



N° 2570

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2005

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE LOI **de finances pour 2006** (n° 2540),

TOME XV

VILLE ET LOGEMENT

RÉNOVATION URBAINE ; ÉQUITÉ SOCIALE ET TERRITORIALE
ET SOUTIEN

PAR M. PHILIPPE PEMEZEC

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.— LA POLITIQUE DE LA VILLE : UNE POLITIQUE ANCIENNE EN COURS DE REDEFINITION	7
A.— UNE POLITIQUE PRIORITAIRE DEPUIS 15 ANS	7
1. Un objectif clef : la remise en cause de la ségrégation urbaine	7
2. Une politique contractuelle	8
3. Une politique de partenariat avec de multiples acteurs	8
4. Une politique transversale	9
B.— UNE POLITIQUE EN COURS DE REDEFINITION	11
1. La loi n° 2003-710 du 1 ^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine	11
<i>a) Le programme national de rénovation urbaine (PNRU) : un bilan favorable</i>	12
<i>b) La relance du programme des zones franches urbaines (ZFU)</i>	13
<i>c) La création de l'observatoire national des zones urbaines sensibles</i>	14
2. La loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale	15
II.— LE PROJET DE BUDGET DE LA POLITIQUE DE LA VILLE POUR 2006	17
A.— UN BUDGET INTEGRE A LA MISSION « VILLE ET LOGEMENT »	17
1. Présentation de la mission « ville et logement »	17
2. Le programme « rénovation urbaine »	20
<i>a) Les finalités générales du programme</i>	20
<i>b) L'environnement dans lequel s'inscrit le programme</i>	20
<i>c) Les acteurs et le pilotage du programme</i>	21
<i>d) Les modalités de gestion et les opérateurs du programme</i>	21
<i>e) Les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2006</i>	21
<i>f) Les deux actions constituant le programme</i>	21
3. Le programme « équité sociale et territoriale et soutien »	22
<i>a) Les finalités générales du programme</i>	22

<i>b) L'environnement du programme</i>	23
<i>c) Les acteurs et le pilotage du programme</i>	23
<i>d) Les modalités de gestion et les opérateurs du programme</i>	23
<i>e) Les crédits du programme</i>	24
4. Les changements de périmètre prévus par le projet de loi de finances.....	24
B.— LES ORIENTATIONS CLEFS DU BUDGET	24
1. Un budget permettant d'assurer la montée en puissance du programme national de rénovation urbaine (PNRU).....	24
2. Le développement des volets « prévention », « emploi » et « éducation » de la politique de la ville	24
3. Les exonérations en zone franche urbaine.....	25
4. L'augmentation de la dotation de solidarité urbaine	25
III.— DEVELOPPER L'ACCESSION SOCIALE A LA PROPRIETE : UN OUTIL EN FAVEUR DE LA MIXITE SOCIALE	25
A.— L'ACCESSION A LA PROPRIETE PRESENTE DE NOMBREUX AVANTAGES	25
1. Répondre aux aspirations des ménages	25
2. Favoriser la mixité sociale	26
B.— LES OUTILS PERMETTANT DE DEVELOPPER UNE POLITIQUE AMBITIEUSE D'ACCESSION SOCIALE A LA PROPRIETE	26
1. Le dispositif du prêt à taux zéro	26
<i>a) Le prêt à taux zéro, avant 2005</i>	26
<i>b) En 2003, de nouvelles conditions d'éligibilité ont été définies</i>	27
<i>c) Une nouvelle réforme en 2005 : un prêt à taux zéro plus, plus familial et plus social</i>	27
2. Les autres dispositifs d'aide à l'accession à la propriété.....	28
<i>a) Le prêt à l'accession sociale (PAS)</i>	28
<i>b) Le prêt social de location accession</i>	28
<i>c) Les aides personnelles au logement</i>	28
<i>d) Les fonds d'aides aux accédants en difficulté</i>	29
EXAMEN EN COMMISSION	31

MESDAMES, MESSIEURS,

La politique de la ville, engagée dans les années 1980, s'est efforcée, à travers les procédures de développement social des quartiers puis des contrats de ville et des contrats d'agglomération, de mobiliser les moyens financiers et humains nécessaires afin d'atténuer les difficultés rencontrées par les habitants des quartiers en crise.

Si cette politique a été critiquée pour sa complexité, l'empilement des dispositifs dont elle était constituée, et la multiplicité de ses sources de financement, elle a cependant connu un véritable renouveau — mon collègue sénateur, M. Pierre André, évoquant même une « refondation », dans un récent rapport consacré aux contrats de ville — avec les deux lois de programmation n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 pour la ville et la rénovation urbaine et n° 2005-32 du 18 janvier 2005 pour la cohésion sociale.

Quels sont les fondements de cette politique renouvelée ? Tout d'abord, les moyens consacrés à la rénovation urbaine sont mutualisés ; ensuite l'effort financier en faveur des zones franches urbaines a été relancé et les moyens consacrés aux zones urbaines sensibles ont été concentrés sur les communes les plus en difficulté, grâce à la réforme de la dotation de solidarité urbaine.

Cette réforme était nécessaire tant les difficultés restent importantes dans ces quartiers. En effet, rappelons que les zones urbaines sensibles comptent aujourd'hui trois fois plus de ménages pauvres que le reste des espaces urbains du

territoire national, et un taux de chômage deux fois plus important que le taux national, le chômage touchant plus particulièrement les jeunes de ces quartiers.

C'est dans ce contexte que s'inscrit la politique de la ville : une politique qui est par essence, interministérielle et transversale, d'une part, mais également contractuelle et partenariale, d'autre part. Si le présent rapport analyse les crédits consacrés à la politique de la ville proprement dite, il convient donc cependant de souligner que non seulement l'Etat n'est pas l'unique acteur et financeur de cette politique, mais qu'en outre, certains aspects de cette politique relèvent d'autres missions que la mission « ville et logement » au sein du budget : il s'agit notamment de la mission « justice », de la mission « sécurité », de la mission « enseignement scolaire », de la mission « solidarité et intégration » et d'autres missions encore.

S'agissant maintenant du budget de la ville proprement dit, il relève désormais de la mission « ville et logement », et est décliné en deux programmes au sein de cette mission :

- le programme « équité sociale et territoriale et soutien » ;
- le programme « rénovation urbaine ».

Si le budget de la mission « ville et logement » s'élève à 7,22 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 7,19 milliards d'euros en crédits de paiement, les crédits affectés à la politique de la ville s'élèvent à 890,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 843,7 millions d'euros en crédits de paiement.

Ce budget devrait permettre d'assurer la montée en puissance du programme national de rénovation urbaine, puisque l'Etat ouvrira 465 millions d'euros en autorisations d'engagement pour l'agence nationale de rénovation urbaine en 2006.

Le projet de loi de finances pour 2006 devrait également permettre aux entreprises qui exercent une activité en zone franche urbaine de bénéficier d'exonérations de charges sociales pour un montant de 339 millions d'euros et d'une exonération d'impôt sur les sociétés – soit une dépense fiscale de l'ordre de 205 millions.

Votre rapporteur se félicite de ce budget, d'autant qu'il convient d'ajouter à ces crédits, l'ensemble des moyens mobilisés en faveur des quartiers en difficulté, et qui figurent dans les autres missions définies en application de la LOLF.

Outre une présentation transversale de la politique de la ville ainsi qu'un examen approfondi des crédits consacrés à la politique de la ville par le projet de loi de finances pour 2006, votre rapporteur vous présentera l'ensemble des dispositifs d'accession sociale à la propriété actuellement en vigueur.

I.— LA POLITIQUE DE LA VILLE : UNE POLITIQUE ANCIENNE EN COURS DE REDEFINITION

A.— UNE POLITIQUE PRIORITAIRE DEPUIS 15 ANS

Considérée comme une des priorités des gouvernements successifs depuis 15 ans, la politique de la ville s'est développée face aux différentes formes d'exclusion dans les quartiers en difficulté. C'est dans les zones de notre territoire où se concentrent tous les handicaps affectant l'aménagement urbain et le parc de logement social, les équipements sociaux et éducatifs, souvent insuffisants, l'emploi et l'insertion, notamment pour les jeunes et les étrangers, et les comportements, parfois délinquants, que s'impose une politique spécifique pour atténuer la fracture territoriale et rétablir la cohésion nationale.

1. Un objectif clef : la remise en cause de la ségrégation urbaine

La difficulté des conditions de vie dans certains quartiers, les conséquences des opérations de reconversion, et les tensions sociales qui en résultent, ont conduit les gouvernements, depuis 1988, à mettre en œuvre, en étroite relation avec les collectivités locales concernées, une politique de développement urbain et social.

L'enclavement de ces quartiers et leur caractère mono-fonctionnel renforcent la ségrégation. Le rétablissement de conditions d'habitat décent dans ces quartiers, leur désenclavement et le développement des activités et des services constituent une étape essentielle pour extraire ces territoires de la spirale de l'exclusion économique et sociale qui se traduit par des taux de chômage pouvant atteindre plus de 40 %, des écarts importants de réussite scolaire et des problèmes spécifiques de santé publique.

Afin de relever un défi qui concerne aujourd'hui la plupart des villes françaises, des actions plus importantes en matière d'investissement, de requalification de l'environnement urbain et de fonctionnement des services collectifs, notamment par l'application du programme national de rénovation urbaine, comme des dispositifs dérogatoires du droit commun, y sont mis en œuvre.

La politique de la ville s'applique sur des sites prioritaires définis à partir de critères socio-économiques, tels que le taux de chômage, le pourcentage de jeunes et la proportion de populations étrangères, au travers des interventions coordonnées de développement social urbain. La solidarité nationale y justifie un effort spécifique et complémentaire de l'Etat qui y recherche la cohérence des actions entreprises en matière d'éducation, d'emploi, de santé, de logement, de sécurité, de culture et de loisirs, pour réinsérer les populations défavorisées et les quartiers marginalisés dans un cadre urbain intégré. Ce sont ainsi plus de 750

territoires classés en zones urbaines sensibles qui sont considérés comme restant encore en marge du développement du territoire national.

Dans la mesure où les actions à conduire sont transversales, cette politique est déconcentrée, interministérielle et réalisée dans un cadre contractuel pluriannuel avec les collectivités locales.

2. Une politique contractuelle

Les lois de décentralisation ont attribué une grande marge de manœuvre aux collectivités territoriales, notamment dans les domaines de l'urbanisme, de la politique foncière et du logement, mais elles ne peuvent apporter, sous leur seule responsabilité, une réponse unique et suffisante.

C'est pourquoi la politique de la ville est devenue le champ d'expérimentation de la politique contractuelle, qui assouplit les frontières définies par le droit s'agissant de la répartition des compétences entre niveaux de collectivités. La contractualisation offre une certaine souplesse et œuvre pour un certain pragmatisme entre les différents acteurs publics qui souhaitent coopérer autour d'objectifs communs et limités dans le temps.

En effet, les contrats de villes constituent un point de rencontre entre les services publics déconcentrés et les collectivités locales. En outre, la politique de la ville est une priorité des contrats de plan Etat-régions signés par les préfets de région et les conseils régionaux. Ces derniers, comme les conseils généraux d'ailleurs, agissent dans le cadre de leurs compétences, c'est-à-dire, en l'occurrence, la formation professionnelle s'agissant de la région et l'aide sociale s'agissant du département. Quant aux préfets de région, ils ont en charge le choix des sites éligibles et la répartition des budgets. Ce sont ensuite les préfets de département qui prennent le relais en signant les contrats de ville au nom de l'Etat. Ils sont aidés par les sous-préfets chargés de mission pour la politique de la ville.

Ainsi, c'est une des particularités de la politique de la ville conduite par l'Etat que d'être entièrement subordonnée à la passation de conventions avec les collectivités territoriales. Le contrat génère des flux financiers de plus en plus importants en mobilisant des ressources provenant des collectivités territoriales, de l'Etat et, de plus en plus, de la Commission européenne.

3. Une politique de partenariat avec de multiples acteurs

Les contrats de ville sont copilotés par le préfet et le maire ou le président d'agglomération. Les collectivités locales sont maîtres d'ouvrage des actions et opérations inscrites dans ces contrats. Bien que l'Etat n'entende pas se substituer aux collectivités territoriales lorsque leur champ de compétences est en cause, il lui appartient toutefois, dans les quartiers où la situation sociale est particulièrement critique, de jouer pleinement son rôle de garant de la solidarité nationale. De surcroît, les bailleurs sociaux, la caisse des dépôts et consignations,

le fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations, ainsi que les associations, sont également mobilisés.

Si la contractualisation constitue un outil d'articulation entre les actions de l'Etat et des collectivités locales, elle est également l'expression d'un partenariat regroupant sur le terrain de multiples acteurs : agents locaux de services publics, personnels des offices HLM, acteurs économiques, secteur associatif, ainsi que la population elle-même dont la participation est une des priorités des contrats de ville du Plan actuel.

4. Une politique transversale

La politique de la ville s'appuie non seulement sur un dispositif institutionnel, la délégation interministérielle à la ville, afin de mettre en œuvre la dimension transversale de la politique de la ville, mais également sur les autorités déconcentrées de l'Etat, par lesquelles transitent l'essentiel des moyens, qui doivent être adaptés aux réalités locales.

En outre, la restauration d'un cadre de vie agréable dans les quartiers en difficulté suppose le recours à des solutions de long terme.

Il est peu efficace de remédier à l'insécurité, si la question de l'emploi reste entière. Il y a peu de chances de réhabiliter durablement les logements, si les espaces collectifs ne sont pas aménagés. Les loisirs des jeunes doivent être améliorés, mais également leur scolarité.

C'est pourquoi la mobilisation des politiques conduites par les différents ministères est primordiale.

Tout d'abord, le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale, et du logement est responsable des dispositifs d'accès à l'emploi des jeunes, des plans locaux pour l'insertion et l'emploi les programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins, du soutien au développement ou à la création d'activité dans les zones franches urbaines et les zones de redynamisation urbaine, et de la lutte contre les discriminations à l'emploi et au logement auprès des populations issues de l'immigration.

Ensuite, le ministre de l'éducation nationale assure la coordination entre le programme « nouvelles chances » mis en place dans les zones d'éducation prioritaires (ZEP) et les contrats éducatifs locaux.

Le ministre de la justice gère les maisons de justice et du droit, et l'aide aux victimes.

Quant au ministre de l'intérieur, il a pour mission d'articuler, dans le cadre des dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance mis en place par le décret du 17 juillet 2002, d'une part, une politique de prévention pilotée par le maire impliquant le conseil général

et associant mieux le niveau régional, et, d'autre part, les priorités de lutte contre la délinquance et les violences urbaines.

Le ministre de l'équipement, des transports, du tourisme et de la mer, est responsable de l'application de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, des programmes locaux de l'habitat, de la lutte contre l'habitat insalubre et de la réhabilitation du parc social.

Enfin, le ministre de l'outre-mer a sous sa responsabilité de la lutte contre l'habitat insalubre, les difficultés économiques et sociales, l'exclusion et la gestion des financements européens sur les territoires ultramarins.

Programmes concourant à la politique de la ville	Responsables	Missions
Equité sociale et territoriale et soutien	Délégué interministériel à la ville	Ville et logement
Rénovation urbaine	Délégué interministériel à la ville	Ville et logement
Développement et amélioration de l'offre de logement	Directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction	Ville et logement
Protection judiciaire de la jeunesse	Directeur de la protection judiciaire de la jeunesse	Justice
Administration pénitentiaire	Directeur de l'administration pénitentiaire	Justice
Accès au droit et à la justice	Chef du SADJPV	Justice
Police nationale	Directeur général de la police nationale	Sécurité
Gendarmerie nationale	Directeur général de la gendarmerie nationale	Sécurité
Drogue et toxicomanie	Président de la MILDT	Santé
Santé publique et prévention	Directeur général de la santé	Santé
Offre de soins et qualité du système de soins	Directeur général de la santé	Santé
Enseignement scolaire public du premier degré	Directeur de l'enseignement scolaire	Enseignement scolaire
Enseignement scolaire public du second degré	Directeur de l'enseignement scolaire	Enseignement scolaire
Vie de l'élève	Directeur de l'enseignement scolaire	Enseignement scolaire
Accueil des étrangers et intégration	Directeur de la population et des migrations	Solidarité et intégration
Actions en faveur des familles vulnérables	Directeur général de l'action sociale	Solidarité et intégration
Développement de l'emploi	Délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle	Travail
Accès et retour à l'emploi	Délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle	Travail
Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	Délégué au développement et à l'action internationale	Culture
Sport	Directeur des sports	Sport, jeunesse et vie associative
Jeunesse et vie associative	Directeur de la jeunesse, de l'éducation pop. & vie assoc.	Sport, jeunesse et vie associative

B.— UNE POLITIQUE EN COURS DE REDEFINITION

1. La loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine

La relance de la politique de la ville a été engagée avec la loi d'orientation et de programmation du 1^{er} août 2003 qui rappelle l'objectif de cette politique : réduire les inégalités sociales et les écarts de développement entre les territoires en mobilisant les différents politiques susceptibles d'avoir un effet de levier sur les territoires en difficulté.

Cette loi initie un vaste programme portant sur les domaines du logement, de l'habitat et de l'environnement urbain, relance la politique de développement économique des territoires les plus en difficulté à travers le dispositif des zones franches urbaines et créé un dispositif national de suivi et d'évaluation.

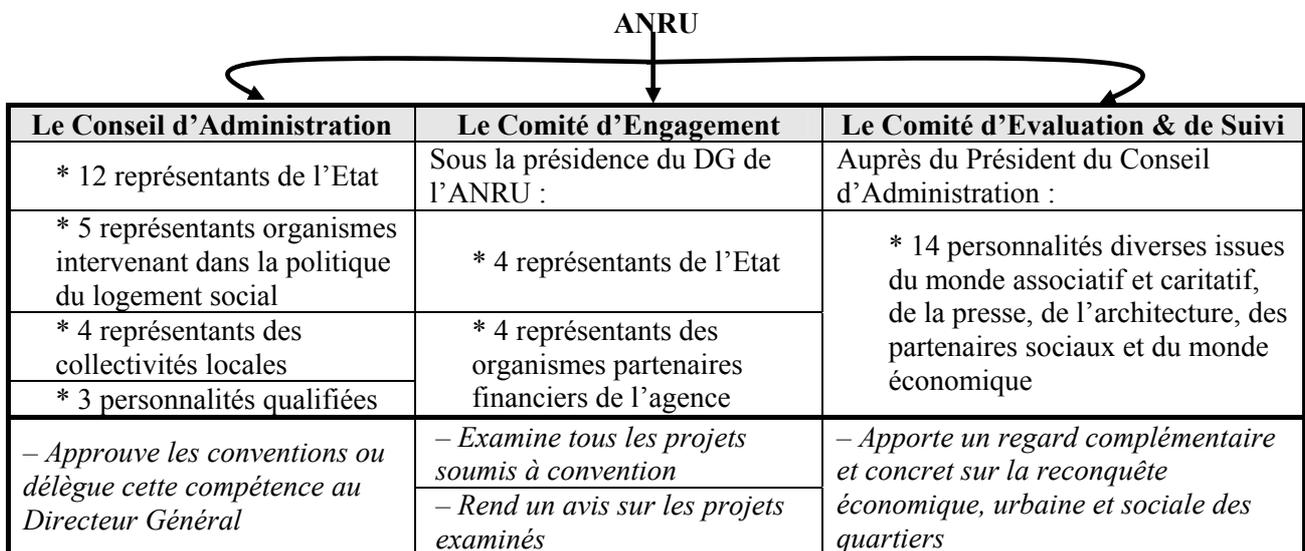
a) Le programme national de rénovation urbaine (PNRU) : un bilan favorable

Le PNRU, tel que défini par la loi n° 2003-710 du 1er août 2003, a pour objectif l'amélioration rapide des conditions de vie des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville grâce à l'effort porté dans le domaine du logement, de l'habitat et de l'environnement urbain. Destiné à ranimer le marché de l'offre de logements dans les zones urbaines sensibles (ZUS), le PNRU doit permettre aux acteurs locaux de réaliser, plus facilement et plus rapidement, des projets de réhabilitation, de revalorisation et d'entretien courant mais, également, des programmes de construction ou de démolition et de reconstruction de plus grande ampleur.

Il prévoit une offre nouvelle de 250 000 logements locatifs sociaux, la réhabilitation de 400 000 logements locatifs sociaux, la démolition de 250 000 logements ainsi que des équipements publics et des aménagements urbains pour la période 2004-2011.

Il prévoit également la mobilisation par l'Etat de moyens exceptionnels, s'élevant à 4 milliards d'euros sur 8 ans. Ses capacités de subventions pour les 5 premières années du programme s'élèvent à 5,25 milliards d'euros permettant d'estimer les travaux engagés à 17 milliards d'euros sur 5 ans et à environ 30 milliards pour la durée du programme.

Dans le cadre de ce programme, l'agence nationale de rénovation urbaine constitue un outil opérationnel qui centralise le financement des opérations de rénovation.



L'agence nationale de rénovation urbaine, créée par la loi n° 2003-710 sous la forme d'un établissement public industriel et commercial (EPIC) a pour but de simplifier et d'accélérer les démarches des collectivités locales et des bailleurs sociaux désireux de mettre en œuvre des projets de rénovation urbaine dans les quartiers prioritaires, en regroupant dans un premier temps l'ensemble des financements du secteur.

Au lieu que ceux-ci soient contraints de s'adresser comme auparavant à divers organismes financiers et administratifs, l'agence devient leur interlocuteur unique et leur offre, de plus, la garantie de ses financements avec un calendrier arrêté.

En effet, l'agence globalise et pérennise les financements de l'Etat et des partenaires publics et privés engagés dans le programme défini par la loi précitée. En outre, elle apporte son soutien aux collectivités, aux établissements publics et organismes privés ou publics conduisant des opérations de rénovation urbaine. Elle met également en œuvre un plan global de rénovation urbaine pour faciliter le processus et permet d'agir efficacement dans la durée.

Enfin, l'ANRU participe, dans le cadre de la réforme globale de la décentralisation et de l'évaluation des politiques publiques, à l'évaluation d'un programme d'ampleur qui doit faire l'objet d'un débat par les collectivités locales concernées mais aussi devant la représentation nationale.

Au 15 octobre 2005, l'ANRU avait validé pour 15 milliards d'euros de travaux programmés sur les 5 années à venir (dont 4,8 milliards d'euros de subvention). 239 quartiers, où résident un million et demi d'habitants, sont déjà bénéficiaires du dispositif qui engage, en matière de logement : 58 700 constructions, 61 700 démolitions et 112 000 réhabilitations. L'aide de l'ANRU est majoritairement concentrée sur les quartiers prioritaires. A la même date, 131 projets sont passés en Comité d'Engagement. Votre rapporteur se félicite de ce bilan.

b) La relance du programme des zones franches urbaines (ZFU)

A la lumière des résultats très positifs des 44 ZFU initiées par le pacte de relance pour la ville en 1996, la loi du 1^{er} août 2003 a permis la création de 41 nouvelles zones franches à compter du 1^{er} janvier 2004 jusqu'au 31 décembre 2008. En effet, plus de 11 000 entreprises se sont installées dans ces zones de 1997 à 2001 et le nombre d'emplois créés est de l'ordre de 45 000. Ces résultats ont conduit dans un premier temps à rouvrir les 44 premières ZFU pour une nouvelle période de cinq ans de 2003 à 2007.

Les 41 nouvelles ZFU bénéficient d'exonérations fiscales (taxe professionnelle, impôt sur les sociétés, droits de mutation, taxe foncière sur les propriétés bâties) et sociales (exonérations des charges sociales patronales et des cotisations sociales maladie et maternité pour les artisans et les commerçants) identiques à la première génération. La loi a également permis la remise en place

du dispositif des zones de redynamisation urbaine pour quatre nouvelles années à partir de 2005.

Enfin, la loi du 1^{er} août 2003 permet aux associations situées dans les zones de redynamisation urbaine et les zones franches urbaines d'être exonérées des cotisations des charges sociales patronales, à l'instar des entreprises, mais seulement au titre des salariés résidant dans la zone concernée.

c) La création de l'observatoire national des zones urbaines sensibles

L'article 3 de la loi précitée crée un observatoire pour assurer le suivi de l'évolution des 751 ZUS ainsi que les moyens mis en œuvre dans ces zones. L'observation est fondée sur une série d'indicateurs précisés dans la loi et portant sur les principaux volets de la politique de la ville : l'emploi, le développement économique, la rénovation urbaine, l'éducation, la sécurité et la tranquillité publiques, etc.

Cet observatoire, placé auprès du ministre en charge de la ville, est rattaché, du point de vue fonctionnel, à la délégation interministérielle à la ville.

Le rapport du Gouvernement sur l'évolution des ZUS présenté, chaque année, à l'automne, s'appuie sur les travaux de cet observatoire.

Ainsi, dans son rapport du 24 octobre 2005, l'observatoire national des ZUS confirme l'importance des écarts entre les quartiers défavorisés et le reste des agglomérations.

S'agissant de l'emploi, l'observatoire constate qu'en ZUS, le taux de chômage des 15-59 ans atteint près de 21 %, soit le double de la moyenne nationale. Le fait d'être jeune, femme ou immigré expose davantage au risque de chômage. Ainsi, le taux de chômage des femmes immigrées originaires d'un pays non situé dans l'Union européenne atteint 38 %. L'observatoire constate également qu'en termes de contrats aidés, le contrat emploi solidarité (CES) constitue le dispositif privilégié pour l'accès à l'emploi dans les ZUS, avec 17 % de bénéficiaires dans ces quartiers. En revanche, les emplois jeunes et les contrats aidés du secteur marchand sont peu ciblés sur la population des ZUS.

En ce qui concerne la santé, l'observatoire relève l'existence de disparités d'accès à l'offre médicale. De fait, les ZUS comptent en moyenne six établissements de pratique médicale pour 5 000 habitants, contre quatorze dans les villes où elles sont situées. Cela étant, la situation est très variable selon les ZUS considérées. L'observatoire relève également des problèmes de surpoids et d'hygiène dentaire auprès des enfants des quartiers défavorisés.

Sur le plan éducatif, les écarts constatés en 2004 par rapport au reste du territoire se maintiennent. Ainsi, l'observatoire note que 6 % des élèves de 6^{ème} en zone urbaine sensible accusent un retard de 2 ans ou plus, contre 3 % dans les autres établissements. Le taux de réussite au brevet des collèges est de 66 % en

ZUS, contre 77 % en dehors des ZUS. Eu égard à l'enseignement supérieur, l'observatoire constate une spécialisation des étudiants des ZUS vers les filières les plus courtes et une présence très faible des classes préparatoires.

S'agissant de la sécurité, l'observatoire fait état d'une délinquance à peine plus importante en ZUS par rapport aux communes limitrophes : les ZUS totalisent une moyenne de 68 faits pour 1000 habitants en 2004, contre 65 dans les communes qui les environnent. La moyenne nationale est de 47 faits pour 1000 habitants.

Quant à son analyse des revenus, l'observatoire note que le revenu fiscal moyen en ZUS représente 61 % de la moyenne nationale, tandis que la part des ménages non imposés s'élève à 57 % contre 40 % dans le reste du pays. L'observatoire souligne également le manque de ressources fiscales dont disposent certaines communes ayant à gérer une ou plusieurs ZUS, alors même que ces communes font face à des charges sociales et urbaines très importantes.

Eu égard à la mobilité résidentielle, l'observatoire constate que, contre toute attente, les ZUS se caractérisent par une très forte mobilité. Il note également qu'en ZUS, les jeunes quittent moins facilement le domicile parental, ce phénomène s'expliquant notamment par leur faible niveau de diplôme et leurs difficultés d'insertion professionnelle.

Enfin, l'observatoire note un effet favorable du dispositif des zones franches urbaines (ZFU), constatant que 8 000 entreprises nouvelles s'étaient installées au 1^{er} janvier 2004 dans l'une des 38 premières ZFU de métropole créées en 1997.

2. La loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale

La loi de programmation pour la cohésion sociale, du 18 janvier 2005, représente une seconde étape.

La démarche adoptée par le plan de cohésion sociale, qui consiste à traiter ensemble les grands problèmes qui mettent en péril la cohésion de notre pays - tels que le chômage de longue durée, le chômage des jeunes, l'accroissement du nombre d'exclus, la crise du logement, le délitement des quartiers défavorisés, les discriminations, et la crise du système éducatif dans certaines zones - devrait bénéficier avant tout aux habitants des quartiers en difficultés.

Deux mesures concernent plus particulièrement la politique de la ville :

– la mise en place d'un programme de réussite éducative, doté de 1 469 millions d'euros d'ici 2009 : ce programme concerne prioritairement les zones urbaines sensibles, ou des enfants scolarisés dans un établissement relevant de l'éducation prioritaire. Il vise à prendre en considération, de manière individualisée, l'ensemble des obstacles à la réussite de l'enfant. Il repose sur la

mise en place d'équipes pluridisciplinaires de soutien avec des professionnels de différentes spécialités : enseignants, coordinateurs de ZEP-REP, éducateurs, animateurs, travailleurs sociaux, psychologues, pédopsychiatres, intervenants sportifs et culturels... ;

– la réforme de la dotation de solidarité urbaine (DSU).

La réforme de la dotation de solidarité urbaine depuis la loi n° 2005-32

La dotation de solidarité urbaine a été instituée par la loi n° 91-429 du 13 mai 1991. Elle a pour objet de « contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines confrontées à une insuffisance de leurs ressources et supportant des charges élevées ». Certaines communes cumulant un potentiel fiscal faible et de lourdes charges budgétaires ne peuvent souvent pas faire face à leurs charges de fonctionnement et encore moins d'investissement. Or, les projets menés dans le cadre de la politique de la ville prévoient toujours que la ville apporte au moins 20 % du financement total du projet, ce qui bloque de nombreux dossiers dans les villes les plus en difficultés.

La loi de programmation pour la cohésion sociale permet à la fois de réformer les modalités de répartition de la dotation de solidarité urbaine (DSU), renommée « dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale », afin de la recentrer sur les communes les plus en difficultés, et d'augmenter son montant sur la période 2005-2009.

Cependant, cette réforme ne s'applique pas aux villes de plus de 200 000 habitants. En effet, dans ces villes, les écarts de richesse entre quartiers permettent déjà une certaine péréquation au sein de la commune. Par ailleurs, une « clause de sauvegarde » est prévue : toutes les villes sont assurées de recevoir une dotation au moins équivalente à celle dont elles ont bénéficié en 2004. Enfin, la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale recevra un versement supplémentaire de 120 millions d'euros par an. En 2009, elle atteindra 1,2 milliard d'euros.

A travers la loi de programmation et d'orientation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003 et la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, le Gouvernement a affirmé son ambition d'intervenir sur l'ensemble des difficultés des quartiers sensibles, qu'elles soient urbaines, sociales ou économiques. Votre rapporteur s'en félicite.

II.— LE PROJET DE BUDGET DE LA POLITIQUE DE LA VILLE POUR 2006

Faisant l'objet d'une présentation clarifiée en application de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, le budget de la politique de la ville pour 2006 illustre la volonté du Gouvernement de poursuivre l'effort budgétaire engagé en faveur des quartiers en difficulté, dans le sillage de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

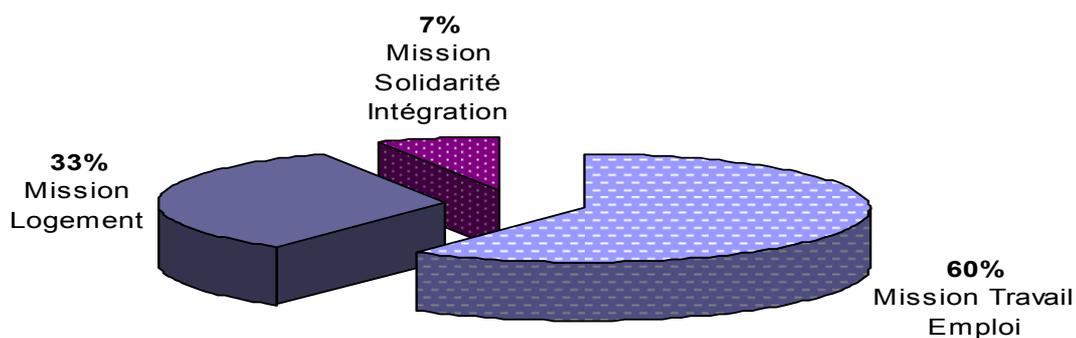
A.— UN BUDGET INTEGRE A LA MISSION « VILLE ET LOGEMENT »

Le budget consacré par l'Etat à la politique de la ville fait désormais l'objet d'une déclinaison en deux programmes, au sein de la mission « ville et logement » qui relève du ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.

1. Présentation de la mission « ville et logement »

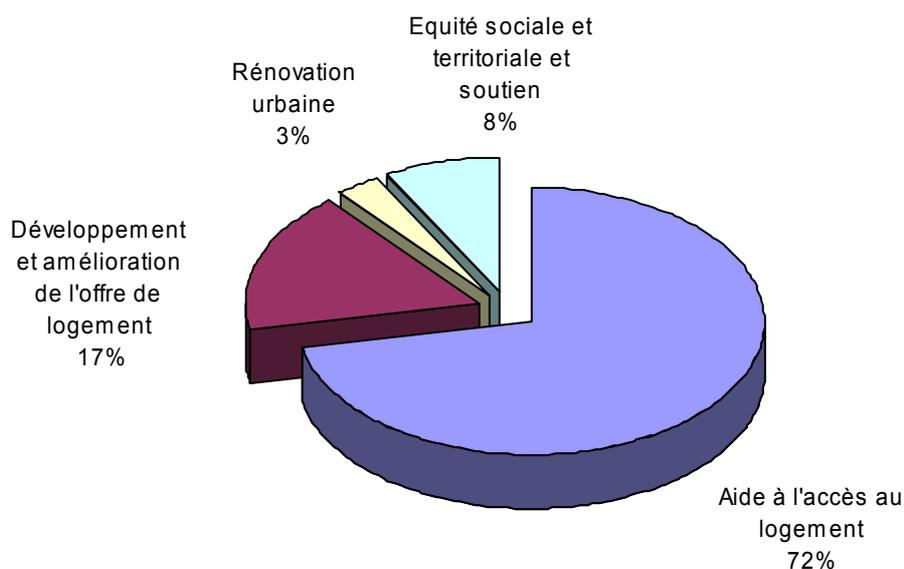
La mission « ville et logement » constitue 33 % des crédits de paiement du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.

REPARTITION DES CREDITS DE PAIEMENT ENTRE LES MISSIONS



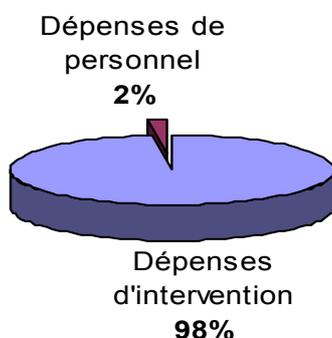
Le projet de budget de la mission pour 2006 s'élève à 7,22 milliards d'euros en autorisations d'engagement (contre 7,379 milliards d'euros en LFI pour 2005) et 7,19 milliards d'euros en crédits de paiement (contre 7,43 milliards d'euros en LFI pour 2005).

RÉPARTITION DES CRÉDITS DE PAIEMENT PAR PROGRAMME



La mission « ville et logement » a notamment pour objectif de réinsérer les zones urbaines sensibles (ZUS) dans la dynamique des agglomérations auxquelles elles appartiennent. La réalisation de cet objectif suppose la réduction progressive des écarts de développement entre ces zones et leur environnement et s'appuie sur la mise en œuvre concomitante de deux programmes de « rénovation urbaine » et d'« équité sociale et territoriale et soutien », ce dernier étant consacré au développement économique et social des quartiers prioritaires, pour un montant global de 890,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 843,7 millions d'euros en crédits de paiements.

REPARTITION DES CREDITS DE PAIEMENT PAR TITRE



Le ministère de la cohésion sociale poursuit quatre objectifs majeurs au titre de la mission « ville et logement ».

Tout d'abord, le projet de loi de finances prévoit la mise en œuvre dans le programme national de rénovation urbaine du principe d'une reconstruction pour chaque démolition de logements anciens. Cette action s'accompagne d'un indicateur de performance qui est le taux de couverture des démolitions par des reconstructions.

Le second objectif de la mission consiste à accroître et à améliorer l'offre de logements sociaux et de logements privés à loyers maîtrisés. Cet objectif se décline en deux actions principales : augmenter la production de logements sociaux notamment en zone tendue, d'une part, et améliorer l'offre de logements privés à loyers maîtrisés, également en zone tendue en particulier.

Le troisième objectif consiste à développer les volets « prévention », « emploi » et « éducation » de la politique de la ville. Dans ce cadre, trois priorités ont été dégagées en 2006 :

– conforter l'accompagnement social et la prévention de la délinquance dans le cadre de la politique de la ville à travers notamment l'intervention du Fonds d'intervention pour la ville (FIV) ;

– répondre aux besoins des enfants et des adolescents les plus en difficulté par la montée en charge du programme de réussite éducative, lancé en 2005 ;

– diminuer le nombre de demandeurs d'emploi dans les zones urbaines sensibles (ZUS).

L'objectif de l'État est de diminuer d'au moins 0,5 point l'écart avec le taux constaté dans les autres unités urbaines. Sa réalisation sera mesurée par l'écart entre le taux d'évolution annuelle du nombre de demandeurs d'emploi résidant dans les ZUS des unités urbaines dotées d'au moins une zone franche urbaine (ZFU) et celui constaté dans ces unités urbaines.

Enfin, le quatrième objectif de la mission est le soutien aux ménages les plus modestes pour se maintenir dans un logement. Rappelons en effet que les aides personnelles au logement représentent 72 % des crédits de la mission. L'objectif du ministère de la cohésion sociale en 2006 est d'aider les ménages disposant de ressources modestes à faire face à leurs dépenses de logement. Un indicateur permet de mesurer la part des crédits d'aides personnelles affectée aux bénéficiaires de minima sociaux, aux salariés et aux étudiants.

Les principales mesures de la mission en 2006

Outre le respect des engagements de l'État en matière de rénovation urbaine par l'attribution à l'ANRU d'une capacité d'engagement de 465 millions d'euros, les instruments traditionnels de la politique de la ville (Fonds d'intervention pour la ville) sont consolidés.

Il est également prévu la mise en place en 2006 de 260 équipes de réussite éducative. 88 400 emplois salariés bénéficieront par ailleurs d'exonérations de cotisations sociales en zones franches urbaines dont la compensation dans les comptes des régimes sociaux représentera une dépense pour l'État de 339 millions d'euros.

Une revalorisation des aides personnelles au logement de 1,8 % décidée par le Premier ministre sera appliquée au 1er septembre 2005 et aura des effets budgétaires en 2006. 100 000 logements locatifs sociaux seront financés en 2006, et les paiements aux organismes HLM seront accélérés.

Plus de 35 000 logements locatifs privés à loyers maîtrisés seront produits et 16 000 logements vacants seront remis sur le marché locatif, grâce aux aides de l'ANAH. Enfin, l'accession à la propriété sera confortée en 2006 par l'extension du prêt à taux zéro aux ménages gagnant entre 4 000 et 7 000 euros par mois dans les zones urbaines où le prix du logement est le plus élevé, notamment à Paris. Au total, les aides à l'accession à la propriété se traduiront en 2006 par une dépense fiscale de 515 millions d'euros.

2. Le programme « rénovation urbaine »

a) Les finalités générales du programme

Le programme « rénovation urbaine » sert de cadre à la mise en œuvre de la rénovation urbaine dont les principes ont été fixés par la loi n° 2003-710 précitée, modifiée dans le cadre du plan de cohésion sociale.

Ce programme vise à restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, les quartiers où le cadre bâti est le plus dégradé.

La stratégie de l'Etat et de ses partenaires consiste à :

– renouveler l'offre de logements sociaux pour l'adapter aux besoins de la population résidant dans les ZUS ;

– améliorer les conditions de vie dans ces quartiers en mettant fin à leur enclavement physique, en diversifiant leurs fonctions urbaines (grâce à la mise en place d'équipements pour l'accueil de services publics ou privés, tels que les commerces notamment) et en offrant un environnement de qualité ;

– renforcer la mixité sociale des ZUS en y soutenant la diversification de l'offre de logements (par le biais du développement de l'accession à la propriété, et de la lutte contre la dégradation de certaines copropriétés, et grâce au renforcement de la mobilité des occupants) afin d'y attirer de nouvelles catégories de populations ;

– réduire la spécialisation fonctionnelle de ces quartiers en favorisant leur développement économique, et ce, en complément des actions menées au titre du programme « équité sociale et territoriale et soutien » ;

b) L'environnement dans lequel s'inscrit le programme

Ce programme associe la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, les collectivités locales, les bailleurs sociaux, l'Union d'économie sociale du logement, l'Union sociale pour l'habitat, la Caisse des dépôts et consignations, l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat et l'Union européenne.

c) Les acteurs et le pilotage du programme

Le responsable du programme est la déléguée interministérielle à la ville et au développement social urbain (DIV).

d) Les modalités de gestion et les opérateurs du programme

Ce programme fait l'objet d'un budget opérationnel dont la déléguée interministérielle à la ville est responsable. La gestion des crédits est confiée à l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), établissement public créé par la loi précitée, dans le cadre d'une convention la liant à la DIV. Les opérations financées relèvent de la mise en œuvre des projets de rénovation urbaine validés par le comité d'engagement et le conseil d'administration de l'ANRU qui est représentée localement par un délégué territorial ⁽¹⁾.

e) Les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2006

Le programme « rénovation urbaine » sera doté de 305 millions d'euros en autorisations d'engagement (contre 415 millions d'euros en LFI pour 2005) et 233 millions d'euros en crédits de paiements (contre 226,6 millions d'euros en LFI pour 2005), répartis entre deux actions (action « logements participant à la rénovation urbaine », et action « aménagement des quartiers participant à la rénovation urbaine »).

f) Les deux actions constituant le programme

L'action « logements participant à la rénovation urbaine » regroupe les moyens consacrés au logement dans les zones urbaines sensibles. Ils sont principalement destinés à la démolition, la construction et la réhabilitation de logements locatifs sociaux. Ils permettent de soutenir les projets initiés par les collectivités locales, en lien avec les organismes bailleurs.

La dotation demandée en projet de loi de finances pour 2006 sera consacrée exclusivement au financement de dépenses d'intervention au bénéfice des bailleurs sociaux.

Etant donné le contenu des conventions validées par l'ANRU, les opérations portant sur la rénovation des logements dans les quartiers prioritaires représentent 70 % des autorisations d'engagements, soit 213,5 millions d'euros et 57 % des crédits de paiement du programme, soit 133 millions d'euros.

L'action « aménagement des quartiers participant à la rénovation urbaine » doit permettre la réalisation d'opérations d'aménagement urbain et de requalification des espaces de proximité, la création, la réhabilitation et la démolition d'équipements publics ou collectifs, la réorganisation des espaces propres à l'activité économique ou tout autre investissement concourant à la rénovation urbaine.

(1) Cf. supra la présentation de l'agence.

La dotation demandée en projet de loi de finances pour 2006 sera consacrée principalement au financement de dépenses d'intervention au bénéfice des bailleurs sociaux, des collectivités territoriales et d'autres acteurs locaux, prenant part au projet de rénovation.

L'action « aménagements des quartiers participant à la rénovation urbaine » s'inscrit dans le programme de rénovation urbaine arrêté par la loi n° 2003-710 précitée. Cette action doit permettre le financement des projets relatifs à :

- l'aménagement urbain et la requalification des espaces de proximité ;
- la création, la réhabilitation et la démolition d'équipements publics ou collectifs ;
- la réorganisation du foncier permettant l'émergence d'une offre d'habitat diversifiée et le développement de l'activité économique.

Etant donné le contenu des conventions validées par l'ANRU, le financement des projets relatifs à l'aménagement des quartiers mobilisera, en 2006, 91,5 millions d'euros, soit 30 % des autorisations d'engagement du programme. L'Etat versera à l'ANRU 57 millions d'euros en crédits de paiement.

En outre, une partie des crédits destinés à couvrir les besoins de paiements des opérations antérieures est également intégrée à cette action, à hauteur de 43 millions en 2006.

3. Le programme « équité sociale et territoriale et soutien »

a) Les finalités générales du programme

Conçus, à l'origine, comme des quartiers essentiellement résidentiels offrant une première étape dans le logement des ménages, les zones urbaines sensibles ont connu deux évolutions convergentes : d'une part, l'obsolescence de leur offre d'habitat a été telle que ces quartiers se sont « spécialisés » dans l'accueil de ménages à faibles ressources et/ou d'origine étrangère particulièrement vulnérables. D'autre part, l'inadaptation des centres commerciaux et de services a progressivement affaibli leur diversité fonctionnelle.

C'est pourquoi ces territoires présentent d'importants écarts de développement par rapport à leur environnement d'un point de vue économique et social.

L'enjeu, pour l'Etat et les collectivités locales, consiste donc à réduire ces écarts de développement en adaptant leurs interventions aux spécificités de ces territoires et aux besoins de leurs habitants.

L'objectif du programme est donc double. Il s'agit :

– tout d’abord de réduire la vulnérabilité sociale et économique des habitants des quartiers en difficulté : c’est pourquoi ce programme a pour objet l’adaptation de l’offre de services aux besoins des populations ;

– et de renforcer la mixité fonctionnelle et sociale de ces quartiers.

b) L’environnement du programme

Ce programme associe les principaux ministères (intérieur, éducation nationale, justice, défense, emploi, travail et cohésion sociale, jeunesse et sports), le fonds d’action et de soutien pour l’intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD), les collectivités locales et l’Union européenne.

c) Les acteurs et le pilotage du programme

Le responsable du programme est la déléguée interministérielle à la ville et au développement social urbain.

d) Les modalités de gestion et les opérateurs du programme.

Ce programme fait l’objet d’un budget opérationnel central et de budgets opérationnels de programme dont la responsabilité est confiée aux préfets de région. Il se décline en trois actions :

– l’action « prévention et développement social » qui vise à lutter contre la vulnérabilité sociale des habitants des zones urbaines sensibles dans les domaines de la réussite scolaire, de la santé, de la maîtrise de la langue. Au titre de la prévention, le programme « équité sociale et territoriale et soutien » veillera à faciliter l’accès au droit des habitants et à développer la médiation sociale. La prévention de la délinquance juvénile pourra s’appuyer sur le dispositif « Ville, vie, vacances » qui propose aux jeunes, pendant les périodes de congés scolaires, des activités sportives et artistiques. Cette action est dotée, en 2006, de 199 millions d’euros d’autorisations d’engagement et de 219 millions d’euros de crédits de paiement ;

– l’action « revitalisation économique et emploi », qui a pour objet de soutenir le développement économique des quartiers les plus fragiles et de favoriser l’insertion professionnelle de leurs habitants. Elle est dotée de 352 millions d’euros en autorisations d’engagement et de 357 millions d’euros de crédits de paiement. Elle inclut les compensations, à hauteur de 339 millions d’euros, d’exonérations de charges sociales dont bénéficient les entreprises qui exercent leur activité dans une zone franche urbaine. En 2006, 88 400 salariés bénéficieront de cette mesure qui concerne, en priorité, les habitants des zones urbaines sensibles souvent exclus du marché du travail du fait de leurs faibles qualifications professionnelles et de discriminations à l’embauche dont ils peuvent être victimes. En plus de ces exonérations de charges sociales, les entreprises implantées en zones franches urbaines bénéficient d’une mesure

d'exonération d'impôt sur les sociétés, représentant une moindre recette fiscale de 205 millions d'euros en 2006 ;

– l'action « stratégie, ressources et évaluation », qui sert de cadre à l'ensemble des fonctions d'animation de la politique de la ville. Elle est dotée de 34 millions d'euros.

e) Les crédits du programme

Le programme sera doté de 585, 5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 610,7 millions d'euros en crédits de paiement, répartis entre les trois actions précitées.

4. Les changements de périmètre prévus par le projet de loi de finances

Le budget de la ville fait l'objet d'un changement de périmètre, en intégrant, au sein du programme « équité sociale et territoriale et soutien » les exonérations de charges sociales dont bénéficient les entreprises exerçant leur activité dans l'une des 85 zones franches urbaines.

B.— LES ORIENTATIONS CLEFS DU BUDGET

1. Un budget permettant d'assurer la montée en puissance du programme national de rénovation urbaine (PNRU)

En 2006, le PNRU poursuivra sa montée en puissance : l'Etat ouvrira 465 millions d'euros de moyens d'engagement pour l'ANRU en 2006, comme ce fut le cas en 2005, conformément à la loi n° 2003-710 précitée.

2. Le développement des volets « prévention », « emploi » et « éducation » de la politique de la ville

Dans le cadre des volets « prévention », « emploi » et « éducation » de la politique de la ville, le Gouvernement entend poursuivre trois objectifs :

– tout d'abord, conforter l'accompagnement social et la prévention de la délinquance dans le cadre de la politique de la ville à travers notamment l'intervention du fonds d'intervention pour la ville (FIV) ;

– ensuite, répondre aux besoins des enfants et des adolescents les plus en difficulté par la montée en charge du programme de réussite éducative, lancé en 2005 ;

– et enfin, diminuer le nombre de demandeurs d'emploi dans les zones urbaines sensibles (ZUS). L'objectif du Gouvernement est de diminuer d'au moins 0,5 point l'écart avec le taux constaté dans les autres unités urbaines. Sa

réalisation sera mesurée par l'écart entre le taux d'évolution annuelle du nombre de demandeurs d'emploi résidant dans les ZUS des unités urbaines dotées d'au moins une zone franche urbaine (ZFU) et celui constaté dans ces unités urbaines.

3. Les exonérations en zone franche urbaine

Les entreprises qui exercent une activité en zone franche urbaine bénéficieront :

– d'exonérations de charges sociales pour un montant de 339 millions d'euros,

– et d'une exonération d'impôt sur les sociétés (soit une dépense fiscale de 205 millions d'euros).

4. L'augmentation de la dotation de solidarité urbaine

Enfin, le montant de la dotation de solidarité urbaine augmentera de 120 millions d'euros en 2006, soit un montant total de 779 millions d'euros, contre 635 millions d'euros en 2004 et 759 millions d'euros en 2005.

III.— DEVELOPPER L'ACCESSION SOCIALE A LA PROPRIETE : UN OUTIL EN FAVEUR DE LA MIXITE SOCIALE

Après avoir souligné les nombreux avantages que présente l'accession à la propriété en général, et l'accession sociale à la propriété en particulier, tant du point de vue individuel que collectif, votre rapporteur exposera l'ensemble des outils actuellement à disposition du politique, pour développer une politique ambitieuse d'accession sociale.

A.— L'ACCESSION A LA PROPRIETE PRESENTE DE NOMBREUX AVANTAGES

L'accession à la propriété présente de nombreux avantages, tant du point de vue individuel que collectif.

1. Répondre aux aspirations des ménages

L'accession à la propriété correspond à une **aspiration de beaucoup de ménages**, et présente des avantages évidents, qu'il s'agisse de la réalisation d'un parcours résidentiel, de la **préparation de la retraite**, du souhait de transmettre un **patrimoine** à ses enfants, ou d'un désir de **stabilité résidentielle**.

2. Favoriser la mixité sociale

Au-delà des avantages pour l'accédant à la propriété, il convient également de mettre cette politique en perspective avec d'autres enjeux, **collectifs** cette fois, tels que la **mixité sociale** et la diversité des statuts d'occupation, ou encore la stabilité des populations.

B.— LES OUTILS PERMETTANT DE DEVELOPPER UNE POLITIQUE AMBITIEUSE D'ACCESSION SOCIALE A LA PROPRIETE

La France, bien qu'elle se situe dans la moyenne des Etats membres de l'Union européenne en matière d'accession à la propriété avec **un taux de propriétaires occupants s'élevant à 54 %**, se situe bien en deçà de pays comme la Grèce (74 %) ou l'Espagne (83 %).

C'est la raison pour laquelle votre rapporteur estime qu'une politique ambitieuse en la matière mérite d'être menée. Il se félicite, à cet égard, de l'existence d'un dispositif de prêt à taux zéro, qui, de surcroît, a été réformé dans un sens plus « social » et plus familial. Il rappelle toutefois que le prêt à taux zéro n'est pas le seul dispositif existant dans ce domaine.

1. Le dispositif du prêt à taux zéro

a) Le prêt à taux zéro, avant 2005

Initialement, le dispositif du prêt à taux zéro, créé en 1995 sous le gouvernement Juppé, permettait, sous conditions de ressources, à des ménages de bénéficier d'une avance remboursable ne portant pas intérêt pour la première acquisition de leur résidence principale. Les établissements de crédit ayant signé une convention de distribution avec l'Etat recevaient, pour chaque prêt octroyé, une subvention de l'Etat équivalant au coût de l'absence d'intérêt. Ce dispositif de prêt complémentaire sans intérêt pour les personnes physiques acquérant pour la première fois un logement représentait, dans les faits, jusqu'à 20 % du coût du logement. Son remboursement ne commençait qu'après l'amortissement de tous les autres emprunts.

Le prêt à 0 % pouvait financer des opérations de construction ou d'acquisition d'un logement neuf, d'acquisition-amélioration d'un logement existant, et la location-accession pour chacun des types d'opérations précédents.

Il était destiné, sous conditions de ressources, aux personnes physiques qui acquéraient un logement pour l'occuper en tant que résidence principale et qui n'avaient pas été propriétaires de leur résidence principale au cours des 2 dernières années précédant l'offre de prêt.

Le montant du prêt à 0 % devait être égal au plus petit des trois montants suivants :

- le montant maximal de prêt, variant lui-même en fonction de la composition du ménage et de la localisation géographique ;
- le produit de la quotité d’opération ;
- 50 % du total du montant des autres prêts d’une durée supérieure à 2 ans concourant au financement de l’opération.

Le prêt à 0 % ne pouvait être cumulé avec les anciens prêts aidés par l’Etat en accession à la propriété (PAP), les anciennes primes à l’amélioration de l’habitat (PAH), les subventions de l’agence nationale pour l’amélioration de l’habitat (ANAH) ou les anciennes réductions d’impôts sur intérêts d’emprunt. Toutefois, cette règle de non-cumul ne s’appliquait pas pour la réalisation de travaux d’adaptation d’un logement lorsque le handicap survenait postérieurement à l’entrée dans les lieux. Le prêt à 0 % ne pouvait pas être cumulé avec le bénéfice du nouveau dispositif de location-accession défini par le décret n° 2004-286 du 26 mars 2004. En outre, il ne pouvait être accordé qu’un prêt par opération et par ménage.

Les modalités de remboursement du prêt à 0 % dépendaient du revenu imposable du ménage, apprécié comme en matière de plafonds de ressources. Cette forme de modulation des conditions de remboursement de l’aide publique permettait d’ajuster les charges de remboursement aux capacités financières des ménages. Le prêt à 0 % était distribué par les établissements de crédit habilités à cet effet par convention avec l’Etat. Ce dernier versait aux établissements de crédit conventionnés une subvention destinée à compenser l’absence d’intérêt.

b) En 2003, de nouvelles conditions d’éligibilité ont été définies

Le décret n° 2003-1391 du 31 décembre 2003 et l’arrêté du même jour, publiés au JO du 1^{er} janvier 2004, ont fixé de nouvelles conditions d’éligibilité au prêt à taux zéro.

Le prêt à 0 % a ainsi été attribué sur la base des revenus que les ménages ont perçus au titre de l’année n-1. Le décret du 31 décembre 2003 a en outre créé un mécanisme de pénalité financière, destiné à traiter les écarts entre les revenus mentionnés par les ménages dans leur déclaration sur l’honneur et ceux figurant sur leur avis d’imposition N-1. Ce dispositif avait pour objet d’inciter les ménages à produire une déclaration sur l’honneur fiable et représentative de leurs ressources.

c) Une nouvelle réforme en 2005 : un prêt à taux zéro plus, plus familial et plus social

Les objectifs poursuivis par le Gouvernement dans le cadre de la réforme du prêt à taux zéro, mise en œuvre par la loi de finances initiale pour 2005 étaient les suivants :

– élargir le nombre de ménages aidés au-delà des seuls ménages modestes. Quelque 150 000 familles supplémentaires pourraient profiter chaque année de ce nouveau dispositif, soit 250 000 bénéficiaires. Grâce au relèvement des plafonds de ressources, le nouveau mécanisme d'aide profiterait autant aux foyers intermédiaires qu'aux foyers les plus pauvres ;

– favoriser les familles en majorant la bonification en fonction du nombre de personnes appartenant au foyer ;

– aider les plus défavorisés, en améliorant les conditions de remboursement pour les accédants disposant des ressources les plus modestes.

Pour rendre possibles ces améliorations, le Gouvernement a modifié le mode de financement du prêt à 0 %. Avant la réforme, le coût de l'absence d'intérêt était pris en charge par l'Etat au moyen de subventions versées aux établissements de crédit. Désormais l'absence d'intérêt sera compensée par un crédit d'impôt sur l'impôt des sociétés accordé aux banques qui distribueront ce prêt à 0 % renforcé.

2. Les autres dispositifs d'aide à l'accession à la propriété

a) Le prêt à l'accession sociale (PAS)

Son but est de sécuriser l'accession à la propriété des ménages aux ressources modestes. Il s'agit d'un prêt conventionné spécifique, réservé à des ménages dont les revenus ne dépassent pas des plafonds de ressources. Les PAS sont distribués par les établissements de crédit qui adhèrent au fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (FGAS). Ce fonds est destiné à indemniser les établissements prêteurs des pertes supportées lorsque le bénéficiaire n'est plus en mesure de payer ses mensualités. Pour l'emprunteur, l'intérêt du PAS réside dans le fait qu'après indemnisation, l'établissement de crédit doit abandonner toute poursuite contre lui.

b) Le prêt social de location accession

Le dispositif, créé en 1984, a été amélioré en 2004. Le nouveau mécanisme donne la possibilité à des ménages modestes d'acquérir un logement dans des conditions optimales de sécurité. Pendant la phase locative, le logement appartient à une personne morale opératrice de location-accession, et l'opérateur finance le logement à l'aide d'un PSLA. A l'issue de cette première phase, le ménage peut se porter acquéreur ou non de son logement pour un prix minoré forfaitairement pour chaque année de phase locative.

c) Les aides personnelles au logement

Leur rôle est de faciliter l'accession à la propriété des ménages modestes et de constituer un dispositif de sécurisation. En effet, ces aides diminuent de

façon significative le taux d'effort des ménages à ressources modestes souhaitant accéder à la propriété.

d) Les fonds d'aides aux accédants en difficulté.

Ils sont destinés à des catégories spécifiques d'emprunteurs, que sont les bénéficiaires d'un PAP.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du mardi 25 octobre 2005, la Commission a entendu M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement et Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité, sur les crédits de la mission « ville et logement » pour 2006.

Le Président Patrick Ollier a souhaité la bienvenue à M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement et à Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité. La Commission abordant l'examen des crédits de la mission « ville et logement » du projet de loi de finances pour 2006, mission qui illustre la poursuite de la politique pluriannuelle de cohésion sociale engagée par le ministre, il s'est félicité que le cap défini par la loi de programmation de janvier 2005, en matière de construction de logements sociaux et de réhabilitation de logements anciens notamment, soit tenu. Il s'est en outre réjoui des mesures contenues dans le projet de loi d'engagement national pour le logement, et tout particulièrement de l'application d'un taux de TVA réduit aux opérations d'accession sociale à la propriété, et a demandé au ministre de bien vouloir donner à la Commission quelques précisions sur ce dispositif au terme de la présentation des crédits du ministère.

M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, a souligné que la mission « ville et logement » doit être replacée dans un contexte plus large. La crise du logement est profonde, et toute la chaîne est affectée car le mal a pris racine il y a une quinzaine d'années. Dans les années 1970, et pendant dix à quinze ans, on a construit en France environ 450 000 logements chaque année, dont 80 000 logements conventionnés, et l'on a même connu des pics de 500 000 logements. On peut certes discuter la qualité de ces constructions, mais le pays était équipé pour les réaliser. L'Etat, très présent dans le dispositif, intervenait beaucoup. Le rattrapage nécessaire a donc eu lieu pendant un certain temps, puis la décentralisation est venue sans que des conventions soient passées à ce sujet entre les partenaires. Le logement a depuis lors fait l'objet d'actions disparates, si bien que l'on s'est progressivement trouvé construire un nombre de logements inférieur de près de moitié au nombre atteint pendant les années historiques, le nombre de logements conventionnés étant lui-même divisé par deux. Certes, la situation variait selon les années, mais les retards cumulés ont fait peser une pression très forte sur l'ensemble du parc, et rendu très difficile la constitution d'équipes. L'ensemble de la chaîne de production a été touché de proche en proche : on a fait moins de ZAC et de SEM d'aménagement, la Caisse des dépôts et consignations s'est faite moins présente et, à mesure que l'activité décroissait, toute l'ingénierie publique et privée se retirait du secteur. On a par ailleurs constaté la concentration des difficultés dans certaines zones particulièrement frappées par le chômage et confrontées à des problèmes urbains

complexes. Des secteurs entiers se sont dégradés très rapidement, comme l'a montré le rapport publié en 2002 par la Fondation Abbé Pierre.

Le ministre a cependant considéré qu'il fallait, malgré tout, se garder de certaines idées fausses, et en particulier de celle selon laquelle la commune, autorité publique compétente, rechignerait à construire des logements sociaux. Il peut se trouver des cas particuliers mais, en réalité, la courbe de la réduction générale des constructions de logement est exactement parallèle à la courbe descendante de fabrication de logements conventionnés. Autrement dit, c'est l'acte même de construire qui est devenu difficile.

C'est pourquoi le ministre a réuni, il y a deux ans, tous ceux qui concourent au logement, social ou non, pour définir les mesures propres à sortir de la crise. Un accord s'est fait, qui s'est traduit dans la loi de cohésion sociale, en contrepartie duquel le secteur HLM s'est engagé à doubler, voire tripler le parc dans les cinq années suivantes. Cet accord, signé le 21 décembre 2004, est, dans l'ensemble, respecté et de 75 000 à 76 000 logements sociaux auront été financés en deux ans. Par ailleurs les dispositifs fiscaux mis au point ont permis de relancer la construction, si bien qu'au 31 décembre 2005 on atteindra vraisemblablement 400 000 mises en chantier et environ 550 000 dépôts de demandes de permis de construire. Il reste à maintenir cet effort durablement et à l'amplifier, sachant que ni la crise du logement, ni la dégradation du logement conventionné ne se font sentir de manière homogène sur le territoire.

Le budget du logement reprend les engagements pris dans le plan de cohésion sociale et, pas plus en 2005 qu'en 2006, il n'y aura de problème de financement du logement social. La difficulté sera plutôt de maintenir une pression suffisante pour que les dossiers sortent et de parvenir à reconstituer l'offre foncière au cours des années à venir.

Le ministre a souligné que le montant alloué au plan de rénovation urbaine diffère de 100 millions d'euros de ce que prévoit le plan. Le solde du fonds de rénovation urbaine (FRU) de la Caisse des dépôts et consignations a bien été affecté au logement pour 100 millions en autorisations d'engagement et 60 millions en crédits de paiement. Quant au prêt à taux zéro (PTZ), jusqu'à présent budgétisé, il se traduit maintenant par un effort fiscal, ce qui explique l'apparente contradiction des chiffres. Pour ce qui est de l'aide personnalisée au logement (APL), on peut être surpris que sa revalorisation de 1,8 % le 1^{er} septembre 2005 n'apparaisse pas dans les chiffres prévus pour 2006, d'autant que l'arrêté pris l'année dernière permet désormais de la réaffecter à ceux qui ont des difficultés de paiement de loyer s'ils sont de bonne foi. L'explication tient au fait que le montant retenu a été évalué en tenant compte de la réduction du nombre des bénéficiaires du taux maximal, calculée en fonction des simulations de retour à l'emploi de l'UNEDIC.

N'apparaissent pas dans le budget, a précisé le ministre, certaines mesures complémentaires qui auront un puissant effet de levier, à commencer par la

diminution des taux, qui, après plusieurs baisses consécutives, sont aujourd'hui de 3 %. L'allègement du coût du foncier dans les prêts locatifs à usage social (PLUS) et les prêts locatifs sociaux (PLS) par l'allongement à 50 ans de la durée autorisée des emprunts est l'autre mesure propre à améliorer de 8 % l'équilibre des opérations de logement conventionné.

Ne figure pas davantage dans le budget la mesure destinée à favoriser l'accession sociale à la propriété qu'est la réduction de 19,6 % à 5,5 % de la TVA sur les opérations d'accession. Dans un premier temps, ce sera fait dans les zones de redynamisation urbaine (ZRU) parce que de grands espaces y sont disponibles, que les maires le souhaitent et que l'on constate une volonté partagée de tous les acteurs. L'objectif est que le coût de l'accession sociale à la propriété soit au maximum de 8 % supérieur à la location d'un logement du même type. Le ministre a dit espérer que la mesure aurait un effet de levier très fort. Il a observé que l'engagement pris par l'Etat que des logements soient construits sur de nombreuses parcelles, répertoriées de longue date, appartenant à la SNCF, à Voies navigables ou encore à RFF ne transparait pas non plus dans le budget. Pourtant, 153 opérations sont prévues, qui permettront de réaliser plus de 20 000 logements, dont deux tiers de logements en Ile-de-France. Une délégation interministérielle a été constituée à cette fin. Enfin, trois zones d'intérêt national ont été définies en Ile-de-France : Seine amont, Seine aval – le pays mantois - et le plateau de Massy-Saclay.

Tels sont les principaux éléments du budget du logement, mais chacun sait, a observé le ministre, qu'un budget n'est que l'accompagnement d'une action nécessaire. Il n'était pas concevable que la France, qui n'a de problèmes fonciers que de court terme, ne rattrape pas son retard. Qu'à dater du 1^{er} janvier prochain, la Caisse des dépôts et consignations puisse accorder aux collectivités territoriales et aux OPHLM des prêts d'acquisition foncière, sur simple déclaration, sur 50 ans sans opération désignée autre que « logement » y contribuera également.

Le ministre a ensuite brièvement évoqué le projet de loi relatif à l'engagement national pour le logement, qui fixera le cadre législatif général de la politique souhaitée par le Gouvernement et par les collectivités territoriales, dont l'abaissement à 5,5 % du taux de TVA sur les opérations d'accession. A cela s'ajouteront les effets des ordonnances simplifiant le permis de construire et permettant la résorption plus rapide de l'habitat indigne, et ceux de la réforme, voulue par tous, du statut de l'OPAC, ainsi que la modification de l'ANAH qui lui permettra d'intervenir plus largement. Le texte définira le cadre juridique plus ferme qui fondera la décision libre des collectivités locales qui le souhaitent, d'imposer une certaine proportion de logements sociaux dans les programmes de construction.

Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité, a indiqué qu'en 2006 les moyens d'engagement alloués aux programmes « rénovation urbaine » et « équité sociale et territoriale et soutien » atteindront 1,051 milliard d'euros – dont 465 millions d'euros destinés à l'ANRU –, les

moyens de paiement s'élevant au total à 904 millions d'euros. Priorité sera donnée à l'accélération du programme de rénovation urbaine, à la sanctuarisation des crédits spécifiques du fonds d'intervention pour la ville (FIV) et de l'opération « ville, vie, vacances », et aux programmes de réussite éducative.

Pour ce qui est de la rénovation urbaine, 131 projets portant sur 240 quartiers ont été examinés par le comité d'engagement, pour un total de 4,8 milliards d'euros devant servir à 61 700 démolitions, 58 700 constructions et 112 000 réhabilitations. D'ici à 2011, 250 000 logements sociaux situés en zone urbaine sensible (ZUS) auront été démolis et 400 000 réhabilités. Ce programme de réhabilitation urbaine, qui a un objectif de mixité sociale, sera renforcé par la réduction à 5,5 % du taux de TVA prévue dans le projet de loi d'engagement national pour le logement.

Le programme « équité sociale et territoriale et soutien », complémentaire du programme de rénovation urbaine, regroupe tous les moyens d'intervention de la politique de la ville. Il intègre 339 millions d'euros d'exonération de charges sociales pour les programmes de zones franches urbaines, ainsi que les moyens de fonctionnement de la délégation interministérielle à la ville (DIV), hors frais de personnel. A cela s'ajoutent les effets de la réforme de la dotation de solidarité urbaine (DSU), dotée en 2005 de 120 millions d'euros complémentaires, dont 808 communes ont bénéficié. La DSU augmentera du même montant en 2006. Il est par ailleurs proposé de reconduire la dotation exceptionnelle de 20 millions d'euros pour les communes de moins de 10 000 habitants et d'étendre aux communes de plus de 200 000 habitants les règles de répartition, sans incidence pour les autres communes.

Le programme « équité sociale et territoriale et soutien » est axé sur la prévention, l'éducation et l'emploi. 62 millions d'euros seront consacrés à la prévention de la délinquance, dont 9 millions aux opérations « ville, vie, vacances » et 10 millions à la justice de proximité. Par ailleurs, grâce aux outils prévus dans le cadre du plan de cohésion sociale, le dispositif des adultes relais fera l'objet d'une nouvelle approche. Tous les postes venant à échéance en 2006 seront reconduits sous la forme de contrats d'accompagnement vers l'emploi, ce qui permettra aux titulaires de bénéficier de formations ; jusqu'à présent, les adultes relais n'avaient que des contrats à durée déterminée (CDD) de trois ans, qui ne prévoyaient aucune formation particulière. Enfin, 8 millions d'euros seront consacrés au financement des chargés de mission « prévention ».

Le programme de réussite éducative a été doté de 1,45 milliard d'euros sur cinq ans ; les crédits seront de 62 millions d'euros dès 2006. Plus de 200 équipes ont déjà été installées, et 185 communes ont présenté des dossiers. Le Gouvernement veut amplifier ce programme, notamment par la création des internats de réussite éducative, dont cinq existent à ce jour.

S'agissant de la revitalisation économique et de l'emploi, les entreprises exerçant leur activité dans des zones franches urbaines (ZFU) bénéficieront

d'exonérations de charges à hauteur de 339 millions d'euros et d'exonérations d'impôt sur les bénéficiaires des sociétés. Dix millions d'euros seront consacrés à la revitalisation économique dans le cadre des contrats de ville. Pour mémoire, on compte 88 400 salariés dans les ZFU.

Enfin, a souligné la ministre déléguée, l'emploi et la prévention seront les thèmes du comité interministériel à la ville qu'il a été proposé au Premier ministre de réunir à la fin de 2005.

M. Philippe Pemezec, rapporteur pour avis pour les programmes « rénovation urbaine » et « équité sociale et territoriale et soutien » a dit sa satisfaction de voir le Gouvernement mettre fin à l'empilement des dispositifs et à la multiplicité des sources de financement qui caractérisaient la politique de la ville. Le dispositif est aujourd'hui plus clair, ce qui est heureux car l'actualité, hautement préoccupante, montre l'urgence qu'il y avait à agir. Le rapporteur pour avis s'est félicité que les crédits annoncés soient au rendez-vous, que les plafonds d'octroi du PTZ aient été revus à la hausse, et a salué le travail de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), ainsi que les programmes de prévention, d'éducation, d'emploi, de sécurité et de santé, qui concourent à la mixité.

Tout en jugeant très satisfaisant le projet de budget, le rapporteur pour avis a estimé que deux sujets de préoccupations demeurent. En premier lieu, le projet de loi d'engagement national pour le logement ne prévoit pas grand chose en faveur de l'acquisition des logements sociaux par leurs occupants, hormis la réduction du taux de TVA. Comme les offices HLM ne veulent pas vendre, ou qu'ils mettent en vente à des prix dissuasifs, sans doute conviendrait-il de les inciter à vendre à un prix raisonnable, et ce partout où le parc est important.

Il a regretté, en second lieu, que soit modifié le dispositif « Robien », vieux de deux ans seulement, et qui crée à la fois des emplois et des recettes non négligeables pour l'Etat, et a jugé que mieux vaudrait se contenter d'en limiter les excès éventuels.

Il a enfin annoncé qu'il inviterait la Commission à émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « ville et logement ».

M. Jean-Pierre Abelin, rapporteur pour avis pour les programmes « aide à l'accès au logement » et « développement et amélioration de l'offre de logement », a constaté que les crédits prévus pour ces deux programmes traduisent en termes budgétaires la poursuite du plan de cohésion sociale et la mise en œuvre de l'engagement national pour le logement.

La loi de programmation pour la cohésion sociale comportait, a-t-il rappelé, un volet « logement » dont l'objectif était de remédier à la crise du logement social due à l'insuffisance du nombre des constructions au cours des dix à quinze dernières années, en prévoyant pour cela les crédits nécessaires à la construction de 100 000 logements sociaux par an entre 2005 et 2009. Cette programmation, qui apparaissait dans la loi de finances initiale pour 2005, est

confirmée dans le projet de loi de finances pour 2006. En effet, 482 millions d'euros en autorisations d'engagement sont inscrits pour le développement et l'amélioration du parc locatif social en 2006, ce qui permettra le financement de 100 000 logements locatifs sociaux et de 40 000 réhabilitations hors programme national de rénovation urbaine. La dotation en crédits de paiement destinée aux opérations locatives sociales augmente de 15 % par rapport à 2005, ce qui permettra d'accélérer les paiements aux organismes HLM et de répondre ainsi à une demande ancienne. En outre, 250 millions d'euros supplémentaires destinés au logement social seront ouverts dès 2005.

Le rapporteur pour avis s'est également réjoui que le plan d'engagement national pour le logement prévoit l'amélioration des conditions de prêt au logement social et facilite la mise à disposition de terrains pour la construction de logements. Les moyens d'engagement de l'ANAH sont portés à 505 millions d'euros en 2006 contre 417 millions en 2004 et 487 millions en 2005. Les aides versées par l'Agence permettront la production de plus de 35 000 logements privés à loyers maîtrisés, la remise sur le marché locatif de 16 000 logements vacants et la réhabilitation de 39 000 logements indignes. Le rapporteur pour avis a déploré le gel de 40 millions d'euros de crédits de l'ANAH intervenu en 2005, soulignant que l'ensemble des parlementaires est sensible à l'action de l'Agence, qui sera encore amplifiée par la future loi sur le logement.

S'agissant de l'accession sociale à la propriété, le projet de loi relatif à l'engagement national pour le logement prévoit, a-t-il souligné, d'appliquer un taux de TVA réduit à 5,5 % lorsque les opérations s'effectueront dans le cadre d'un projet de rénovation urbaine. Il s'est en outre félicité de la revalorisation de 1,8 % des aides personnalisées au logement. Il a par ailleurs noté que la nouvelle présentation du projet de budget permet de prendre la mesure de l'importance des mécanismes fiscaux dans les politiques du logement et de la ville, en montrant que les dépenses fiscales, qui s'élèvent à 9,96 milliards d'euros, dépassent largement les crédits budgétaires, qui sont de 7,2 milliards d'euros, et que l'abaissement à 5,5 % du taux de TVA sur les travaux dans le logement constitue près de la moitié du total des aides fiscales accordées au logement ; ce dispositif, a-t-il estimé, doit être pérennisé.

Il a ensuite demandé au ministre de donner son sentiment sur l'application du plan de cohésion sociale dans le secteur du logement, notamment quant à la mobilisation des acteurs, au rythme de consommation des crédits et aux conséquences possibles d'un échec à renouveler l'offre foncière.

S'agissant du volet fiscal, il a rappelé que le bénéfice du prêt à taux zéro était étendu aux foyers gagnant jusqu'à 7 000 euros par mois. Cependant, une grande partie du fonds de garantie à l'accession sociale (FGAS) ayant été prélevée au profit du budget de l'État, cinq banques ont menacé de suspendre la distribution des prêts aidés, et ce dès le 1^{er} décembre selon certains journaux. Aussi a-t-il interrogé le Gouvernement sur la réalité et la portée de cette menace, et sur les négociations éventuellement en cours avec les banques.

Poursuivant son propos, le rapporteur pour avis a estimé que le dispositif « Robien » fonctionnait bien : 60 000 logements en ont bénéficié en 2004 et le nombre sera sans doute équivalent en 2005. Toutefois, l'augmentation du coût du dispositif, passé de 80 millions d'euros en 2004 à 190 millions en 2005 et à 300 millions en 2006, ayant suscité certaines critiques et amené le ministre à annoncer un recentrage sur les marchés tendus, ainsi qu'un nouveau dispositif fiscal destiné à encourager l'investissement locatif privé à destination des locataires à revenus modestes ou intermédiaires, il a demandé des informations sur ces nouvelles mesures et émis la crainte que la superposition des dispositifs ne nuise à leur lisibilité. Il s'est inquiété, par ailleurs, de la pérennité du dispositif « Malraux », compte tenu du plafonnement annoncé des « niches » fiscales.

Approuvé par Mme Janine Jambu, le rapporteur pour avis a également demandé au ministre si les objectifs visés par l'article 55 de la loi SRU ont été atteints et quel dosage d'incitation, de contractualisation et de contrainte il compte appliquer aux communes qui ne respectent pas leurs obligations.

S'agissant enfin des ventes de terrains par l'Etat, il s'est prononcé en faveur d'un effort supplémentaire : pourquoi prévoir seulement une décote de 25 % et non une obligation de construction d'un pourcentage de logements sociaux ? L'Etat doit, a-t-il estimé, montrer l'exemple.

En conclusion, le rapporteur pour avis a annoncé qu'il inviterait la Commission à émettre un avis favorable à l'adoption des crédits.

S'exprimant au nom du groupe socialiste, M. Jean-Yves Le Bouillonnet a souligné que le prix de l'immobilier avait augmenté cette année de 10 %, celui du foncier de 12 %, celui de la construction de 5 % et les loyers de 2 % à 12 % selon les régions, mais qu'en dépit de cette réalité économique, et malgré la volonté affichée par le Gouvernement de remédier à la crise du logement, les dépenses budgétaires de l'Etat pour le logement baissaient, hors dépenses fiscales, de 3,2 % en crédits de paiement et de 2,14 % en autorisations d'engagement. Certes, il faut y ajouter les 300 millions d'euros d'avantages fiscaux liés au dispositif « Robien » et les 515 millions d'euros consacrés cette année au nouveau PTZ, mais cela revient à faire peser la charge sur les exercices futurs.

S'agissant de la rénovation urbaine, l'orateur s'est étonné d'avoir entendu le ministre dire que l'enveloppe avait été sous-estimée : aucun groupe politique, pourtant, n'avait estimé les besoins à moins de 30 milliards d'euros, et le groupe socialiste les avait même chiffrés à 50 milliards d'euros, dont seulement 6 milliards financés. Le Gouvernement a eu beau promettre que ce budget serait sanctuarisé, il intègre en fait dans les crédits présentés les 150 millions d'euros dérivés du FRU, géré par la Caisse des dépôts et consignations, pour paraître tenir son engagement : financer chaque année la rénovation urbaine à hauteur de 465 millions. Or, déjà l'ANRU explique avoir besoin de 3 milliards d'euros, et invite les collectivités locales à verser leur écot, tandis que l'Etat fait appel à la Caisse des dépôts et consignations pour respecter l'engagement qu'il a pris.

L'orateur a observé en outre que les crédits destinés à l'accompagnement social dans les quartiers sont réduits de 7,8 %, ce qui signifie l'arrêt forcé des programmes négociés avec les associations dans le cadre des contrats de ville.

S'agissant des aides à la personne, il a souligné que la revalorisation intervenue au 1^{er} septembre 2005 est la première depuis le changement de majorité. En revanche, en relevant de 15 à 24 euros le seuil de versement de l'APL en avril 2004, et en décidant que les pensions de réversion seraient désormais incluses dans l'assiette considérée, le prédécesseur du ministre a exclu 250 000 personnes du dispositif, ce dont s'est d'ailleurs offusqué le Médiateur de la République, M. Jean-Paul Delevoye, oubliant qu'il appartenait au Gouvernement qui a décidé cette mesure. Non seulement l'injustice n'est pas corrigée, mais le Gouvernement prévoit de relever de 3 euros la participation des allocataires. Avec un budget d'APL diminué de 1,38 %, il sera plus que difficile de tenir compte de l'évolution des situations, alors que les charges s'accumulent : en particulier, l'augmentation du prix du gaz atteindra de plein fouet les locataires des offices de HLM.

Evoquant enfin le développement de l'offre locative, M. Jean-Yves Le Bouillonnet a considéré que le problème essentiel était celui des engagements financiers, car si le dispositif fonctionne bien pour les PLS, il en va tout autrement pour les prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI), et estimé qu'il faudrait se résoudre à évaluer un jour l'efficacité des exonérations fiscales au regard de l'objectif visé.

M. Rodolphe Thomas, prenant la parole au nom du groupe UDF, s'est félicité qu'après dix ans d'inaction, l'habitat ait fait l'objet d'une grande loi de programmation et que le Gouvernement ait confirmé l'engagement de tous les crédits prévus en faveur du logement social. Sans revenir sur le panorama complet dressé par le ministre, l'orateur lui a demandé comment le nouveau dispositif « Robien » s'articulera avec les autres mécanismes destinés à favoriser l'acquisition. Il a aussi souhaité savoir si le projet de réduire le taux de TVA ne risque pas de se heurter à l'opposition de la Commission européenne. Il s'est encore interrogé sur les effets éventuels du plafonnement de la défiscalisation : les investisseurs ne risquent-ils pas de se concentrer sur la réhabilitation des petits logements ? La mesure aurait alors l'effet inverse à celui recherché en matière de logement, car il faut préserver la diversité de l'offre et faciliter le logement des familles nombreuses.

L'orateur s'est à son tour déclaré préoccupé par l'efficacité des PLAI, qui reposera en grande partie sur la volonté des élus de s'engager dans cette politique. S'agissant enfin de l'APL, il a souligné que la revalorisation de 1,8 % intervenue le 1^{er} septembre 2005 n'avait pas suffi à combler le retard accumulé.

Mme Janine Jambu a déploré que la ligne APL soit en baisse sensible alors même que les loyers et les charges, énergétiques notamment, supportés par les familles modestes ne cessent d'augmenter. Après dix-huit mois de gel, la

revalorisation de 1,8 % – qui ne sera en fait que de 1,5 ou 1,6 % –, conjuguée à l'abaissement du seuil de versement minimal à 15 euros et au relèvement de 3 euros de la participation minimale payée par l'ensemble des allocataires, rapportera finalement plus qu'elle ne coûte... On est en droit de se demander si l'engagement de l'État est à la hauteur des besoins des centaines de milliers de familles modestes, de plus en plus précarisées.

Elle a également douté que le Gouvernement ait pris la mesure des besoins et fait du logement social une priorité, puisqu'il n'y consacre que 60 millions d'euros sur 480 millions et persiste à privilégier une montée en charge des PLS, auxquels ne peuvent accéder que 60 % des quelque 1,3 million de demandeurs de logements, par ailleurs déjà éligibles au PLAI, pour lesquels l'effort de financement est le plus faible.

Non seulement l'article 65 de la loi du 13 août 2004 a fusionné les fonds de solidarité « eau » et « énergie » au sein du fonds de solidarité logement (FSL), mais il en a transféré la gestion et le financement aux départements. Le concours financier d'EDF, GDF, autres distributeurs d'énergie et des distributeurs d'eau reste obligatoire, mais régi par convention. Enfin, la participation de l'État n'est plus qu'une faculté, tout comme celle des bailleurs publics et privés. La conséquence en est une réduction des moyens affectés à la prévention des expulsions et des coupures des fournitures énergétiques. Aussi l'oratrice s'est-elle interrogée sur la réalité de l'engagement de l'État et des moyens nouveaux affectés à ce dispositif.

Enfin, a-t-elle souligné, le Premier ministre s'était engagé, répondant à une question du président du groupe communiste, à dégager 50 millions d'euros pour la mise en sécurité des hébergements collectifs, après les dramatiques incendies de cet été. Non seulement la somme annoncée est insuffisante, mais on peut se demander où sont passés les crédits engagés au titre de cette mise en sécurité. Si le budget propose d'ouvrir 5 000 places de résidence en deux ans, nulle part on ne trouve les financements correspondants.

Au nom du groupe UMP, M. Gérard Hamel a tenu à souligner la cohérence du budget « ville et logement », dans lequel 7,19 milliards d'euros en crédits de paiement sont prévus pour 2006. Le programme de rénovation urbaine engagé apparaît comme un axe majeur de la politique de la ville. Rénover, reconstruire, démolir, ré-urbaniser les villes tout en prévoyant l'accompagnement social indispensable : c'est à l'évidence la meilleure façon de résoudre bon nombre de problèmes des quartiers dits en difficulté. La fermeté à l'égard de délinquants notoires va de pair avec une vraie politique de main tendue à leurs habitants.

L'effort consenti en faveur de la dotation de solidarité urbaine, a-t-il ajouté, n'est pas non plus négligeable : 120 millions d'euros supplémentaires en 2005 représentent, pour une petite ville comme Dreux, 800 000 euros de plus, qui ont permis d'y mener une véritable politique de proximité en sus des opérations

majeures réalisées dans le cadre de l'ANRU. Mais on ne saurait pour autant passer sous silence la relance des programmes de zones franches urbaines – 41 depuis 2005 –, source d'activité, mais aussi de paix sociale. Enfin, la mise en œuvre du plan de cohésion sociale participe également de la cohérence de ce budget.

L'orateur a également considéré que le mécanisme de l'investissement locatif « Robien » garde tout son intérêt et que, d'un autre côté, le relèvement du plafond à 62 500 euros par an du prêt à taux zéro permettra à environ 80 % de la population d'y accéder. Il a par ailleurs noté l'effort consenti en faveur de l'ANAH, qui permettra la réhabilitation de 40 000 logements en centre ville au lieu de 20 000, que les propriétaires privés pourront mettre à disposition sous forme de logements conventionnés ou non. Dans le même souci de cohérence, une série de dispositions sont prévues pour lutter contre l'habitat insalubre, à Paris mais aussi dans les petites villes.

L'orateur a toutefois critiqué l'insuffisance des dispositions propres à développer l'accession sociale à la propriété, qui a pourtant donné d'excellents résultats. Les maisons dites « à 100 000 euros » participent du même objectif, en permettant à des familles modestes d'accéder à la propriété. Il a également insisté sur la nécessité de créer des places d'hébergement en résidence hôtelière ou en logements d'urgence, afin d'accueillir les personnes en très grande difficulté.

Toutes ces dispositions, complétées par le projet de loi à venir sur l'engagement national pour le logement, participent, a-t-il estimé en conclusion, d'une politique enfin dotée des moyens nécessaires, propre à résoudre en profondeur et dans la durée les difficultés des quartiers sensibles, comme certains témoignages semblent d'ores et déjà l'attester. Un bon budget n'est pas nécessairement un « budget plus » ; l'essentiel est qu'il permette, d'une manière globale, d'appliquer une vraie politique.

Mme Janine Jambu a fait remarquer que l'argument n'était pas nouveau.

En réponse aux rapporteurs et aux intervenants, le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement a apporté les éléments de réponse suivants :

– le dispositif « Robien » a permis la construction de 65 000 logements et de répondre en partie à la crise du logement en contribuant à l'accroissement général de l'offre. Restait à savoir s'il était possible de le recentrer en mettant en avant le produit « logement » plutôt que le produit fiscal qui, sur quelques sites, s'est traduit par une inadéquation aux besoins. Rien n'est pire que de voir certains « effets retour » finir, à force de ne pas répondre au problème posé, par rendre l'ensemble du dispositif inopérant et obsolète. Il s'ensuit la nécessité d'une adaptation à la lumière de l'expérience ;

– en complément du dispositif « Robien » ainsi recentré, le Gouvernement a mis en place un deuxième mécanisme d'amortissement classique, auquel s'ajoute une déduction forfaitaire de 40 % sur les loyers en contrepartie d'un niveau de loyer inférieur de 30 % aux tarifs du marché, les locataires étant eux-

mêmes soumis à des conditions de ressources. Ce complément était attendu par tous les opérateurs privés et publics. Le dispositif « Robien » demeurera donc en usage là où il répond à la demande ; ailleurs, il sera concurrencé par un produit plus adapté aux besoins ;

– la mobilisation des acteurs est tout à fait sensible. On ne passe pas de 40 000 à 75 000 logements simplement parce que le Gouvernement l’a demandé : cela exige un cheminement extraordinairement complexe et une démarche générale, républicaine, morale impliquant tous les acteurs. La « famille » HLM, qui a vocation à gérer, à entretenir, mais également à produire, s’est mise en ordre de marche ; encore lui a-t-il fallu organiser un dialogue interne dans la mesure où la moitié seulement des organismes est concernée, l’autre moitié n’ayant présenté aucun dossier de financement depuis deux ou trois ans, pour des raisons diverses et parfois tout à fait justifiées. Les élus, le parc HLM, les directions départementales de l’équipement (DDE) se sont approprié ce dossier très difficile et caractérisé par des délais de réaction assez longs. La création de l’Agence de rénovation urbaine, avec un conseil d’administration parfaitement transparent où siègent tous les partenaires, a du reste largement permis de sortir d’une situation où chacun renvoyait la responsabilité à l’autre et d’instaurer un véritable climat de confiance et de mobilisation générale. Le logement conventionné apparaît aux yeux de tous les élus comme une nécessité. Les logements sont de très bonne qualité et le tissu urbain généralement bien structuré ;

– l’extension du PTZ ne s’applique qu’à quelques zones, très limitées, où la situation est extrêmement tendue : le pays genevois français, une petite partie de l’Ile-de-France et une partie de la Côte d’Azur. L’étendre ailleurs n’aurait aucun sens ;

– s’agissant du dispositif « Malraux », le plafonnement à 10 700 euros du déficit foncier imputable sur le revenu des investisseurs, indépendamment du plafonnement à 8 000 euros du montant total des avantages fiscaux prévu par le projet de loi de finances, permet d’atténuer très fortement le risque d’un éventuel désavantage. Mais plus que des aspects techniques, les mouvements observés depuis deux mois montrent que les réservations, tant sur le nouveau dispositif que sur le « Robien » ou sur le « Malraux », dépendent d’abord de la pérennité supposée de la niche fiscale liée au produit ;

– l’application de l’article 55 de la loi SRU montre que, globalement, le résultat est supérieur aux prévisions. Un gros tiers des collectivités est très au-delà du taux légal, un autre gros tiers est en dessous, mais a largement fait progresser son taux et un gros quart reste très peu actif – celles des activités qui étaient en dessous de 5 % n’ont pratiquement pas fait d’effort pour augmenter ce taux. Les préfets dresseront, de manière contradictoire comme le prévoit la loi, des constats de carence avant le 31 décembre. Dans l’ensemble, on peut considérer que la mobilisation a été bonne ;

– la possibilité de décote de 25 % pour les ventes de terrains publics destinés à des logements sociaux n'est qu'un signal. Le fait déterminant reste que les terrains en questions sont bien affectés au logement. À l'État de gérer le différentiel constaté avec la valeur foncière du bien. S'il faut aller au-delà, notamment lorsqu'il s'agit d'établissements publics sous tutelle, cela sera possible, quitte à prévoir les compensations budgétaires correspondantes ;

– la remarque de M. Jean-Yves Le Bouillonec dénonçant la baisse des dépenses budgétaires a de quoi surprendre ; encore a-t-il eu l'honnêteté intellectuelle de préciser que c'était hors dépenses fiscales ou hors dépenses budgétaires connexes, ce qui revient à faire l'impasse sur le PTZ, sur la baisse des taux, sur les exonérations de taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB), sur l'actuel dispositif Robien, sur le nouveau dispositif fiscal, sur la TVA à 5,5 % – sans parler de l'affectation depuis quatre ans de l'intégralité de la collecte du « 1 % logement » au logement social, alors qu'auparavant, entre 300 et 600 millions d'euros étaient désaffectés chaque année du logement social pour alimenter le budget général ;

– chacun sait aussi que le FRU est un crédit d'État confié provisoirement à la Caisse des dépôts et consignations – et non un crédit de la Caisse des dépôts et consignations –, et dont le solde revient prématurément aux opérations d'État, tout comme l'année dernière, à hauteur de 80 millions d'euros ;

– le programme national de rénovation urbaine, confié à l'ANRU, est une opération d'une extrême complexité. Ouvert pour 200 sites prioritaires, il est partout respecté à 100 %. La seule question qui se pose est de savoir s'il ne faudrait pas l'étendre à quelques sites complémentaires qui, sans appeler de rénovation lourde, montrent des signes de dégradation, par le biais du mécanisme dit de dérogation au titre de l'article 6 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, donnant suite aux demandes conjointement exprimées par de nombreux maires, organismes HLM et préfets. La difficulté est que les demandes de dérogation au titre de l'article 6 se comptent par centaines, au point de représenter quasiment un deuxième programme, ce qui exigera en toute logique une augmentation à due concurrence de la contribution de chacun. L'État et les partenaires sociaux ont donné un accord de principe ; il est demandé aux collectivités de faire de même, comme pour le premier programme ;

– le plan de cohésion sociale distingue bien les PLUS et PLAI, dont le pays a effectivement le plus grand besoin, des PLS. Par ailleurs, la délégation de compétence en matière d'aides à la pierre est en train de se mettre concrètement en place, et les demandes présentées par des collectivités locales à cette fin couvrent 55 % de la population française. Cette démarche s'inscrit dans une logique de responsabilité locale, dans un cadre contractuel, l'État se cantonnant à un rôle de régulation ;

– s’agissant de la TVA à 5,5 %, l’annexe H de la 6^{ème} directive du Conseil n° 77/388 CEE du 17 mai 1977 précise bien que le logement social – et même, à croire une interprétation assez fine, le logement tout court – est de la compétence non de l’Union, mais des États membres. L’affaire est donc réglée, *a fortiori* pour le logement soumis à condition de ressources ;

– l’APL est un droit de tirage automatique ; autrement dit, la ligne sera abondée si les chiffres sont supérieurs aux prévisions. Celles-ci ont été calculées au vu des évaluations de retour à l’emploi fournies par l’UNEDIC ; d’où la diminution constatée ;

– le PLS ne vient aucunement en substitution des PLS et PLAI, dont les dotations augmentent de 15 %. Au demeurant, le problème se pose au niveau non des financements, mais bien des décisions locales ;

– s’agissant du FGAS-FSL, la question était de savoir si un mécanisme de contribution bloqué à 1,4 milliard d’euros et rapportant chaque année 200 millions d’euros de produits financiers était le système le plus pertinent en matière de logement social ou d’accession à la propriété. Il conviendra de mettre en place, en accord avec les partenaires bancaires, un dispositif plus efficace dans les mois à venir. On ne peut imaginer développer les PTZ et les divers mécanismes d’accession sociale sans un mécanisme garantissant la distribution la plus large ;

– les crédits de mise en sécurité des hébergements d’urgence n’apparaissent pas dans le projet de loi de finances pour 2006 du fait qu’ils ont déjà été mandatés tout récemment, à hauteur de 50 millions d’euros, pour partie à l’ANAH et pour partie à des organismes tels que la SONACOTRA. De même que n’apparaissent pas 250 millions d’euros liés au raccourcissement des délais exagérément longs des créances des organismes HLM, qui relèvent de l’exercice 2005 et non 2006.

La ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité a rappelé, à propos des crédits et de la politique de la ville, que le FIV 2005 a été délégué à plus de 93 %. Le FIV, les opérations VVV et les équipes de réussite éducative représentent 180 millions d’euros et la DSU, dont chaque commune peut user comme elle l’entend, 240 millions d’euros.

M. Pierre Cohen a estimé que les récents événements conduisaient à s’interroger sur le décalage entre les lignes budgétaires mises en place dans le cadre de la politique de la ville et les solutions affichées par le Gouvernement pour régler les problèmes des quartiers. Certains dispositifs qui, sans avoir été totalement efficaces, n’en avaient pas moins permis à des acteurs de terrain de commencer à traiter les problèmes sont peu à peu remis en cause : ainsi en est-il des contrats de ville, toujours financés, mais pratiquement relégués au second plan dans les politiques locales définies par les préfets, ou encore des hésitations à propos des emplois associatifs qui permettaient jusque-là à des associations d’assurer pratiquement des missions de service public en matière de soutien

scolaire, de relations intergénérationnelles ou d'accompagnement social. Enfin, si des dispositifs tels que les ZFU ont donné quelques résultats, le bilan montrera qu'ils ne sont pas à la hauteur des ambitions affichées.

D'un côté, a conclu l'orateur, on brandit le bâton de la répression dont beaucoup, même parmi des représentants de l'UMP, estiment qu'il ne résoudra pas les problèmes. De l'autre côté, des dispositifs qui avaient pourtant montré leur efficacité sont peu à peu délaissés. Tout cela est très dommageable et se paie au final fort cher.

Mme Odile Saugues a rappelé que le FGAS avait permis pratiquement un million d'accessions à la propriété pour un prix moyen précisément de 100 000 euros, mettant fin au « mal-logement » de bon nombre de personnes tout en les préservant du surendettement, et regretté de le voir ainsi aspiré dans le budget général. Le président du Crédit mutuel lui-même s'est élevé contre ce qu'il considérait comme une grave erreur qui empêcherait les trois réseaux de proposer des prix plus sociaux aux demandeurs.

Par ailleurs, tous les élus qui ont des secteurs sauvegardés connaissent les difficultés de la rénovation. La loi Malraux depuis 1962, de même que les OPAH ont largement aidé à la revivification des 82 secteurs sauvegardés de France. Maire-adjointe d'une ville qui comporte un important secteur sauvegardé, l'oratrice a dit mal comprendre ce recul, qui procède à ses yeux d'une mentalité mesquine.

Jugeant en revanche excellente la réduction à 5,5 % de la TVA sur les opérations d'accession sociale dans les quartiers, elle a souhaité que ce taux réduit puisse s'appliquer aux coopératives d'HLM qui constituent également des outils efficaces de mixité sociale.

Revenant enfin sur la question des biens de RFF transférés en pleine propriété à une société détenue par l'État, elle a souhaité recevoir l'assurance que ces terrains serviront réellement à construire du logement social à un coût abordable. Si tel n'est pas le cas, la question reste posée de savoir quelle sera leur destination.

M. Daniel Boisserie s'est dit dubitatif sur l'idée de réaliser une maison à 100 000 euros tout compris, se demandant s'il ne faudra pas revoir le montant à la hausse, ou bien d'exclure certaines prestations. Si les ZRU ouvrent droit, a-t-il observé, à une subvention de 10 000 euros, à la TVA à 5,5 % et aux PTZ, d'autres zones, sans être dites de rénovation urbaines, ont un coût du foncier modéré ; or on n'y parle que de location-accession. Pourquoi ne pas aller directement à l'accession ? Vient enfin une troisième catégorie, pour laquelle on dissocie le foncier et le bâti selon un mécanisme bien compliqué. Comment faire pour que le rêve de l'accession à la propriété devienne une réalité ?

M. Serge Poignant s'est déclaré tout à fait d'accord sur la priorité à réserver aux ZRU et sur l'abondement des crédits de la DSU. Pour autant, la

cohésion sociale suppose de ne pas se limiter au logement locatif public et de prendre en compte l'ensemble du logement. À cet égard, la loi SRU ne tient pas compte des efforts déployés, notamment au niveau des intercommunalités, dans le cadre des programmes locaux de l'habitat (PLH), ni de l'extrême diversité historique et sociologique des collectivités. Nombre de primo-accédants sont dans l'impossibilité d'acquérir un terrain du fait de l'envolée du foncier dans toutes les grandes villes et alentour. Une véritable réflexion en profondeur s'impose sur l'accession sociale au sens large du terme, et particulièrement sur le sort de toute une classe intermédiaire, en particulier les jeunes couples qui n'ont rien à faire dans les HLM et rêvent d'accéder à la propriété, mais n'en ont pas les moyens.

En réponse aux différents orateurs, le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement a apporté les éléments suivants :

– l'inquiétude exprimée par M. Pierre Cohen peut être comprise et partagée. L'état de l'habitat dans certains quartiers peut effectivement paraître scandaleux alors que les moyens apportés par tous les partenaires, dont l'État – par les canaux de la DSU, des équipes de réussite éducative, etc. –, ont considérablement augmenté. Les contrats de ville peuvent effectivement poser un problème de visibilité. Le Parlement s'était déjà demandé si les variations de DSU devaient être fléchées pour amener les collectivités locales à l'affecter à la politique dite de la ville. La question de l'affectation réelle de la DSU – et de sa perception – mérite d'être posée ;

– si le dispositif du FGAS est amené à changer, sa fonction sera assurée et même amplifiée. Trois ou quatre semaines suffiront pour se mettre d'accord sur le dispositif, qui ne pose véritablement aucune difficulté. Les réseaux sont parfaitement fondés à réclamer un dispositif garanti ou co-garanti ;

– s'agissant des secteurs sauvegardés, la question est de savoir comment conjuguer le dispositif « Malraux » et les autres dispositifs – OPAH et interventions lourdes de l'ANAH –, dont le total pourra atteindre 5 000 euros par logement, ce qui rendra l'opération d'autant plus intéressante. S'il apparaît que ce montage n'est pas le plus pertinent, il conviendra de trouver une autre formule, voire de réexaminer la question au niveau interministériel. Les secteurs sauvegardés constituent un enjeu crucial sur le plan de la mixité ; se pose également le problème des centres villes dégradés ;

– la réalisation d'hébergements d'urgence, en résidence hôtelière ou autre, est une nécessité. L'État se doit de le faire, mais d'une manière intelligente – sous forme de toutes petites unités pourvues de l'accompagnement social adapté – et en concertation avec les collectivités locales. Reste que ces questions soulèvent suffisamment d'appréhensions et d'inquiétudes pour entraîner les plus grands retards si personne ne se décide à prendre ses responsabilités. C'est tout le sens de l'autorisation donnée, dans ces cas très précis, par la loi ;

— la maison « à 100 000 euros » n'est évidemment pas une maison au rabais, bien au contraire. Lorsque l'on décompose les coûts, on s'aperçoit que la construction elle-même représente un peu moins de 60 % du total, le reste étant constitué par la levée des incertitudes juridiques et administratives, les coûts commerciaux, les intérêts de la charge foncière, le coût du foncier lui-même et la TVA. Il s'agit de ramener ce reste, soit 40 % actuellement, à un niveau aussi proche de zéro que possible. Le fait que les sites de rénovation urbaine soient déjà maîtrisés et viabilisés réduit d'autant les frais liés aux incertitudes juridiques et administratives. Les coûts commerciaux sont totalement nuls, puisque l'affaire relève soit de l'office HLM, soit de la mairie. Le foncier est pris en charge *via* le prêt à cinquante ans de la CDC. Par le jeu de la dissociation du foncier et de la construction, l'acheteur paiera pendant quinze ans 600 ou 650 euros par mois pour la maison puis, durant les dix ans qui suivent, 190 euros par mois pour acheter le foncier. Quant à la question de l'accession sociale, elle a déjà donné lieu à une fière bataille pour arracher la TVA à 5,5 % sur près de 700 sites en France... Les ministres du « pôle social » auraient évidemment préféré plus, mais on ne saurait pour autant oublier que ramener la TVA de 19,6 à 5,5 % n'est pas une mince affaire.

La ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité a ajouté que le contrat de ville reste l'outil de l'accompagnement social, même s'il est encore un peu tôt pour en mesurer précisément les effets. Le deuxième rapport de l'observatoire national des ZUS met en avant des éléments déjà soulignés : éducation, emploi, logement, santé. Parce que l'aggravation de la violence dans les quartiers a pour principales victimes les habitants eux-mêmes, le Premier ministre a demandé un plan qui nécessitera la mobilisation de tous les partenaires, à l'instar de celle qui a lieu autour des équipes de réussite éducative : 180 projets ont été soutenus cette année, ce qui traduit bien la montée en puissance du dispositif.

Le Président Patrick Ollier a remercié le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement et la ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité d'avoir répondu avec précision à toutes les questions posées par les membres de la commission.

La Commission a ensuite examiné les crédits de la mission « ville et logement ». Elle a approuvé les conclusions du rapporteur Philippe Pémezec sur les crédits des programmes « rénovation urbaine » et « équité sociale et territoriale et soutien ».

Elle a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de cette mission.



N° 2570 – Avis présenté par M. Philippe Pemezec au nom de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur le projet de loi de finances pour 2006 (N° 2540) - tome xv - ville et logement - rénovation urbaine ; équité sociale et territoriale et soutien