

N° 78

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

---

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

## 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 2007, 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.) : 3341, 3363 à 3368 et T.A. 619**

**Sénat : 77 (2006-2007)**

---

**Lois de finances.**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX</b> .....	5
<b>I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION</b> .....	7
A. UNE MISSION TRÈS MARQUÉE PAR LA FISCALITÉ .....	7
B. QUATRE PROGRAMMES INÉGAUX ET DEUX LOIS DE PROGRAMMATION .....	9
C. UN DOCUMENT DE POLITIQUE TRANSVERSALE ATTENDU .....	10
<b>II. PRÉSENTATION DES PROGRAMMES</b> .....	12
A. LE PROGRAMME 202 « RÉNOVATION URBAINE » .....	12
1. <i>Les crédits et la justification par action : un effort amplifié en faveur de l'ANRU</i> .....	12
2. <i>La nécessaire sanctuarisation des ressources de l'ANRU</i> .....	13
3. <i>La performance du programme : mesurer la réduction de l'écart entre les ZUS et leurs agglomérations</i> .....	15
B. LE PROGRAMME 147 « ÉQUITÉ SOCIALE ET TERRITORIALE ET SOUTIEN » .....	17
1. <i>Les crédits et la justification par action : l'effort consenti en 2006 est confirmé</i> .....	17
2. <i>La complexité des structures d'intervention et l'efficacité de la politique de la ville</i> .....	23
3. <i>La performance du programme : l'absence de l'ANCSEC</i> .....	24
C. LE PROGRAMME 109 « AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT » .....	28
1. <i>Les crédits et la justification par action : l'efficacité des aides personnelles passe aussi par des mesures d'économie</i> .....	28
2. <i>Vue prospective : les tendances lourdes des aides personnelles</i> .....	31
3. <i>La performance du programme est insuffisamment mesurée</i> .....	32
D. LE PROGRAMME 135 « DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT » .....	34
1. <i>Les crédits et la justification par action : des dépenses fiscales 10 fois supérieures aux crédits budgétaires</i> .....	34
2. <i>Une tendance de fond : la fiscalisation des aides à la pierre</i> .....	40
3. <i>La performance du programme : la résistance des zones « tendues »</i> .....	42
<b>EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS</b> .....	47
<b>A. ARTICLE 62 RATTACHÉ : HARMONISATION DES TAUX DE COTISATIONS EMPLOYEURS AU FONDS NATIONAL D'AIDE AU LOGEMENT (FNAL)</b> .....	47
<b>B. ARTICLE 62 BIS RATTACHÉ : CONTRIBUTION DE LA CAISSE DE GARANTIE DU LOGEMENT LOCATIF SOCIAL (CGLLS) AU PROGRAMME NATIONAL DE RÉNOVATION URBAINE</b> .....	49
<b>AMENDEMENTS DE MODIFICATION DE CRÉDIT ADOPTÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES</b> .....	51
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	55



## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. Le **bilan de la politique du logement**, initiée en 2002 et amplifiée au cours de la législature, aboutit à des **constatations incontestablement positives**, malgré une conjoncture très difficile : reprise de la construction privée et publique, augmentation de l'offre, nouvel essor de l'accession sociale à la propriété. Les **résultats des douze derniers mois** sont, à cet égard, significatifs : 432.000 mises en chantier, 80.000 logements sociaux financés, 28.000 logements conventionnés par l'ANAH, 200.000 prêts à taux zéro. La sortie de la crise du logement peut être, dans ces conditions, envisagée à moyen terme, si la tendance à la décélération des prix, et donc des loyers, se confirme en 2007.

Dans le cadre de cette évolution favorable, vos rapporteurs spéciaux souhaitent que **trois actions** fassent l'objet d'une **attention particulière** :

- le **soutien des « parcours résidentiels »** qui nécessite **d'écarter toute segmentation artificielle du secteur du logement** et qui doit permettre de retrouver la fluidité souhaitable entre secteur public et secteur privé ;

- l'institution d'un **droit à l'hébergement, opposable** aux pouvoirs publics, qui devrait interdire le maintien ou le renouvellement de situations inacceptables et qui a l'avantage de présenter un degré de faisabilité et de réalisme bien plus élevé qu'un hypothétique droit au logement opposable ;

- le **développement indispensable de l'offre foncière**, par l'institution d'un prêt à taux zéro foncier mais également par le renforcement de l'action des agences foncières, notamment en Ile-de-France, et par l'incitation ferme adressée aux grands détenteurs de réserves foncières (RFF, SNCF) à céder leurs terrains inutilisés à l'Etat et aux collectivités territoriales.

2. Le **succès est incontestable** aussi en ce qui concerne la politique de **rénovation urbaine**. Le programme national, lancé en 2003, rencontre une très forte adhésion, malgré les critiques dont il a été l'objet à ses débuts : plus de 25 milliards d'euros de travaux sont d'ores et déjà approuvés dans près de 380 quartiers qu'ils transformeront en profondeur d'ici 2013.

Le **volet humain de la politique de la ville** n'est pas en reste. La **consolidation en 2007 des crédits** réservés à l'action sociale et économique dans les quartiers, la **création de nouvelles ZFU**, qui doit donner un nouveau souffle à ce mode de soutien de l'économie locale, l'augmentation de la **dotation de solidarité urbaine (DSU)** et la mise en place de l'**ANCSEC**, sont autant de marques de l'attention particulière du gouvernement en ce domaine.

Vos rapporteurs spéciaux sont, toutefois, très soucieux que l'effort de l'Etat s'inscrive dans la **durée et dans l'efficacité**. A ce titre, ils rappellent que les espoirs placés dans les opérations de rénovation urbaine ne doivent pas être déçus, et considèrent qu'il est indispensable de **sanctuariser les ressources de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine** qui lui permettront de faire face à ses engagements.

Ils estiment également que **l'action de l'Etat en faveur des quartiers** doit être **exemplaire en termes de transparence et de performance**. Ils appellent, à cet égard, à plus de rigueur dans la gestion et le suivi des différents dispositifs qui sont mis en œuvre par les Agences et la DIV, autorité de tutelle.

Ce souci **d'efficacité** doit s'exprimer, notamment, par la consolidation des informations relatives aux crédits d'intervention déconcentrés de la politique de la ville, dans la coordination des intervenants au niveau local (préfets à la cohésion sociale, délégués adjoints de l'ANRU, « délégués de l'Etat », DDE). Il doit inspirer aussi la mise en place des processus de collaboration entre la DIV, l'ANRU et l'ANCSEC.

## 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 et emploi » et la mission « Solidarité et intégration ».

### A. UNE MISSION TRÈS MARQUÉE PAR LA FISCALITÉ

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

Elle représente :

- **3.088 emplois autorisés en équivalent temps plein travaillé (ETPT), dont :**

- 2.716 participent à la mise en œuvre des programmes « logement », 336 au titre de la direction générale de l'urbanisme de l'habitat et de la construction (DGHUC) et de la mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS) et 2.380 dans les directions régionales et départementales de l'équipement ;

- 372 participent à la mise en œuvre des programmes « ville », dont 93 pour la délégation interministérielle à la ville (DIV) et 279 dans les services déconcentrés de l'équipement.

Il convient toutefois d'ajouter à ces emplois, **les 528 emplois des quatre principaux opérateurs** agissant dans le cadre de la mission : l'agence nationale de l'habitat (ANAH), l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) et **l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ANCSEC)**.

Tableau des emplois 2007 des opérateurs de la mission « Ville et logement »

Opérateur	Emplois
ANAH	123
ANRU	65,5
CGLLS	29
ANCSEC	311 <sup>(1)</sup>

(1) Dont 12 emplois par transfert de la DIV.

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2007 « Ville et logement »

- Plus de **11 milliards d'euros de dépenses fiscales, stables par rapport à 2006<sup>1</sup>**, ce qui représente **156 % des crédits budgétaires** de la mission.

Le poids des dépenses fiscales rattachées est une caractéristique de la mission « Ville et logement » et leur répartition est très inégale entre les quatre programmes qui la composent.

#### Poids des dépenses fiscales rattachées par programme de la mission

(en millions d'euros)

Programme	Évaluation 2006	Évaluation 2007	Dépenses fiscales/crédits budgétaires (CP)
Rénovation urbaine	100	300	77,72 %
Equité sociale et territoriale et soutien	248	247	31,10 %
Aide à l'accès au logement	33	35	0,71 %
Développement et amélioration de l'offre de logement (1)	10.780	10.591	1.001 %
<b>Total</b>	<b>11.542</b>	<b>11.173</b>	<b>156,09 %</b>

(1) Hors DOM.

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2007 « Ville et logement »

- En termes de crédits budgétaires :

- 7.306 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 7.190 millions d'euros de crédits de paiement (CP), correspondant, à hauteur de plus de 97 %, à des dépenses d'intervention du titre 6.

Ces crédits seront complétés par un montant très limité de **fonds de concours**, pour un total envisagé de 226.000 euros, provenant de contributions de tiers aux études locales sur le logement.

Les crédits de la mission « Ville et logement » sont respectivement en diminution de 1,03 % en autorisations d'engagement et stables en crédits de paiement par rapport à la loi de finances pour 2006. **Pour plus de la moitié,**

---

<sup>1</sup> L'alourdissement de la dépense fiscale liée au prêt à taux zéro (PTZ) a été compensée par l'économie réalisée sur l'épargne logement.

**cette diminution résulte de la poursuite des effets de la fiscalisation du financement du prêt à taux zéro, intervenue en 2005.**

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

(en euros)

	AE 2006	AE 2007	Variation	CP 2006	CP 2007	Variation
<b>Programme "Rénovation urbaine"</b>						
Logements participant à la rénovation urbaine	213.500.000	400.000.000	31,13 %	133.000.000	356.000.000	167,67 %
Aménagement des quartiers participant à la rénovation urbaine	91.544.500			100.044.500	30.000.000	- 70,01 %
<b>Programme "Equité sociale et territoriale et soutien"</b>						
Prévention et développement social	361.775.980	353.345.000	- 2,33 %	381.665.980	382.745.000	0,3 %
Revitalisation économique et emploi	372.050.000	359130.000	- 3,47 %	377.360.000	366.730.000	- 2,82 %
Stratégie, ressources et évaluation	34.160.000	43.508.000	27,37 %	34.160.000	44.508.000	30,29 %
<b>Programme "Aide à l'accès au logement"</b>						
Aides personnelles	5.107.000.000	4.911.000.000	- 3,84 %	5.107.000.000	4.911.000.000	- 3,84 %
Accompagnement des publics en difficulté	7.676.000	7.990.000	4,09 %	7.676.000	7.990.000	4,09 %
<b>Programme "Développement et amélioration de l'offre de logement"</b>						
Construction locative et amélioration du parc	996.700.000	1.032.660.000	3,61 %	944.700.000	855.360.000	- 9,46 %
Soutien à l'accession à la propriété	14.743.395	7.700.000	- 47,77 %	84.743.395	14.700.000	- 82,65 %
Lutte contre l'habitat indigne	20.000.000	26.000.000	30,00 %	18.000.000	23.000.000	27,78 %
Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction	6.600.000	7.400.000	12,12 %	5.900.000	7.400.000	25,42 %
Soutien	156.904.200	157.672.000	0,49 %	156.489.200	157.672.000	0,76 %
<b>Total</b>	<b>7.382.654.075</b>	<b>7.306.405.000</b>	<b>- 1,03 %</b>	<b>7.350.739.075</b>	<b>7.082.634.500</b>	<b>- 7,32 %</b>

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2007 « Ville et logement »

**B. QUATRE PROGRAMMES INÉGAUX ET DEUX LOIS DE PROGRAMMATION**

La mission « Ville et logement » compte **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) représente 5,40 % des crédits de paiement de la mission ;

- le programme « Equité sociale et territoriale et soutien » (programme 147) représente 11,10 % des crédits de paiement ;

- le programme « Aide à l'accès au logement » (programme 109) représente 68,72 % des crédits de paiement ;

- et le programme « Développement et amélioration de l'offre de logement » (programme 135) 14,78 % des crédits de paiement de la mission. Il

rassemble les crédits liés aux actions de soutien pour l'ensemble de la mission et centralise, à ce titre, les crédits de personnel du titre 2.

En outre, la mission « Ville et logement » est encadrée par deux lois de programmation qui ont défini à la fois des objectifs physiques ambitieux de réalisation et de réhabilitation de logements sociaux et des engagements budgétaires.

**Le programme national de rénovation urbaine** est issu de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. Réévalué à deux reprises, il se prolonge désormais jusqu'en 2013, le montant global minimum de l'effort de l'Etat étant fixé à 5 milliards d'euros sur l'ensemble de la période.

Ses objectifs en termes de réalisation physique de logements comprennent la mise à disposition de 250.000 logements locatifs sociaux, la réhabilitation de 400.000 logements locatifs sociaux et la démolition de 250.000 logements locatifs sociaux.

**Le plan de cohésion sociale** établi par la loi n° 2005-32 du **18 janvier 2005** de programmation pour la cohésion sociale prévoit la réalisation de 500.000 logements locatifs dans le secteur social sur cinq ans, le conventionnement de 200.000 logements à loyers maîtrisés et la remise sur le marché de 100.000 logements vacants.

Les crédits programmés à ce titre sont les suivants pour les années 2005 à 2009.

**Programmation budgétaire du plan de cohésion sociale**

*(en millions d'euros valeur 2004)*

	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>Total</b>
Autorisations de programme ou d'engagement	442	482	482	482	482	<b>2.730</b>
Crédits de paiement	465	594	610	610	482	<b>2.761</b>

Source : loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005

**C. UN DOCUMENT DE POLITIQUE TRANSVERSALE ATTENDU**

Vos rapporteurs spéciaux avaient regretté, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, l'absence de publication du document de politique transversale « Ville », qui, depuis, a été institué par l'article 128 de la loi du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005.

Ils se félicitent de la publication, cette année, de ce document qui constitue un élément de réponse à la question de l'évaluation de l'effort budgétaire global réalisé pour la ville, au-delà des crédits spécifiques gérés dans le cadre de la seule mission « Ville et logement ».

Ce document a vocation, en effet, à exprimer la nature interministérielle de la politique de la ville. Il rassemble les contributions de

26 programmes répartis dans 11 missions : Travail et emploi, Développement et régulation économiques, Ville et logement, Justice, Sécurité, Enseignement scolaire, Solidarité et intégration, Santé, Culture, Sport, jeunesse et vie associative et Administration générale et territoriale de l'Etat.

Si ce document est encore largement perfectible, notamment dans l'évaluation de la performance, le choix des objectifs et celui des indicateurs, il permet de prendre la mesure des différents dispositifs mis en oeuvre (crédits budgétaires, zones franches urbaines, dotation de solidarité urbaine, contributions de la Caisse des dépôts et consignations ou de l'Union européenne).

**Il apparaît ainsi que l'effort budgétaire des 26 programmes concernés atteindra 3,735 milliards d'euros en crédits de paiement pour 2007.**

On note également la **très forte progression de la dotation de solidarité et de cohésion sociale**, qui en application de l'article 135 de la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, bénéficie, entre 2005 à 2009, d'une augmentation prioritaire, à hauteur de 120 millions d'euros par an.

L'enveloppe de la DSU doit ainsi doubler à l'issue de cette période, par rapport à son montant de 2004.

#### Synthèse des montants versés au titre de la DSU depuis 1997

(en millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Montant	330,1	346,8	502,7	574,8	575,2	592,7	614,9	635	759,6	879,6
Evolution en %		+ 5,1	+ 44,9	+ 14,3	+ 0,1	+ 3	+ 3,7	+ 3,3	+ 19,6	+ 15,8

Source : DGCL

\*

\* \*

## II. PRÉSENTATION DES PROGRAMMES

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

#### 1. Les crédits et la justification par action : un effort amplifié en faveur de l'ANRU

Le programme « Rénovation urbaine », dont le délégué interministériel à la ville et au développement social urbain est le responsable, 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 400 millions d'euros en autorisations d'engagement et 386 millions d'euros en crédits de paiement.**

Ces crédits, constitués exclusivement de dépenses d'intervention sont en **augmentation respectivement de 31 % pour les autorisations d'engagement et de 66 % pour les crédits de paiement.**

Une **dépense fiscale** est rattachée au programme, il s'agit de **l'application du taux de TVA de 5,5 % aux logements en accession sociale à la propriété dans les quartiers en rénovation urbaine**, prévue par l'article 28 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

Cette dépense fiscale est évaluée à 100 millions d'euros pour 2006 et 300 millions d'euros pour 2007.

**A cet égard, votre rapporteur spécial rappelle qu'il avait émis des réserves lors de l'adoption au Sénat de l'élargissement de ce dispositif fiscal aux zones « situées dans les îlots, au sens du recensement, entièrement compris à une distance de moins de 500 mètres de la limite des quartiers » faisant l'objet d'une convention ANRU.**

**Il souhaite pouvoir disposer d'un bilan d'application de cette mesure fiscale faisant apparaître la part de dépenses liées spécifiquement à cette extension.**

Le programme comprend **deux actions** dont les intitulés ont été revus : « 03. Programme national de rénovation urbaine » et « 04. Grands projets de ville - opérations de renouvellement urbain ».

L'écart entre l'importance des deux actions s'accroît pour 2007 du fait de la disparition progressive des opérations GPV et ORU, qui avaient précédé le PNRU et n'ont plus qu'un caractère résiduel, et de la montée en puissance des opérations de l'ANRU.

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

(en euros)

Action	CP 2006	CP 2007	Evolution 2007/2006
3. Programme national de rénovation urbaine	133.000.000	356 000 000	167,7 %
4. Grands projets de ville - opérations de renouvellement urbain	100.044.500	30 000 000	- 70,0 %

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2007 « Ville et logement »

**2. La nécessaire sanctuarisation des ressources de l'ANRU**

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, votre rapporteur spécial s'était inquiété du décalage entre les crédits budgétaires inscrits en autorisations d'engagement et en crédits de paiement et les engagements du plan de rénovation urbaine, 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.

**Ecart entre la programmation de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (PNRU) et les crédits inscrits dans les projets de loi de finances**

(en millions d'euros)

	PNRU (autorisations d'engagement)	Lois de finances initiales (autorisations d'engagement)	Lois de finances initiales (crédits de paiement)
2004	465	465 ouvertes en LFI	209,5 ouvertes en LFI
2005	465	415 ouvertes en LFI	226,6 ouvertes en LFI
2006	465	305 ouvertes en LFI 100 en provenance du FRU 60 de recettes diverses	190 ouvertes en LFI 100 en provenance du FRU 60 de ressources non budgétaires
2007	465	400 ouvertes en LFI 100 en provenance des SACI 100 de recettes diverses	386 ouvertes en LFI
<b>Total</b>	<b>1.860</b>	<b>1.945</b> <b>Dont 1.585 budgétaires</b>	<b>1.172,1</b> <b>Dont 1.012,1 budgétaires</b>

Source : commission des finances

**Il convient, certes, de relativiser ce décalage qui n'a jamais eu de conséquence négative sur l'activité de l'ANRU, la signature des conventions avec les maîtres d'ouvrage ou la réalisation des opérations de rénovation.**

En effet, en ce qui concerne les versements effectués par l'ANRU, les crédits de paiement inscrits au budget ont pu être complétés par les contributions des autres partenaires du PNRU et par ses propres réserves de trésorerie, d'autant plus facilement que les besoins sont restés très limités en 2005 et 2006 du fait des délais imputables au démarrage des projets.

S'agissant des autorisations d'engagement, la **contribution budgétaire de l'Etat au budget de l'ANRU** a été complétée par des apports du fonds pour le renouvellement urbain (FRU)<sup>1</sup> et par des recettes diverses qui ont toujours permis de maintenir la capacité d'engagement de l'Agence. **En outre, le total des autorisations d'engagement, tous crédits confondus, est supérieur aux objectifs de la loi de programmation.**

**Mais ce mode de financement atteint aujourd'hui ses limites :**

- selon les informations fournies à votre rapporteur spécial, les 60 millions d'euros de « recettes diverses » prévus en 2006, dont l'origine ne lui a jamais été précisée, pourraient être définitivement annulés<sup>2</sup> ;

- l'apport prévu, en 2007, de 100 millions d'euros en provenance de la Chambre syndicale des sociétés de crédit immobilier (SACI) en application de l'ordonnance du 25 août 2006 en cours de ratification, est par nature une ressource exceptionnelle non renouvelable ;

- plus encore, l'ANRU va devoir faire face, à compter de 2007, à une forte augmentation de ses besoins financiers qui passeront d'un rythme de 350 à 500 millions d'euros de dépenses, à un milliard d'euros dans les trois prochaines années<sup>3</sup>. Cette progression résultera de la montée en charge du dispositif ainsi que de la décision d'attribuer des avances aux maîtres d'ouvrages, qui sont de l'ordre de 10 à 15 % du montant des décisions attributives de subventions.

Dans ces conditions, il est nécessaire d'affirmer la volonté forte de l'Etat de respecter les engagements pris et de commencer un mouvement de remise à niveau des crédits budgétaires. C'est l'objet de **l'amendement proposé par vos rapporteurs spéciaux qui porte la dotation budgétaire de l'ANRU au niveau du minimum fixé par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (PNRU), soit à 465 millions d'euros de crédits budgétaires.**

**Cette remise à niveau doit aider l'ANRU à poursuivre la mise en œuvre de son programme ambitieux de rénovation urbaine.**

---

<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.

<sup>2</sup> Selon les dernières informations fournies, ils pourraient être remplacés par 45 millions d'euros de crédits budgétaires transférés d'un autre programme de la mission.

<sup>3</sup> Sur le sujet de la « bosse » de l'ANRU, voir le rapport d'information n° 456 (2005-2006) de MM. Philippe DALLIER et Roger KAROUTCHI, fait au nom de la commission des finances et le rapport d'information n° 49 (2006-2007) de M. Pierre ANDRÉ, fait au nom de la mission commune d'information « Banlieues ».

Mi-octobre 2006, l'ANRU avait ainsi validé pour plus de 24 milliards d'euros de travaux programmés sur les 5 années à venir dans 378 quartiers dont 146 quartiers prioritaires.

**Etat d'avancement des projets de rénovation urbaine au 1<sup>er</sup> novembre 2006**

Etat d'avancement	Nombre de dossiers	Nombre de quartiers total	Population concernée totale	Montant (en euros)	Subvention ANRU (en euros)
Projets étudiés en réunion de travail partenariat	289	482	2.934.306	31.119.159.528	9.504.090.843
Projets passés en comité d'engagement	218	383	2.399.890	25.470.487.431	7.844.841.225
Conventions signées	140	257	1.666.860	16.763.102.610	5.324.278.812

Source : d'après l'ANRU

**Nombre de logements programmés  
(projets présentés au comité d'engagement)  
au 1<sup>er</sup> novembre 2006**

Production de logements sociaux	91.796
Réhabilitations	193.937
Démolitions	93.205
Résidentialisations	214.495

Source : ANRU

**3. La performance du programme : mesurer la réduction de l'écart entre les ZUS et leurs agglomérations**

Les **objectifs et indicateurs** du programme visent pour l'essentiel à prendre en compte le différentiel entre les zones urbaines sensibles 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 »**, s'appuie sur 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 2013, sans diminution de l'offre locale de logements et en renforçant la mixité sociale. Il est illustré par **deux indicateurs** mesurant le **taux de couverture des démolitions par des reconstructions**, en flux annuel et cumulé, et le **taux de vacance des logements sociaux** dans les ZUS par rapport à celui constaté dans les agglomérations auxquelles appartiennent les ZUS. Le troisième indicateur, relatif au rapport entre le revenu fiscal moyen par unité de consommation en ZUS et celui constaté dans les unités urbaines correspondantes a été supprimé.

**Votre rapporteur spécial observe que le taux de vacance sera mesuré par l'enquête logement de l'INSEE, dont la mise à jour intervient seulement à intervalle de quatre ou cinq années. Il craint que ce délai ne permette pas un suivi satisfaisant de l'indicateur.**

**L'objectif 2 « Améliorer le cadre de vie des ZUS »** est 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. Il repose sur une enquête réalisée par l'INSEE.

**L'objectif 3 « Concentrer la mise en œuvre du programme de rénovation urbaine sur les secteurs les plus fragiles »** 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). L'indicateur mesure la part des crédits mobilisés par la rénovation urbaine selon le niveau de priorité des zones. Les résultats obtenus en 2005 sont encore trop peu significatifs compte tenu du démarrage retardé des projets et de l'extension du nombre des zones (en particulier non prioritaires) éligibles à l'ANRU.

**L'objectif 4 « Maîtriser le coût et les délais du programme national de rénovation urbaine »** est illustré par deux indicateurs qui mesurent le respect des délais et des coûts ainsi que le coût moyen des opérations d'investissement financées dans le cadre du programme national de rénovation urbaine.

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

- Les dotations inscrites au projet de loi de finances pour 2007 bénéficient d'une **augmentation sensible** par rapport au budget 2006, de 31 % pour les autorisations d'engagement et de 66 % pour les crédits de paiement ;
- toutefois, la **part des crédits non budgétaires** dans le total du financement de l'ANRU reste à un niveau élevé (50 %) ;
- **la sanctuarisation des ressources de l'ANRU doit être recherchée** alors que l'Agence va devoir faire face, à compter de 2007, à une forte augmentation de ses besoins financiers qui passeront d'un rythme de 350 à 500 millions d'euros de dépenses, à un milliard d'euros dans les trois prochaines années.

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

Le programme « Equité sociale et territoriale et soutien », dont le délégué interministériel à la ville et au développement social urbain est également le responsable, regroupe les crédits destinés aux volets économique et social de la politique de la ville.

Comme le souligne la présentation stratégique du projet annuel de performances, « ces crédits seront désormais principalement mis en œuvre dans le cadre de **contrats urbains de cohésion sociale** conclus entre l'État et les communes ou EPCI qui fédèrent les actions de l'ensemble des partenaires de l'Etat autour de cinq champs prioritaires : emploi et activité économique, habitat et cadre de vie, réussite éducative, prévention de la délinquance et citoyenneté, santé ».

### **1. Les crédits et la justification par action : l'effort consenti en 2006 est confirmé**

Les crédits du programme représentent 755,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 794,9 millions d'euros en crédits de paiement. Ces montants sont quasiment stables par rapport au budget voté de 2006 (diminution de 1,6 % en autorisations d'engagement et hausse de 0,2 % en crédits de paiement).

**Compte tenu des augmentations de crédits votées lors de l'examen de la loi de finances pour 2006, ce montant de dépenses représente un effort très sensible et marque clairement la priorité donnée par le gouvernement à la politique de la ville.**

Lors de l'examen de la loi de finances pour 2006, ce programme avait été, en effet, très sensiblement conforté par le vote de crédits complémentaires, dans le cadre du plan « banlieues » décidé par le Premier ministre à la suite des émeutes urbaines de l'automne 2005.

#### **Mesures d'urgence pour la politique de la ville - novembre 2005**

(en millions d'euros)

<b>Nature de la dépense</b>	<b>Mesures d'urgence</b>
Associations (nationales ou déconcentrées)	80
Adultes relais (+ 3.000)	40
Equipes de réussite éducative (+ 325)	30
Internats de réussite éducative (+ 15)	7
Ateliers santé ville (+ 160)	4
Zones franches urbaines (+ 15)	20
<b>TOTAL</b>	<b>181</b>

Source : rapport d'information n° 49 (2006-2007) de M. Pierre ANDRÉ, fait au nom de la mission commune d'information « Banlieues »

Le programme « Equité sociale et territoriale et soutien » comprend **trois actions** qui distinguent le volet social et de prévention, le volet économique et, enfin, l'animation de la politique de la ville.

**Crédits demandés et évolution pour les actions du programme  
« Equité sociale et territoriale et soutien »**

*(en euros)*

<b>Action</b>	<b>CP 2006</b>	<b>CP 2007</b>	<b>Evolution 2007/2006</b>
Prévention et développement social <sup>(1)</sup>	381 665 980	383 745 000	0,5 %
Revitalisation économique et emploi <sup>(1)</sup>	377 360 000	366 730 000	- 2,8 %
Stratégie, ressources et évaluation	34 160 000	44 508 000	30,3 %

<sup>(1)</sup> Ces actions ont bénéficié, à l'issue du débat sur la loi de finances pour 2006, de crédits complémentaires pour des montants respectifs de 164.504.020 euros et 20.000.000 euros.

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2007 « Ville et logement »

Le tableau des **dépenses fiscales** rattachées au programme a été complété. Il intègre désormais également la mesure de déduction des versements effectués dans le cadre de souscriptions en numéraire au capital des petites et moyennes entreprises situées dans les ZFU, instituée par la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances ainsi que quatre dépenses fiscales sur impôts locaux, prises en charge par l'Etat, liées aux exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties et de taxe professionnelle dans les zones franches urbaines.

Au total, le programme se voit rattacher 7 dépenses fiscales pour un montant total de 247 millions d'euros, dont plus de la moitié résulte de l'exonération, plafonnée à 61.000 euros de bénéfice, pour les entreprises qui exercent une activité en zone franche urbaine.

Ce montant de dépense fiscale est en hausse de 34 % par rapport à 2006, mais cette évolution n'est due pour l'essentiel qu'au rattachement des exonérations d'impôts locaux. **Les évaluations des dépenses fiscales liées aux ZFU ont, en effet, été révisées à la baisse malgré les dispositions nouvelles de la loi pour l'égalité des chances qui a prorogé et étendu le dispositif.**

L'explication de cette nouvelle évaluation tient à une sur-estimation de la dépense fiscale par la loi de finances pour 2006 que l'on retrouve également au niveau des crédits de compensation des exonérations sociales dans les ZFU.

**L'action n° 1 « Prévention et développement social »** regroupe à la fois les moyens de la prévention de la délinquance (34 % du total des crédits de l'action) et ceux des programmes de développement social (66 % du total des crédits de l'action).

**Les crédits comprennent les crédits d'intervention déconcentrés (ex FIV) et le financement d'actions spécifiquement identifiées : Ville-vie-vacances, adultes-relais et réussite éducative.**

**Action prévention et développement social**  
(dépenses d'intervention en autorisations d'engagement)

*(en millions d'euros)*

	<b>PLF 2006</b>	<b>LFI 2006</b>	<b>Évolution PLF 2006/LFI 2006</b>	<b>PLF 2007</b>	<b>Évolution 2007/LFI 2006</b>
<b>Prévention de la délinquance</b>	62	103	ns	121,02	ns
• au titre des contrats de ville et CUCS	10	10	ns	18,02	ns
• au titre du programme « Ville Vie Vacances »	9	10	11,1%	10	0,0%
• au titre du programme « adultes relais »	43	83	93,0%	93	12,0%
<b>Développement social des quartiers urbains</b>	137,25	178,25	ns	232,32	ns
• au titre des contrats de ville et CUCS	63	67	ns	116,2	ns
• au titre du programme « réussite éducative »	62	99	59,7%	112,12	13,3%
• volet aménagement des contrats de ville et CUCS	12,25	12,25	0,0%	4	- 67,3%
<b>Complément de crédit non affecté à une sous-action</b>		80	ns		ns
<b>Total</b>	<b>199,25</b>	<b>361,25</b>	<b>81,3%</b>	<b>353,34</b>	<b>-2,2%</b>

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2007 « Ville et logement »

**Votre rapporteur spécial est particulièrement satisfait de l'augmentation sensible des crédits du programme « Réussite éducative », considérant la place essentielle de l'éducation dans l'amélioration de la situation des quartiers dits sensibles.**

**Le bilan du programme « réussite éducative »**

La réussite éducative passe par la réussite scolaire et également par le développement harmonieux tant au plan de la santé qu'aux plans culturels et sportifs des enfants et des jeunes vivant sur les territoires de la politique de la ville. A ce titre, elle est inscrite dans les priorités de l'action gouvernementale : annexe 1 de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003, programmes 15 et 16 du plan de cohésion sociale de juin 2004, articles 128 à 132 de la loi n° 2005-32 de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, loi relative à la cohésion sociale et à l'égalité des chances du 8 mars 2006, champ prioritaire du CIV du 9 mars 2006.

Au total, 370 projets de réussite éducative représentant environ 450 équipes pluridisciplinaires prenant en charge près de 80.000 enfants et adolescents auront été labellisés d'ici à la fin de l'année 2006, pour un montant de 85 millions d'euros. Au regard des objectifs fixés par le plan de cohésion sociale qui prévoyait la création de 750 équipes pluridisciplinaires de réussite éducative à son terme fin 2009, on peut considérer que 60 % de l'objectif dudit programme a déjà été réalisé.

Par ailleurs, la délégation interministérielle à la ville a poursuivi son soutien financier aux autres dispositifs éducatifs. 1,58 million d'euros ont été notamment délégués aux préfets de région pour la mise en œuvre des opérations Ecole ouverte (3.600 semaines d'ouverture dont 2.480 dans les établissements en ZEP-REP, soit 69 % dans 717 collèges et lycées dont 433 en ZEP-REP soit 60 %). De même, la part prise par la politique de la ville dans le financement de

l'accompagnement à la scolarité (CLAS) est très importante, les actions étant financées soit par le FIV (chapitre 40-60 articles 10 et 20) soit dans le cadre des projets de réussite éducative.

Enfin, la réussite éducative a été retenue parmi les champs prioritaires de l'Etat pour la contractualisation avec les collectivités territoriales dans le cadre des contrats urbains de cohésion sociale, qui succéderont aux contrats de ville à compter de 2007. Ces contrats permettront ainsi de mieux articuler et de mettre en cohérence l'ensemble des dispositifs concourant au volet éducatif (CLASS, Ecole ouverte, CEL, équipes de réussite éducative, réseaux Ambition réussite...).

*Source : ministère délégué à la cohésion sociale et à la parité*

**L'action n° 2 « Revitalisation économique et emploi »**, comme l'indique le projet annuel de performances, vise à renforcer la mixité fonctionnelle des quartiers les plus fragiles et à favoriser l'insertion professionnelle de leurs habitants. Elle recouvre essentiellement deux domaines, le développement économique des territoires prioritaires, essentiellement les zones franches urbaines (ZFU) et l'insertion professionnelle de leurs habitants.

**Les crédits** comprennent, pour l'essentiel, **la compensation des exonérations de charges sociales en ZFU, estimée à 333 millions d'euros**, et une enveloppe de crédits déconcentrés de 21,5 millions d'euros pour des actions dans le cadre du volet « Revitalisation économique et emploi » des contrats urbains de cohésion sociale. Pour le solde, les crédits demandés sur cette action seront répartis sur les trois opérations suivantes :

- travaux d'aménagement en lien avec le développement économique hors sites de rénovation urbaine (1 million d'euros en autorisation d'engagement) ;

- plans de lutte contre les discriminations (0,55 million d'euros en autorisations d'engagement) ;

- dispositifs d'insertion professionnelle, équipes emploi-insertion, référents de jeunes sous main de justice bénéficiant d'un CIVIS et écoles de la deuxième chance (3,08 millions d'euros).

**Action revitalisation économique et emploi**

(dépenses d'intervention en autorisations d'engagement)

(en millions d'euros)

	<b>PLF 2006</b>	<b>LFI 2006</b>	<b>PLF 2007</b>	<b>Évolution 2007/LFI 2006</b>
Financement des contrats de ville et CUCS	9,9	9,9	21,5	117,2%
Compensation des exonérations de charges sociales en ZFU	339	359	333	- 7,2%
Travaux d'aménagement « économiques » hors PNRU	2,75	2,75	1	- 3,6%
Dispositifs d'insertion professionnelle (dont équipes emploi-insertion)	0,4	0,4	3,08	670,0%
Plans de lutte contre les discriminations	0	0	0,55	
<b>Total</b>	<b>352,05</b>	<b>372,05</b>	<b>359,13</b>	<b>-3,5%</b>

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2007 « Ville et logement »

**Votre rapporteur spécial observe** sur ces dispositifs que **l'estimation de l'exonération de charges sociales dans les ZFU a été revue à la baisse** par rapport à l'estimation initiale pour 2006. Elle est, en effet, en diminution de 26 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2006, malgré les mesures d'élargissement des ZFU votées dans le cadre de la loi pour l'égalité des chances.

Cette diminution semble résulter d'une **surestimation, par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), du montant des exonérations attendues pour 2006**. En effet, en tenant compte pour 21 millions d'euros, de l'économie résultant de la réduction du plafond de salaire exonéré par la loi de finances pour 2006, le coût des exonérations avait été estimé initialement à 339 millions d'euros.

Ce montant a été estimé finalement par l'ACOSS à 303 millions d'euros dans les tableaux annexés du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007<sup>1</sup>.

Votre rapporteur spécial note également, et **se félicite, de l'accent mis sur l'insertion professionnelle**, notamment des jeunes, et la lutte contre les discriminations. Les **équipes emploi-insertion**, en particulier, dont la mission consiste à faciliter l'accès à l'information sur l'emploi et la formation et assurer le lien entre les différents acteurs concernés, devraient bénéficier d'une relance de leur activité avec des crédits passant de 0,400 million d'euros à 1,1 million d'euros.

Il **s'interroge cependant sur les critères qui président à la répartition par département des enveloppes de crédits déconcentrés. Selon les informations qui lui ont été fournies, la répartition serait « fonction d'un indice synthétique calculé à partir de la population de la ou des zones urbaines sensibles concernées, du montant de dotation de solidarité urbaine**

<sup>1</sup> Annexe 5 - Présentation des mesures d'exonération de cotisations et contributions et de leur compensation.

*perçu par la ou les collectivités locales partenaires et du nombre de bénéficiaires du RMI du territoire ».*

En outre, au niveau local, les procédures de choix des projets donnant lieu à subvention comme l'examen de la performance ne semblent pas faire l'objet d'une coordination et d'un suivi satisfaisant de la part de la DIV. Afin d'établir un état des lieux des pratiques locales et de l'action de la DIV en ce domaine et en vue de proposer des pistes d'amélioration, votre commission des finances a demandé à la Cour des comptes, à l'initiative de vos rapporteurs spéciaux, une **enquête dans le cadre de l'article 58-2° de la LOLF sur la gestion des crédits déconcentrés de la politique de la ville qui fera l'objet d'une audition publique « pour suite à donner » en 2007.**

**L'action n° 3 « Stratégie, ressources et évaluation » comprend l'animation de la politique de la ville et son évaluation. Elle doit être mise en œuvre**, au niveau central, par la délégation interministérielle à la ville et le conseil national des villes et, au niveau local, par les préfets en partenariat avec les collectivités locales et le tissu associatif.

**Les crédits** comprennent principalement les crédits de fonctionnement de la **délégation interministérielle à la ville** auxquels s'ajoutent désormais le coût de la nouvelle Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ANCSEC) et les crédits de financement du volet « Stratégie, ressources, évaluation » des CUCS. Le solde des crédits est constitué de subventions à des associations nationales et au financement de postes d'animateurs FONJEP (Fonds jeunesse éducation populaire).

#### **Action stratégie, ressources et évaluation**

(dépenses d'intervention en autorisations d'engagement)

	<b>LFI 2006</b>	<b>PLF 2007</b>	<b>Évolution 2007/2006</b>
Fonctionnement des services centraux	5,1	5,1	0,0%
Fonctionnement des services déconcentrés	2,5	1,6	- 36,0%
Fonctionnement des opérateurs (ANCSEC)	-	1,9	
Dépenses d'investissement de la DIV	0,4	0,35	- 12,5%
Volet « stratégie, ressources, évaluation » des contrats de ville et CUCS	23,16	31,55	36,2%
Partenariat national (associations et FONJEP)	3	3	0,0%
<b>Total</b>	<b>34,16</b>	<b>43,5</b>	<b>27,3%</b>

*Source : annexe au projet de loi de finances pour 2007 « Ville et logement »*

**Votre rapporteur spécial s'étonne de la forte progression des dépenses liées à la mise en place des contrats urbains de cohésion sociale et s'inquiète de la capacité des acteurs de terrain (collectivités territoriales, associations) à répondre à des contraintes d'ingénierie de projets toujours plus exigeantes.**

Il observe, comme précédemment, que l'enveloppe financière n'est pas déterminée en fonction de besoins réels ou estimés, mais en « *fonction*

*d'un indice synthétique calculé à partir de la population de la ou des zones urbaines sensibles concernées, du montant de dotation de solidarité urbaine perçu par la ou les collectivités locales partenaires et du nombre de bénéficiaires du RMI du territoire ».*

Il regrette également que malgré la création d'un nouvel opérateur qui reprendra une grande partie des compétences de la DIV, cette structure maintienne des frais de fonctionnement à l'identique et fasse porter le poids des économies de gestion sur les services déconcentrés, les plus proches du terrain.

## **2. La complexité des structures d'intervention et l'efficacité de la politique de la ville**

Comme le souligne notre collègue Pierre André, rapporteur de la mission commune d'information sur le bilan et les perspectives d'avenir des politiques conduites envers les quartiers en difficulté depuis une quinzaine d'années, *« depuis 2002, une nouvelle architecture s'est progressivement mise en place sous l'impulsion de M. Jean-Louis Borloo, ministre de la cohésion sociale. Répondant aux nombreux griefs adressés à la politique de la ville par les « porteurs de projet » (élus, associations, bailleurs, etc), la création d'agences – l'ANRU et l'ANCSEC - à même de centraliser les financements et de conclure des conventions pluriannuelles a constitué une avancée incontestable. »*

Ces créations, qui relèvent d'une tendance générale à l'agencisation de l'Etat, ne manquent pas de soulever pourtant certaines **questions sur la coordination des différentes structures et le rôle réservé à la délégation interministérielle à la ville** qui ne dispose pas nécessairement des moyens d'exercer une tutelle efficace sur l'ANRU et l'ANCSEC.

**Votre rapporteur spécial sera très attentif à ce que la création des nouvelles structures, qui ne s'accompagne que très exceptionnellement de la suppression d'organismes obsolètes, ne conduise pas à alourdir les procédures et à nuire à l'efficacité de la politique de la ville.**

Il s'interroge, à cet égard, sur la pérennité à long terme du partage de responsabilités envisagé entre la DIV et l'ANCSEC, la première continuant à contrôler les procédures expérimentales, la seconde étant chargée de la mise en œuvre des dispositifs standardisés.

La complexité de cette répartition est illustrée par le tableau suivant figurant dans le projet annuel de performances.

**Répartition de la gestion des crédits entre la DIV et l'ANCSEC**

(en euros)

Unités de budgétisation	CP du programme en 2007	Crédits gérés par la DIV	Crédits gérés par l'ANCSEC
Crédits de l'ex-FIV	233.900.000	63.300.000	170.600.000
fonctionnement	190.900.000	20.300.000	170.600.000
investissement	43.000.000	43.000.000	-
Réussite éducative	112.125.000	3.000.000	109.125.000
Ville, vie, vacances	10.000.000	-	10.000.000
Adultes-relais	93.000.000	-	93.000.000
Exonérations ZFU	333.000.000	333.000.000	
Partenariat national	3.000.000	2.000.000	1.000.000
Fonctionnement	9.958.000	8.058.000	1.900.000
<b>TOTAL</b>	<b>794.983.000</b>	<b>409.358.000</b>	<b>385.625.000</b>

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2007 « Ville et logement »

**3. La performance du programme : l'absence de l'ANCSEC**

**L'objectif 1 « Renforcer la mixité fonctionnelle des territoires urbains prioritaires »** s'appuie essentiellement sur l'outil, récemment renforcé, que constituent **les zones franches urbaines**.

En complément des 85 ZFU existantes, la loi pour l'égalité des chances du 31 mars 2006 a décidé, en effet, la création de 15 nouvelles zones franches urbaines, au 1<sup>er</sup> août 2006 et prorogé le régime d'exonération des ZFU existantes jusque fin 2011.

**Trois indicateurs** sont associés à cet objectif.

Les deux premiers mesurent **l'écart de densité d'établissements** industriels, commerciaux ou de service dans les ZFU et dans le reste des agglomérations, ainsi que 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.

Le troisième indicateur qui mesurait en 2006 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, a été remplacé par un indicateur de la **pérennité à 5 ans des entreprises** implantées en ZFU.

**Ces indicateurs sont toutefois fragiles** : les deux premiers, faute de données fiables, se limitent à la France métropolitaine et aux 38 ZFU de la première génération, instituées en 1997. Le troisième, qui pourrait présenter un grand intérêt, n'est ni renseigné ni ciblé, la capacité de l'administration à disposer des informations n'étant pas garantie.

En outre, l'indicateur relatif au **nombre de demandeurs d'emplois fait apparaître des résultats peu satisfaisants pour 2005** dans la mesure où entre le 1<sup>er</sup> janvier 2004 et le 1<sup>er</sup> janvier 2005 le nombre d'emplois salariés dans les entreprises mono-établissement des ZFU (génération 1997) a baissé de 2,9 %.

**L'objectif 2 « Améliorer l'encadrement éducatif et les chances de réussite scolaire des élèves les plus en difficulté »** s'appuie notamment sur les équipes de « réussite éducative » (ERE).

Il est mesuré par un **indicateur unique, modifié par rapport à 2006**, et comparant l'évolution des « chances de réussite scolaire » des élèves des ZUS, avec les élèves hors ZUS, à partir de deux situations : le pourcentage d'élèves en retard de deux ans ou plus en 6<sup>ème</sup> et le taux de réussite au brevet des collèges.

Dans chacun des 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 3 « Soutenir l'innovation, capitaliser les expériences et diffuser l'information »** est censé mesurer la performance de la délégation interministérielle à la ville dans l'animation des différents dispositifs de la politique de la ville.

Les ambitions de mesure de cet objectif ont été réduites. Les quatre indicateurs figurant dans les documents budgétaires en 2006 ont été supprimés<sup>1</sup>. Ne figurent plus qu'un indicateur sans grand intérêt sur l'évolution du nombre de documents téléchargés à partir des sites Internet de la DIV et des abonnés à sa lettre électronique ainsi qu'un nouvel indicateur, pour lequel les données ne sont pas disponibles, et qui doit mesurer l'indice de satisfaction relatif aux interventions des adultes relais-médiateurs de ville.

**Votre rapporteur spécial regrette qu'aucun indicateur relatif à l'action de l'ANCSEC n'ait été encore élaboré alors que cette agence tiendra une place majeure dans la mise en œuvre du programme « Equité sociale et territoriale et soutien ».**

**L'objectif 4 « Optimiser l'utilisation des fonds dédiés au programme en les ciblant sur les zones prioritaires »** est particulièrement important dans la mesure où il vise à s'assurer que les crédits de la politique

---

<sup>1</sup> Ils concernaient la proportion des professionnels de santé concernés participant aux ateliers santé-ville (ASV), le nombre moyen de conflits de voisinage par correspondant de nuit, et la part des demandeurs d'emploi pris en charge par les équipes emploi-insertion (EEI) ayant accédé au droit commun « emploi-formation ».

de la ville, gérés dans le cadre du programme « Equité sociale et territoriale et soutien », sont effectivement utilisés en « renfort » des crédits de droit commun des politiques générales et à destination des quartiers où les besoins sont les plus cruciaux.

**Les indicateurs associés à cet objectif fondamental sont pourtant très décevants.**

Le premier indicateur ne cible pas les zones prioritaires et retrace simplement la part des crédits consacrés au financement des quatre priorités définies très généralement :

- 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.

On pourra s'étonner, à cet égard, que la prévision retenue pour 2006 soit établie à un niveau bien faible (62 %) qui invite à s'interroger sur l'utilisation des 38 % restant de crédits.

Deux autres indicateurs viennent compléter en 2007 l'appréciation de la performance :

- le premier mesure la **part des crédits consacrés aux communes prioritaires** (hors compensation des allègements de charges sociales) en classant les quartiers en trois catégories. Cet indicateur n'est pas renseigné, faute de données disponibles. Par ailleurs, votre rapporteur spécial s'inquiète du **zonage qui sera retenu** pour l'établissement de cet indicateur. En effet, loin de se référer à un zonage existant ou en cohérence avec le zonage retenu par d'autres intervenants de la politique de la ville, comme l'ANRU, le projet annuel de performances mentionne une « *nouvelle géographie prioritaire en cours de définition avec l'ensemble des acteurs (délégation interministérielle à la ville, préfectures de région et de département, collectivités territoriales...)* » ;

- le second indicateur retrace la « **part des associations subventionnées bénéficiant d'une subvention significative** », cette notion se référant aux subventions supérieures à 10 % du coût total des projets. La fiabilité, et donc l'intérêt de cet indicateur, est mise en cause par ses propres initiateurs qui soulignent « *la fragilité des données figurant dans ce tableau. En effet, en l'état actuel du système d'information, de nombreuses difficultés demeurent (plusieurs projets pour une seule association, pluriannualité des projets...)*. Un travail sera mené afin de surmonter ces difficultés ».

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

- Les dotations du volet « social et économique » de la politique de la ville restent fixées à un niveau élevé, soit 795 millions d'euros ;
- la priorité est donnée à l'insertion professionnelle, notamment à travers les équipes emploi-insertion et au programme « Réussite éducative » dont les crédits progressent de plus de 13 % ;
- l'effort financier en faveur de la politique de la ville doit s'apprécier en tenant compte de l'augmentation de la DSU qui a progressé de 48 % entre 2002 et 2006 ;
- les règles du jeu entre la DIV, l'ANCSEC et l'ANRU devront rapidement être précisées pour ne pas nuire à l'efficacité de la politique de la ville ;
- l'estimation de la performance est encore trop lacunaire.

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

Le programme « Aide à l'accès au logement » regroupe l'ensemble des aides à la personne accordées directement ou indirectement aux ménages les plus modestes pour accéder à un logement décent ou s'y maintenir durablement.

#### **1. Les crédits et la justification par action : l'efficacité des aides personnelles passe aussi par des mesures d'économie**

Les crédits du programme représentent 4.918 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Ils sont en diminution de 3,8 % par rapport à la loi de finances pour 2006 et sont constitués exclusivement de dépenses d'intervention.

Le programme «Aide à l'accès au logement » comprend deux actions, très déséquilibrées quant au montant des crédits budgétaires en jeu, qui distinguent les aides personnelles des subventions aux associations spécialisées dans le domaine du logement.

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

(en euros)

<b>Action</b>	<b>CP 2006</b>	<b>CP 2007</b>	<b>Evolution 2006/2005</b>	<b>Evolution 2007/2006</b>
Aides personnelles	5.107.000.000	4.911.000.000	-1,4 %	- 3,8 %
Accompagnement des publics en difficulté	7.650.000	7.990.000	1,9 %	4,4 %

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2007 « Ville et logement »

Alors que pour le budget 2006, 18 dépenses fiscales avaient été rattachées au programme, pour un montant évalué à 1.500 millions d'euros, **seules 4 mesures fiscales subsistent dans le projet annuel de performances pour 2007 pour un total estimé de 35 millions d'euros.**

**Dépenses fiscales rattachées au programme «Aide à l'accès au logement »**

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de la mesure		Résultat estimé pour 2005	Évaluation pour 2006	Évaluation pour 2007
110234	Crédit d'impôt prime d'assurance contre les impayés de loyers <sup>(1)</sup>	-	3	5
120201	Exonération de l'allocation logement et de l'aide personnalisée au logement	30	30	30
130101	Exonération du revenu des logements loués à certaines personnes défavorisées <sup>(2)</sup>	5	-	-
180103	Exonération des revenus tirés des locations de logements meublés à des personnes défavorisées	nc	nc	

<sup>(1)</sup> Institué par la loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

<sup>(2)</sup> Abrogée par la loi de finances pour 2002 (n° 2001-1275 du 28 décembre 2001).

Votre rapporteur avait signalé les incohérences des rattachements de mesures fiscales dans le budget 2006 et s'était étonné, notamment, du rattachement à ce programme du coût fiscal du dispositif du prêt à taux zéro<sup>1</sup>. Il se félicite donc de la **remise en ordre** intervenue pour le budget 2007.

**Les crédits de l'action « Aides personnelles »** correspondent, pour leur totalité, soit 4.911 millions d'euros, à la contribution de l'Etat au **fonds national d'aide au logement (FNAL)**<sup>2</sup>.

Cette dotation est en diminution de 3,8 % par rapport aux crédits inscrits en loi de finances pour 2006. Selon le projet annuel de performances, cette évolution est justifiée par l'évolution tendancielle des prestations qui serait marquée par une **évolution plus modérée des loyers** et une poursuite de la **diminution du chômage**.

Votre rapporteur observe toutefois que **d'autres considérations** ont autorisé une réduction de la contribution inscrite au programme « Aide à l'accès au logement » :

- **l'augmentation des cotisations employeurs** à hauteur de 236 millions d'euros résultant de l'alignement de la cotisation des employeurs publics sur celle des employeurs privés (prévue par l'article 62 du projet de loi de finances) ;

---

<sup>1</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.

<sup>2</sup> Dont les ressources totales atteignent 10.831 millions d'euros pour 2007.

- une **recette exceptionnelle** de 150 millions d'euros provenant du versement d'une contribution de la Chambre syndicale des sociétés anonymes de crédit immobilier (SACI) ;

- un **renouvellement de l'affectation** au FNAL d'une fraction (1,48 %) **du droit de consommation sur les tabacs** prévu à l'article 575 du code général des impôts, pour un montant estimé de 140 millions d'euros.

Mais, si l'alignement des cotisations au FNAL est une mesure justifiée, la multiplication des ressources diverses et exceptionnelles suscite à juste titre des interrogations et certaines inquiétudes.

Votre rapporteur spécial rappelle également qu'en avril 2006 a été lancé, par le ministère du budget, **un audit de modernisation sur la « rationalisation de la gestion des aides personnelles au logement »**. Son objectif est de dégager des pistes de réduction des coûts de gestion et d'en évaluer la faisabilité opérationnelle.

Selon les informations apportées à votre rapporteur spécial, la principale voie de rationalisation de la gestion des aides, qui pourrait conduire notamment à un **meilleur contrôle et à une réduction sensible des fraudes et des erreurs**<sup>1</sup>, consisterait à permettre la **mise en commun des données fiscales et des données dont disposent les caisses d'allocations familiales**.

Il souhaite que les résultats de cet audit soient très rapidement rendus publics et mis en œuvre.

**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 aux agences départementales (ADIL) pour un montant total de 6,250 millions d'euros et une dotation de 1,74 million d'euros à destination d'autres associations<sup>2</sup>.

Votre rapporteur note que l'augmentation de la dotation à l'ANIL et aux ADIL est liée à la **création de 3 nouvelles ADIL** en 2007 (en Isère, Charente-Maritime et Yvelines).

Il se félicite de **l'engagement pris par l'Etat de délivrer aux ADIL**, à partir de 2007, **un agrément ministériel** qui impliquera pour le réseau des ADIL un respect strict de la neutralité de ses interventions de même que l'adhésion à une démarche d'audit.

**Il estimerait souhaitable toutefois de disposer d'informations aussi complètes et d'une appréciation de la performance pour les associations subventionnées.**

---

<sup>1</sup> Commises notamment à l'occasion des déménagements des bénéficiaires.

<sup>2</sup> Associations d'aide à l'insertion par le logement, d'aide au logement des handicapés et associations de défense des droits des locataires.

## 2. Vue prospective : les tendances lourdes des aides personnelles

Les différentes aides personnelles au logement comprennent l'allocation de logement à caractère familial (ALF), l'allocation de logement à caractère social (ALS) et l'aide personnalisée au logement (APL).

L'ALF est une prestation familiale qui relève du code de la sécurité sociale et est financée intégralement par le fonds national des prestations familiales (FNPF) qui est lui-même alimenté par les cotisations allocations familiales des employeurs et par 1,1 point de CSG.

L'ALS<sup>1</sup>, qui relève également du code de la sécurité sociale, et l'APL<sup>2</sup> sont financées par le fonds national d'aide au logement (FNAL) qui est alimenté à cette fin par une cotisation des employeurs, des contributions du FNPF et du fonds de financement des prestations sociales agricoles (FFIPSA) et par une subvention de l'Etat.

**Au total, 13,804 milliards d'euros** de prestations d'aides personnelles au logement ont été versées, en 2005, à **6,074 millions de ménages**.

Les prestations versées en 2005 se décomposent ainsi :

*(en milliards d'euros)*

	<b>APL</b>	<b>ALS</b>	<b>ALF</b>	<b>Total</b>
Locatif	5,7	4,1	2,9	12,7
Accession	0,5	0,1	0,6	1,1
<b>Total</b>	<b>6,2</b>	<b>4,2</b>	<b>3,4</b>	<b>13,8</b>

Source : balances comptables 2005 CNAF et CCMSA (montants arrondis à la centaine de millions)

Ce tableau appelle les deux observations suivantes :

- sur les 13,8 milliards d'euros d'aides, les versements effectués au titre des allocations logement (ALF et ALS) sont sensiblement plus importants que ceux qui relèvent de l'aide personnelle au logement ;

- **les aides au secteur locatif représentent 92 % des prestations**, les locataires (y compris les résidents de foyers) représentant 89,5 % des bénéficiaires. Il est à noter que les aides servies aux étudiants sont estimées à environ 1,1 milliard d'euros, dont 900 millions d'euros en ALS.

<sup>1</sup> L'ALS est attribuée à toute personne sous seule condition de ressources, qui n'entre pas dans les conditions fixées pour bénéficier de l'ALF ou de l'APL.

<sup>2</sup> Le champ d'application de l'APL comprend :

- en accession à la propriété : les logements financés avec des prêts aidés ou réglementés par l'État (PAP ou PC/PAS ou PSLA) ;

- en secteur locatif : les logements conventionnés, financés avec des PLA (prêts locatifs aidés) auxquels ont succédé les PLUS (prêts locatifs à usage social), des prêts locatifs sociaux (PLS) ou des PAP ou PC locatifs, les logements conventionnés à l'occasion de l'attribution de subventions à l'amélioration (PALULOS ou ANAH), ainsi que les logements existants, conventionnés sans travaux, appartenant à des organismes d'habitation à loyer modéré, des sociétés d'économie mixte ou appartenant à d'autres bailleurs.

Depuis 2000, **les effectifs de bénéficiaires diminuent lentement**. Le maintien des effectifs en location se conjugue avec une décroissance des bénéficiaires en APL accession. La clôture des anciennes générations de prêts conventionnés et des PAP<sup>1</sup> n'est, en effet, pas totalement compensée par l'arrivée des nouveaux bénéficiaires qui accèdent avec un PC<sup>2</sup> ou un PAS<sup>3</sup>.

Le tableau suivant illustre ce mouvement de fond d'une diminution des aides personnelles aux accédants à la propriété.

### Nombre de bénéficiaires des aides personnelles au logement en accession depuis 1998

(en milliers au 31/12/2005)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
APL accession	575	521	479	433	383	333	282	246
ALS accession	68	69	72	74	75	74	68	66
ALF accession	300	315	337	346	346	342	330	323
<b>Total accession</b>	<b>943</b>	<b>905</b>	<b>887</b>	<b>853</b>	<b>803</b>	<b>749</b>	<b>681</b>	<b>635</b>

Source : statistiques annuelles de la CNAF et de la CCMSA

L'augmentation parallèle des aides fiscales à l'accession – notamment par le biais du prêt à taux zéro - compense ce déséquilibre apparent entre location et accession.

### 3. La performance du programme est insuffisamment mesurée

**L'objectif 1 « Aider les ménages modestes à faire face à leurs dépenses de logement »** était mesuré en 2006 par deux indicateurs. Il n'en subsiste plus qu'un seul pour 2007, relatif au taux d'effort net<sup>4</sup> moyen des ménages en locatif (bénéficiaires de minima sociaux, salariés et étudiants).

Votre rapporteur spécial se félicite de l'abandon du second indicateur, relatif aux parts des crédits affectés respectivement aux diverses catégories de bénéficiaires, dont il avait noté l'intérêt très limité.

**Il déplore cependant encore une fois l'absence d'indicateur sur le taux d'effort en accession à la propriété.**

S'agissant des cibles retenues, il observe qu'après la forte augmentation du taux d'effort en 2005, liée notamment à la hausse sensible

<sup>1</sup> Prêt d'accession à la propriété.

<sup>2</sup> Prêt conventionné.

<sup>3</sup> Prêt à l'accession sociale.

<sup>4</sup> Après versement des aides personnelles.

des loyers (calculée sur l'indice de la construction), le gouvernement envisage une stabilisation des taux d'effort nets en 2007 et à l'horizon 2009.

Compte tenu d'une tendance prévisible à la modération de la hausse des loyers, liée à la conjoncture de l'immobilier et à l'adoption, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, d'un nouvel indice des loyers, cet objectif doit pouvoir être atteint (et même dépassé) sans augmentation en volume de la dotation de l'Etat au FNAL.

**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 personnes, sortant des centres d'hébergement et de réinsertion sociale, ayant accédé à un logement social.

Le premier de ces indicateurs n'a qu'un lien indirect avec le programme «Aide à l'accès au logement»; le second n'est toujours ni renseigné ni ciblé.

**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). Votre rapporteur spécial constate que les données sur lesquelles il s'appuie sont peu significatives dans la mesure où elles sont recueillies auprès des personnes se rendant dans les ADIL alors que les consultations téléphoniques sont très largement majoritaires.

De manière générale, votre rapporteur spécial note que les **indicateurs** liés au programme «Aide à l'accès au logement» sont **toujours insuffisants** compte tenu des montants des crédits en jeu et qu'ils ne permettent pas de porter une appréciation fondée sur la performance du programme.

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

- Les modifications intervenues dans le rattachement des dépenses fiscales- soit une diminution de plus d'1 milliard d'euros- résultent d'un **reclassement des mesures fiscales** souhaité par votre commission des finances ;
- la réduction de la contribution de l'Etat au FNAL au profit d'un financement reposant sur des **recettes exceptionnelles**, en particulier via le versement de 150 millions d'euros des sociétés anonymes de crédit immobilier (SACI) constitue une débudgétisation manifeste ;
- les éléments apportés dans le cadre de la justification au premier euro devraient être plus précis s'agissant des subventions accordées aux associations ;
- le nombre et la qualité des indicateurs, particulièrement pour l'appréciation de l'efficacité des aides personnelles en direction des accédants à la propriété, ne sont pas satisfaisants ;
- les recommandations de **l'audit de modernisation** sur la « Rationalisation de la gestion des aides personnelles au logement », s'agissant notamment de la mise en commun des données fiscales et des données dont disposent les caisses d'allocations familiales, doivent être appliquées sans délai.

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

**1. Les crédits et la justification par action : des dépenses fiscales 10 fois supérieures aux crédits budgétaires**

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 1.231 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1.058 millions d'euros en crédits de paiement. Ces crédits sont respectivement en augmentation de 1,2 % et en diminution de 14 %.

Le programme bénéficie de l'apport de fonds de concours pour 150.000 euros en autorisations d'engagement et 226.000 euros en crédits de paiement.

Sont rattachées à titre principal au programme **40 dépenses fiscales**, dont 2 sur impôts locaux et prises en charge par l'Etat, pour un montant évalué à **10.591 millions d'euros** en 2007 soit **dix fois le montant des crédits budgétaires** du programme.

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 pour les actions du programme « Développement et amélioration de l'offre de logement »**

(en euros)

Action	CP 2006	CP 2007	Evolution 2006/2005	Evolution 2007/2006
1. Construction locative et amélioration du parc	944.700.000	855.360.000	+ 6,8%	- 9,5 %
2. Soutien à l'accession à la propriété	84.743.395	14.700.000	- 63,3%	- 82,7 %
3. Lutte contre l'habitat indigne	18.000.000	23.000.000	- 15,1%	27,8 %
4. Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction	5.900.000	7.400.000	+1,7%	25,4 %
5. Soutien	156.489.200	157.672.000	- 0,8%	0,8 %

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2007 « Ville et logement »

**L'action 1 « Construction locative et amélioration du parc »** regroupe en premier lieu les moyens mis en œuvre pour l'application de la loi de programmation pour la cohésion sociale<sup>1</sup> qui a prévu que, compte non tenu du programme national de rénovation urbaine, 500.000 logements locatifs sociaux seront financés, au cours des années 2005 à 2009, selon la programmation suivante :

**Objectifs de production de logements sociaux du plan de cohésion sociale**

	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Logements financés par des prêts locatifs à usage social et des prêts locatifs aidés d'intégration	58.000	63.000	63.000	63.000	63.000	310.000
Logements financés par des prêts locatifs sociaux	22.000	27.000	27.000	32.000	32.000	140.000
Logements construits par l'association foncière logement	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	50.000
<b>Totaux</b>	<b>90.000</b>	<b>100.000</b>	<b>100.000</b>	<b>105.000</b>	<b>105.000</b>	<b>500.000</b>

Source : loi de programmation pour la cohésion sociale

Le même plan de cohésion sociale prévoit la remise sur le marché de 100.000 logements vacants du parc privé et le renforcement du dispositif d'accueil et d'hébergement d'urgence afin d'atteindre 100.000 places.

Cette action inclut également les subventions destinées à l'agence nationale de l'habitat (ANAH) ainsi que les aides dédiées à la réalisation d'aires d'accueil des gens du voyage.

**Les crédits de l'action « Construction locative et amélioration du parc »** s'élèvent à 1.032 millions d'euros en autorisations d'engagement et 855 millions d'euros en crédits de paiement. S'ils enregistrent une diminution en crédits de paiement, les autorisations de programme sont, en revanche, en augmentation de plus de 3,6 % par rapport à 2006.

**Evolution des dotations en autorisations d'engagement**

(en euros)

	2006	2007	Evolution
Subvention de fonctionnement de l'ANAH	5 700 000	5 860 000	2,8 %
Subvention d'investissement à l'ANAH	480 000 000	507 300 000	5,7 %
Parc locatif social (PLUS, PLAI, PLS)	480 500 000	479 500 000	- 0,2 %
Gens du voyage	30 000 000	40 000 000	33,3 %

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2007 « Ville et logement »

<sup>1</sup> Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

**La forte progression des autorisations d'engagement est liée à la mise en œuvre du plan de cohésion sociale et aux objectifs ambitieux du gouvernement en matière de construction sociale. Il convient de rappeler à cet égard que le plan de cohésion sociale doit faire progressivement passer la production effective de logements sociaux de 80.000 en 2004 à 120.000 en 2009.**

D'ores et déjà, plus de 81.000 logements locatifs sociaux ont été financés en 2005, incluant :

- 53.282 PLUS, PLUS-CD et PLAI ;
- 23.708 PLS ;
- et 4.177 logements PLS réalisés par l'Association foncière Logement.

Cette progression a, toutefois, des conséquences sur l'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement. Ainsi, alors que le total des autorisations d'engagement engagées ou affectées et non soldées au 31 décembre 2005 était estimé à 1.972 millions d'euros, il s'élèvera à plus de 2.630 millions d'euros au 31 décembre 2006. Ce décalage croissant n'a pas manqué d'inquiéter les organismes du logement social quant aux délais de résorption de la dette de l'Etat aux HLM, estimée à 440 millions d'euros à la fin de 2005.

**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 PAS, prêts sociaux de location-accession PLSA, prêts à taux zéro PTZ).

**Les crédits de l'action « Soutien à l'accession à la propriété »** sont en **très forte diminution**, du fait de deux modifications importantes :

- d'une part, la suppression, en 2006, de l'ancien système de garantie de l'accession sociale à la propriété qui était financé par une cotisation de l'Etat de 25 millions d'euros. Le nouveau système mis en place en 2006 a désormais un coût de gestion<sup>1</sup> de 4,7 millions d'euros ;
- d'autre part, la poursuite de la réduction du financement des prêts à taux zéro attribués en vertu du dispositif antérieur au 1<sup>er</sup> février 2005.

**L'action 3 « lutte contre l'habitat indigne »** regroupe les moyens mis en œuvre par l'Etat pour traiter ou démolir les logements insalubres, menaçant ruine ou exposés au risque plomb ainsi que les subventions accordées aux collectivités locales dans le cadre du dispositif de résorption de l'habitat insalubre (RHI).

Les crédits réservés à cette action sont en **forte augmentation** pour 2007. Cette évolution très favorable, qui traduit la **montée en puissance du**

---

<sup>1</sup> Ce coût correspond aux frais de gestion liés à la sécurisation des prêts PAS et à une commission de gestion au titre des prêts à taux zéro.

**plan national de lutte contre l'habitat indigne**, s'appuie sur les récentes modifications de la législation qui permettent une amplification des actions.

Ainsi, le dispositif juridique et opérationnel de traitement de l'insalubrité a été modernisé par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 13 décembre 2000, puis par l'ordonnance du 15 décembre 2005 relative à la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux ratifiée par la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement. On citera, en particulier, l'inclusion explicite des hôtels meublés dans les textes relatifs à l'insalubrité et au péril, l'amélioration significative des modalités de récupération des créances sur les propriétaires indécents par les collectivités publiques en cas de travaux d'office, une amélioration des droits des occupants et des dispositifs de travaux par les propriétaires occupants. Enfin, des outils juridiques et financiers permettent de décourager certaines activités des « marchands de sommeil », notamment la suspension de droit des loyers en cas d'insalubrité ou de péril.

#### **Evolution des dotations en autorisations d'engagement**

*(en euros)*

	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>Evolution</b>
Lutte contre l'insalubrité et le plomb	13.000.000	15.000.000	15,4 %
Résorption de l'habitat insalubre	7.000.000	11.000.000	57,1 %

*Source : annexe au projet de loi de finances pour 2007 « Ville et logement »*

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

Les **crédits de cette action sont en nette progression de 12 %** passant de 6,6 millions d'euros à 7,4 millions d'euros en autorisations d'engagement.

### **Le programme de recherche et d'expérimentation sur l'énergie dans les bâtiments (PREBAT)**

Le secteur du bâtiment représente 46 % de la consommation finale d'énergie et 25% des émissions de gaz à effet de serre. Il est, après le secteur des transports, la deuxième cible identifiée dans le « Plan Climat » de la lutte contre le gaspillage énergétique et l'effet de serre.

Dans le cadre des objectifs fixés par le Protocole de Kyoto, les pays signataires dits « de l'annexe » (les pays développés ou en transition vers une économie de marché comme la Russie) ont accepté globalement de réduire de 5,5 % leurs émissions de gaz à effet de serre sur la période 2008-2012 par rapport au niveau atteint en 1990. La France s'est engagée à maintenir ses émissions de GES au niveau observé en 1990.

Par ailleurs, selon le GIEC, un pays industrialisé comme la France devrait diviser par quatre ses émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050 pour un objectif de stabilisation du climat.

Dans ce contexte, la mise en place de nouvelles mesures réglementaires, ainsi que le déploiement de politiques de sensibilisation ou de formation des acteurs et des usagers du secteur du bâtiment, ne pourront pas apporter une réponse suffisante et permettre les évolutions nécessaires. Un effort important, durable et finalisé de recherche, de développement, d'innovation et de transfert de technologie doit être mis en place, pour apporter des solutions nouvelles à ce défi. Cet effort passe également par l'étude et la mise en oeuvre en tant que de besoin d'instruments économiques (certificats d'économie d'énergie, taxation, système d'échange de quotas) visant à modifier les comportements.

Les finalités du PREBAT sont de développer la recherche, le transfert des technologies et l'expérimentation selon les axes stratégiques suivants :

1. La modernisation durable des bâtiments existants. L'objectif du protocole actuel est de pouvoir disposer en 2010 d'un ensemble de solutions techniques permettant de mettre à disposition des bâtiments réhabilités avec une consommation maximale de chauffage de 50 KWh/m<sup>2</sup> et un temps de retour sur investissement inférieur à 20 ans.

2. La préfiguration des bâtiments neufs de demain. L'objectif du protocole actuel est de pouvoir disposer en 2010 d'un ensemble de solutions techniques permettant de lancer la réalisation de « bâtiments démonstrateurs » avec une consommation nulle et un temps de retour sur investissement inférieur à 20 ans.

3. Les bâtiments à énergie positive. L'objectif de recherche et de développement poursuivi est de pouvoir construire et rénover dès que possible une part importante des bâtiments pouvant fournir plus d'énergie qu'ils n'en consomment. Une part significative des bâtiments réhabilités devra pouvoir bénéficier des méthodes et des techniques mises au point.

*Source : ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, protocole de coopération pour la création du PREBAT.*

Le PREBAT est également financé par l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), OSEO ANVAR, l'agence nationale de la recherche (ANR), l'agence nationale de l'habitat (ANAH) et l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Les financements prévisionnels ont été fixés, pour la première période de trois ans s'échelonnant du 2<sup>ème</sup> semestre 2005 au 1<sup>er</sup> semestre 2008, de la manière suivante :

**Financement du PREBAT (2005-2008)**

(en millions d'euros)

	2 <sup>ème</sup> semestre 2005	2006	2007	1 <sup>er</sup> semestre 2008	Total
<b>ANR</b>	3	5	5	5	18
<b>ADEME</b>	4,9	5,5	6	3	19,4
<b>Mission « Ville Logement »</b>	0,5	5	5	2,5	13
<b>dont</b>					
• <b>DGUHC<sup>19</sup></b>	0,5	1	1	0,5	3
• <b>ANRU</b>	-	2	2	1	5
• <b>ANAH</b>	-	2	2	1	5
<b>OSEO ANVAR</b>	-	4,5	4,5	2	11
<b>Total par année</b>	<b>8,4</b>	<b>20</b>	<b>20,5</b>	<b>12,5</b>	<b>61,4</b>

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

**L'action 5 « Soutien »** inclut les frais de personnel des agents de l'ensemble de la mission « Ville et logement » ainsi que les crédits d'études, de communication et autres crédits dits de support propres à la politique du logement.

**Les crédits de cette action** sont constitués pour 95 % par des crédits de personnel du titre 2, soit 149 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, **pour 1 million d'euros, à l'indemnisation des « délégués de l'Etat pour la politique de la ville »**. Ces crédits de personnel sont en augmentation de 0,9 % par rapport à 2006. Interrogé par votre rapporteur spécial le responsable de programme n'a pas été en mesure de préciser l'objectif et les bénéficiaires de cette indemnisation. **Vos rapporteurs spéciaux vous proposent, en conséquence, un amendement de suppression des crédits liés à cette indemnisation.**

Le solde des crédits, consacré notamment aux études et au fonctionnement de la mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS), est en diminution de 5,9 % en autorisations d'engagement.

<sup>19</sup> Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction.

### Evolution des autorisations d'engagement

(en millions d'euros)

	2006	2007
Etudes	4,9	4,9
Communication	1,2	1
Formations nationales et interrégionales	0,265	0,265
Frais de déplacement de la DGHUC	0,110	0,110
Fonctionnement de la MILOS	0,750	0,750
Dépenses d'informatique	1,515	1,200

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2007 « Ville et logement »

Selon les informations fournies à votre rapporteur spécial, les frais de fonctionnement de la DIDOL (Délégation interministérielle pour le développement de l'offre de logement), estimés à 200.000 euros, seront financés par prélèvements sur les différents postes de dépenses et ne seront pas identifiés spécifiquement.

## 2. Une tendance de fond : la fiscalisation des aides à la pierre

Les dépenses fiscales rattachées au programme « Développement et amélioration de l'offre de logement » atteignent au total plus de 10 milliards d'euros.

Leurs **objectifs sont des plus divers** et le tableau des dépenses fiscales comprend des mesures en faveur des accédants à la propriété, des bailleurs ou des propriétaires occupants mais également des dispositions tendant à soutenir l'activité du bâtiment ou les organismes du logement social.

**Principales dépenses fiscales estimées du programme  
« Développement et amélioration de l'offre de logement »**

*(en millions d'euros)*

	2005	2006	2007
<b>Dépenses fiscales en faveur de l'accession à la propriété (1)</b>			
• Exonération des intérêts et primes versés dans le cadre de l'épargne logement	1550	1500	900
• Crédit d'impôt au titre d'une avance remboursable ne portant pas intérêt (PTZ)	2	515	770
<b>Dépenses fiscales en faveur des bailleurs</b>			
• Déduction dégressive sur les revenus des logements neufs loués à usage d'habitation principale (sous conditions de loyer et de ressources du locataire à compter du 01/01/1999) pour les investissements réalisés jusqu'au 3 avril 2003 : Dispositif BESSON	150	140	110
• Déduction dégressive sur les revenus des logements loués à usage d'habitation principale pour les investissements réalisés à compter du 3 avril 2003 : dispositif ROBIEN	250	350	400
• Déduction spécifique sur les revenus des logements neufs à usage d'habitation principale (sous conditions de loyer et de ressources du locataire) : dispositif BORLOO populaire	–	–	10
<b>Dépenses fiscales en faveur des organismes de logement social</b>			
• Exonération des organismes d'HLM et des offices publics d'aménagement et de construction (OPAC)	300	300	300
• Taux de 5,5 % applicable aux terrains à bâtir achetés par des organismes d'HLM ou des personnes bénéficiaires de prêts spécifiques pour la construction de logements sociaux à usage locatif	50	50	50
• Taux de 5,5 % pour les livraisons à soi-même d'opérations de construction de logements sociaux à usage locatif ou destinés à la location-accession ; pour les livraisons à soi-même de travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien de logements sociaux à usage locatif ; pour la vente de logements sociaux neufs à usage locatif ou destinés à la location-accession, les apports des immeubles sociaux neufs aux sociétés civiles immobilières d'accession progressive à la propriété	750	790	840
<b>Dépenses fiscales en faveur des propriétaires occupants et de soutien au secteur du bâtiment</b>			
• 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	5000	5000	5000
• Déduction des dépenses de grosses réparations et d'amélioration	1000	1000	1000
• Crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable	400	900	1000
<p><i>Source : annexe au projet de loi de finances pour 2007 « Ville et logement »</i>  <i>(1) Il convient de rappeler que la dépense fiscale afférente à l'application du taux de TVA de 5,5 % pour les opérations d'accession sociale à la propriété réalisées dans les quartiers en rénovation urbaine est rattachée au programme 202 « Rénovation urbaine » de la mission « Ville et Logement ». Elle est évaluée à 100 millions d'euros en 2006 et 300 millions d'euros en 2007.</i></p>			

Ce tableau des dépenses fiscales appelle plusieurs remarques :

- le **montant global** de dépenses fiscales est nécessairement **sous évalué** car 13 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 ;

- sur certaines dépenses fiscales, les **résultats estimés affichés en 2007 pour l'année 2005 diffèrent très sensiblement des évaluations faites en 2006**. Ainsi, sur l'application du taux de TVA à 5,5 % pour les travaux de rénovation, l'estimation est passée de 4,2 à 5 milliards d'euros alors que le « coût fiscal » du dispositif « Robien » est évalué à 250 millions d'euros au lieu de 190 millions d'euros ;

- près de **la moitié de la dépense fiscale est constituée par l'application du taux de TVA à 5,5 %** pour les travaux de rénovation qui représente autant une mesure de soutien de l'activité économique et de lutte contre le travail au noir qu'une mesure en faveur de l'offre de logement ;

- enfin, la **dépense fiscale liée au prêt à taux zéro** connaît une **très forte croissance** et devrait encore augmenter du fait de la modification apportée par la loi portant engagement national pour le logement qui prévoit qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007, le prêt à 0 % pourra être augmenté d'un montant allant jusqu'à 15.000 euros pour les ménages qui disposent de ressources inférieures aux plafonds d'accès aux logements sociaux PLUS et qui acquièrent un logement neuf. Au total, **l'impact fiscal du crédit d'impôt au titre du PTZ**, estimé à 770 millions d'euros en 2007, devrait atteindre un « régime de croisière » de l'ordre de **1,4 milliard d'euros en 2009**.

### **3. La performance du programme : la résistance des zones « tendues »**

**L'objectif 1 du programme est de « Satisfaire dans les meilleurs délais la demande de logements locatifs en particulier dans les zones tendues ».**

La performance de l'action menée en ce domaine est mesurée par quatre 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>20</sup>. Par rapport à 2006, les prévisions ont été fixées à un niveau plus exigeant pour l'action gouvernementale, en raison des **bons résultats déjà obtenus par le plan de cohésion sociale** ;

---

<sup>20</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).

- le deuxième indicateur porte sur le **pourcentage de logements locatifs sociaux financés (PLUS et PLAI) et agréés (PLS) dans ces mêmes trois zones**. Les résultats de l'indicateur font apparaître que **les prévisions n'ont pu être atteintes en 2005**, les réalisations de logements en zone tendue ayant été inférieures de 3,5 points par rapport aux prévisions. Ce relatif échec illustre les tensions du marché immobilier et la crise foncière dans les secteurs les plus exposés ;

- le troisième indicateur, relatif à **l'action de l'ANAH**, a été modifié. Il mesure désormais le pourcentage de logements privés à loyers maîtrisés aidés par l'agence non plus par rapport au nombre total de logements locatifs aidés mais par zones (tendue, moyennement tendue et détendue). Cette modification rend impossible la comparaison des prévisions et des résultats par rapport à l'année précédente mais votre rapporteur spécial approuve son objectif qui **recentre l'appréciation de la performance** de l'action de l'Etat sur le critère unique d'une répartition de l'effort pour le logement locatif dans les zones les plus tendues ;

- le projet annuel de performances pour 2007 a introduit un quatrième indicateur mesurant le **pourcentage de logements conventionnés sans travaux par zone**. Cet indicateur demandera à être fiabilisé, compte tenu du caractère récent de la disposition visée. Il s'agit, en effet, de mesurer l'efficacité du dispositif de conventionnement sans travaux<sup>21</sup> institué par la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

**L'objectif 2 du programme s'inscrit dans la lutte contre la ségrégation spatiale. Il tend à « Mieux répartir les logements sociaux au sein des agglomérations »**. Il 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 urbains (loi n° 2000-1208)** par rapport à leur objectif annuel moyen sur la période 2003-2010.

**Votre rapporteur spécial observe avec satisfaction que les prévisions pour 2005 ont été largement dépassées quelle que soit la catégorie d'appartenance des communes classées par taux de pourcentage de logements locatifs sociaux.**

---

<sup>21</sup> *Le conventionnement sans travaux a été institué par l'article 39 de la loi portant engagement national pour le logement et ses conditions ont été précisées par le décret n° 2006-1200 du 29 septembre 2006. Il autorise l'Agence nationale de l'habitat à conclure avec tout bailleur une convention par laquelle celui-ci s'engage à louer son logement à des locataires sous conditions de ressources à des niveaux de loyer maîtrisés. Si le logement est décent, le propriétaire peut directement conventionner avec l'ANAH : il s'engage à louer ce logement à un niveau de loyer maîtrisé pendant 6 ans ; en contrepartie, il bénéficie d'une déduction fiscale sur ses revenus locatifs de 30 % en cas de loyer intermédiaire et de 45% pour un loyer social. Le loyer social est pratiqué sur la base des ressources du locataire qui peut bénéficier de l'APL que le propriétaire peut percevoir directement.*

**L'objectif 3 « Lutter contre le logement indigne »** est illustré par un indicateur qui mesure la part des subventions accordées par l'ANAH qui visent à sortir d'une situation d'indignité, par rapport au total de ses subventions. Les bases de calcul de cet indicateur ont été profondément modifiées par rapport à 2006, par l'exclusion des travaux en copropriétés dégradées. Cette modification ne permet pas d'apprécier encore la performance de l'action menée. Votre rapporteur spécial considère toutefois que cet indicateur reste toujours trop proche encore d'un simple indicateur de moyens.

L'indicateur associé à **l'objectif 4 « Adapter les logements aux besoins des personnes âgées et handicapées »**, qui mesurait le pourcentage des personnes âgées de plus de 75 ans satisfaites de leur logement, **avait été critiqué par votre commission** qui l'avait jugé peu significatif. Il a été remplacé par un nouvel indicateur mesurant le taux de logements aidés par l'ANAH en vue d'une adaptation aux besoins des personnes âgées ou handicapées. La cible retenue pour 2010 est de parvenir à un pourcentage de 10 % de logements sachant que ce taux s'est établi à 8,6 % en 2005.

**L'objectif 5 « Développer l'accession sociale à la propriété »** est mesuré par deux indicateurs relatifs à la part des ménages primo-accédants sur le total des accédants et à la proportion des ménages à bas revenus parmi les bénéficiaires du prêt à taux zéro. Les données de réalisation pour 2005 du premier indicateur ne sont pas encore disponibles. Ce second indicateur, qui a été modifié par rapport à 2006, permettra de mieux s'assurer de la préservation, voire de l'intensification, du caractère social du PTZ.

**Votre rapporteur spécial souhaiterait toutefois que ces indicateurs soient déclinés par catégories de zones (tendues, moyennement tendues et détendues) afin d'affiner l'appréciation de la performance de cette action.**

Il note également que l'indicateur relatif au PTZ est un des seuls indicateurs existant portant explicitement sur une dépense fiscale. Toutefois, le gouvernement a annoncé son intention d'intégrer en 2008 un nouvel indicateur mesurant l'efficacité du dispositif « Robien »<sup>22</sup>.

**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 des logements pour le chauffage et à la consommation énergétique globale des bâtiments.

Ces indicateurs sont **très difficilement exploitables** dans la mesure où leurs bases de calcul ont été modifiées par rapport à 2006. Votre rapporteur spécial s'interroge en outre sur la capacité du responsable de programme à influencer sur les valeurs tendanciennes de cette consommation qui relève d'une action interministérielle.

---

<sup>22</sup> Déclaration de Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité. Débats Assemblée nationale 16 novembre 2006.

### Les principales observations de vos rapporteurs spéciaux sur le programme 135

- Le programme met en œuvre, dans de bonnes conditions, les objectifs de la loi de cohésion sociale, mais reste en deçà des engagements pris en 2005.

#### Contribution de l'Etat pour 2007 en autorisations d'engagement et crédits de paiement

(en millions d'euros)

	Loi de cohésion sociale	Projet de loi de finances 2007	Ecart
Parc locatif social (AE)	482	480	- 0,4 %
Parc locatif social (CP)	610	457	- 25,1 %
ANAH (AE)	532	507	- 4,7 %
ANAH (CP)	516	353	- 31,6 %

Sources : loi de programmation pour la cohésion sociale, projet de loi de finances pour 2007

- la réforme des dispositifs de **lutte contre l'habitat indigne** a permis une montée en puissance très nette des opérations ;

- la politique de développement de l'offre de logements mise en œuvre par le plan de cohésion sociale continue de se heurter à la **crise du foncier** et aux prix élevés de l'immobilier dans les **zones tendues**. On peut s'interroger à cet égard, sur les effets pervers de l'alimentation des tensions du marché par l'amplification des mesures de soutien ;

- la **performance des dépenses fiscales** rattachées au programme, qui représentent plus de 10 milliards d'euros, n'est pas mesurée par les indicateurs, à l'exception du prêt à taux zéro.



## **EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS**

### ***A. ARTICLE 62 RATTACHÉ : HARMONISATION DES TAUX DE COTISATIONS EMPLOYEURS AU FONDS NATIONAL D'AIDE AU LOGEMENT (FNAL)***

**Commentaire : le présent article a pour objet l'alignement, en deux ans, des taux de cotisation des employeurs publics au Fonds national d'aide au logement (FNAL) sur ceux du secteur privé.**

#### **I. Le droit applicable**

Actuellement, les cotisations employeurs au FNAL, définies à l'article L. 834-1 du code de la sécurité sociale, sont les suivantes :

- une cotisation de 0,1 % assise sur les salaires plafonnés : cette cotisation est due par tous les employeurs qu'ils soient publics ou privés ;
- une contribution de 0,4 % assise sur la totalité des salaires : cette cotisation n'est pas due par les employeurs occupant moins de vingt salariés, l'Etat, les collectivités locales, leurs établissements publics administratifs et les employeurs relevant du régime agricole.

#### **II. Le dispositif proposé**

Le présent article vise à assujettir en deux ans les employeurs publics à cette deuxième contribution de 0,4 % (+ 0,2 point en 2007, + 0,2 point en 2008).

Le premier paragraphe I exclut, en effet, de l'exonération mentionnée à l'article L. 834-1 du code de la sécurité sociale, l'Etat, les collectivités locales et leurs établissements publics administratifs.

Le troisième paragraphe III vise à répartir sur deux années l'augmentation du taux de cotisation.

Le deuxième paragraphe II complète l'article L. 351-6 du code de la construction et de l'habitation pour préciser expressément que la gestion du FNAL est assurée par la Caisse des dépôts et consignations.

Le supplément de ressources pour le FNAL est évalué à 236 millions d'euros :

- le supplément de cotisation de l'Etat représente 105 millions d'euros ; il est réparti entre l'ensemble des missions du budget général au titre des dépenses de personnel. La contribution directe de l'Etat au FNAL est diminuée d'autant ;

- le supplément de cotisation pour les autres employeurs publics, notamment les collectivités territoriales, s'élève à 131 millions d'euros.

L'Assemblée nationale a adopté le présent article sous réserve de **deux amendements rédactionnels**.

### **III. La position de votre commission des finances**

Vos rapporteurs spéciaux ne sont pas défavorables au principe d'une harmonisation des taux de cotisation au FNAL : la contribution supplémentaire ainsi demandée permettra d'accroître les ressources du FNAL et, comme le souligne l'exposé des motifs du projet de loi de finances, *« répond à un souci d'équité, en alignant les taux de cotisation des employeurs publics et privés, la différence de traitement n'étant plus justifiée »*.

Ils notent toutefois que **si la charge supplémentaire pour l'Etat est compensée à due concurrence par la diminution de sa contribution directe au FNAL, les collectivités territoriales subissent, pour leur part, une augmentation nette de charge estimée à 65 millions d'euros**.

**Votre commission vous propose donc un amendement visant à réserver à l'Etat et à ses établissements publics administratifs l'application de cette harmonisation des taux de cotisation.**

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.**

**B. ARTICLE 62 BIS RATTACHÉ : CONTRIBUTION DE LA CAISSE DE GARANTIE DU LOGEMENT LOCATIF SOCIAL (CGLLS) AU PROGRAMME NATIONAL DE RÉNOVATION URBAINE**

**Commentaire :** le présent article qui résulte d'un amendement du gouvernement adopté avec l'avis favorable de notre collègue député François Grosdidier, rapporteur spécial de la mission « Ville et logement », a pour objet d'autoriser la Caisse de garantie du logement locatif social à effectuer un versement de 25 millions d'euros en 2007 au profit de l'ANRU.

**I. Le droit applicable**

Par l'article 47 de la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, a été instituée une cotisation additionnelle à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), payable par les organismes d'habitations à loyer modéré (article L. 452-4-1 du code de la construction et de l'habitation).

La même loi de programmation a prévu qu'une fraction des cotisations additionnelles perçues par la CGLLS serait « affectée au versement d'une contribution à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine. Un arrêté des ministres chargés du logement, de la ville, de l'économie et des finances fixe, après avis du conseil d'administration de la Caisse de garantie du logement locatif social, la proportion, comprise entre 40 % et 50 %, des cotisations additionnelles affectées à cette contribution. »

La proportion de la cotisation a été fixée à 43 % pour 2004 et 2005 et portée à 50 % pour 2006. Ce pourcentage s'est appliqué aux montants des cotisations effectivement versées par les organismes HLM à la CGLLS.

Au total et selon ce régime, les contributions de la CGLLS à l'ANRU se sont élevées à environ 65 millions d'euros depuis 2004.

**Contributions de la CGLLS à l'ANRU**

*(en millions d'euros)*

<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006 (estimation)</b>	<b>2007 (estimation)</b>
15	20	30	x + 25

Source : CGLLS

## **II. Le dispositif proposé**

Le présent article, introduit à l'initiative du gouvernement, vise à autoriser la CGLLS à verser à l'ANRU, en plus de la contribution qu'elle acquittera en 2007, une contribution de 25 millions d'euros présentée comme un rattrapage pour les années 2004 et 2005.

Effectivement, les versements de la CGLLS pour ces deux années ont été inférieurs aux estimations qui avait été réalisées en 2004 lors du lancement de l'ANRU, et qui escomptaient une contribution annuelle de 30 millions d'euros.

Vos rapporteurs spéciaux soulignent que l'écart entre les prévisions et la réalisation n'est pas imputable au non respect de ses obligations par la CGLLS mais au médiocre rendement de la cotisation additionnelle dans les deux premières années.

Compte tenu du redressement de la situation en 2006, le conseil d'administration de la CGLLS, réuni le 18 octobre 2006, a accepté de verser 25 millions d'euros supplémentaires à l'ANRU en 2007.

Le dispositif du présent article prend acte de cette décision et autorise, par dérogation aux règles du code de la construction et de l'habitation, la Caisse de garantie du logement social à verser à l'ANRU un concours complémentaire exceptionnel. Il précise que ce versement ne donne lieu à aucune indemnité ou perception d'impôts, droits ou taxes.

## **III. La position de votre commission des finances**

Vos rapporteurs spéciaux ne sont pas défavorables à cette mesure que la CGLLS a elle-même approuvée.

Ils observent toutefois que cette nouvelle contribution ne constitue qu'une réponse très partielle aux enjeux du financement de l'ANRU dans les prochaines années.

Ils notent, enfin, que le versement de la contribution ne pourra être effectué que lorsque la CGLLS pourra effectivement libérer des fonds propres, c'est-à-dire à l'issue du processus actuel de modification de ses procédures de contrôle des risques et notamment des règles de consolidation des risques des groupes d'organismes HLM.

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

**AMENDEMENTS DE MODIFICATION DE CRÉDIT ADOPTÉS  
PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

**A M E N D E M E N T**

ARTICLE 34

état B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

*(en euros)*

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Rénovation urbaine	65.000.000		65.000.000	
Équité sociale et territoriale et soutien				
Aide à l'accès au logement		65.000.000		65.000.000
Développement et amélioration de l'offre de logement Dont Titre 2				
<b>TOTAL</b>	65.000.000	65.000.000	65.000.000	65.000.000
<b>SOLDE</b>	0		0	

**OBJET**

Cet amendement a pour objet de porter la dotation budgétaire de l'ANRU au niveau du minimum fixé par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (PNRU).

La loi de programmation prévoit une dotation minimum de 465 millions d'euros. Ce montant n'a été atteint, en crédits budgétaires, que dans la loi de finances pour 2004 en autorisations de programme.

Même si le projet de loi de finances pour 2007 envisage un montant global d'autorisations d'engagement de 600 millions d'euros, seuls 400 millions d'euros sont des crédits budgétaires proprement dits.

L'amendement proposé, qui porte ce montant à 465 millions d'euros, vise à affirmer la volonté forte de l'Etat à respecter les engagements inscrits dans la loi de programmation.

Cet amendement s'inscrit aussi dans la perspective d'une très forte augmentation des besoins financiers de l'ANRU à compter de la fin du premier semestre 2007, soulignée par le récent rapport d'information sur l'ANRU de votre commission des finances (n°456 - 2005-2006).

Les 65 millions d'euros complémentaires sur l'action 03 « Programme national de rénovation urbaine » du programme n° 202 « Rénovation urbaine », seront compensés par une économie réalisée sur la gestion des aides personnelles (action 01 « Aides personnelles » du programme 109 « Aide à l'accès au logement ») grâce à la mise en œuvre des recommandations de l'audit de modernisation en cours.

# A M E N D E M E N T

## ARTICLE 34 état B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Rénovation urbaine				
Équité sociale et territoriale et soutien				
Aide à l'accès au logement				
Développement et amélioration de l'offre de logement Dont Titre 2		1.000.000 <i>1.000.000</i>		1.000.000 <i>1.000.000</i>
<b>TOTAL</b>		1.000.000		1.000.000
<b>SOLDE</b>		- 1.000.000		- 1.000.000

### OBJET

Le présent amendement a pour objet de réduire de 1.000.000 euros les crédits de l'action n° 5 « soutien » du programme du programme n° 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement ».

Il tend ainsi à supprimer les crédits liés à l'indemnisation des délégués de l'Etat pour la politique de la ville (1 million d'euros) faute de justification apportées par les responsables de programme sur le rôle joué par les 270 bénéficiaires de cette indemnisation ou leur répartition dans les départements et les quartiers de la politique de la ville.



## EXAMEN EN COMMISSION

**Au cours d'une réunion tenue le mardi 21 novembre 2006, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de MM. Philippe Dallier et Roger Karoutchi, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Ville et logement » et les articles 62 et 62 bis rattachés.**

**M. Philippe Dallier, rapporteur spécial,** a rappelé que la mission ministérielle « Ville et logement » était l'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 indiqué qu'elle représentait :

- 3.088 emplois répartis entre le ministère de l'équipement, les directions régionales et départementales de l'équipement, et la délégation interministérielle à la ville (DIV) auxquels il fallait ajouter les 528 emplois des quatre principaux opérateurs agissant dans le cadre de la mission : l'agence nationale de l'habitat (ANAH), l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) et l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ANCSEC) ;

- plus de 11 milliards d'euros de dépenses fiscales, montant stable par rapport à 2006, représentant 156 % des crédits budgétaires de la mission, qui s'élèvent pour leur part à 7,30 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et 7,19 milliards d'euros de crédits de paiement.

Il a indiqué que les orientations de la mission s'appuyaient sur les deux lois de programmation de rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003 et de cohésion sociale du 18 janvier 2005 ainsi que sur les nouveaux dispositifs mis en place par les lois récentes sur l'égalité des chances du 31 mars 2006 et portant engagement national pour le logement du 13 juillet 2006.

Il a relevé que les crédits de la mission « Ville et logement » étaient respectivement en diminution de 1,03 % en autorisations d'engagement et stables en crédits de paiement par rapport à la loi de finances pour 2006. Il a précisé que, pour plus de la moitié, cette diminution résultait de la poursuite des effets de la fiscalisation du financement du prêt à taux zéro, intervenue en 2005.

**M. Philippe Dallier, rapporteur spécial,** a ensuite abordé l'examen des deux programmes de la mission concernant plus spécialement la ville : le programme 202 « Rénovation urbaine » et le programme 147 « Equité sociale et territoriale et soutien ».

Il a souligné que le programme « Rénovation urbaine », dont le délégué interministériel à la ville et au développement social urbain était le responsable, mettait en œuvre le programme de rénovation urbaine (PNRU).

Il a ajouté qu'il représentait 400 millions d'euros en autorisations d'engagement et 386 millions d'euros en crédits de paiement, ces crédits étant en augmentation respectivement de 31 % et de 66 %.

**M. Philippe Dallier, rapporteur spécial**, a indiqué que figurait au titre des dépenses fiscales rattachées au programme, l'application du taux de TVA de 5,5 % aux logements en accession sociale à la propriété dans les quartiers en rénovation urbaine, prévue par la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

Il a déclaré que cette dépense fiscale était évaluée à 100 millions d'euros pour 2006 et 300 millions d'euros pour 2007.

**M. Philippe Dallier, rapporteur spécial**, a rappelé qu'il avait émis des réserves lors de l'élargissement au Sénat de ce dispositif fiscal aux zones « situées dans les îlots, au sens du recensement, entièrement compris à une distance de moins de 500 mètres de la limite des quartiers » faisant l'objet d'une convention ANRU. Il a souhaité que la commission dispose d'un bilan d'application de cette mesure fiscale distinguant la part de dépenses liée spécifiquement à cette extension et celle résultant des opérations d'accession incluses directement dans des périmètres de convention ANRU.

Après avoir noté la diminution logique des crédits de l'action consacrée aux anciennes opérations grands projets de ville (GPV) et opérations de rénovation urbaine (ORU), **M. Philippe Dallier, rapporteur spécial**, a présenté le bilan du décalage entre les crédits budgétaires inscrits en autorisations d'engagement et en crédits de paiement et les engagements du plan de rénovation urbaine, 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.

Précisant que la loi de programmation précitée prévoyait un minimum de 465 millions d'euros annuels, il a souligné qu'au bout de quatre années d'exécution on constatait que le total des autorisations d'engagement, tous crédits confondus, était supérieur aux objectifs de la loi de programmation, soit 1,94 milliard en autorisations d'engagement, contre un minimum de 1,86 milliard prévu par la loi de programmation, mais que la part des crédits non budgétaires dans le total du financement de l'ANRU restait à un niveau élevé, proche de 50 %. Il a indiqué qu'en 2006, pour 305 millions d'euros d'autorisations d'engagement ouvertes en loi de finances, le financement de l'ANRU avait été complété par 100 millions d'euros en provenance du FRU et 60 millions d'euros de recettes diverses. A cet égard, il a déclaré avoir reçu des assurances sur le versement à l'ANRU d'au moins 45 millions d'euros sur les 60 millions d'euros qui pourraient, en définitive, être prélevés sur des crédits non consommés de compensation d'exonération de charges sociales dans les zones franches urbaines (ZFU). Pour 2007, le projet de loi de finances prévoit 400 millions d'euros, auxquels s'ajoutent 100 millions d'euros en provenance des sociétés anonymes de crédit immobilier (SACI) et 100 millions d'euros de recettes diverses.

**M. Philippe Dallier, rapporteur spécial**, a estimé que ce mode de financement atteignait aujourd'hui ses limites dans la mesure où l'ANRU allait devoir faire face, à compter de la fin du 1<sup>er</sup> semestre 2007, à une forte augmentation de ses besoins financiers, qui passeraient d'un rythme de 350 à 500 millions d'euros de dépenses, à un milliard d'euros dans les trois prochaines années, cette progression résultant de la montée en charge du dispositif ainsi que de la décision d'attribuer des avances aux maîtres d'ouvrage afin d'accélérer la réalisation des projets. Rappelant les conclusions du rapport d'information n° 456 (2005-2006) sur l'ANRU qu'il avait présentées avec M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial, ainsi que celles de la mission commune d'information « banlieues », il a souhaité la sanctuarisation des ressources de l'ANRU.

Il a déclaré qu'il prendrait également une initiative avec M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial, lors de l'examen de la première partie de la loi de finances, pour reconstituer un fonds de rénovation urbaine au sein de la Caisse des dépôts et consignations en utilisant une partie de la plus-value exceptionnelle réalisée sur la vente de sa participation à la CNCE, ainsi que des crédits affectés à ses missions d'intérêt général.

Enfin, il a brièvement retracé le bilan de l'ANRU qui aura validé au 1<sup>er</sup> novembre 2006 plus de 25 milliards d'euros de travaux dans 383 quartiers, dont 146 quartiers prioritaires.

Il a évoqué ensuite le programme « Equité sociale et territoriale et soutien », qui regroupe les crédits destinés aux volets économique et social de la politique de la ville.

Il a rappelé que ces crédits étaient désormais principalement mis en œuvre dans le cadre de contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) conclus entre l'Etat et les communes ou les établissements de coopération intercommunale (EPCI) et qu'au total environ 400 millions d'euros seraient ainsi contractualisés sur 2007.

Il s'est félicité, à cet égard, de l'importance des moyens mobilisés sur les CUCS et de la plus grande visibilité qu'offriraient ces contrats, qui seront conclus pour trois ans.

**M. Philippe Dallier, rapporteur spécial**, a indiqué que les crédits du programme représentaient 755,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 794,9 millions d'euros en crédits de paiement, ces montants étant quasiment stables par rapport au budget voté de 2006.

Il a rappelé que, compte tenu des augmentations de crédits qui avaient été votées lors de l'examen de la loi de finances pour 2006, grâce au plan d'urgence Banlieues (181 millions d'euros supplémentaires), la consolidation de ce montant de dépenses marquait clairement la priorité donnée par le gouvernement à la politique de la ville.

Il a observé que le tableau des dépenses fiscales rattachées au programme, pour 247 millions d'euros au total, faisait apparaître que les

évaluations des dépenses fiscales liées aux zones franches urbaines (ZFU) avaient été révisées à la baisse, malgré les dispositions nouvelles de la loi pour l'égalité des chances, qui avait prorogé et étendu le dispositif avec la création de 15 nouvelles ZFU. Il a précisé que ce paradoxe apparent était lié à une surestimation des dépenses par la loi de finances pour 2006, que l'on retrouvait également au niveau des crédits de compensation des exonérations sociales dans les ZFU.

**M. Philippe Dallier, rapporteur spécial,** a rappelé que le programme « Equité sociale et territoriale et soutien » comprenait trois actions qui distinguaient le volet social et de prévention, le volet économique et, enfin, l'animation de la politique de la ville.

S'agissant de l'action n° 1 « Prévention et développement social » qui regroupe à la fois les moyens de prévention de la délinquance (34 % du total des crédits de l'action) et ceux des programmes de développement social (66 % du total des crédits de l'action), il a observé que les crédits comprenaient les crédits d'intervention déconcentrés et le financement d'actions spécifiquement identifiées : Ville vie vacances, adultes-relais et réussite éducative. Il s'est félicité de l'augmentation de 13,3 % des crédits du programme « Réussite éducative », considérant la place essentielle de l'éducation dans l'amélioration de la situation des quartiers. Il a précisé que pour cette action, 60 % de l'objectif fixé pour 2009 était d'ores et déjà atteint grâce à la mise en place de 370 projets.

**M. Philippe Dallier, rapporteur spécial,** a souligné que les crédits de l'action n° 2 « Revitalisation économique et emploi » comprenaient, pour l'essentiel, la compensation des exonérations de charges sociales en ZFU, estimée à 333 millions d'euros, mais aussi les dépenses liées aux plans de lutte contre les discriminations et aux dispositifs d'insertion professionnelle, équipes emploi-insertion et écoles de la deuxième chance.

S'agissant des crédits déconcentrés, il a souligné avoir constaté un certain flou dans la coordination et le suivi, notamment de la part de la DIV. Il a indiqué qu'il avait demandé, en conséquence, avec M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial, que la Cour des comptes réalise une enquête en application de l'article 58-2° de la LOLF sur la gestion des crédits déconcentrés de la politique de la ville, qui ferait l'objet d'une audition publique « pour suite à donner » en 2007. Il a ainsi émis le souhait de faire établir un état des lieux des pratiques locales et de l'action de la DIV en ce domaine afin de pouvoir proposer des améliorations.

**M. Philippe Dallier, rapporteur spécial,** a présenté l'action n° 3 « Stratégie, ressources et évaluation » comprenant les crédits liés à l'animation de la politique de la ville et à son évaluation, soit, principalement, les crédits de fonctionnement de la délégation interministérielle à la ville, auxquels s'ajoutent désormais le coût de la nouvelle ANCSEC et les crédits de financement du volet « Stratégie, ressources, évaluation » des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS). Il a souhaité que la ministre déléguée chargée de

la cohésion sociale et de la parité apporte des explications sur la forte progression des dépenses (+ 36 %) liées à la mise en place des contrats urbains de cohésion sociale.

Il a relevé que, d'une manière générale, la création des agences (ANRU, puis ANCSEC) avait soulevé certaines questions sur la coordination des différentes structures, ainsi que sur le rôle réservé à la délégation interministérielle à la ville, en particulier sur sa capacité à exercer une tutelle efficace, certains allant jusqu'à demander sa suppression.

Il a précisé que le délégué interministériel à la ville avait expliqué, lors de son audition par les rapporteurs spéciaux dans le cadre de l'examen des crédits pour 2007 de la mission « Ville et logement », sa conception du partage de responsabilités envisagé entre la DIV et l'ANCSEC, la première continuant à contrôler les procédures expérimentales, la seconde étant chargée de la mise en œuvre des dispositifs standardisés.

Il a constaté que cette répartition était complexe quand il s'agissait notamment de la traduire en termes de gestion budgétaire, mais qu'il serait possible de juger de son efficacité avec la loi de règlement pour 2007.

Pour terminer sur la mesure de la performance, il a regretté qu'aucun indicateur relatif à l'action de l'ANCSEC n'ait été encore élaboré, alors que cette agence tenait une place majeure dans la mise en œuvre du programme « Equité sociale et territoriale et soutien ».

En conclusion, il a mis en évidence le succès incontestable de la politique de rénovation urbaine. Le programme national, lancé en 2003, rencontre une très forte adhésion, malgré les critiques dont il a été l'objet à ses débuts, sans que le volet humain de la politique de la ville ne soit, pour autant, négligé. Il a souligné, notamment, la consolidation en 2007 des crédits réservés à l'action sociale et économique dans les quartiers, la création de nouvelles zones franches urbaines (ZFU), la mise en place de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ANCSEC) et l'augmentation de la dotation de solidarité urbaine (DSU), qui atteint 48 % entre 2002 et 2006.

Considérant cependant que l'effort de l'Etat devait s'inscrire dans la durée et privilégier l'efficacité, il a rappelé l'importance de la sanctuarisation des ressources de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, qui lui permettrait de faire face à ses engagements.

Jugeant nécessaire que l'action de l'Etat, en faveur des quartiers, soit exemplaire en termes de transparence et de performance, il a souhaité, enfin, plus de rigueur dans la gestion et le suivi des différents dispositifs qui sont mis en œuvre par les Agences et la DIV, autorité de tutelle.

**M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial**, a ensuite évoqué les deux autres programmes relevant plus strictement de la politique du logement : le programme 109 « Aide à l'accès au logement » doté de 4,918 milliards d'euros, et le programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de

logement », doté de 1,23 milliard d'euros en autorisations d'engagement et de 1,05 milliard d'euros en crédits de paiement.

Il a précisé que ce dernier programme regroupait également toutes les actions de soutien de l'ensemble de la mission « Ville et logement » et centralisait donc les crédits de personnel.

**M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial**, a rappelé que le programme 109 « Aide à l'accès au logement » était le programme regroupant les aides personnelles au logement et que ses crédits étaient en diminution de 3,8 % par rapport à la loi de finances pour 2006. Ils sont constitués exclusivement de dépenses d'intervention.

Il a observé que pour le budget 2006, 18 dépenses fiscales avaient été rattachées au programme, pour un montant évalué à 1,5 milliard d'euros, mais que, seules, 4 mesures fiscales subsistaient dans le projet annuel de performances pour 2007, pour un total estimé de 35 millions d'euros. Cette remise en ordre, qui pour l'essentiel rattache le coût fiscal du prêt à taux zéro au programme des aides à la pierre, avait été demandée par la commission l'année dernière.

**M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial**, a indiqué que le programme « Aide à l'accès au logement » comprenait deux actions, finançant, pour l'une, les aides personnelles et pour l'autre, les subventions aux associations spécialisées dans le domaine du logement (ANIL et ADIL, notamment).

Il a précisé que les crédits de l'action « Aides personnelles » correspondaient, pour leur totalité, soit 4,9 milliards d'euros, à la contribution de l'Etat au fonds national d'aide au logement (FNAL) et que cette dotation était en diminution de 3,8 % ce qui s'expliquait par plusieurs raisons :

- d'abord, ce que soulignait le projet annuel de performances, du fait de l'évolution tendancielle des prestations, marquée par une évolution plus modérée des loyers et une poursuite de la diminution du chômage ;

- mais aussi en raison de l'augmentation des cotisations employeurs prévue par l'article 62 rattaché, qui permettait à l'Etat de réaliser des économies ;

- et enfin, à cause d'une recette exceptionnelle sur 2007 de 150 millions d'euros provenant du versement d'une contribution de la Chambre syndicale des sociétés anonymes de crédit immobilier (SACI). Sur ce dernier point, il a noté qu'il s'agissait clairement d'une débudgétisation.

**M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial**, a signalé, qu'en avril 2006, sur ce programme, avait été lancé, par le ministère du budget, un audit de modernisation sur la « rationalisation de la gestion des aides personnelles au logement ». Selon les informations qui lui avaient été transmises, la principale piste de rationalisation de la gestion des aides, qui pouvait conduire notamment à un meilleur contrôle et à une réduction sensible des fraudes et

des erreurs, consistait à permettre la mise en commun des données fiscales et des données dont disposaient les caisses d'allocations familiales.

Il a déclaré que, compte tenu des sommes en jeu, à savoir 13,8 milliards d'euros de prestations d'aides personnelles au logement (ALS, AL et APL) pour plus de 6 millions de ménages, l'amélioration de la gestion ne pouvait que permettre des économies substantielles.

Il a également signalé qu'au cours du débat à l'Assemblée nationale, Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité, s'était engagée à proposer au Sénat de revenir à la situation antérieure concernant le versement minimum de l'APL, c'est-à-dire à un montant de 15 euros au lieu de 24 euros, mais qu'il ne disposait pas d'informations quant au mode de financement de la dépense supplémentaire, estimée à 22 millions d'euros.

En ce qui concerne la mesure de la performance du programme, il a regretté que l'absence d'indicateur sur le taux d'effort en accession à la propriété et, de manière générale, la qualité des indicateurs, particulièrement pour l'appréciation de l'efficacité des aides personnelles en direction des accédants à la propriété, ne soit pas satisfaisante.

**M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial**, a ensuite présenté le programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement », qui regroupe les interventions de l'Etat pour la construction de nouveaux logements et l'amélioration du parc existant.

Il a relevé que ces crédits d'aide à la pierre étaient respectivement en augmentation de 1,2 % pour les autorisations d'engagement et en diminution de 14 % pour les crédits de paiement.

Il a observé l'importance des 40 dépenses fiscales rattachées à titre principal au programme, dont 2 dépenses au titre des impôts locaux et prises en charge par l'Etat, pour un montant évalué à 10,59 milliards d'euros en 2007 soit dix fois le montant des crédits budgétaires du programme.

Précisant que le programme comprenait 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 », il a rappelé que la première action était de loin la plus importante. Elle regroupait les moyens mis en œuvre pour l'application de la loi de programmation pour la cohésion sociale, mais aussi les subventions destinées à l'agence nationale de l'habitat (ANAH), ainsi que les aides dédiées à la réalisation d'aires d'accueil des gens du voyage.

Il a constaté une forte progression des autorisations d'engagement, qui excédait 3 % et a rappelé que le plan de cohésion sociale devait faire progressivement passer la production effective de logements sociaux de 80.000 en 2004 à 120.000 en 2009. Il a souligné que, d'ores et déjà, plus de 81.000 logements locatifs sociaux avaient été financés en 2005, incluant

53.282 prêts locatifs à usage social (PLUS), PLUS-CD et PLAI, 23.708 plans locaux de sécurité (PLS) et 4.177 logements PLS réalisés par l'Association foncière Logement.

Il a cependant tenu à souligner qu'il existait toujours un fort décalage avec les crédits de paiement, ce qui ne manquait pas d'inquiéter les organismes HLM quant aux délais de résorption de la dette de l'Etat, estimée à 440 millions d'euros à la fin de 2005. Il a constaté que la mesure qui avait consisté à faire verser par la Caisse des dépôts et consignations une avance de 220 millions d'euros aux organismes HLM, avance remboursée par une partie de la contribution prélevée sur les SACI, avait permis de donner un « bol d'air » aux organismes HLM, mais qu'elle ne pourrait pas être renouvelée.

**M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial**, a noté que les crédits de l'action 2 « Soutien à l'accession à la propriété » étaient en très forte diminution, du fait de deux modifications importantes. D'une part, la suppression, en 2006, de l'ancien système de garantie de l'accession sociale à la propriété, qui était financé par une cotisation de l'Etat de 25 millions d'euros, le nouveau système mis en place en 2006 ayant désormais un coût de gestion de 4,7 millions d'euros. D'autre part, la poursuite de la réduction du financement des prêts à taux zéro (PTZ) attribués en vertu du dispositif antérieur au 1<sup>er</sup> février 2005.

Il a tenu à signaler, sur ce point, que l'impact fiscal du crédit d'impôt au titre du PTZ, qui est devenu une dépense fiscale, était estimé à 770 millions d'euros en 2007, et qu'il devait atteindre un « régime de croisière » de l'ordre de 1,4 milliard d'euros en 2009.

En ce qui concerne l'action 3 « Lutte contre l'habitat indigne », il a noté la forte augmentation des crédits de résorption de l'habitat insalubre (RHI) pour 2007 et a souligné que cette évolution traduisait la montée en puissance du plan national de lutte contre l'habitat indigne et s'appuyait sur les récentes modifications de la législation, qui permettaient une amplification desdites actions.

**M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial**, a indiqué que les crédits de l'action 4 « Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction » étaient en nette progression, de 12 %. Il a déclaré que cette évolution était imputable exclusivement à la contribution, estimée à 1 million d'euros, du ministère chargé du logement à la mise en œuvre des actions prévues dans le cadre du programme de recherche sur l'énergie des bâtiments (PREBAT), qui doit coûter, au total, 20,5 millions d'euros en 2007.

S'agissant enfin de l'action 5 « Soutien », constituée à 95 % par des crédits de personnel, il a indiqué qu'avec M. Philippe Dallier, rapporteur spécial, il s'était interrogé sur une dépense d'1 million d'euros, finançant l'indemnisation des « délégués de l'Etat pour la politique de la ville ».

**M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial**, a déclaré que le responsable de programme qu'il avait auditionné n'avait pas été en mesure de préciser l'objectif et les bénéficiaires de cette indemnisation et que les informations qu'ils avaient pu obtenir ultérieurement le conduisaient à proposer à la commission un amendement de suppression des crédits liés à cette indemnisation.

En conclusion, il a présenté quatre observations :

- premièrement, si le montant des dépenses fiscales s'élève à plus de 10 milliards d'euros s'agissant du programme « Développement et amélioration de l'offre de logement », près de la moitié de la dépense fiscale est constituée par l'application du taux de TVA à 5,5 % pour les travaux de rénovation, qui représente autant une mesure de soutien de l'activité économique et de lutte contre le travail au noir qu'une mesure en faveur de l'offre de logement ;

- deuxièmement, la mesure de la performance du programme fait apparaître la difficulté d'améliorer sensiblement la situation dans les zones « tendues », où la pression foncière est la plus forte. Mais cette considération ne doit pas décourager le ministère dans son effort de recentrage de l'appréciation de la performance sur le critère d'une répartition de l'effort en faveur du logement locatif dans les zones les plus tendues. Il a notamment souhaité, à cet égard, que les indicateurs relatifs à la part des ménages primo-accédants et à la proportion des ménages à bas revenus parmi les bénéficiaires du prêt à taux zéro, soient déclinés par catégories de zones afin d'affiner l'appréciation de la performance de cette action ;

- troisièmement, le bilan de la politique du logement, lancée en 2002, est incontestablement positif, malgré une conjoncture très difficile. Les résultats des douze derniers mois sont, à cet égard, significatifs : 432.000 mises en chantier, 80.000 logements sociaux financés, 28.000 logements conventionnés par l'ANAH, 200.000 prêts à taux zéro. La sortie de la crise du logement, ou son atténuation, peut être envisagée, dans ces conditions, à moyen terme, si la tendance à la décélération des prix, et donc des loyers, se confirme en 2007 ;

- quatrièmement, dans le cadre de cette évolution favorable, il a souhaité que trois actions fassent l'objet d'une attention particulière, à savoir le soutien des « parcours résidentiels », ce qui nécessitait d'écarter toute segmentation artificielle du marché du logement entre secteur public et secteur privé, l'institution d'un droit à l'hébergement, opposable aux pouvoirs publics, et le développement indispensable de l'offre foncière, par l'institution d'un prêt à taux zéro foncier, mais également par le renforcement de l'action des agences foncières, notamment en Ile-de-France, et par l'incitation ferme adressée aux grands détenteurs de réserves foncières (RFF, SNCF) à céder leurs terrains inutilisés à l'Etat et aux collectivités territoriales.

**M. Jean Arthuis, président**, a remercié les rapporteurs spéciaux pour la clarté de leur analyse. Il a relevé que la politique de la ville et celle du logement présentaient un bilan positif, malgré quelques tensions s'agissant des dépenses fiscales et du recours aux ressources extra-budgétaires.

Il a signalé qu'il interrogerait le gouvernement sur les modalités d'application de la nouvelle réglementation relative au taux réduit de TVA sur les travaux de rénovation, qui a donné lieu à l'utilisation de formulaires très complexes.

**M. Philippe Marini, rapporteur général**, s'est inquiété des nouvelles règles de répartition des rôles entre la DIV, l'ANCSEC et l'ANRU. Il a émis des doutes sur le bien-fondé de l'accumulation de structures diverses chargées de la politique de la ville et a interrogé les rapporteurs spéciaux sur les avantages attendus des nouveaux contrats urbains de cohésion sociale.

**M. Philippe Dallier, rapporteur spécial**, a indiqué que les CUCS, conclus pour 3 ans, apporteraient une sécurisation des financements pour les associations qui agissent dans les quartiers. Il a souligné, toutefois, que cet avantage devait être associé à un meilleur contrôle de la performance. S'agissant des structures administratives chargées de la politique de la ville et de la combinaison des actions des deux agences et de la DIV, il a observé qu'il avait lui-même exprimé une certaine inquiétude, mais qu'il serait injuste de conclure, a priori, à un échec et que l'action des trois institutions pourrait mieux être appréciée lors de l'examen du projet de loi de règlement.

**M. Jean Arthuis, président**, a insisté sur la nécessité de disposer de justifications quant à l'utilisation des crédits destinés aux associations. Il a demandé des précisions aux rapporteurs spéciaux sur le tableau présentant l'état d'avancement des projets présentés à l'ANRU.

**M. François Trucy** a remercié les rapporteurs spéciaux pour la qualité de leur présentation. Il a souhaité disposer d'éléments d'appréciation sur la répartition dans le temps des constructions et rénovations de logements prévues par les projets ANRU.

**M. Philippe Dallier, rapporteur spécial**, a précisé que les projets déposés à l'ANRU étaient successivement étudiés en réunions de travail partenariales, puis examinés en comité d'engagement, avant de faire l'objet de conventions signées entre l'ANRU et les maîtres d'ouvrage. Il a précisé que le montant de 31 milliards d'euros de travaux au 1<sup>er</sup> novembre 2006 concernait les projets au stade des réunions partenariales.

Il a indiqué que l'échéancier des productions de logements sociaux et des réhabilitations pouvait être fourni par l'ANRU.

**M. Roger Besse**, constatant que, dans son département, RFF procédait sans difficulté à la vente de ses emprises et des gares, a demandé si la situation était très différente dans d'autres secteurs.

**M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial**, a indiqué que les problèmes provenaient de l'attentisme de RFF et de la SNCF dans les régions où le marché foncier est tendu, ces deux établissements espérant bénéficier de ventes au meilleur prix. Il a souligné que cette situation était particulièrement sensible en Ile-de-France et dans l'agglomération marseillaise.

**M. Jean-Jacques Jégou** a observé que ce comportement, en créant une surcharge foncière, rendait souvent impossible la construction de logements sociaux.

**M. Philippe Marini, rapporteur général**, a souligné qu'il était normal que ni RFF, ni la SNCF ne se sentent investis de la mission de favoriser le logement social et qu'ils effectuaient des choix logiques, compte tenu de leur objectif de réduction de leur dette.

**M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial**, a constaté que ces arbitrages avaient pour conséquence de placer parfois les collectivités territoriales dans des situations très difficiles, et, lorsque les emprises foncières ne sont pas utilisées, de créer de vastes terrains vagues en centre-ville.

**M. Jean Arthuis, président**, a reconnu qu'une partie des difficultés tenait également à la lenteur des procédures, en particulier dans le cas de retranchements de voies.

**M. Philippe Dallier, rapporteur spécial**, a ensuite présenté deux amendements de modification de crédits :

- le premier amendement augmente de 65 millions d'euros le programme « Rénovation urbaine », pour porter la dotation budgétaire de l'ANRU au niveau du minimum fixé par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (PNRU). Ce transfert de crédits est compensé par une réduction à due concurrence des crédits du programme « Aide à l'accès au logement » ;

- le second amendement réduit d'1 million d'euros les crédits de l'action n° 5 « Soutien » du programme « Développement et amélioration de l'offre de logement » pour supprimer les crédits liés à l'indemnisation des délégués de l'Etat pour la politique de la ville, en l'absence de justifications apportées par les responsables de programme sur le rôle joué par les 270 bénéficiaires de cette indemnisation ou leur répartition dans les départements et les quartiers de la politique de la ville.

Après qu'il eut été précisé à M. Jean-Jacques Jégou que le programme « Aide à l'accès au logement » représentait 4,9 milliards d'euros, la commission a adopté les deux amendements.

Ensuite, la commission a procédé à l'examen des deux articles rattachés.

A l'article 62 rattaché, relatif à l'harmonisation des taux de cotisations employeurs au fonds national d'aide au logement (FNAL), elle a

adopté, à l'initiative de **M. Jean Arthuis, président**, un amendement excluant les collectivités territoriales et leurs établissements publics de l'application de la hausse de cotisation, **M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial**, ayant précisé que la charge nette supplémentaire était estimée à 65 millions d'euros pour les collectivités territoriales.

Elle a ensuite adopté, sans modification, l'article 62 bis rattaché, relatif à la contribution de la Caisse de garantie du logement locatif social au programme national de rénovation urbaine.

**La commission a alors décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Ville et logement », ainsi modifiés, ainsi que l'article 62 rattaché modifié et l'article 62 bis rattaché.**

**Réunie le jeudi 23 novembre 2006, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé son vote favorable à l'adoption des crédits de la mission « Ville et logement », tels qu'amendés par l'Assemblée nationale et confirmé l'adoption des articles 62 tendant à l'harmonisation des taux de cotisation employeurs au Fonds national d'aide au logement (FNAL) et 62 bis (nouveau) tendant à instaurer une contribution de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) au programme national de rénovation urbaine.**