'article 122 de la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, par une ordonnance qui prendra les mesures nécessaires en vue de renforcer la lutte contre l'habitat indigne.

S'agissant du dispositif de résorption de l'habitat insalubre (RHI), cette montée en puissance s'est manifestée également depuis 2003, exercice au cours duquel les crédits délégués ont cru de 300 % par rapport à la moyenne des trois années précédentes.

**Les crédits de l'action « Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction »** sont relatifs à des études et recherches dans quatre domaines principaux : les économies d'énergie, la santé publique des occupants, la prise en compte des risques naturels et l'accessibilité des bâtiments pour un total de crédits de 5,9 millions d'euros.

**Les crédits de l'action « Soutien »** sont constitués pour 95 % par des crédits de personnel du titre 2, soit 148 millions d'euros qui correspondent à la rémunération des effectifs d'administration centrale et des services déconcentrés oeuvrant pour la mission « Ville et logement » mais également à l'indemnisation des délégués de l'Etat pour la politique de la ville.

### **3. Des objectifs et des indicateurs améliorés**

Les indicateurs de mesure de la performance ont été relativement améliorés par rapport à ceux qui figuraient l'avant-projet de programme.

**L'objectif 1 « Satisfaire dans les meilleurs délais la demande de logements locatifs en particulier dans les zones tendues » est illustré par 3 indicateurs.** Le premier mesure le pourcentage des demandeurs de logement social dont l'ancienneté de la demande est supérieure à 1,5 fois l'ancienneté moyenne en zone tendue, moyennement tendue et détendue<sup>10</sup>, le second le pourcentage de logements locatifs sociaux financés et agréés dans ces mêmes trois zones. Le troisième indicateur, relatif à l'action de l'ANAH, mesure le pourcentage de logements privés à loyers maîtrisés aidés par l'agence par rapport au nombre total de logements locatifs aidés. Il s'agit d'un indicateur très volontariste par rapport aux cibles retenues, qui aboutissent à un quasi doublement de la part des logements dits à loyers maîtrisés.

**L'objectif 2 « Mieux répartir les logements sociaux au sein des agglomérations »** est mesuré par **un indicateur complexe** de pourcentage de logements locatifs sociaux financés dans les communes soumises à l'article 55 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement

---

<sup>10</sup> Les trois zones correspondent aux zones A, B et C du dispositif dit « amortissement Robien » institué par la loi Urbanisme et habitat du 2 juillet 2003 (loi n° 2003-590).

**urbains (loi n° 2000-1208)** par rapport à leur objectif annuel moyen sur la période 2003-2010.

**L'objectif 3 « Lutter contre le logement indigne »** est illustré par un indicateur trop proche encore d'un indicateur de moyens puisqu'il se réfère à la part des subventions accordées par l'ANAH qui visent à sortir d'une situation d'indignité.

**L'objectif 4 « Adapter les logements aux besoins des personnes âgées et handicapées »** est mesuré par un **indicateur** qui ne sera disponible qu'en 2008 et qui est à la fois **peu significatif** et limité par rapport à l'objectif : le pourcentage des personnes âgées de plus de 75 ans satisfaites de leur logement du point de vue de la pratique des activités essentielles de la vie quotidienne.

**L'objectif 5 « Développer l'accession sociale à la propriété »** est mesuré par deux **indicateurs intéressants** dans le contexte de la réforme du prêt à taux zéro (part des accédants disposant de revenus modestes sur le total des accédants et part des ménages primo-accédants sur le total des accédants) **mais qui amènent à s'interroger sur la réalité des leviers d'actions du responsable du présent programme** dans la mesure d'une part où le prêt devient une dépense fiscale<sup>11</sup> et, d'autre part, où cette dépense est rattachée au programme « Aide à l'accès au logement ». On notera, à cet égard, que selon le descriptif analytique fourni sur la ventilation des effectifs affectés à la politique du logement, **1 % seulement de ces effectifs se consacre au soutien à l'accession à la propriété contre 56 % à la construction locative et l'amélioration du parc.**

**L'objectif 6 « Promouvoir le développement durable dans le logement et, plus généralement, dans la construction »** est illustré par **deux indicateurs relatifs** à la consommation énergétique globale des bâtiments et des logements, mesurant la capacité du responsable de programme à influencer à la baisse sur les valeurs tendanciennes de cette consommation à l'échéance de 2010.

---

<sup>11</sup> Depuis le 1<sup>er</sup> février 2005, le financement du prêt à taux zéro n'est plus assuré par une subvention versée sur crédits budgétaires mais grâce à un crédit d'impôt sur les sociétés accordé aux établissements prêteurs.

**Les principales observations et interrogations de vos rapporteurs spéciaux sur le programme 135**

- Les moyens budgétaires dévolus au logement social par le programme sont complétés par les **nouvelles dispositions financières et juridiques** intégrées au présent projet de loi de finances, comme le relèvement des plafonds de ressources applicables au prêt à taux zéro, mais aussi prévues par le **plan d'engagement national pour le logement**. Ce plan prévoit notamment :

- l'amélioration des **conditions d'emprunt des organismes HLM** (taux et durée) et la **mise à disposition de terrains** pour la construction de logements sociaux ;
- le renforcement de l'accession sociale à la propriété notamment par l'application d'un **taux de TVA réduit pour les opérations d'accession** réalisées dans le cadre d'un projet de rénovation urbaine introduite par l'article 5 du projet de loi portant engagement national pour le logement ;
- la simplification des **procédures de lutte contre l'habitat indigne**.

- La multiplication des dispositions fiscales peu ciblées socialement constitue un risque pour la politique du logement en favorisant la hausse du foncier et l'emballement des prix.

- La question de l'avenir de l'accession sociale dans un contexte de surendettement et de bulle immobilière doit être posée et appelle des propositions novatrices.

## **EXAMEN DE L'ARTICLE 93 RATTACHÉ**

### **Réduction du plafond de salaire exonéré de charges sociales concernant les entreprises implantées en zone franche urbaine (ZFU)**

**Commentaire : le présent article vise à préciser les exonérations de charges en zone franche urbaine (ZFU) pour tenir compte des relèvements du SMIC intervenus depuis 2002.**

#### **I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

La mesure proposée par cet article vise à réduire de 1,5 SMIC à 1,4 SMIC, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006, le plafond mensuel exonéré par salarié en zone franche urbaine (ZFU).

En effet, les relèvements importants du SMIC intervenus depuis 2002, ont fait croître le plafond mensuel exonéré par salarié en ZFU beaucoup plus rapidement que les salaires moyens des entreprises qui y sont implantées.

De ce fait, comme le souligne l'exposé des motifs, les entreprises ont bénéficié d'une augmentation de la part exonérée des salaires qu'elles versent, sans justification ni lien avec la dynamique du dispositif.

La mesure proposée permet donc de mieux cibler les exonérations de charges dans les ZFU et, en conséquence, réduit de 21 millions d'euros pour 2006, le montant des exonérations de charges sociales compensées par l'État.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

#### **II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Vos rapporteurs spéciaux sont favorables à ce dispositif qui permet de recentrer le dispositif d'exonération de charges sociales dans les zones franches urbaines et se félicitent d'une mesure de bonne gestion.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**



## LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

### I. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

L'Assemblée nationale a **majoré**, à titre non reconductible, les crédits de la mission, **pour un montant de 445.500 euros** sur trois programmes : « Rénovation urbaine », « Equité sociale et territoriale et soutien », « Aide à l'accès au logement ».

### II. MODIFICATION DES CRÉDITS

L'Assemblée nationale a **majoré** les crédits de la mission, pour un montant de **181 millions d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) sur le programme « Equité sociale et territoriale et soutien ».

Tirant les conséquences budgétaires des déclarations du Premier ministre le 8 novembre 2005, l'amendement du gouvernement adopté par l'Assemblée nationale, majore de **80 millions d'euros** les crédits destinés aux **associations** qui complètent, dans les quartiers, l'action de l'Etat et des collectivités locales en matière d'insertion, de soutien scolaire, d'accueil des populations étrangères, d'accès à la culture et au sport.

Les autres actions bénéficiant de ces majorations de crédits sont :

- pour un montant de **40 millions d'euros**, le **dispositif des adultes-relais** dont le nombre passera de 3.000 à fin 2005 à 6.000 à fin 2006. Ces « médiateurs de ville », outre leur fonction essentielle de médiation sociale, assurent le lien entre les familles et l'ensemble des institutions publiques présentes dans les quartiers ;

- pour un montant de **30 millions d'euros**, les **équipes de « réussite éducative »** dont le nombre sera porté de 195 à fin 2005 à 520 à fin 2006 ;

- le financement de la création de 15 **internats** de réussite éducative supplémentaires pour un montant de **7 millions d'euros** ;

- pour **4 millions d'euros**, le dispositif des **ateliers santé ville**, qui participent à la réduction de l'inégalité de l'accès aux soins dans les quartiers sensibles, et dont le nombre sera porté de 140 à fin 2005 à 300 à fin 2006 ;

- la création de **15 nouvelles zones franches urbaines** dans lesquelles les entreprises bénéficieront de compensations de charges sociales, aura un coût de **20 millions d'euros** supplémentaires en 2006.

A l'issue de la **seconde délibération**, l'Assemblée nationale a, en outre, **majoré les crédits de la mission de 50.000 euros** sur le programme « Equité sociale et territoriale et soutien » et **minoré les crédits de 5.756.605 euros** sur le programme « Développement et amélioration de l'offre de logement » pour gager les dépenses au titre du **plan d'urgence pour les banlieues**.

## EXAMEN EN COMMISSION

**Au cours d'une réunion tenue le jeudi 17 novembre 2005 sous la présidence de M. Jean Arthuis, la commission a procédé à l'examen du rapport spécial de MM. Philippe Dallier et Roger Karoutchi, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Ville et logement » et l'article 93 rattaché.**

**M. Philippe Dallier, rapporteur spécial**, a tout d'abord rappelé les circonstances bien particulières, liées aux dernières violences urbaines, dans lesquelles les deux rapporteurs spéciaux étaient amenés à présenter la mission « Ville et logement ».

Il a ajouté que les mesures annoncées le 8 novembre 2005 devant l'Assemblée nationale par le Premier ministre auraient évidemment des répercussions budgétaires, qui seraient précisées prochainement. Il a indiqué que ces mesures comprenaient la création de 15 zones franches urbaines supplémentaires, l'attribution de 25 % de moyens supplémentaires à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) sur une période de deux ans, le doublement du nombre des équipes de réussite éducative, l'attribution de 100 millions d'euros supplémentaires pour les associations en 2006 et la réunion, d'ici à la fin de l'année, d'un comité interministériel des villes sur l'avenir des contrats de ville qui arrivent à échéance.

Il a ensuite présenté l'économie générale de la mission ministérielle « Ville et logement », indiquant qu'elle était une des trois missions dépendant du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement avec la mission « Travail et emploi » et la mission « Solidarité et intégration ».

Il a souligné qu'au sein de ces trois missions, la mission « Ville et logement », qui ne concerne que 3.000 emplois, était au deuxième rang en termes budgétaires, mais au premier rang en ce qui concernait les dépenses fiscales avec près de 10 milliards d'euros de dépenses fiscales en forte augmentation par rapport à 2005 (+ 9 %), soit 138 % des crédits budgétaires de la mission.

**M. Philippe Dallier, rapporteur spécial**, a précisé que les crédits budgétaires de la mission s'élevaient à 7,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement soit, environ, 2,1 % du total des crédits des missions du budget général.

Il a observé que la faible diminution des crédits de la mission « Ville et logement » provenait pour plus de la moitié, de la modification du système d'aide à l'accession sociale à la propriété qui était intervenue en 2005 et qui avait fiscalisé le financement du prêt à taux zéro.

Il a noté également que la mission « Ville et logement » regroupait quatre programmes très inégalement dotés, dont deux portaient sur la politique de la ville, pour 12 % du total des crédits de la mission, et deux sur la politique du logement.

**M. Philippe Dallier, rapporteur spécial**, a insisté ensuite sur le caractère partenarial et interministériel de la politique en faveur de la ville. Il a souligné en particulier que la loi de programmation du 18 janvier 2005 pour la cohésion sociale avait introduit une modification majeure dans le calcul de la dotation de solidarité urbaine (DSU) en doublant en 5 ans le volume de la dotation à répartir entre les communes (soit une augmentation de 120 millions d'euros sur la seule année 2006) et en privilégiant, pour sa répartition, les villes qui devaient assumer des charges socio-urbaines lourdes du fait de la présence sur leur territoire de populations en difficulté. Il a déclaré que, selon l'état récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville (« jaune » budgétaire), la politique de la ville bénéficierait au total, en 2006, d'un effort financier de 7.213 millions, en augmentation de 13,1 % par rapport à 2005.

**M. Philippe Dallier, rapporteur spécial**, a ensuite brièvement présenté les deux programmes « Rénovation urbaine » et « Equité sociale et territoriale et soutien » en soulignant les éléments permettant d'apprécier l'application des deux lois de programmation : la loi pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003 et la loi du 18 janvier 2005 pour la cohésion sociale.

S'agissant du programme « Rénovation urbaine » qui retrace pour l'essentiel les interventions de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), il a fait part de ses interrogations quant à une augmentation du nombre des projets, qui faisait naître des espoirs chez les habitants des quartiers, mais dont le financement devait avant tout être garanti. Il a indiqué que, selon les dernières informations disponibles, l'ANRU avait validé 15,8 milliards d'euros de travaux sur les 5 années à venir, dont 5 milliards d'euros seront financés par l'agence et que 139 projets correspondant à 251 quartiers étaient retenus. Il s'est félicité du respect des engagements financiers du programme national de rénovation urbaine, en souhaitant que le principe de réaliser une reconstruction pour chaque démolition de logement ne se traduise pas par une densification de l'habitat dans certains quartiers.

Sur le deuxième programme « Equité sociale et territoriale et soutien », **M. Philippe Dallier, rapporteur spécial**, a souligné que les différentes opérations, « ateliers santé ville », « adultes-relais », « réussite éducative » et « programme ville, vie, vacances » avaient fait l'objet de diminutions de crédits, mais que cette évolution était plus que compensée par l'augmentation de la DSU.

Prenant l'exemple du département de Seine-Saint-Denis, il a indiqué qu'il avait enregistré, en 2005, une baisse de 2,5 millions d'euros de ses crédits déconcentrés, mais une augmentation de 10 millions d'euros de sa DSU.

S'agissant des nouvelles subventions qui seront destinées aux associations en application de la décision prise par le Premier ministre,

**M. Philippe Dallier, rapporteur spécial**, a indiqué que les maires seront étroitement associés à leur attribution.

**M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial**, a, en préalable, regretté le manque de vision globale du problème du logement trop souvent abordé de manière parcellaire, en privilégiant le seul logement social et en oubliant le logement intermédiaire et le logement privé.

Il a également souligné l'explosion des prix de l'immobilier, qui a rendu inabordable le logement privé pour les ménages à revenus moyens.

Il s'est interrogé sur la contradiction entre les déclarations attribuant une priorité forte au logement et les mesures récentes dont la lisibilité n'est pas certaine. Il a cité, à cet égard, l'extension du prêt à taux zéro et la suppression du Fonds de garantie pour l'accession sociale (FGAS).

Il a estimé, par ailleurs, que nombre d'éléments positifs devaient être mis en valeur, comme la progression exceptionnelle du nombre des logements mis en chantier en 2005.

**M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial**, a ensuite présenté les deux programmes concernant plus particulièrement le logement : le programme 109 « Aide à l'accès au logement » doté de 5,11 milliards d'euros soit 71,1 % des crédits de paiement de la mission et le programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement », doté de 1,23 milliard d'euros soit 17,1 % des crédits de paiement de la mission. Il a noté que ce dernier programme avait été choisi pour regrouper toutes les actions de soutien de l'ensemble de la mission et centralisait, à ce titre, les crédits de personnel du titre 2.

Il a souligné que le programme « Aide à l'accès au logement » était le programme des aides personnelles au logement et qu'il comprenait deux actions, sans commune mesure en termes budgétaires, concernant d'une part les aides personnelles, qui utilisaient 99,9 % des crédits du programme avec plus de 5 milliards d'euros de dépenses et, d'autre part, les subventions aux associations spécialisées dans le domaine du logement : l'Agence nationale et les associations départementales pour l'information sur le logement (ANIL et ADIL).

**M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial**, a précisé que 18 dépenses fiscales étaient rattachées au programme, pour un montant évalué à 1,5 milliard d'euros en 2006, représentant 30 % des dépenses budgétaires directes.

Il a indiqué que l'augmentation sensible de l'évaluation des mesures fiscales en 2006 par rapport à 2005 (+ 58,7 %) résultait, pour sa quasi-totalité, de l'intégration du nouveau dispositif du prêt à taux zéro, dont le financement n'est plus assuré par une subvention versée sur crédits budgétaires, mais grâce à un crédit d'impôt sur les sociétés accordé aux établissements prêteurs. Il s'est interrogé sur le sens du rattachement au programme relatif aux aides personnelles du dispositif du prêt à taux zéro qui est présenté comme un

élément déterminant du programme suivant relatif à l'aide à la pierre. Il a noté qu'en outre, 8 mesures fiscales figuraient simultanément dans les deux programmes concernant la politique du logement.

**M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial**, a ensuite indiqué que les crédits de l'action « Aides personnelles » correspondaient, pour leur totalité, soit 5.107 millions d'euros, à la contribution de l'Etat au fonds national d'aide au logement (FNAL) qui assure le financement de l'aide personnalisée au logement (APL), de la prime de déménagement et de l'allocation de logement sociale (ALS). Il a ajouté que cette dotation, en légère diminution de 1,4 % par rapport aux crédits inscrits en loi de finances pour 2005, était justifiée par les paramètres retenus pour déterminer l'évolution tendancielle des prestations : une poursuite plus modérée en 2006 de la hausse des loyers, une diminution du chômage et la prise en compte des mesures décidées en 2005, en particulier la revalorisation de 1,8 % des loyers plafonds.

Concernant les objectifs et les indicateurs, il a regretté l'absence d'indicateur mesurant les taux d'effort en accession à la propriété. Il a ajouté que, de manière générale, les indicateurs n'étaient pas à la hauteur des enjeux du programme et des moyens budgétaires mis en œuvre.

Il s'est interrogé sur l'efficacité, dans un contexte de flambée des loyers, du système des aides personnelles, alors que les chiffres des enquêtes logement de l'INSEE font apparaître que le taux d'effort brut moyen des locataires était passé de 15 % à 20 % entre 1988 et 2002, en augmentation de 4,4 % en HLM et 5,3 % dans le secteur privé.

S'agissant du programme « Développement et amélioration de l'offre de logement », **M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial**, a rappelé qu'il regroupait les interventions de l'Etat pour la construction de nouveaux logements et l'amélioration du parc existant, c'est-à-dire, pour l'essentiel, les aides à la pierre.

Il a précisé qu'il représentait 1,2 milliard d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement et que ces crédits étaient respectivement en augmentation de 6,4 % et en diminution de 9,5 %.

Il a également noté qu'à ce programme étaient rattachées, à titre principal ou complémentaire, pas moins de 31 dépenses fiscales, pour un montant évalué à 9,2 milliards d'euros en 2006, à rapporter au 1,2 milliard de crédits budgétaires, le montant des mesures fiscales strictement rattachées à la mission étant ainsi plus de 6,5 fois supérieur au montant de ses crédits budgétaires.

Il a noté aussi que, du fait de la baisse des taux d'intérêt qui s'était répercutée sur le coût de l'épargne logement, les dépenses fiscales concourant au programme avaient connu une quasi stabilité entre 2004 et 2005 et que les estimations pour 2006 prévoyaient une augmentation de 3,6 %, due essentiellement au coût du « dispositif Robien ». Il a souligné, enfin, que les

mêmes critiques sur les choix de répartition des dépenses fiscales s'appliquaient au présent programme, comme au programme précédent.

**M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial**, a ensuite présenté les cinq actions du programme.

Il a indiqué que les crédits de l'action « Construction locative et amélioration du parc » correspondaient aux subventions en faveur du parc locatif social (PLUS, PLAI, PALULOS), à la subvention, en crédits de fonctionnement et d'investissement, au profit de l'ANAH pour un montant total de 390 millions d'euros et, résiduellement, à des subventions pour l'accueil des gens du voyage. Il a noté que cette action bénéficiait d'une augmentation des moyens, qui progressaient de 6,8 % en crédits de paiement.

Concernant l'action « Soutien à l'accession à la propriété », il a fait remarquer que les crédits étaient en forte diminution, car ils correspondaient à deux chapitres en « déshérence » : la participation de l'Etat au système actuel de garantie de l'accession sociale à la propriété que l'article 21 du présent projet de loi de finances pour 2006 proposait de supprimer et le financement résiduel des prêts à taux zéro attribués en vertu du dispositif antérieur au 1er février 2005. Il a ajouté que cette situation illustrait la prédominance de l'outil fiscal comme instrument de soutien à l'accession sociale à la propriété.

**M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial**, a ensuite indiqué que les crédits de l'action « Lutte contre l'habitat indigne » représentaient 18 millions d'euros, en légère diminution par rapport aux crédits inscrits en 2005. Il a souligné que cette évolution devait être rapprochée de la montée en charge des dispositifs, en particulier dans le cadre de la lutte contre le saturnisme, qui avaient pour conséquence une sous-consommation des dotations.

S'agissant des indicateurs, il a constaté qu'ils avaient été améliorés par rapport à ceux qui figuraient dans l'avant-projet de programme, mais qu'ils conduisaient aussi à s'interroger sur la latitude dont disposait le responsable de programme en matière d'accession sociale à la propriété.

Il a par ailleurs noté, à cet égard, que selon le descriptif analytique fourni sur la ventilation des effectifs affectés à la politique du logement, 1 % seulement de ces effectifs se consacrait au soutien à l'accession à la propriété, contre 56 % à la construction locative et l'amélioration du parc.

**M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial**, a alors ajouté que les moyens budgétaires dévolus au logement social par le programme étaient complétés par les nouvelles dispositions financières et juridiques contenues dans le plan d'engagement national pour le logement et que ce plan, qui comportait des mesures de nature législative et réglementaire, prévoyait notamment : l'amélioration des conditions d'emprunt des organismes HLM et la mise à disposition de terrains pour la construction de logements sociaux ; l'application d'un taux de TVA réduit pour les opérations d'accession sociale à la propriété réalisées dans le cadre d'un projet de rénovation urbaine ; enfin, la simplification des procédures de lutte contre l'habitat indigne.

**M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial**, a présenté, en conclusion, quatre observations. Il a fait observer, tout d'abord, le fort enjeu de cette mission « Ville et logement » qui doit répondre aux priorités dégagées par le gouvernement à l'occasion du plan de cohésion sociale et du plan d'engagement national pour le logement. Il a considéré que l'effort consenti par le gouvernement était à la hauteur de cet enjeu.

Il a souligné également que la mission « Ville et logement » était doublement caractérisée par la masse des aides personnelles qui limitait les marges de manœuvre et par le poids relatif très important de la fiscalité, devenue le levier principal de l'action gouvernementale.

Il a regretté que, de manière générale, dans le domaine du logement, l'efficacité des politiques conduites soit contrariée par la diversité des actions et il a souhaité un recentrage des politiques sur un nombre limité d'objectifs, ainsi qu'une évaluation systématique du bilan coût-avantage des nouvelles mesures proposées.

Enfin, concernant l'accession à la propriété, **M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial**, a déploré un manque de visibilité en la matière, dans une conjoncture très difficile et très risquée, compte tenu du coût du foncier et du risque de remontée des taux d'intérêt.

**M. Jean Arthuis, président**, a rappelé que la mission connaîtrait certainement des évolutions compte tenu des engagements pris par le Premier ministre le 8 novembre 2005. Il a convenu d'une nécessaire stabilisation de la législation, notamment fiscale, dans le domaine du logement et s'est interrogé, à cet égard, sur les dispositions du projet de loi portant engagement national pour le logement, qui allait être très prochainement examiné par le Sénat.

**M. Yves Fréville** a approuvé les observations des rapporteurs spéciaux sur l'évolution de la DSU et l'accession à la propriété.

Il a regretté que les interventions de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) ne permettent pas toujours de disposer de statistiques fines sur les problèmes urbains. Il a souhaité obtenir des statistiques sur la répartition locale des attributions d'allocations logement.

A l'issue de ces interventions, à l'invitation de **MM. Philippe Dallier et Roger Karoutchi, rapporteurs spéciaux**, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Ville et logement » pour 2006 et de l'article 93 rattaché.

Réunie le jeudi 24 novembre 2005 sous la présidence de **M. Jean Arthuis**, la commission a confirmé son vote favorable à l'adoption des crédits de la mission « Ville et logement » tels qu'amendés à l'Assemblée nationale, ainsi que de l'article 93 rattaché.