



N° 1920

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 novembre 2004.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE PROJET DE LOI ADOPTÉ PAR LE SENAT APRES DECLARATION D'URGENCE (n° 1911), *de programmation pour la cohésion sociale*.

PAR M. ALAIN JOYANDET,

Député.

Voir les numéros :

Sénat : 445 rect. (2003-2004), 31, 32, 39, 33, 34, 37 et T.A. 20 (2004-2005).

Assemblée nationale : 1911, 1928 et 1930.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PREMIERE PARTIE : LA PROGRAMMATION OU LES MOYENS D'UNE AMBITION EN FAVEUR DE LA COHESION SOCIALE	7
I.– LA COHESION SOCIALE MARQUE UNE NOUVELLE APPROCHE DES FRACTURES DE NOTRE SOCIETE	7
A.– LA MOBILISATION POUR L'EMPLOI	7
1.– La modernisation du service public de l'emploi	7
2.– Une politique volontariste pour l'insertion professionnelle des jeunes	9
3.– La rénovation des dispositifs de retour à l'emploi des chômeurs de longue durée	10
4.– L'amélioration de l'encadrement des licenciements économiques	11
B.– UNE POLITIQUE AMBITIEUSE EN FAVEUR DU LOGEMENT SOCIAL ET DE L'HEBERGEMENT D'URGENCE	12
1.– La nécessaire relance de la construction de logements locatifs sociaux	12
2.– La mobilisation du parc locatif privé	14
3.– Favoriser l'accession sociale à la propriété	15
4.– Développer les capacités d'hébergement d'urgence	16
C.– LA PROMOTION DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES	18
1.– L'accompagnement des élèves en difficulté.....	18
2.– L'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes	18
3.– Le renforcement de la redistributivité de la dotation de solidarité urbaine	18
4.– La rénovation de l'accueil et de l'intégration des personnes issues de l'immigration ...	19
II.– L'OUTIL PROGRAMMATIQUE S'INSCRIRA NECESSAIREMENT DANS LE CADRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES	19
A.– LE SENS DE LA PROGRAMMATION : DES ENGAGEMENTS A TENIR	19
B.– LE MONOPOLE DES LOIS DE FINANCES N'OTE PAS TOUTE VALEUR A LA PROGRAMMATION	21
C.– COMMENT MIEUX AJUSTER LA PROGRAMMATION EN FONCTION D'OBJECTIFS ET D'INDICATEURS ?	23
1.– Le suivi de l'exécution peut s'exercer sous des formes variées.....	23
2.– Les documents prévus par la LOLF devraient mieux s'articuler avec la programmation.....	24

DEUXIEME PARTIE : TRAVAUX DE LA COMMISSION	27
I.- DISCUSSION GÉNÉRALE	27
II.- EXAMEN DES ARTICLES	31
TITRE I^{ER} : MOBILISATION POUR L'EMPLOI	31
<i>Article additionnel avant l'article 38 (Article L.351-3-2 nouveau du code du travail) : Exonération de cotisations patronales d'assurance chômage contre embauche</i>	31
<i>Article 38 : Programmation des mesures de mobilisation pour l'emploi</i>	33
TITRE II : DISPOSITIONS EN FAVEUR DU LOGEMENT	38
Chapitre I ^{er} : Plan pour l'hébergement et le logement temporaire	39
<i>Article 39 : Programmation des places d'hébergement d'urgence et de logement temporaire</i>	39
Chapitre I ^{er} bis (nouveau) : Plan pour l'habitat adapté	52
<i>Article 39 bis (nouveau) : Programmation des places en maisons relais</i>	52
Chapitre II : Dispositions relatives au parc locatif social	55
<i>Article 41 : Programmation de la construction de logements locatifs sociaux hors zones urbaines sensibles</i>	55
<i>Article additionnel après l'article 41 (Article L.302-5 du code de la construction et de l'habitation) : Prise en compte des dispositifs d'accession sociale à la propriété dans le décompte du nombre de logements locatifs sociaux par commune</i>	60
<i>Article additionnel après l'article 41 (Article L. 443-12 du code de la construction et de l'habitation) : Prise en compte de l'ancienneté d'occupation d'un logement social pour son prix de vente</i>	62
<i>Article additionnel après l'article 41 (Article 1716 bis du code général des impôts) : Paiement des droits de mutation à titre gratuit par la cession d'un immeuble aux organismes de logements sociaux</i>	64
Chapitre III : Dispositions relatives au parc locatif privé	65
<i>Article 50 : Programmation financière des aides supplémentaires de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH)</i>	65
<i>Article additionnel après l'article 50 (Article 29 du code général des impôts) : Exonération d'impôt sur le revenu pour les aides de l'ANAH</i>	71
<i>Article 51 (Articles 31 et 32 du code général des impôts) : Robien social</i>	73
<i>Article 51 bis (Article 207 du code général des impôts) : Exonération sous condition d'impôt sur les sociétés pour les unions d'économie sociale</i>	80
<i>Article 52 (Article 234 nonies du code général des impôts) : Exonération de contribution sur les revenus locatifs pour les logements vacants remis sur le marché et conventionnés par l'ANAH</i> ...	83
TITRE III : PROMOTION DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES	85
Chapitre III : Soutien aux villes en grande difficulté	85
<i>Article 59 (Articles L. 1613-2, L. 2334-1, L. 2334-14-1, L. 2334-18-2, L. 2334-18-3 et L. 2334-21 du code général des collectivités territoriales) : Modification des modalités de calcul de la dotation de solidarité urbaine (DSU)</i>	85
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	107

INTRODUCTION

Bien que la France soit l'un des pays qui consacrent la plus grande part de leurs richesses nationales à la protection sociale, en l'occurrence 30 % du PIB, la cohésion sociale y est menacée. Quatre millions de personnes sont aujourd'hui indemnisées au titre du chômage ou allocataires de minima sociaux. Alors que la situation du marché de l'immobilier et du logement locatif est tendue, le logement social connaît une crise aiguë, notamment en raison de l'insuffisance des constructions durant la dernière décennie et de l'inadaptation du parc de logements sociaux. Enfin, certains de nos concitoyens cumulent des inégalités qui s'aggravent, remettant en cause l'égalité des chances, qui est pourtant un des fondements de la République.

Le plan de cohésion sociale, présenté le 30 juin 2004 par M. Jean-Louis Borloo, repose sur une approche globale de la cohésion sociale, contrastant avec les approches cloisonnées qui ont longtemps prévalu dans ce domaine. En effet, les situations d'exclusion sociale sont bien souvent le résultat de la cumulation par les mêmes personnes de difficultés qui s'entretiennent les unes les autres. Aussi le présent projet de loi, qui constitue la traduction législative du plan de cohésion sociale, traite-t-il de l'ensemble des problématiques de la cohésion sociale, articulées en trois piliers : l'emploi, le logement et l'égalité des chances.

Ce projet repose ainsi sur un double équilibre : équilibre entre les trois piliers qui le composent, d'une part, et équilibre entre flexibilisation du marché et rétablissement de l'égalité des chances d'autre part. En effet, si le marché peut régler un certain nombre de problèmes, le volontarisme de l'État est indispensable et complémentaire pour garantir la cohésion sociale.

Le présent projet de loi programme sur 5 ans, de 2005 à 2009, l'effort que la nation doit effectuer en faveur de la cohésion sociale. Votre Rapporteur considère que cette démarche est gage de sérieux dans la conduite des politiques publiques et de respect des engagements pris.

Les moyens nouveaux alloués atteignent au total 12,8 milliards d'euros sur les 5 années de la programmation, dont 1,15 milliard d'euros dès 2005. Cela constitue un effort financier sans précédent dans ce domaine. Sur les 12,8 milliards de moyens supplémentaires, 7,3 milliards d'euros portent sur la mobilisation pour l'emploi, 4 milliards d'euros représentent l'effort en faveur du logement social et de l'hébergement d'urgence, et 1,5 milliard d'euros sont consacrés au rétablissement de l'égalité des chances.

Ce plan est cohérent, volontariste, bien doté. C'est de son suivi dans le temps et de son implication concrète que dépendra son succès.

*

* *

La commission des Finances s'est saisie pour avis des articles de programmation, qui touchent au cœur de sa compétence, des articles qui ont pour but d'accroître le parc locatif social ainsi que de l'article 59 qui réforme la dotation de solidarité urbaine (DSU) car son application aura des conséquences importantes sur les finances communales. **La commission s'est donc saisie des articles 38, 39, 39 bis, 41, 50, 51, 51 bis, 52 et 59.**

*

* *

PREMIERE PARTIE : LA PROGRAMMATION OU LES MOYENS D'UNE AMBITION EN FAVEUR DE LA COHESION SOCIALE

I.— LA COHESION SOCIALE MARQUE UNE NOUVELLE APPROCHE DES FRACTURES DE NOTRE SOCIETE

Le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale s'articule autour de trois piliers fondamentaux et complémentaires : l'emploi, le logement et l'égalité des chances.

A.— LA MOBILISATION POUR L'EMPLOI

Le présent projet repose, dans le champ de l'emploi, sur un équilibre entre deux politiques complémentaires : une prise en charge collective plus efficace des chômeurs, par « l'activation des dépenses passives », et un marché du travail plus fluide, où offre et demande d'emploi se rencontrent plus facilement. Cette politique de l'emploi tend vers un modèle comparable à celui que votre Commission a étudié lors de sa visite au Danemark, modèle qui concilie flexibilité du marché du travail et large protection des personnes privées d'emploi ⁽¹⁾.

1.— La modernisation du service public de l'emploi

La réforme du service public de l'emploi a pour but de faciliter la rencontre entre offre et demande sur le marché du travail. Elle part du constat selon lequel la France connaît un taux de chômage élevé, alors même qu'il existe un nombre important d'offres d'emploi non satisfaites dans certains secteurs. Le service public de l'emploi, qui a pour objectif de faciliter la rencontre entre offre et demande, n'est pas assez efficace, notamment parce qu'il est composé d'un trop grand nombre d'intervenants, qui ne sont pas suffisamment coordonnés.

L'**article 1^{er}** du projet de loi précise les contours du service public de l'emploi, et définit le contenu de l'activité de placement, afin de faciliter l'ouverture de ce secteur à de nouveaux opérateurs. Parallèlement, il fixe les règles qui permettront de protéger les demandeurs d'emploi : gratuité des services et non-discrimination.

Afin de décloisonner les intervenants du service public de l'emploi, des « maisons de l'emploi » sont créées, qui seront en principe des groupements d'intérêt public (GIP) associant les différents acteurs de la politique de l'emploi et de la formation au niveau local : l'État, l'Assedic, l'agence locale de l'ANPE (Agence nationale pour l'emploi), au moins une collectivité territoriale, et d'autres acteurs, au cas par cas, comme les services sociaux, les organismes consulaires,

(1) cf. *Pierre Méhaignerie*, La « flexisécurité » du marché du travail au Danemark : un modèle ?, *rapport d'information*, doc. AN n° 1913, novembre 2004.

les organismes de formation et les entreprises. Les maisons bénéficieront d'une aide de l'État (*cf. infra* le commentaire de l'**article 38**). Les quelque 300 maisons de l'emploi prévues par le plan de cohésion sociale devraient permettre de mieux accompagner les chômeurs dans leur recherche d'emploi. Par ailleurs, l'**article 36** du présent projet donne compétence à ces maisons, dans les bassins d'emploi en difficulté, en matière de reclassement des salariés.

Le Sénat a introduit, par un **article 1^{er} bis**, adopté sur l'initiative de sa commission des Affaires sociales avec l'avis favorable du Gouvernement, les missions locales dans le code du travail. Celles-ci ont pour rôle l'insertion professionnelle et sociale des jeunes de 16 à 25 ans. Votre Rapporteur estime que ces missions doivent faire partie des maisons de l'emploi, et ainsi, participer au décloisonnement de l'ensemble des intervenants de la politique de l'emploi. Les missions locales doivent notamment pouvoir travailler de façon coordonnée avec l'ANPE. Votre Rapporteur déposera donc, à titre personnel, un amendement qui précise que les maisons de l'emploi associent obligatoirement les missions locales.

Le présent projet de loi redéfinit l'obligation de recherche active d'emploi et son contrôle. Ainsi, la condition de recherche d'emploi recouvre non seulement l'accomplissement d'actes positifs de recherche, mais aussi la participation à toute action d'aide, d'insertion et de formation proposée par les services de l'État, de l'ANPE, des Assedic ou de l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA). Le droit au revenu de remplacement s'éteint lorsque le demandeur d'emploi refuse de suivre une telle action, refuse de répondre aux convocations, ou refuse sans motif légitime un emploi qui correspond à sa formation, est correctement rétribué et ne lui impose pas une mobilité incompatible avec sa situation personnelle. Enfin, les sanctions peuvent désormais être proportionnées à la gravité de la cause ; ainsi, l'allocation peut être soit supprimée soit réduite, dans le cadre d'une procédure contradictoire.

Ce nouveau système est assez proche du système danois, que la commission des Finances a étudié. Au Danemark, au-delà de la période d'un an, le chômeur est mis en situation d'« activation » : depuis 1994, le chômeur est tenu soit de suivre des périodes de formation, soit de participer à des politiques actives d'offre d'emploi, soit d'entamer une reconversion, soit de reprendre un travail correspondant à sa qualification. À défaut, l'allocation qu'il perçoit est réduite de moitié. Ainsi, après formation – dans le délai d'un an ou par une activation –, 58 % des chômeurs retrouvent un emploi. Rappelons qu'au milieu des années 90, le taux de chômage était de 12 % de la population active, alors qu'il n'était plus que de 5 % en 2002, et 6,2 % en juin 2004. Votre Rapporteur estime que si, pour des raisons culturelles, le modèle danois, dit de « flexisécurité », n'est pas transposable tel quel en France, certains éléments méritent qu'on s'en inspire.

2.– Une politique volontariste pour l’insertion professionnelle des jeunes

La politique d’insertion professionnelle des jeunes est orientée, dans ce projet de loi, selon deux axes : un meilleur suivi des jeunes en difficulté ainsi qu’une valorisation et un renforcement de l’apprentissage.

L’**article 9** crée un vrai droit à l’accompagnement pour les jeunes de 16 à 25 ans en difficulté, qui sont confrontés à un risque d’exclusion du marché du travail. Le Sénat a précisé que ce droit est organisé par l’État, et mis en œuvre par les missions locales. La loi de finances pour 2004 avait reconnu aux régions une compétence générale en matière d’accompagnement des jeunes, l’État leur en transférant les moyens. Dans ce cadre, elle avait créé le contrat d’insertion dans la vie sociale (CIVIS), mais celui-ci n’a pas encore été mis en œuvre, faute de décret d’application. Or les régions s’orientent vers la création de leurs propres outils d’accompagnement des jeunes, ce qui crée un risque d’inégalités. D’autre part, la création d’un droit à l’accompagnement fait craindre le transfert d’une charge nouvelle aux régions. Aussi le Sénat a-t-il, par amendement de sa commission des Affaires sociales et avec l’assentiment du Gouvernement, confié la charge de la mise en œuvre du CIVIS à l’État (**article 10**), en assouplissant les conditions de son renouvellement.

Le présent projet met également en place une relance de l’apprentissage, avec pour objectif de valoriser cette filière de formation. Il assouplit le contrat, et il ajoute une condition supplémentaire de dérogation à la limite d’âge de 25 ans, à savoir le projet de l’apprenti de créer ou de reprendre une entreprise, dont la réalisation est subordonnée à l’obtention d’un diplôme.

L’augmentation des moyens de financement de l’apprentissage devrait permettre d’atteindre un effectif de 500.000 apprentis en quelques années. Ainsi, l’**article 14** supprime les chefs d’exonération de la taxe d’apprentissage et l’**article 15** crée un crédit d’impôt pour les entreprises qui emploient des apprentis. L’**article 16** met en place une contractualisation de la politique de l’apprentissage entre l’État, les régions, les chambres consulaires et les partenaires sociaux. L’**article 16 bis**, introduit par un amendement gouvernemental, crée un fonds de modernisation et de développement de l’apprentissage, qui sera divisé en deux sections : une section de péréquation, qui existe déjà au travers du Fonds national de péréquation de la taxe d’apprentissage, et une section qui permettra de financer l’apport de l’État aux conventions d’objectifs et de moyens passées avec les régions.

Enfin, le renforcement de l’apprentissage passe par la rénovation de la collecte et de la répartition de la taxe d’apprentissage. L’intermédiation des organismes collecteurs sera obligatoire (**article 18**). Les procédures de contrôle de ces organismes seront renforcées ; leurs pratiques de courtage seront interdites.

3.— La rénovation des dispositifs de retour à l'emploi des chômeurs de longue durée

Les dispositifs de réinsertion des chômeurs de longue durée et de bénéficiaires de minima sociaux sont simplifiés dans le présent projet. Ainsi, les contrats d'emploi consolidé (CEC) et les contrats emploi solidarité (CES) sont supprimés (**article 24**). À leur place, est créé un contrat d'accompagnement dans l'emploi (**article 25**), qui est désormais l'unique contrat visant à la réinsertion des chômeurs de longue durée dans le secteur non marchand. Il s'agit d'un contrat à durée déterminée limité à deux ans, de 20 heures hebdomadaires de travail minimum, comprenant une formation ou un accompagnement individualisé. Il est rémunéré au taux horaire du SMIC. Le contrat bénéficie d'une exonération totale de charges sociales, ainsi que d'une aide directe à l'employeur qui est adaptée aux circonstances de chaque contrat. Ce type d'emploi est à l'évidence très utile, à la fois pour les personnes durablement exclues du marché du travail, et pour les collectivités auxquelles ces personnes offrent leurs services, à un coût modéré. C'est pourquoi votre Rapporteur souhaiterait que, dans certaines conditions, notamment lorsque la personne entre dans le dispositif après 50 ans, ces contrats puissent être à durée indéterminée, quitte à ce que les collectivités assument une part plus importante de leur coût. Cela permettrait de ne pas renvoyer vers le revenu minimum d'insertion ces personnes qui pourraient continuer à effectuer un travail utile à la collectivité.

Dans le secteur marchand, les dispositifs d'insertion des chômeurs de longue durée seront regroupés dans le contrat initiative emploi, qui sera renouvelé (**article 26**).

Afin de faciliter le retour à l'emploi des chômeurs de longue durée, votre Rapporteur proposera un amendement mettant en place un dispositif innovant pour faciliter l'embauche des chômeurs de longue durée : les entreprises de moins de 50 salariés qui embaucheraient un chômeur seraient exonérées de cotisations patronales d'assurance chômage à hauteur du salaire de la personne embauchée (dans la limite de 1,5 fois le SMIC par salarié). Cette exonération ne devrait pas peser sur l'équilibre de l'assurance chômage, puisque le chômeur embauché ne serait plus à la charge des Assedic.

La politique de réinsertion des bénéficiaires de minima sociaux sera activée dans un sens plus volontariste par la création du contrat d'avenir, dans le secteur non marchand. Il s'adresse aux titulaires du RMI, de l'allocation spécifique de solidarité (ASS) et de l'allocation parent isolé (API). C'est un contrat de travail à durée déterminée ; le Sénat a amendé, sur l'initiative de la commission avec l'avis favorable du Gouvernement, l'**article 29** du projet de loi, faisant passer le contrat de 6 mois à deux ans, avec prolongation possible d'un an. La durée hebdomadaire de travail est de 26 heures. Le bénéficiaire perçoit une rémunération au moins égale au SMIC horaire appliqué au temps de travail. Il bénéficie d'une formation ou d'une validation des acquis de l'expérience.

Parallèlement, le contrat d'insertion – revenu minimum d'activité (CI-RMA) est recentré sur le secteur marchand et étendu aux allocataires de l'API et de l'ASS. Les droits sociaux sont désormais calculés sur la totalité du revenu.

Le retour à l'emploi des chômeurs passe aussi par la création ou la reprise d'entreprises. L'**article 34** prolonge, dans certains cas, le versement de l'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprises (ACCRE), pour ceux qui optent pour le régime fiscal de la micro-entreprise. L'**article 35** crée une réduction d'impôt pour les tuteurs de chômeurs ou de titulaires de minima sociaux qui créent ou reprennent une entreprise.

Le Sénat, par un **article 37 bis**, a inséré un article L. 322-4-16-8 dans le code du travail, définissant les chantiers et ateliers d'insertion. Ceux-ci accueillent près de 60.000 personnes par an ; ils ont prouvé leur compétence en matière de réinsertion socioprofessionnelle et d'accompagnement dans l'emploi de personnes en grande difficulté. Pourtant, bien qu'ils soient reconnus par l'État en tant qu'employeurs d'insertion pour les contrat d'avenir et les contrats d'accompagnement dans l'emploi, ils n'avaient jusqu'à présent pas de définition législative.

4.– L'amélioration de l'encadrement des licenciements économiques

Les **articles 37-1 à 37-9** modifient l'encadrement législatif des licenciements économiques. Ils constituent une avancée pour les entreprises sur les restructurations, en même temps qu'une sécurité apportée aux salariés.

Les dispositions de la loi de modernisation sociale qui avaient été suspendues seront abrogées. Une négociation triennale sur les effets de la stratégie de l'entreprise sur l'emploi sera désormais obligatoire. Des « accords de méthode » pourront être conclus pour définir des règles particulières de consultation du comité d'entreprise ou de négociation du plan de sauvegarde de l'emploi en cas de plan de licenciements économiques.

La notion de « modification substantielle du contrat de travail », qui définit le droit au refus du salarié, sera remplacée par la notion de « modification d'un élément essentiel du contrat de travail ». Pour les entreprises de moins de 1.000 salariés, dans lesquelles les salariés licenciés n'ont pas droit au congé de reclassement, une convention de reclassement personnalisée doit être proposée à chaque salarié en cas de licenciement économique. Les délais de recours applicables aux contestations portant sur le respect de la procédure de licenciement économique seront précisés, ainsi que les conditions dans lesquelles les entreprises qui procèdent à un licenciement collectif contribuent à la revitalisation du bassin d'emploi. Enfin, la procédure de consultation du comité d'entreprise en cas de licenciement économique sera aménagée.

B.— UNE POLITIQUE AMBITIEUSE EN FAVEUR DU LOGEMENT SOCIAL ET DE L'HEBERGEMENT D'URGENCE

Alors même que le marché immobilier est florissant, le logement social connaît aujourd'hui une crise aiguë. On estime à plus de trois millions le nombre de personnes mal logées en France. Face à une demande accrue de logements sociaux, le parc social a augmenté d'environ 1 % au cours des dix dernières années, soit un strict maintien de la part du logement social dans le logement des Français (environ 15 %). Dans le même temps, le parc locatif privé connaît, après une forte décade durant la décennie quatre-vingt, une stagnation. Sa capacité d'accueil augmente plus faiblement encore que celle du parc social. Pourtant ce parc constitue un enjeu décisif lorsqu'il est fait l'objet d'une contractualisation par l'intermédiaire de l'amortissement « Besson » et « Robien » et par le conventionnement de l'ANAH.

Face à cette crise globale du logement, le Gouvernement entend mener une politique volontariste, mais également globale, qui concerne l'ensemble des segments du marché du logement. Ainsi, la loi « urbanisme et habitat » du 2 juillet 2003 a créé un dispositif fiscal, simple et efficace, d'incitation à la création d'une offre locative nouvelle, qui constitue un élément important de réponse à la tension locative dans les grandes agglomérations. Aujourd'hui, dans le cadre du présent projet, le Gouvernement entend donner une impulsion nouvelle au logement social. Demain, le projet de loi « habitat pour tous » permettra de renforcer fondamentalement les dispositifs d'accession sociale à la propriété.

1.— La nécessaire relance de la construction de logements locatifs sociaux

L'offre de logements locatifs sociaux ne permet pas aujourd'hui de faire face à la demande. Comme le montre le tableau suivant, les logements financés ont été en moyenne de 50.000 logements au cours des dix dernières années, alors que les besoins représentaient plus de 80.000 logements.

LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX FINANCES

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 ⁽¹⁾
PLA et PLUS	43.219	43.583	30.463	28.336	31.325	39.513	36.447	39.622	43.000
PLA-Insertion	8.617	11.818	15.597	13.921	5.050	5.427	5.188	5.034	5.000
PLS	5.225	4.510	4.966	7.868	4.081	8.648	11.834	12.659	17.000
Total offre nouvelle	57.061	59.911	51.026	50.125	40.456	53.588	53.469	53.946	65.000
PLUS-CD ⁽²⁾	—	—	416	570	1.661	2.711	2.856	4.144	15.000
Total	57.061	59.911	51.442	50.695	42.117	56.299	56.325	58.090	80.000

(1) programmation prévue dans le cadre de la loi de finances pour 2004

(2) PLUS-CD et autres PLUS financés par l'ANRU

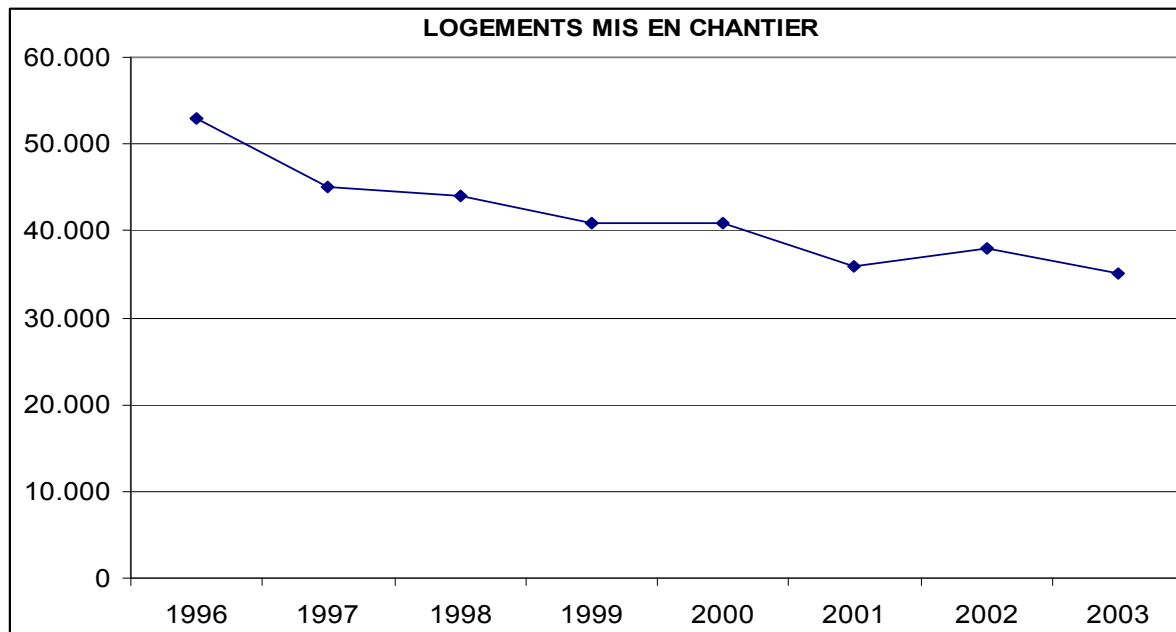
Source : Ministère du logement et de la ville

Depuis le plan de relance de 2001, l'augmentation du nombre des agréments est importante. Pourtant, cette augmentation peine à avoir des effets tangibles sur l'offre, et ce, d'autant plus que les démolitions sont également tangibles. Le nombre de logements mis en chantier est donc en baisse constante depuis les années quatre-vingt dix, comme le montre le tableau suivant :

NOMBRE DE LOGEMENTS MIS EN CHANTIER DE 1996 A 2003

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Nombre de logements	53.000	45.000	44.000	41.000	41.000	36.000	38.000	35.000

Source : Ministère du logement et de la ville, DAEI – SGFGAS (mises en force)



Or parallèlement, le nombre de demandes de logements locatifs sociaux ne cesse d'augmenter. Ainsi alors que 745.000 ménages ont fait une demande en 1978, ils étaient 915.000 en 1992 et 1.042.000 en 2002. Cette même année, un tiers des demandes avait plus d'un an (plus de 40% dans l'agglomération parisienne). Le taux de mobilité enregistré depuis 1999 une baisse sensible, en phase avec le cycle économique : il est en effet passé, entre 1999 et 2003, de 12,5 % à 10,6 %, soit un recul d'environ 0,5 % par an.

Aujourd'hui selon l'Union sociale pour l'habitat, la construction de 90.000 logements sociaux serait nécessaire pour faire face à la demande. Quant au Conseil économique et social, il estime que l'effort de construction devrait être de 100.000 à 130.000 logements.

C'est pourquoi le présent projet propose une relance sans précédent de la construction de logements sociaux en prévoyant une programmation de 100.000 logements en moyenne sur 5 ans (**article 41**). Les conventions de délégations de compétences aux établissements publics de coopération intercommunale et aux départements devront tenir compte de cette programmation

(**article 42**). De plus, afin d'améliorer l'équilibre financier de ces opérations, l'**article 43** propose de porter de quinze à vingt-cinq ans la durée de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour les logements financés au titre du programme établi à l'article 41 et prévoit d'étendre cette exonération aux départements d'outre-mer. Par ailleurs, afin de favoriser les opérations de rénovation urbaine, le projet prévoit de clarifier le régime des aides de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (**article 44**).

2.- La mobilisation du parc locatif privé

Le parc locatif privé représente 5,1 millions d'unités qui abritent 20,5 % des ménages. La mise en place d'avantages fiscaux (dispositifs dits « *Périssol* », puis « *Robien* ») a stimulé, à partir de 1992, l'offre locative privée qui a enregistré une croissance de 514.000 logements en dix ans.

Cependant, la part de logements dépourvus des éléments essentiels de confort (sanitaires...) dans le parc total de logements, bien qu'en diminution régulière (7 % en 1992, 4,4 % en 1996, 3,1 % en 2001) reste encore trop importante. On dénombre ainsi 769.000 logements inconfortables occupés par 1,3 millions de personnes (soit 2,2 % de la population) et 374.000 logements en surpeuplement, situés en particulier à Paris et dans les grandes agglomérations, qui accueillent 1,3 millions de personnes.

Comme l'ont montré les rapports du Conseil Économique et social, « *les copropriétés en difficultés* »⁽¹⁾ et le rapport d'information du sénateur Marcel-Pierre Cléach « *le logement locatif privé* »⁽²⁾, le problème des copropriétés dégradées est très préoccupant. On estime à 265.000 le nombre de logements régis par la loi du 10 juillet 1965 dont les difficultés nécessitent une intervention publique.

Par ailleurs, c'est dans le parc locatif privé que le taux de vacance est le plus élevé, même-ci celui-ci atteint son niveau le plus bas, 6,8 %, soit 2 millions de logements.

L'Agence pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) a été créée en 1971 pour favoriser la réhabilitation du parc privé et encourager la remise sur le marché de logements vacants. Les subventions de l'État ne lui permettent cependant pas de répondre à l'étendue de ses missions. En effet, celles-ci ont été progressivement étendues aux opérations programmées de rénovation urbaine, c'est-à-dire aux opérations programmées d'amélioration de l'habitat et aux programmes sociaux thématiques. De plus, l'action de l'Agence a été renforcée en direction des secteurs géographiques à loyer tendu, afin de favoriser la production de logements conventionnés.

(1) Rapport du Conseil économique et social « *Les copropriétés en difficultés* » par M. Frédéric Rastoll (septembre 2002)

(2) Rapport d'information « *le logement locatif privé* », par M. Marcel-Pierre Cléach (n°22)

Cependant, les crédits disponibles sont inférieurs aux besoins. Ainsi en 2002, 17.740 dossiers recevables sont restés en instance et n'ont pas été agréés. Ils représentent un montant de subvention d'environ 54,9 millions d'euros. La majeure partie concerne les propriétaires occupants, 12.850 dossiers pour un montant d'environ 25,4 millions d'euros.

C'est pourquoi le présent projet prévoit un renforcement important des moyens de l'Agence afin de lui permettre de remplir ses missions. L'**article 50** prévoit d'augmenter le budget de l'Agence de 70 millions d'euros en 2005 et de 140 millions d'euros les quatre années suivantes. Cela devrait lui permettre de financer, en sus de son programme actuel, 200.000 logements à loyers maîtrisés entre 2005 et 2009 et de contribuer à la remise sur le marché de 100.000 logements vacants sur la même période.

De plus afin de favoriser l'investissement locatif dans le secteur social, l'**article 51** du présent projet propose de favoriser le développement des logements loués à des associations d'insertion en relevant le taux de la déduction forfaitaire de 6 à 40 %, applicable dans le cadre du dispositif d'amortissement fiscal d'aide à l'investissement locatif privé. Par ailleurs, afin de favoriser la remise sur le marché de logements vacants, l'**article 52** prévoit d'exonérer de contribution sur les revenus locatifs pendant trois ans les logements vacants depuis plus de douze mois conventionnés avec l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH).

Enfin, le projet de loi propose d'autoriser le Gouvernement à simplifier par ordonnance les dispositions qui régissent l'intervention de la collectivité publique sur les immeubles inhabitables par nature, insalubres ou menaçant ruine, ainsi que sur les locaux d'hébergement (simplification de certaines procédures, harmonisation des textes relatifs à des procédures connexes), afin de les rendre plus rapidement opérationnelles, sans modifier les droits des propriétaires (**article 53**).

3.– Favoriser l'accession sociale à la propriété

Votre Rapporteur est convaincu qu'il est essentiel de mener une politique active favorisant l'accession à la propriété, car elle constitue l'une des aspirations essentielles des Français. En effet, cette aspiration ne peut se concrétiser, pour les ménages modestes y compris les jeunes, sans une intervention publique importante.

L'enquête logement 2002 souligne que 2,26 millions de ménages ont acquis leur logement entre 1998 et 2002. La proportion des propriétaires est passée de 50,7 % en 1984 à 56,0 % en 2002. Cependant, il existe encore, en France, des demandes exprimées que ne satisfait aucune offre, de l'ordre de 15 %. Il s'agit pour l'essentiel de jeunes ménages à ressources modestes. Un sondage d'avril-mai 2003, commandé par le ministère du logement montrait le réel désir des Français d'accéder à la propriété. **7 % des personnes interrogées se sont**

déclarées prêtes à acheter leur logement immédiatement, si elles bénéficiaient d'une aide, et 22 % (24 % des personnes logeant dans le parc social) se déclarent prêtes à acheter le logement qu'elles habitent, dont 80 % indiquent qu'elles seraient prêtes à dépenser entre 100 et 500 euros de plus par mois. Le principal frein identifié dans ce sondage, pour 57 % des personnes qui ne veulent pas acheter de logement, est évident : il s'agit de leur revenu, qu'elles jugent insuffisant.

Le Gouvernement a fait de l'accession à la propriété une de ses priorités en retenant un objectif de 60 % de propriétaires-occupants. À cette fin, différentes réformes ont été mises en œuvre : réforme du prêt à taux zéro dans le projet de loi de finances pour 2005 pour doubler le nombre de primo-accédants, relance du dispositif de location-accession. Le projet de loi « habitat pour tous », qui devrait être débattu au Parlement au prochain semestre, devrait permettre de mettre en œuvre de nouvelles réformes permettant de faire de cette aspiration essentielle des Français une réalité.

Votre Rapporteur est convaincu qu'il faut favoriser dès aujourd'hui l'accession à la propriété, particulièrement dans le parc locatif social. C'est pourquoi il a proposé deux amendements visant, d'une part, à prendre en compte les dispositifs d'accession sociale à la propriété dans le décompte du nombre de logements locatifs sociaux par commune pour l'application de l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, d'autre part, à prendre en compte l'ancienneté d'occupation d'un logement social pour son prix de vente à son locataire occupant.

4.- Développer les capacités d'hébergement d'urgence

Les populations les plus précaires vivant sur notre sol, qu'il s'agisse des sans abri, des personnes en détresse momentanée ou davantage désocialisées, ou encore des demandeurs d'asile qui s'adressent à la France en nombre toujours croissant, ne sauraient être des laissés pour compte de la cohésion sociale.

Le Plan national de renforcement de la lutte contre l'exclusion lancé le 25 mars 2003 a permis la réalisation conjointe par l'Inspection générale des affaires sociales et l'Inspection générale des finances d'un audit national du dispositif d'urgence sociale recouvrant l'accueil, l'orientation, l'hébergement et l'insertion des publics sans domicile fixe, ainsi que des groupes de travail national et régionaux réunissant la direction générale de l'action sociale, les DRASS, les DDASS et les associations concernées, qui a fait apparaître la saturation de l'offre.

Votre Rapporteur renvoie *infra* à son commentaire des **articles 39 et 39 bis** du présent projet de loi, consacrés à la programmation de places destinées à mettre à niveau les capacités d'accueil. Sous les réserves méthodologiques mentionnées dans ce commentaires, l'objectif, inscrit dans le plan de cohésion sociale, consistant à disposer de 100.000 places en 2007, tous hébergements confondus, serait atteint comme l'indique le tableau suivant :

CALENDRIER PREVISIONNEL DU PASSAGE A UNE CAPACITE DE 100.000 PLACES D'HEBERGEMENT EN 2007

(coût en millions d'euros)

	2004		2005		2006		2007		2008		2009	
	Places ⁽¹⁾	Coût ⁽²⁾	Places	Coût	Places	Coût ⁽³⁾	Places	Coût	Places	Coût	Places	Coût
Dispositif d'urgence												
– Accueil généraliste	14.300	112,81	3.000	16								
– Places hiver	0	0	2.400	10								
– Accueil des demandeurs d'asile ⁽⁴⁾	17.000	25	– 2									
Total annuel création de places et coût du dispositif			3.400	26								
Cumul des places et du coût du dispositif	31.300	137,81	34.700	163,81	34.700	163,81	34.700	163,81	34.700	163,81	34.700	163,81
Dispositif d'insertion												
– Accueil généraliste : CHRS			800	6,30	500	6,10	500	6,10		0		0
Cumul des places et du coût des CHRS	30.000	437,31	30.800	443,61	31.300	449,71	31.800	455,81	31.800	455,81	31.800	455,81
– Accueil des demandeurs d'asile (CADA + CPH)			2.000	17,60	1.000	7,96	1.000	7,96		0		0
Cumul des places et du coût CADA + CPH	16.500	125,69	18.500	143,29	19.500	151,25	20.500	159,21	20.500	159,21	20.500	159,21
– Maisons relais			1.000	10,14	1.500	5,94	1.500	5,94		0		0
Cumul des places et du coût des maisons relais	2.000	3	3.000	13,14	4.500	19,08	6.000	25,02	6.000	25,02	6.000	25,02
Cumul des places en résidences sociales ⁽⁵⁾	7.000		7.000		7.000		7.000		7.000		7.000	
Consolidation du dispositif d'insertion		0		16,96		16,96		16,96		16,96		16,96
Total annuel création de places et coût du dispositif			3.800	51	3.000	20	3.000	20	0	0	0	0
Cumul des places et du coût du dispositif	55.500	566	59.300	617	62.300	637	65.300	657	65.300	657	65.300	657
Total annuel du plan			7.200	77	3.000	20	3.000	20	0	0	0	0
Total cumulé du plan			7.200	77	10.200	97	13.200	117	13.200	117	13.200	117
Cumul général	86.800	703,81	94.000	780,81	97.000	800,81	100.000	820,81	100.000	820,81	100.000	820,81

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

(2) les montants indiqués pour 2004 n'intègrent pas le décret d'avance de 2004 (1.000 des 2.000 places apparaissant dans le tableau n'étant pas financées).

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

(4) Pour l'accueil d'urgence des demandeurs d'asile, le besoin constaté en 2003 était de 112,54 millions d'euros, dont 93,5 millions d'euros financés en gestion.

(5) pas de chiffrage sur les places en résidences sociales, qui relèvent de la compétence ministère du Logement.

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

C.– LA PROMOTION DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES

Ce troisième pilier du projet de loi contient différentes réformes destinées à rétablir l'égalité des chances, en s'attaquant aux causes multiples de l'inégalité sociale, qui souvent sont cumulées par les mêmes personnes : difficultés scolaires, inégalité entre hommes et femmes, inégalités territoriales, immigration.

Un amendement gouvernemental a été adopté en première lecture au Sénat, insérant un **article 54 A** qui vise à relever le pourcentage du montant des dons donnant lieu à réduction d'impôt (qui passerait des deux tiers aux trois quarts) ainsi que le plafond pris en compte pour l'application de ce pourcentage de réduction (qui passerait de 414 à 470 euros), quand ces dons s'adressent aux organismes sans but lucratif procédant à la fourniture gratuite de repas à des personnes en difficulté, contribuant à favoriser leur logement ou leur fournissant gratuitement des soins.

1.– L'accompagnement des élèves en difficulté

Le présent projet de loi donne la possibilité aux communes d'élargir la compétence de la caisse des écoles aux domaines culturel, social et sanitaire, afin de permettre un accompagnement global des élèves. Ces compétences pourront être prises en charge par un GIP lorsqu'elles ne le seront pas par la caisse des écoles. Les caisses des écoles et les GIP pourront constituer des « dispositifs de réussite éducative », dont les moyens sont programmés à l'**article 56**, selon le calendrier suivant :

DOTATIONS DE L'ETAT AUX DISPOSITIFS DE REUSSITE EDUCATIVE

(en millions d'euros valeur 2004)

2005	2006	2007	2008	2009	Total
62	174	411	411	411	1.469

Source : projet de loi.

2.– L'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes

Le présent projet prévoit que le salarié aura droit, à l'issue d'un congé de maternité ou d'un congé parental, à un entretien avec son employeur en vue de son orientation professionnelle. En outre, la période de congé pourra être prise en compte dans le calcul du droit individuel à la formation.

3.– Le renforcement de la redistributivité de la dotation de solidarité urbaine

La réforme de la dotation de solidarité urbaine (DSU), une des mesures phares du projet de loi, vise à renforcer le soutien aux villes en grande difficulté. Votre Rapporteur renvoie sur ce point au commentaire de l'article 59.

4.– La rénovation de l'accueil et de l'intégration des personnes issues de l'immigration

Une Agence nationale de l'accueil et des migrations devrait se substituer à l'Office des migrations internationales, qui fusionne avec le service social d'aide aux émigrants. Ses missions sont précisées. Elle acquiert le statut d'établissement public (**article 63**).

L'**article 61** donne une base légale à deux dispositifs déjà existants : le contrat d'accueil et d'intégration, dont la signature conditionne désormais l'obtention du statut de résident, ainsi que les programmes régionaux d'intégration des populations immigrées.

L'**article 62** subordonne la délivrance d'une autorisation de travail à un étranger à une connaissance suffisante de la langue française, ou à l'engagement de l'acquérir dans les deux ans.

Cet ensemble composite de dispositions lance donc de nombreux chantiers ou donne une impulsion nouvelle à des dispositifs existants, pour donner chair à la nécessaire ambition de renforcer la cohésion sociale dans notre pays. Mais le présent projet va encore au-delà, puisqu'il assortit cette politique de dispositions de programmation.

II.– L'OUTIL PROGRAMMATIQUE S'INSCRIRA NECESSAIREMENT DANS LE CADRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOUT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

A.– LE SENS DE LA PROGRAMMATION : DES ENGAGEMENTS A TENIR

Il n'est pas rare de regarder avec quelque incrédulité, voire une certaine suspicion, des dispositions de programmation, en particulier du point de vue de la Commission des finances. Pourtant, votre Rapporteur est convaincu que la démarche programmatique est gage de sérieux et de courage dans la conduite des politiques publiques, au moins depuis le début de la présente législature.

Les engagements généreux sont certes des promesses qui n'obligent que ceux qui les écoutent lorsqu'ils ne s'appuient pas sur les crédits correspondants, et rien ne serait pire que des annonces non suivies d'effet à l'égard des plus démunis de nos concitoyens, à l'égard des chômeurs, des sans abri, des demandeurs d'asile, des élèves en difficulté, des oubliés de l'égalité des chances.

C'est pourquoi **les moyens financiers mobilisés au service de la cohésion sociale se doivent d'être à la mesure des ambitions contenues dans le plan lancé le 30 juin dernier, que le présent projet de loi vient concrétiser.** Tel est bien le sens de la loi de programmation.

Pour autant, comme votre Rapporteur l'indiquera *infra* dans ses commentaires sur les articles du présent projet consacrés à l'examen de la programmation spécifique à chacun des « piliers » de la cohésion sociale, **une comparaison arithmétique n'aurait qu'un intérêt limité** :

– en premier lieu, il faut se féliciter du souci de rigueur qui a conduit les rédacteurs du présent projet à ajuster la programmation par rapport aux ébauches contenues dans le plan du 30 juin. On eût par exemple été fondé à critiquer le maintien dans le projet de crédits ouverts en 2004 et contenus dans le plan ;

– ayons ensuite l'honnêteté intellectuelle de reconnaître la part de volontarisme politique inhérente à tout projet de loi de programmation. Que serait un projet pour cinq ans, s'il manquait d'ambition ?

– à l'image d'un rapport spécial de la Commission des finances sur un budget, qui doit à la fois se pencher sur l'exécution des crédits et sur les moyens demandés dans le projet de loi de finances, la « valeur ajoutée » de l'analyse parlementaire d'une loi de programmation repose bien davantage sur le contrôle et l'évaluation *ex post* des progrès accomplis année après année que sur une appréciation *ex ante* d'engagements prévisionnels par définition aléatoires ;

– cette position de principe n'exclut pas, dans l'examen détaillé des mesures proposées, certaines questions sur la pertinence ou le réalisme des engagements souscrits ;

– sur un plan plus technique enfin, hormis le monopole des lois de finances sur les autorisations de dépense – d'ailleurs explicitement mentionné dans la quasi-totalité des articles de programmation du projet –, le simple fait de chiffrer la programmation, jusqu'en 2009, en euros de 2004 illustre assez que le signal donné montre un chemin, à baliser au fur et à mesure de sa complétion.

Ces remarques faites, votre Rapporteur n'a nullement besoin de se faire violence pour afficher sa confiance dans la programmation présentée. Après la sécurité intérieure et la justice, après la loi de programmation militaire, un texte spécifique à l'outre-mer et un autre consacré à la ville et à la rénovation urbaine, le Gouvernement a choisi de placer son action en faveur de la cohésion sociale dans une perspective quinquennale, de 2005 à 2009. Ce délai, classique en matière de programmation, est suffisant pour mobiliser tous les acteurs de terrain, par-delà les échéances électorales. Il l'est également pour atteindre des objectifs ambitieux. Il l'est enfin pour juger des résultats obtenus. Un tableau de marche est fixé ; un tableau de réalisation doit suivre, exercice budgétaire après exercice budgétaire. Pour l'heure, il se lit de la façon suivante :

MOYENS PREVUS PAR LE PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION POUR LA COHESION SOCIALE

(crédits de paiement, en millions d'euros valeur 2004)

	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Titre I^{er} : mobilisation pour l'emploi	557,4	1.591	1.892	1.737	1.497	7.264,4
Fonds maisons de l'emploi	120	405	530	375	300	1.730
Aide de l'État aux contrats d'avenir	383	1.119	1.285	1.285	1.120	5.192
Apport de l'État au fonds de garantie pour les chômeurs créateurs d'entreprise	4	12	19	19	19	73
Aide de l'État aux chantiers d'insertion	24	24	24	24	24	120
Dotation de l'État aux associations intermédiaires	13	13	13	13	13	65
Dotation de l'État au fonds départemental d'insertion	13,4	18	21	21	21	94,4
Titre II : dispositions en faveur du logement	1.316	1.535	1.571	1.571	1.443	7.436
Plan pour l'hébergement et le logement temporaire	768	782	796	796	796	3.938
Maisons relais	13	19	25	25	25	107
Crédits alloués par l'État au financement de 500.000 logements locatifs sociaux	465	594	610	610	482	2.761
Crédits supplémentaires de l'État pour l'ANAH	70	140	140	140	140	630
Titre III : promotion de l'égalité des chances	62	174	411	411	411	1.469
Crédits d'État pour les dispositifs de réussite éducative	62	174	411	411	411	1.469
Total	1.935,4	3.300	3.874	3.719	3.351	16.179,4

Source : projet de loi, modifié par le Sénat.

Les lois de finances de l'année seront le rendez-vous adéquat pour permettre d'apprécier ce suivi, au moment de voter les crédits de l'exercice suivant. En outre, la pleine entrée en vigueur de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), effective à compter du projet de loi de finances pour 2006, intervient à point nommé pour articuler l'autorisation budgétaire annuelle et la satisfaction des objectifs préétablis, en fonction d'indicateurs de résultats.

B.— LE MONOPOLE DES LOIS DE FINANCES N'OTE PAS TOUTE VALEUR A LA PROGRAMMATION

L'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances comporte deux occurrences de l'expression « lois de programme », qui font plus qu'expliquer la même expression telle qu'elle figure à l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution : « Des lois de programme déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'État. » Dans

l'esprit des rédacteurs des deux textes, la notion était étroitement liée à l'existence du Plan sous une forme qui n'est absolument plus celle d'aujourd'hui.

Par ailleurs, les autorisations de programme, dont l'article 1^{er} de l'ordonnance de 1959 précise qu'elles peuvent être regroupées dans une « loi de programme », sont devenues la modalité courante de la prévision pluriannuelle des dépenses en capital inscrites au budget de l'État.

Bien que l'expression « loi de programme » ait disparu dans la LOLF, l'équivalent des autorisations de programme, à savoir les autorisations d'engagement, y figurent en bonne place. L'article 8 du texte organique les définit comme « *la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées. Pour une opération d'investissement, l'autorisation d'engagement couvre un ensemble cohérent et de nature à être mis en service ou exécuté sans adjonction.* » L'alinéa suivant précise que « *Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement.* » Le principe d'annualité budgétaire est donc réaffirmé, et il importe de garder cette donnée fondamentale présente à l'esprit tout au long de l'examen des nombreuses dispositions de programmation du présent projet de loi.

La doctrine ⁽¹⁾ a vu dans le glissement sémantique entre « programme » et « programmation » – terme qui est désormais presque exclusivement employé – un signe du caractère toujours plus déclaratif des engagements pris, ce que M. Michel BOUVIER appelle leur « *intentionnalité croissante* », évoquant « ***une sorte de contrat moral dépourvu de sanction juridique*** ». Pour autant, aucun auteur ne se risquerait à dénier aux lois de programmation leur valeur propre. MM. Paul-Marie GAUDEMET et Joël MOLINIER peuvent ainsi écrire : « *Manifestation de la volonté gouvernementale d'œuvrer de manière cohérente, pendant une période pluriannuelle, dans un secteur déterminé, le recours à la technique de la loi de programme est tributaire de motifs contingents d'opportunité politique. Cette technique n'en est pas moins un utile instrument de prévision organisée dans le temps.* »

Il n'en demeure pas moins que la LOLF invite à reconsidérer la démarche programmatique sous l'angle de la performance.

(1) Notamment Michel BOUVIER, Marie-Christine ESCLASSAN et Jean-Pierre LASSALE, Finances publiques, L.G.D.J., 3^{ème} édition, pp. 210 sq et Paul-Marie GAUDEMET et Joël MOLINIER, Finances publiques, t.1, Montchrestien, 7^{ème} édition, pp. 319 sq.

C.– COMMENT MIEUX AJUSTER LA PROGRAMMATION EN FONCTION D'OBJECTIFS ET D'INDICATEURS ?

1.– Le suivi de l'exécution peut s'exercer sous des formes variées

Réexaminer de façon systématique, dans chaque loi de finances de l'année, la dépense publique en fonction des résultats obtenus par comparaison avec des objectifs précis, étayés par des indicateurs de performance, n'est pas la moindre des novations introduites par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Votre Rapporteur se réjouit de cette occasion de mettre en pratique la réforme budgétaire.

À la différence d'autres lois de programmation votées par le passé, le présent projet ne comporte **pas d'annexe relative à une série d'objectifs et d'indicateurs** destinés à guider l'application de la loi. Par rapport à cette technique, le projet se situe à la fois en avance et en retrait :

– il va au-delà, car il intègre dans le texte même des articles, sans les renvoyer à une annexe à la portée normative particulièrement réduite, des objectifs à atteindre. Sont ainsi prévus, au titre du volet « emploi », un nombre de contrats d'avenir à proposer chaque année, ou un nombre de postes aidés dans les entreprises d'insertion. Le volet consacré à l'hébergement d'urgence ou au logement adapté précise un nombre de places à créer par type d'établissement. De même les dispositions relatives au parc locatif social prévoient-elles un échéancier de construction de logements par type de dispositif mis en œuvre. Des objectifs un peu moins précis accompagnent les dispositions relatives au parc locatif privé. Seul le volet du projet de loi traitant de la promotion de l'égalité des chances est dépourvu de tels objectifs concrets ;

– le projet se situe toutefois en retrait par rapport à une annexe « en bonne et due forme », dans la mesure où aucun systématisme n'est de mise dans la présentation des objectifs. Dès lors, une partie du suivi de l'exécution de la programmation devra consister à vérifier que les dépenses prévues sont bien effectuées. Ce qui est sensiblement différent d'une évaluation du bon emploi de la dépense publique.

Par conséquent, il est souhaitable qu'au fur et à mesure de l'application de la programmation, une attention toute particulière soit portée aux outils d'évaluation concrète de l'exécution des crédits. Ces outils sont de deux ordres :

– le « **classique** » **rapport du Gouvernement** sur la mise en œuvre de la loi est prévu ; il figure à l'article 38 *bis* du projet, article additionnel introduit par le Sénat sur l'initiative de membres de l'opposition avec un avis de sagesse du Gouvernement. Il ne serait toutefois élaboré que tous les deux ans ;

– **les documents prévus par la LOLF, et en particulier les projets annuels de performances** associés aux missions concernées par la mise en œuvre du présent projet de loi, en rendront nécessairement compte. Force est pourtant de constater que les avant-projets élaborés cette année n'ont pas tous été conçus en étroite cohérence avec le plan de cohésion sociale ou le projet de loi de programmation.

2.– Les documents prévus par la LOLF devraient mieux s'articuler avec la programmation

Dans le cadre de la **mission « Travail »**, le programme « Développement de l'emploi » cite nombre des objectifs du plan de cohésion sociale, dont les mesures de soutien aux chômeurs entrepreneurs, mais un seul objectif de ce programme, l'objectif n° 5, mentionne l'ambition portée par le plan de développer les emplois dans les services aux particuliers, en étant assorti d'un indicateur de mesure de la variation de l'emploi dans ce secteur.

Le programme « Accès et retour à l'emploi » de la même mission se veut la déclinaison de la première priorité du plan de cohésion sociale. Il mentionne les maisons de l'emploi, les contrats d'avenir et, ponctuellement, le plan de cohésion sociale.

Quant à l'apprentissage, que soutient le présent projet de loi, il est mentionné sous cet angle dans le programme « Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques ».

La **mission « Ville et logement »** est placée presque exclusivement dans le cadre de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. L'action « prévention et développement social » du programme « Équité territoriale et soutien » évoque pourtant la réussite éducative, sans toutefois mentionner ni le plan ni le présent projet de loi.

Curieusement, le programme « Aide à l'accès au logement » reste muet sur le plan et le projet de cohésion sociale, alors même qu'un objectif intitulé « Favoriser l'insertion par le logement des personnes en grande difficulté » aurait pu être plus explicitement articulé avec le présent projet. Il est de même plutôt étonnant de constater que le programme « Développement et amélioration de l'offre de logement » ne cite pas le plan de cohésion sociale.

Concernant la **mission interministérielle « Solidarité et intégration »**, là encore, il est curieux de noter que seul le programme « Accueil des étrangers et intégration » fait état du plan de cohésion sociale et implicitement du présent projet, *via* la mention de la réorganisation des services chargés de l'accueil des migrants ainsi qu'au travers des créations de places programmées dans les centres d'accueil des demandeurs d'asile. Un objectif en particulier, assorti d'un indicateur, donne cependant toute satisfaction : le pourcentage des demandeurs d'asile hébergés dans l'un des dispositifs pris en charge par l'État. Cet indicateur présente l'avantage d'être sensible à la fois à la hausse des capacités d'hébergement et à la conduite de la politique de l'asile.

Les actions du programme « Politiques en faveur de l'inclusion sociale » comportent des indicateurs tout à fait pertinents au regard du présent projet de loi, et l'on peut donc légitimement regretter que le lien ne soit pas explicitement établi entre ces deux documents. Citons notamment l'indicateur relatif au rapport entre nombre de places dans le dispositif d'insertion (en CHRS) et nombre de places d'hébergement généraliste, ou celui mesurant le taux de couverture territoriale en services adaptés aux besoins des populations vulnérables, tels que les maisons relais notamment. À l'évidence, le suivi de ces indicateurs jusqu'en 2009 sera étroitement corrélé au contrôle de l'application de la loi de programmation.

Enfin, si l'avant-projet annuel de performances de la **mission interministérielle « Enseignement scolaire »** utilise les expressions « égalité des chances » et « réussite scolaire » ou présente la mission générale d'insertion de l'Éducation nationale, c'est sans référence à la politique de cohésion sociale.

Pour l'ensemble des missions concernées en outre, il est éminemment souhaitable que les **budgets opérationnels de programmes**, qui déclineront localement la démarche de performance portée par la LOLF, soient eux aussi, alors que leur élaboration est en cours, mis en cohérence avec le présent projet.

En définitive, votre Rapporteur est persuadé que l'adéquation entre démarche de performance et évaluation de la programmation peut être améliorée dès la mise au point définitive des projets annuels de performances, dans la perspective du projet de loi de finances pour 2006.

DEUXIEME PARTIE : TRAVAUX DE LA COMMISSION

I.- DISCUSSION GÉNÉRALE

Au cours de sa séance du 16 novembre 2004, la commission des Finances, de l'Économie générale et du Plan a procédé à l'examen pour avis du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale (n° 1911).

Après l'intervention de votre Rapporteur, plusieurs orateurs sont intervenus dans la discussion générale.

M. Augustin Bonrepaux, saluant l'intérêt du rapport, a souligné que si le volontarisme affiché par le projet de loi est louable, la ventilation précise des 12,8 milliards d'euros programmés ne paraît pas arrêtée avec certitude : s'agit-il uniquement de crédits d'État ou bien les collectivités territoriales sont-elles appelées à contribuer à cet effort ? Concernant la modernisation du service public de l'emploi, le problème du financement des fonctions naguère remplies par des fonctionnaires de l'ANPE pour insérer les bénéficiaires du RMI n'est toujours pas réglé, un an après l'entrée en vigueur de la loi portant décentralisation en matière de RMI et créant un RMA. Quelles autorités sont censées assurer le fonctionnement des maisons de l'emploi ? S'il faut se réjouir de l'avancée que contient ce projet en matière de soutien apporté aux bénéficiaires du RMA, des incertitudes demeurent concernant les contrats d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) : le Rapporteur a évoqué une responsabilité entière de l'État ; les collectivités territoriales ne sont-elles donc pas associées à ce dispositif ?

S'agissant de la rénovation des contrats aidés dans le secteur non marchand, il serait souhaitable d'en détailler le financement. En particulier, si l'on suit le vœu du Rapporteur consistant à prolonger la durée des nouveaux contrats, il convient de préciser qui, des collectivités territoriales, des entreprises ou d'autres acteurs, pourra les proposer. Enfin, les moyens prévus par le projet de loi seront-ils répartis sur l'ensemble du territoire national ou concentrés sur certaines zones, à l'image des actions menées par l'ANRU ?

M. Jean-Louis Dumont a souligné le consensus existant sur le diagnostic qui a conduit à l'annonce du plan de cohésion sociale. Dans le champ du logement, le premier objectif affiché consiste à augmenter la production de logements. Mais pour atteindre cet objectif, encore faudrait-il que le terrain à bâtir existe en quantité suffisante, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Lorsque le Gouvernement répond à cette objection que les régions ou les EPCI pourront créer des établissements publics fonciers dans un délai de deux ans et demi, on mesure bien la quasi-impossibilité de remplir cet engagement. Les organismes de logement social sont prêts à construire, mais les documents d'urbanisme sont délivrés beaucoup trop lentement. Concernant le salubre chantier du renouvellement urbain, il faut déplorer que la mise en œuvre de cette politique commence toujours par des déplacements de population. Sur tous ces points, on constate un manque de cohérence et de suivi dans l'action publique. Les

engagements à prendre ne doivent pas se limiter à des questions de calendrier, mais s'attacher également à réduire les délais de procédure et les lourdeurs de gestion : à l'époque où la politique du logement était entièrement administrée, on recensait trois niveaux d'intervention ; aujourd'hui, on en compte six.

Il convient en outre de dénoncer une certaine contradiction : la capacité de financement des organismes du logement social repose aujourd'hui notamment sur la vente d'une partie de leur patrimoine. La valorisation de ce patrimoine dépend à la fois de la politique de vente menée par l'organisme et des modalités d'affectation du produit des ventes, pour bâtir des logements neufs. Mais si l'on réduit le produit de ces ventes lorsqu'elles sont effectuées au profit des locataires occupants, comme le prévoit un amendement du Rapporteur, on ampute, ce faisant, les moyens disponibles pour des constructions neuves. D'une façon générale, la programmation affichée dans le domaine du logement est ambitieuse et elle correspond à des besoins réels. Il importe cependant de veiller, lorsque les opérateurs se lancent dans la production de logements, à ce que les préfets orientent la politique de construction au plus près des nécessités locales. À cet égard, la région apparaît comme l'échelon le plus pertinent pour organiser, avec la souplesse nécessaire, l'adéquation de l'offre aux besoins. En dernier lieu, la question de la réhabilitation est, elle aussi, essentielle car les taux de vacance constatés sont élevés.

M. Gérard Bapt s'est alarmé de l'absence de compensation des exonérations de cotisations sociales prévues par le projet de loi au titre des contrats d'avenir. Considérables, les sommes en jeu s'élèvent à plusieurs centaines de millions d'euros, on parle même, à terme, d'un milliard d'euros.

En réponse, **votre Rapporteur** a apporté les précisions suivantes :

– l'inquiétude apparemment suscitée par le projet de loi provient principalement de la souplesse qui le caractérise. C'est à dessein que les dispositifs proposés ne sont pas exagérément détaillés, on ne peut donc à la fois s'en émouvoir et réclamer de la souplesse de gestion sur le terrain. Des projets destinés à être lancés en 2005 étaient prêts mais en attente de moyens. En prévoyant dès l'an prochain des crédits nouveaux, le présent projet de loi permettra de les mettre en œuvre, avant que la programmation n'acquière sa dynamique propre ;

– rien dans le texte n'indique que les moyens engagés doivent l'être au seul bénéfice de telle ou telle zone ;

– globalement, les 12,8 milliards d'euros de moyens nouveaux prévus par le projet, qui seront des crédits du budget de l'État, seront répartis entre le pilier « emploi » pour 7,3 milliards d'euros, le pilier « logement » pour 4 milliards d'euros auxquels s'ajoutent des dépenses fiscales, et le pilier « égalité des chances » pour 1,5 milliard d'euros. On est loin des effets d'annonce connus par le passé, où s'agrégeaient crédits budgétaires, concours des collectivités locales, avances remboursables et autres financements de la Caisse des dépôts et consignations ;

– la situation des agents de l'ANPE anciennement employés à l'insertion des bénéficiaires du RMI n'est pas traitée par le texte. On peut toutefois rappeler que la loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de RMI et créant un RMA a précisément et équitablement défini le transfert de compétences opéré vers les départements, en indiquant que ses modalités de calcul seraient définitivement arrêtées *ex post* au vu des comptes administratifs de 2004 ;

– les dispositions relatives au CIVIS ayant été pertinemment modifiées au Sénat, il serait inopportun d'y revenir ;

– la réflexion souhaitée au sujet d'une éventuelle prolongation de la durée des contrats aidés dans le secteur non marchand ne vise qu'à lancer le débat, en marge du projet de loi. Celui-ci prévoit de consacrer 383 millions d'euros à ces contrats en 2005, selon une clef de répartition souple entre l'État et les collectivités territoriales, modulée au cas par cas en fonction des besoins locaux ;

– concernant les maisons de l'emploi, les modifications apportées au dispositif lors de l'élaboration du projet de loi afin de l'assouplir ont permis d'aboutir à l'institution de structures qui pourront prendre des formes variées, s'appuyant généralement sur un GIP. Un amendement doit d'ailleurs étendre la liste des partenaires à regrouper pour y faire figurer les missions locales. Ce sont ces partenaires qui décideront de la forme concrète des maisons, simple guichet unique ou immeuble « en dur ». On estime qu'en moyenne nationale, une maison de l'emploi sera créée pour trois ANPE. Il s'agit, par l'octroi d'aides financières à ces structures nouvelles, d'inciter tous les acteurs du terrain à travailler ensemble. Au-delà de la mobilisation des services existants, 7.500 emplois, en équivalent temps plein, seront créés sur la durée de la programmation et mis à la disposition des maisons de l'emploi. Il faut rappeler que le Danemark, qui a poussé très loin cette politique, y consacre d'importants moyens en personnel ;

– s'agissant d'un dispositif nouveau de contrats aidés, on peut contester l'argumentation selon laquelle les régimes de sécurité sociale perdraient une compensation d'exonération de charges préexistante.

M. Jean-Louis Dumont s'est interrogé sur la place des missions locales dans le nouveau dispositif.

Votre Rapporteur lui a répondu qu'un amendement traite cette question.

Le Président Pierre Méhaignerie s'est félicité de la souplesse inhérente aux maisons de l'emploi, qui permet d'éviter un nouvel empilement de structures : ces maisons pourront exister sans qu'il soit besoin d'en bâtir effectivement les murs.

Puis la Commission est passée à l'examen des articles du projet de loi dont elle s'est saisie pour avis.

II.- EXAMEN DES ARTICLES

Titre I^{er}

MOBILISATION POUR L'EMPLOI

Article additionnel avant l'article 38

(Article L.351-3-2 nouveau du code du travail)

Exonération de cotisations patronales d'assurance chômage contre embauche.

La Commission a examiné un amendement de votre Rapporteur prévoyant que les entreprises de moins de cinquante salariés peuvent être exonérées de charges patronales au titre de l'assurance chômage, à condition que, parallèlement, elles recrutent un travailleur privé d'emploi depuis plus de six mois. **Son auteur** a souligné que l'exonération ne vise que les embauches à un salaire inférieur à 1,5 SMIC. Une telle exonération, dans la mesure où elle constitue, d'une part, une diminution des recettes des ASSEDIC et, d'autre part, une diminution à due concurrence des dépenses d'allocations chômage des ASSEDIC, devrait être neutre financièrement pour l'équilibre budgétaire de l'assurance chômage. Cette exonération prendrait fin au 1^{er} janvier 2008, afin de ne pas menacer l'équilibre financier des organismes de recouvrement. Malgré l'activation des dépenses sociales, il est toujours difficile de faire coïncider l'offre et la demande de travail. Aujourd'hui, on ne trouve plus dans les petites et moyennes entreprises de « petits boulots » comme on en trouvait autrefois, car ces entreprises ont une forte contrainte de productivité qui les oblige à ne recruter que des travailleurs qualifiés et à avoir recours à la sous-traitance.

M. Philippe Auberger a souligné l'intérêt du dispositif, mais il a rappelé que les organismes ASSEDIC connaissent aujourd'hui une situation financière très difficile. Leur dette cumulée représenterait environ 10 milliards d'euros, voire davantage. Le Premier ministre a annoncé que la diminution de 250.000 chômeurs l'année prochaine devrait permettre de baisser ce déficit. Est-il tout à fait cohérent, dès lors, de prévoir un dispositif qui diminue les recettes de ces organismes ?

Votre Rapporteur a indiqué que dans le dispositif proposé, les ASSEDIC ne prenaient plus en charge le chômeur, désormais salarié. Par conséquent, cette mesure est neutre financièrement pour ces organismes.

M. Jean-Pierre Gorges s'est interrogé sur les risques d'effets pervers d'un tel système, qui conduit à ce que l'augmentation du chômage augmente les ressources des ASSEDIC et favorise alors, paradoxalement, la montée en puissance du dispositif.

M. Gérard Bapt a souligné qu'il était nécessaire d'activer les dépenses sociales. Néanmoins, ce dispositif crée un effet d'aubaine important pour les entreprises car l'exonération ne porte pas sur les cotisations relatives au salarié embauché, mais sur les cotisations concernant l'ensemble des salariés de l'entreprise.

Le Président Pierre Méhaignerie a indiqué qu'il était plus facile pour une entreprise de recruter dans des secteurs dynamiques que dans des secteurs en crise, tels que le textile. Cet amendement pourrait aboutir à remettre en cause la solidarité existant entre les entreprises des secteurs économiquement porteurs et les entreprises des secteurs en déclin.

Votre Rapporteur a indiqué que le dispositif incitait les entreprises d'un secteur dynamique à recruter les personnes licenciées dans les secteurs en crise.

Le Président Pierre Méhaignerie a répondu que cela conduisait à créer des inégalités puisque les entreprises des secteurs en difficultés continueraient de payer leurs charges patronales au titre des assurances chômage.

Votre Rapporteur a souligné qu'il ne fallait pas se focaliser sur un éventuel effet d'aubaine. Les PME doivent être incitées à embaucher et l'exonération de cotisations est un moyen efficace d'y parvenir.

M. Jean-Pierre Gorges a souligné que si la réforme proposée avait un effet positif à court terme, elle pourrait néanmoins remettre en cause la solidarité entre entreprises face au risque chômage.

Votre Rapporteur a expliqué que, concrètement, l'exigence de rentabilité est de plus en plus forte et que la baisse de charges constitue un moyen efficace pour inciter les entreprises à recruter des chômeurs de longue durée. À long terme, le dispositif ne peut avoir que des effets vertueux, la baisse des recettes pour les ASSEDIC étant compensée par la baisse du nombre de chômeurs, l'objectif des ASSEDIC étant *in fine* qu'il y ait le moins de chômeurs possible.

M. Gérard Bapt s'est félicité de ce que la question de l'activation des dépenses passives soit posée de cette manière. La réduction des cotisations sociales combinée avec la réduction du temps de travail dans une perspective d'aide à l'emploi participe d'ailleurs d'une même logique. Cependant, le dispositif proposé pourrait entraîner des effets pervers, notamment aux dépens des bénéficiaires des contrats initiative emploi.

M. Jean-Louis Dumont a jugé l'idée très innovante, tout en souhaitant qu'elle soit ciblée sur une population déterminée. Il convient de rappeler qu'au coût de l'indemnisation du chômage proprement dite s'ajoutent d'autres dépenses diverses, notamment en matière de formation professionnelle. On constate par ailleurs que l'employabilité des personnes sans emploi depuis moins de six mois est très supérieure à celle des chômeurs de longue durée. Il conviendrait donc de cibler le dispositif sur les personnes au chômage depuis longtemps.

Après que **votre Rapporteur** eut précisé que la mesure proposée était précisément ciblée sur les personnes étant au chômage depuis plus de six mois, la Commission a *adopté* l'amendement (**amendement n° 14**).

*

* *

Article 38

Programmation des mesures de mobilisation pour l'emploi

I.- UN EFFORT FINANCIER TRES IMPORTANT EN FAVEUR DE L'EMPLOI

L'article 38 prévoit les dépenses de 2005 à 2009, pour 6 dispositifs : les maisons de l'emploi, les contrats d'avenir, le fonds de garantie pour l'insertion économique, les chantiers d'insertion, l'aide à l'accompagnement pour les associations intermédiaires et le fonds départemental d'insertion.

A.- LES MAISONS DE L'EMPLOI

L'article 1^{er} dispose que « les maisons de l'emploi peuvent bénéficier d'une aide de l'État dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État ».

D'après le **paragraphe I** du présent l'article, la programmation des aides attribuées par l'État au fonds des maisons de l'emploi est la suivante :

FONDS ATTRIBUES PAR L'ETAT AUX MAISONS DE L'EMPLOI

(en millions d'euros valeur 2004)

	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
Autorisations de programme	300	330	50	0	0	680
Crédits de paiement	120	405	530	375	300	1.730

Dans le projet de loi de finances pour 2005, les crédits nécessaires sont inscrits, et répartis de la façon suivante :

– 75 millions d'euros en crédits de fonctionnement (chapitre 36-61, article 40), destinés au recrutement de 7.500 agents de droit privé, afin de renforcer les équipes mises à disposition par les membres des GIP ;

– 45 millions d'euros en subventions d'investissement (chapitre 66-72, article 30).

Sur les 1.730 millions d'euros de crédits de paiement mis en œuvre sur la période 2005-2009, 1.050 millions seront des moyens de fonctionnement et 680 millions des subventions d'investissement.

À terme, il devrait exister, en moyenne, une maison de l'emploi pour 3 agences locales ANPE, soit environ 300 maisons de l'emploi début 2007. Cependant, toutes les structures ne sont pas à créer : il existe déjà des organismes de ce type, qui fédèrent les acteurs de la politique locale de l'emploi, qui seront développés et recevront le label maison de l'emploi.

Les crédits de l'État seront complétés par des contributions des partenaires des GIP.

Votre Rapporteur souligne cependant que si la création des maisons de l'emploi doit être saluée dans la mesure où elle devrait permettre une véritable synergie entre les différents acteurs du secteur, il attire l'attention du Gouvernement sur les risques de création de strates supplémentaires qui seraient ainsi radicalement opposées à l'objectif affiché du texte. Il faut donc être vigilant quant à la façon dont se créeront ces maisons de l'emploi afin de ne pas perdre de vue le but final qui est la simplification et l'efficacité au service de l'emploi.

B.– LES CONTRATS D'AVENIR

Le contrat d'avenir est un contrat de travail à durée déterminée de deux ans, renouvelable un an. La durée hebdomadaire de travail est de 26 heures. Sous réserve de clauses contractuelles plus favorables, le bénéficiaire du contrat d'avenir perçoit une rémunération égale au produit du salaire minimum de croissance par le nombre d'heures travaillées, soit environ 1.200 euros bruts par mois, à laquelle s'ajoute, le cas échéant, la majoration familiale du RMI.

L'employeur bénéficie de deux aides :

– une aide versée par le débiteur de l'allocation perçue par le bénéficiaire du contrat (départements pour le RMI, caisses d'allocations familiales pour l'allocation de parent isolé, Assedic pour l'allocation spécifique de solidarité), égale au RMI pour une personne seule, soit 418 euros par mois ;

– une aide de l'État, dont le montant ajouté à celui du RMI ne peut excéder la rémunération versée à l'intéressé ; cette aide est dégressive (75 % du solde à la charge de l'entreprise la première année, puis 50 % la deuxième année, puis 25 % la troisième), sauf pour les ateliers et chantiers d'insertion, pour lesquels le Sénat a supprimé la dégressivité de l'aide.

Enfin, l'employeur qui embauchera le bénéficiaire en contrat à durée indéterminée recevra une aide forfaitaire supplémentaire de l'État.

Le paragraphe II présente les crédits programmés au titre de l'aide de l'État aux employeurs, calculés en fonction du nombre de bénéficiaires moyen chaque année ; cela explique que la forte baisse du nombre de nouveaux contrats signés en 2009 n'implique pas une forte baisse des aides accordées par l'État. Le coût pour l'État d'un contrat d'avenir est estimé à 588 euros par mois la première année, 478 euros la deuxième et 368 euros la troisième.

PROGRAMMATION RELATIVE AUX CONTRATS D'AVENIR

	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Nombre de contrats	185.000	250.000	250.000	250.000	65.000	1.000.000
Nombre moyen de bénéficiaires sur 12 mois	175.750	376.250	517.500	517.500	341.750	-
Aide de l'État <i>(en millions d'euros valeur 2004)</i>	383	1.119	1.285	1.285	1.120	5.192

Les 383 millions d'euros nécessaires au financement de 185.000 contrats en 2005 sont inscrits dans le projet de loi de finances au nouveau chapitre 44-70, article 45, du fascicule budgétaire Emploi et travail.

C.- LE FONDS DE GARANTIE POUR L'INSERTION ECONOMIQUE

Ce fonds, dont le plan de cohésion sociale a prévu l'abondement, est destiné à garantir, à des fins sociales, des prêts à des personnes physiques ou morales et des prêts à des chômeurs ou titulaires de minima sociaux créant leur entreprise. L'apport de l'État à ce fonds est détaillé au paragraphe III, par le tableau suivant :

APPORT DE L'ETAT AU FONDS DE GARANTIE POUR L'INSERTION ECONOMIQUE

(en millions d'euros valeur 2004)

	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Apport de l'État	4	12	19	19	19	73

Les 4 millions d'euros prévus pour 2005 sont inscrits au nouvel article 24 du chapitre 44-79 destiné à la dotation au fonds de garantie pour l'insertion économique.

Le Sénat, par amendement adopté contre l'avis du Gouvernement, a introduit la possibilité, pour les collectivités locales qui le souhaitent, d'apporter une aide à ce fonds. L'aide des collectivités locales à la création d'entreprise par les chômeurs est évidemment bienvenue. Toutefois, cette disposition n'a sans doute pas sa place dans un article visant uniquement à programmer la dépense de l'État sur 5 ans.

D.- LES AIDES AUX STRUCTURES D'INSERTION PAR L'ACTIVITE ECONOMIQUE

1.- L'exonération de cotisations patronales pour les entreprises d'insertion

En application de l'article L. 322-4-16 du code du travail, les entreprises d'insertion qui signent une convention avec l'État bénéficient d'une exonération de cotisations patronales. Le présent article prévoit le nombre de postes aidés entre 2005 et 2009 :

NOMBRE DE POSTES AIDES DANS LES ENTREPRISES D'INSERTION

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

En 2004, le nombre de postes dans les entreprises d'insertion est de 11.000 ; le projet de loi prévoit donc la création de 4.000 postes au total entre 2005 et 2007.

2.- L'aide à l'accompagnement pour les chantiers d'insertion

Le paragraphe IV prévoit également d'augmenter l'aide aux chantiers d'insertion. La dotation de l'État au titre de l'aide à l'accompagnement pour les chantiers d'insertion est programmée de la façon suivante :

AIDE DE L'ETAT A L'ACCOMPAGNEMENT DANS LES CHANTIERS D'INSERTION

(en millions d'euros valeur 2004)

	2005	2006	2007	2008	2009
Aide de l'État	24	24	24	24	24

Le montant de l'aide prévue pour 2005 est inscrit au nouvel article 57 du chapitre 44-70 du fascicule budgétaire Emploi et travail. Elle constitue entièrement une mesure nouvelle.

3.- L'aide à l'accompagnement pour les associations intermédiaires

Les associations intermédiaires (article L. 322-4-16-3 du code du travail) sont des associations ayant pour objet d'embaucher des personnes en difficultés afin de faciliter leur insertion professionnelle en les mettant à titre onéreux à disposition de personnes physiques ou de personnes morales. Ces associations doivent conclure une convention avec l'État. Elles bénéficient d'une exonération de cotisations patronales. Depuis 2002, elles peuvent recevoir une aide pour assurer l'accompagnement de leurs salariés. Actuellement, cette aide ne bénéficie qu'à 56 % de associations intermédiaires, à cause de critères d'attribution restrictifs. Le Gouvernement souhaite étendre le bénéfice de cette aide, ce qui nécessite une augmentation des moyens.

La dotation de l'État au titre de l'aide à l'accompagnement pour les associations intermédiaires est programmée comme suit :

AIDE DE L'ETAT A L'ACCOMPAGNEMENT DANS LES ASSOCIATIONS INTERMEDIAIRES

(en millions d'euros valeur 2004)

	2005	2006	2007	2008	2009
Dotation de l'État	13	13	13	13	13

Les 13 millions d'euros prévus pour 2005 sont inscrits à l'article 56 du chapitre 44-70. Dans cette dotation, 8 millions d'euros constituent une mesure nouvelle ; en 2004, cet article était déjà crédité de 5 millions d'euros.

4.– Les fonds départementaux d'insertion

Les fonds départementaux d'insertion (article L. 322-4-16-5 du code du travail) sont destinés à soutenir les initiatives locales en matière d'insertion par l'activité économique. L'aide de l'État à ces fonds est programmée comme suit :

DOTATION DE L'ETAT AUX FONDS DEPARTEMENTAUX D'INSERTION

(en millions d'euros valeur 2004)

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

La dotation totale pour 2005 aux fonds départementaux d'insertion est de 19,6 millions d'euros (chapitre 44-70, article 52), soit 11,5 millions d'euros de plus qu'en 2004.

II. – DES ENGAGEMENTS SERIEUX

A.– UNE PROGRAMMATION A LA HAUTEUR DES OBJECTIFS FIXES

Au total, 7,3 milliards d'euros sont donc programmés sur 5 ans en faveur de l'emploi, ce qui constitue un effort sans précédent. Votre Rapporteur approuve le choix du Gouvernement de s'engager dans une programmation pluriannuelle, qui permet d'inscrire dans la durée les actions entreprises.

La programmation relative aux dispositifs en faveur de l'emploi est en cohérence avec le plan de cohésion sociale. Les moyens programmés pour 2005 figurent tous dans le projet de loi de finances pour 2005.

Votre Rapporteur souligne l'importance de l'effort en faveur des maisons de l'emploi, qui sont un bon moyen de décroiser l'ensemble des intervenants du service public de l'emploi. Toutefois, ces moyens doivent réellement profiter aux structures communes, et non aux organismes membres des maisons de l'emploi. Votre Rapporteur déposera donc un amendement en ce sens.

B.– L'EVALUATION DU DISPOSITIF A POSTERIORI EST PREVUE

Le Sénat a adopté un amendement (article 38 *bis*) qui prévoit que le Gouvernement présente tous les deux ans au Parlement un rapport d'évaluation des effets de l'application de cette loi, en s'appuyant notamment sur les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

Votre Rapporteur est favorable à ce type de dispositifs qui contribuent à l'amélioration du suivi des mesures mises en œuvre dans le sens d'une plus grande efficacité de la dépense publique, dans l'esprit de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

*

* *

La Commission a examiné un amendement de votre Rapporteur destiné à préciser qu'aucune partie prenante à une maison de l'emploi ne pourra s'attribuer le bénéfice exclusif de l'aide versée par l'État.

Votre Rapporteur a indiqué que les aides de l'État devaient permettre une meilleure coordination entre les organismes participant au service public de l'emploi. Elles ne doivent pas être à la disposition d'un organisme particulier, mais à la disposition des maisons de l'emploi en tant que structure commune.

M. Jean-Louis Dumont a fait remarquer que les amendements proposés étaient véritablement révolutionnaires.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a souhaité savoir si l'amendement proposé interdirait à une maison de l'emploi de subventionner un organisme membre du GIP à partir des aides de l'État dont elle dispose.

Votre Rapporteur a précisé que l'amendement n'aurait pas pour effet d'interdire à une maison de l'emploi de renforcer un organisme membre particulier.

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 21**), **votre Rapporteur** indiquant que cet amendement pourrait, pour un motif de forme plutôt trouver sa place à l'article premier. Puis la Commission a *émis un avis favorable* à l'adoption de cet article, ainsi modifié.

*

* *

Titre II

DISPOSITIONS EN FAVEUR DU LOGEMENT

Faire figurer dans un texte promouvant la cohésion sociale des dispositions consacrées au logement illustre l'approche globale et ambitieuse annoncée dès la présentation du plan de cohésion sociale en Conseil des ministres le 30 juin dernier, et même dès le remaniement ministériel intervenu en avril, qui a vu le rattachement au ministre chargé des affaires sociales des services du logement.

Élément essentiel de la politique de lutte contre l'exclusion et d'insertion des plus démunis, ce volet du présent projet concerne également l'amélioration du parc locatif social, dans la lignée de la relance volontariste de la politique de la ville opérée avec la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la

rénovation urbaine ⁽¹⁾. Les besoins sont réels, à telle enseigne que M. Jean-Louis Borloo, au cours de son audition par la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, a pu évoquer, concernant le logement, « *une crise aussi grave qu'en 1954 tant en ce qui concerne la quantité que la qualité* ».

Chapitre I^{er}

Plan pour l'hébergement et le logement temporaire

Au sein des dispositions de programmation du présent chapitre, le Sénat a introduit une distinction entre, d'une part, l'hébergement d'urgence et le logement temporaire proprement dits, et d'autre part, le dispositif particulier des maisons relais, qui relève d'une logique de plus long terme.

Article 39

Programmation des places d'hébergement d'urgence et de logement temporaire

Le présent article prévoit d'accentuer l'effort budgétaire de l'État entre 2005 et 2007 en matière de création de places pour l'hébergement d'urgence des personnes défavorisées. Il ne modifie pas l'architecture des nombreux dispositifs existants et ne reflète, sur le fond, que l'augmentation des besoins face à une demande dont les déterminants sont connus mais difficilement maîtrisables.

I.- L'HEBERGEMENT ET LE LOGEMENT TEMPORAIRE RECOUVRENT DIVERSES SITUATIONS D'URGENCE SOCIALE

Succédant à de nombreuses initiatives locales et associatives, la réponse à l'urgence sociale s'est, avec l'intervention des pouvoirs publics, progressivement structurée en France à partir du début des années 80. La création en octobre 1997 d'un numéro d'appel unique pour les sans-abri, le 115, a constitué un tournant. La loi d'orientation de 1998 relative à la lutte contre les exclusions ⁽²⁾ a confié au préfet la veille sociale, dont l'objet est d'informer et d'orienter les personnes en difficulté. La loi de janvier 2002 portant rénovation de l'action sociale fait assurer l'urgence par des établissements, soumis à autorisation, comportant ou non un hébergement.

Le dispositif national d'accueil, d'orientation, d'hébergement et d'insertion, qui fonctionne aujourd'hui de façon quasi permanente, est saturé du fait de l'arrivée de nouveaux publics et ne répond pas de façon satisfaisante à ses missions. Depuis l'été 2002, plusieurs initiatives ont été prises pour répondre, en urgence, à ces carences. Ces efforts doivent être prolongés par une approche globale novatrice : en effet, les besoins ont évolué, et souvent à la détresse sociale s'ajoute la souffrance psychique qui nécessite une prise en charge adaptée en

(1) loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003.

(2) loi n° 98-657 du 29 juillet 1998.

partenariat avec le secteur psychiatrique. La mise en place d'une véritable prise en charge globale médico-psycho-sociale, mieux à même de traiter la complexité des situations rencontrées, devient un enjeu incontournable.

Le panorama actuel des quelque 85.000 places d'hébergement pour les sans abri à quelque titre que ce soit – hors maisons relais, *cf. infra* – est globalement le suivant :

- 25.000 places au sein du dispositif général d'urgence qui fonctionne « à flux tendu » en utilisant les capacités disponibles localement selon les besoins du moment ;
- 30.000 au sein du dispositif général d'insertion, plus formalisé ;
- 30.000 places destinées aux demandeurs d'asile, la moitié seulement étant assurée par des structures spécifiques.

Un certain nombre de points communs caractérisent cet ensemble : l'accueil y est temporaire, sans condition de ressources, hors aides personnelles au logement. Il est cependant possible, en fait comme en droit, de les distinguer, ce que fait le présent projet de loi, sans rien changer à la complexité existante.

A.- L'ACCUEIL D'URGENCE ET LES PLACES D'HIVER FORMENT UN ENSEMBLE HETEROCLITE

Peu formalisé juridiquement, l'accueil d'urgence repose sur des centres d'hébergement et des places d'hôtel qui ne relèvent pas en règle générale d'un conventionnement à l'aide sociale. Selon les déclarations de Mme Nelly Olin, ministre déléguée à l'intégration, à l'égalité des chances et à la lutte contre l'exclusion, lors de son audition par la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, ce dispositif permet actuellement de mobiliser 20.000 places environ. 112,8 millions d'euros y sont consacrés en 2004, représentant l'ouverture de 2.400 places d'hébergement et de 3.000 « places d'hiver ».

Le financement de cet ensemble repose sur des crédits d'intervention de l'État ainsi que sur l'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées (ALT), inscrite au budget du Logement.

Créée par la loi n° 91-1406 du 31 décembre 1991 et codifiée aux articles L. 851-1 et suivants du code de la sécurité sociale, cette aide au logement temporaire permet d'accueillir des personnes défavorisées ne pouvant pas accéder, du fait de leurs difficultés, à un logement locatif qui leur permettrait de percevoir une aide à la personne. Le conventionnement à l'ALT ne dépasse pas théoriquement six mois. Devant l'augmentation importante des crédits affectés à cette allocation, passée d'un rythme annuel de 14 % sur la période récente à 23 % en 2002, une circulaire du 5 décembre 2003 a instauré un dispositif de maîtrise qui s'est traduit par la fixation pour 2004 d'une enveloppe de 66,2 millions d'euros, soit 91 % des dépenses constatées en 2003. Une enveloppe supplémentaire de 5,8 millions d'euros doit être répartie avant la fin de l'année.

Une rationalisation de l'hébergement d'urgence est donc en cours, qui prend également la forme de la transformation de places d'urgence en places de centres d'hébergement poursuivant une action de réinsertion.

B.- LES CENTRES D'HEBERGEMENT ET DE REINSERTION SOCIALE SONT LA PIERRE ANGULAIRE DE LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION

Régis par les articles L. 345-1 à L. 345-4 du code de l'action sociale et des familles, les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) sont des établissements publics ou privés qui prennent en charge des personnes ou familles en grande difficulté économique, familiale, de logement ou d'insertion, afin de les aider à recouvrer leur autonomie. L'accueil dure six mois, durée renouvelable une fois. Au-delà d'une mission première, l'insertion par le logement, les CHRS proposent aux personnes hébergées une action d'insertion professionnelle, dans le but de les aider à recouvrer une autonomie personnelle et sociale.

On recensait, au 31 décembre 2003, **31.703 place de CHRS**, pour un coût moyen annuel par place de 13.500 euros pour le budget de l'État. Les crédits correspondants étaient, jusqu'en 2004, inscrits à l'article 30 du chapitre 46-81 du « bleu » *Santé, famille, personnes handicapées et solidarité*. Dans le projet de loi de finances pour 2005, ils sont regroupés au sein d'un chapitre expérimental destiné à préparer la mise en œuvre de la LOLF : numéroté 39-03, il s'intitule *Programme « Politiques en faveur de l'inclusion sociale »*, nom de l'un des programmes de la future mission interministérielle « Solidarité et intégration ».

Par ailleurs, des subventions d'équipement social inscrites sur le même fascicule budgétaire, au chapitre 66-20, article 40 – *Établissements de réinsertion sociale et professionnelle* regroupent crédits spécifiques de l'État et subventions versées dans le cadre des contrats de plan État-régions.

Les mesures nouvelles de création de places de CHRS prévues pour 2005 sont principalement destinées à poursuivre l'action de **transformation de places d'hébergement d'urgence**, financées sur des crédits d'intervention annuels, en places de CHRS, et à accroître les capacités d'hébergement dans le cadre des orientations définies lors de l'élaboration des schémas départementaux de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion ainsi que des mises en perspective régionales. Ces transformations supposent que les structures concernées, tout en continuant leur mission d'accueil en urgence, remplissent les fonctions d'insertion propres aux CHRS, dans des conditions de dignité assurée, et ne se limitent pas à un accueil de nuit dans des locaux collectifs, tels que des dortoirs. Elles doivent également être ouvertes toute l'année. Une telle politique n'exclut pas, dans quelques situations particulières, des extensions de CHRS répondant mieux aux besoins locaux que les transformations susmentionnées. Ces extensions doivent être, en tout état de cause, préférées aux créations *ex nihilo*, plus coûteuses, sauf si des besoins locaux se révélaient impossibles à couvrir autrement.

Les derniers résultats connus au sujet de la durée des séjours, qui datent de 1997, rapportent des durées moyennes de séjours variables en fonction de la nature de l'établissement et du public accueilli dans les proportions suivantes :

DURÉE MOYENNE DE SÉJOUR EN CHRS

(en jours)

CHRS seul	126
jeunes isolés	143
adultes seuls	92
adultes avec enfants	107
accueil en urgence	17
adaptation à la vie active seule	131
CHRS et ateliers	159

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

Si les caractéristiques sociologiques des personnes hébergées évoluent peu, **la pression des demandeurs d'asile et des déboutés du droit d'asile sur l'offre d'hébergement ne se dément pas**, et ce en dépit de la création massive de places financées sur le chapitre 46-81, article 60, consacrées aux demandeurs d'asile, et dont le nombre s'élève aujourd'hui à plus de 10.000. Un certain nombre de CHRS, situés notamment sur l'arc Nord-Est / Sud-Est, abritent désormais, dans une proportion allant jusqu'à 50 %, une population étrangère en demande d'hébergement composée de familles nombreuses avec de jeunes enfants.

C.- LE DISPOSITIF NATIONAL D'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE EST COMPOSITE

1.- Le nombre de demandeurs d'asile et de réfugiés statutaires demeure important

L'hébergement d'urgence destiné aux demandeurs d'asile et aux réfugiés s'adresse à des types de populations qu'il convient de distinguer. En effet, en application de la convention de Genève du 28 juillet 1951, ce sont deux cas de figure qui peuvent se présenter.

Les demandeurs d'asile en cours de procédure sont les étrangers admis à séjourner provisoirement en France après le dépôt d'une demande d'asile instruite par l'Office français des réfugiés et apatrides (OFPRA) et, en cas d'appel, par la Commission des recours des réfugiés. Ils sont titulaires d'une autorisation provisoire de séjour pendant la durée d'instruction de leur demande. Jusqu'à la fin de l'année 2003 coexistaient deux types de procédures d'asile. L'asile conventionnel, en application de la convention de Genève précitée, et l'asile territorial créé par la loi du 11 mai 1998⁽¹⁾. Cette dernière procédure, dont l'efficacité s'est révélée limitée (111 demandes acceptées pour 26.989 demandes déposées en 2003) a été supprimée, à compter du 1^{er} janvier 2004, par la loi du 10 décembre 2003 relative au droit d'asile⁽²⁾ qui a institué une protection

(1) loi n° 98-349 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile.

(2) loi n° 2003-1176 modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile.

subsidaire pour les personnes qui ne remplissent pas les conditions d'octroi de l'asile conventionnel et instauré un régime unique de demande d'asile, dont l'instruction est désormais assurée par l'OFPPRA, les recours étant tous traités par la Commission des recours des réfugiés.

Les demandeurs d'asile qui se sont vus reconnaître la qualité de réfugié par décision de l'OFPPRA ou, en cas d'appel, de la Commission des recours, sont admis à résider en France. Ils sont munis d'un titre de résident et bénéficient de l'intégralité des droits économiques et sociaux reconnus aux nationaux. Le tableau suivant retrace l'évolution des flux de demandes d'asile :

ÉVOLUTION DES DEMANDES D'ASILE ET DES CERTIFICATS DE RÉFUGIÉS ACCORDÉS

Origine	1999		2000		2001		2002		2003		2004 (1)
	Demandes	Certificats	Demandes	Certificats	Demandes	Certificats	Demandes	Certificats	Demandes	Certificats	Demandes
Europe	8.450	1.469	13.22	2.10	14.378	2.041	16.864	2.771	18.861	3.954	10.127
Amérique/Afrique	11.192	1.338	15.77	1.494	24.185	2.789	26.453	4.039	23.433	4.680	12.539
Asie	11.158	1.817	9.65	1.516	8.622	2.431	7.639	1.630	11.998	1.103	5.673
Apatrides	107	35	89	68	106	62	131	55	137	53	100
Total asile conventionnel	30.907	4.659	38.74	5.185	47.291	7.323	51.087	8.495	54.429	9.790	28.439
Asile territorial	7.683	—	13.28	—	28.953	—	28.372	—	26.989	—	
Total général	38.590	—	52.03	—	76.244	—	79.459	—	88.982	—	(3)

(1) au 30 juin, toutes demandes confondues

(2) 61.993 en incluant les mineurs, statistiques disponibles depuis 2003.

(3) 32.387 en incluant les mineurs.

Source : Office français de protection des réfugiés et apatrides.

L'évolution du nombre de demandes représente ainsi une hausse de plus de 130 % entre 1999 et 2003. Après un net ralentissement de la croissance du nombre total de demandeurs en 2002 et 2003, on constate un fléchissement sensible en 2004. Ces chiffres restent cependant à nuancer pour deux raisons :

– d'une part, depuis 2004, ils n'intègrent plus de demande d'asile territorial, et ce sans que l'on puisse encore indiquer quel sera l'impact de la création de la protection subsidiaire ;

– d'autre part, il existait, dans une proportion mal connue, un certain nombre de doubles demandes d'asile territorial et conventionnel jusqu'en 2004.

Concernant le nombre d'admissions, le taux global s'établissait en 2003 à 9,8 % en première instance et à 14,8 % après recours. Au 31 décembre 2003, le nombre de personnes statutairement placées sous la protection juridique et administrative de l'OFPPRA était estimé à 100.838, dont 58 % d'hommes et 42 % de femmes.

2.- Le dispositif national d'accueil répond à des situations diverses

En application de l'article L. 112-2 du code de l'action sociale et des familles et pour répondre aux obligations découlant de la convention de Genève, la France s'est dotée pour l'accueil des réfugiés et des demandeurs d'asile d'un dispositif national d'accueil.

Ce dispositif national comporte :

– 28 **centres provisoires d'hébergement** dont la mission principale est de préparer l'insertion des réfugiés admis en France au titre de la convention de Genève. La capacité d'accueil dans ces centres est de 1.028 places depuis le 1^{er} janvier 2002 ;

– des **centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA)** qui assurent un hébergement et un accompagnement social et administratif aux demandeurs d'asile en cours de procédure devant l'OFPRA ou la Commission des recours des réfugiés. Au 1^{er} janvier 2004, le nombre de places de centres d'accueil de demandeurs d'asile s'élevait à 12.480, à rapporter aux 5.282 places existantes fin 2001. Le nombre de centres s'élevait à 188 en 2003, contre 151 en 2002 et 83 en 2001 ;

– la capacité des CADA est complétée par la mise en place d'un dispositif d'urgence dénommé AUDA, pour « **Accueil d'urgence des demandeurs d'asile** ». Ce dispositif, financé sur l'article 40 du chapitre 46-81 des crédits du ministère de la cohésion sociale, a été créé en novembre 2000. Il est destiné prioritairement aux demandeurs d'asile de la région parisienne, qui rassemble 54 % de la demande d'asile. Sa capacité est de 1.200 places ;

– en 2003, au cours de la **période hivernale**, un dispositif d'hébergement temporaire pour les demandeurs d'asile a progressivement été développé pour atteindre 1.855 places. Ce dispositif mis en place par conventionnement avec la Sonacotra et l'association « Accueil et formation » dite AFTAM a permis de gérer les à-coups de la situation de l'asile sur le territoire national, tel l'hébergement des demandeurs d'asile de Sangatte et des « bidonvilles » de Vaulx-en-Velin ;

– deux **centres de transit** de 80 et 86 places accueillent également des étrangers sollicitant l'asile en France pour une période déterminée nécessaire à l'établissement de leur situation administrative ;

– un **centre d'accueil et d'orientation pour mineurs isolés demandeurs d'asile**, situé à Boissy-Saint-Léger, a été créé en 1999 pour répondre au problème de la prise en charge des mineurs isolés. Sa capacité d'accueil est de 33 places.

Des solutions diversifiées d'hébergement social existent donc, et les pouvoirs publics ne sont pas restés immobiles devant l'urgence sociale. Mais devant l'ampleur des besoins, une action de grande ampleur, programmée, est nécessaire pour prendre le relais des plans précédents.

II.- LA PROGRAMMATION REpond A UNE CROISSANCE CONTINUE DES BESOINS, DIFFICILEMENT MAITRISABLE

A.- LE PRESENT PROJET DE LOI PREVOIT UN RENFORCEMENT DES MOYENS EXISTANTS SUR LA PERIODE 2005-2007

1.- Une comptabilisation précise par définition aléatoire

Alors que le nombre de places existantes est précisément connu pour les CHRS et les différentes formes du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile, les places complémentaires d'accueil d'urgence ne font pas l'objet d'une comptabilité précise et centralisée, étant par définition fonction de besoins locaux fluctuants.

Votre Rapporteur pourrait dès lors contester le détail du nombre de créations de places prévues par le présent article ou le total cumulé de 100.000 places figurant dans l'exposé des motifs. Il faudrait notamment préciser que ce total, issu du plan de cohésion sociale présenté le 30 juin dernier, comprend les créations de 3.000 places de CADA prévues en gestion 2004. Il faudrait retrancher du nombre de places d'urgence celles qui sont transformées en places pérennes. Mais l'analyse du présent article doit tenir compte des éléments suivants :

– la comptabilisation précise des places existantes ne peut avoir lieu qu'*ex post*, les prévisions de créations supplémentaires n'ayant qu'un caractère indicatif, notamment du fait du caractère temporaire de l'hébergement et de la variation des besoins ;

– la philosophie de la programmation exposée *supra* en première partie insiste également sur le caractère indicatif des crédits à ouvrir, l'essentiel étant de fixer un cap ;

– la mesure, année après année, de l'évolution des besoins, des places créées et des crédits consommés, autrement dit la mesure de la performance de la politique menée sera l'attitude pertinente. Aujourd'hui, il s'agit seulement d'apprécier qu'aucune erreur manifeste n'entache la programmation proposée.

À cette aune, l'annonce de 100.000 places d'hébergement pour personnes défavorisées en 2007, y compris les maisons relais évoquées à l'article 39 *bis*, paraît sincère à votre Rapporteur. Pour s'en tenir aux moyens budgétaires prévus par le présent article tel que modifié par le Sénat en première lecture, le tableau est le suivant :

PLAN POUR L'HÉBERGEMENT ET LE LOGEMENT TEMPORAIRE

(en millions d'euros 2004)

	2005	2006	2007	2008	2009
Accueil d'urgence et places d'hiver	164	164	164	164	164
Centres d'hébergement et de réinsertion sociale	461	467	473	473	473
Centres d'accueil pour demandeurs d'asile	143	151	159	159	159
Total	768	782	796	796	796

Source : projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, modifié par le Sénat.

Aux trois catégories d'hébergement citées correspondent des créations dans deux types de structures : 1.800 places en CHRS et 4.000 places en CADA.

2.- Un objectif de rationalisation de l'accueil d'urgence et des places d'hiver

Aux 112,8 millions d'euros inscrits en loi de finances pour 2004 succéderait à compter de 2005 et jusqu'en 2009 une dotation en hausse de plus de 45 %. L'objectif de consolidation se double de l'objectif de rationalisation évoqué *supra*. Il s'agit en effet de financer la pérennisation de places temporaires, de conforter le dispositif hivernal afin de ne pas le soumettre à trop d'aléas de gestion en fin d'année, et de compenser la transformation de places d'urgence en places destinées au dispositif général d'insertion ou à l'accueil des demandeurs d'asile.

Au cours de son audition par la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, Mme Nelly Olin a fait part de la volonté du Gouvernement de ne plus recourir systématiquement aux nuitées d'hôtel. À terme, ce sont 5.500 places de ce type auxquelles il ne serait plus fait appel. Votre Rapporteur se félicite de cette volonté affichée, qui doit permettre de rendre un peu moins précaire l'accueil temporaire des personnes sans abri. La ministre a par ailleurs précisé que l'hébergement d'urgence serait en priorité destiné aux femmes victimes de violences conjugales ou d'abandon familial.

3.- Dès 2005, un effort financier accru en faveur des CHRS

Le programme national de lutte contre les exclusions mené entre 1998 et 2000 comme le programme de prévention et de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale de 2001-2003 ont permis la création de places, soit « en net » soit par transformation de places d'urgence.

La dotation du chapitre 46-81 article 30 destinée aux CHRS a été fixée à 437,31 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2004, soit une progression de 2,08 % par rapport à 2003. Cette dotation a été complétée par un décret d'avance à hauteur de 14 millions d'euros afin de régler plusieurs contentieux de la tarification une fois les décisions correspondantes revêtues de l'autorité de la chose jugée, et afin de prendre en compte les déficits de l'exercice 2002. La volonté d'assainir la situation budgétaire des CHRS a conduit, en 2004, à privilégier ce rebasage par rapport à la création de places nouvelles.

Pour 2005, le projet de loi de finances prévoit de reprendre le mouvement de création de places et de porter la dotation des CHRS à 460,57 millions d'euros, soit une progression de 5,32 %, pour tenir compte des mesures nouvelles prévues dans le cadre du présent projet de loi ainsi que pour pérenniser les crédits obtenus en décret d'avance, par nature non reconductibles, qui sont indispensables pour faire face aux difficultés financières chroniques rencontrées par les CHRS.

Cette évolution comprend, dans le détail :

– la transformation de 500 places d'hébergement d'urgence en places de CHRS pour un montant de 2,3 millions d'euros ;

– la création de 300 places nouvelles de CHRS pour un montant de 4 millions d’euros ;

– une mesure de consolidation des dotations CHRS d’un montant de 16,96 millions d’euros destinée à équilibrer les budgets des établissements.

Au total, ce sont 23,26 millions d’euros supplémentaires qui devraient être affectés au financement du fonctionnement des CHRS pour 2005. Au-delà de ces 800 créations, le présent article programme la création de 500 places d’un coût de 6,75 millions d’euros pour chacune des années 2006 et 2007, soit un total de 1.800 nouvelles places, maintenues jusqu’en 2009.

La lecture du tableau précédent fait apparaître un coût à la place sensiblement plus élevé en CHRS que dans d’autres structures (36,8 euros par jour environ), notamment du fait de la mission plus complète dévolue à ces centres en termes d’insertion des personnes accueillies, que votre Rapporteur ne peut qu’encourager.

Les moyens budgétaires engagés comprennent également une part de subventions d’investissement, retracées à l’article 40 du chapitre 66-20 de la section budgétaire « Santé, famille, personnes handicapées et cohésion sociale ». Ils sont récapitulés dans le tableau suivant, qui distingue entre les crédits contractualisés et les autres projets hors contrats de plan État-régions :

REPARTITION DES CREDITS DU CHAPITRE 66-20 ARTICLE 40

(en millions d’euros)

	Loi de finances initiale	Contrats de plan État/régions	Lutte contre les exclusions
Programmation		4	
2000	7,62	0,57	7,05
Montant délégué			6,49
2001	4,57	0,57	4
Montant délégué			0,59
2002	4,58	0,58	4
Montant délégué		0,49	0,89
2003	4,57	0,57	4
Montant délégué		0,3	2,5
2004	0,5		
Montant délégué		0,06	1,7

Source : Ministère de l’emploi, du travail et de la cohésion sociale.

Trois régions ont contractualisé dans le cadre du XII^e Plan : il s’agit des régions Auvergne, Limousin, et Nord-Pas-de-Calais. L’engagement de l’État à ce titre représente près de 4 millions d’euros pour la période 2000/2006.

En 2004, en dépit de l’insuffisance de crédits de paiement, 1,8 million d’euros d’autorisations de programme ont pu être délégués compte tenu de l’ouverture de 500.000 euros en loi de finances et de reports de 2003 d’un montant de 10,38 millions d’euros, avant annulation de 10,4 millions d’euros. Cette situation n’a pas permis de revenir sur la sous-exécution des contrats de plan. Sont inscrits au projet de loi de finances 2005, 570.000 euros en autorisations de programme et 330.000 euros en crédits de paiement.

4.- Une réponse à la hauteur de l'enjeu pour les CADA

Le tableau suivant retrace l'évolution de ce dispositif en nombre de places disponibles et en nombre de personnes hébergées :

ÉVOLUTION DU DISPOSITIF NATIONAL D'ACCUEIL (PLACES PERMANENTES)

	CADA (1)		CPH (2)		Centres de transit	Centre d'accueil de mineurs	Capacité totale
	Nombre de places	Nombre de personnes accueillies	Nombre de places	Nombre de personnes accueillies	Nombre de places	Nombre de places	Nombre de places
2000	4.756	5.794	1.028	1.885	126	33	5.943
2001	5.282	8.610	1.028	2.274	126	33	6.469
2002	9.782 (3)	13.128	1.028	2.132	126	33	10.969
2003	11.480	16.684	1.028	2.225	146	33	12.667
2004 (4)	12.480	n.d.	1.028	n.d.	146	33	13.667

(1) centres d'accueil pour demandeurs d'asile

(2) centres provisoires d'hébergement

(3) + 535 places ouvertes par anticipation en fin d'année 2002, soit 10.317 places effectives au 31 décembre 2002.

(4) situation au 30 juin

Source : projet de loi de finances

La direction de la population et des migrations du ministère de l'Emploi, du travail et de la cohésion sociale doit expérimenter, le cadre du projet de loi de finances pour 2005, la justification au premier euro prévue par la LOLF, sur la partie des crédits de l'article 60 du chapitre 46-81 relatifs au financement déconcentré de l'hébergement des demandeurs d'asile, soit le titre 6, catégorie 4 de l'action 2 du programme dans le cadre de la nouvelle nomenclature budgétaire. Cette expérimentation est présentée de la manière suivante :

JUSTIFICATION AU PREMIER EURO DE LA DOTATION BUDGÉTAIRE DES CADA

Pour répondre à la pression sur le dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile et permettre à la France de remplir ses obligations au titre de la convention de Genève, il est proposé la poursuite de la progression des capacités d'hébergement en CADA, qui est l'objectif du programme 14 du plan de cohésion sociale, soutenue par le redéploiement d'une partie du financement des mesures d'urgence vers ce dispositif.

La poursuite de la mise à niveau du dispositif d'accueil en CADA.

L'admission en CADA constituant la forme la plus adaptée de traitement des besoins d'hébergement des demandeurs d'asile, il est décidé de poursuivre l'extension du parc des CADA. Celui-ci sera porté à 15.480 places début 2005, soit une augmentation de 3.000 places consolidant les ouvertures de 2004.

Le montant des crédits inscrits s'établit à 136,95 millions d'euros, soit 15.480 places pour un coût moyen journalier de 24,24 euros (soit 24,27 euros pour le socle de 2004 actualisé et 24,11 euros pour les créations de 2005). Ces montants intègrent une actualisation de la dotation initiale 2004 des crédits consacrés au dispositif national d'accueil. Cette actualisation est déterminée sur la base des éléments suivants : au titre des dépenses de personnel, financement de la mesure salariale générale de 2004 de 0,5 % et d'un GVT de 0,8 % sur la base d'une masse salariale représentant 45 % du budget ; au titre des autres dépenses de fonctionnement, 1,5 % au titre de l'évolution du coût de la vie, conduisant à un coefficient global de progression des crédits consacrés aux CADA de 1,41 %.

L'augmentation de la dotation budgétaire destinée aux CADA au titre de l'action 2, titre 6, catégorie 4 par rapport à la LFI pour 2004 sera de 27,94 millions d'euros, dont 19,89 millions d'euros en moyens nouveaux et 8,05 millions d'euros par redéploiement interne à cette catégorie de dépenses.

Le redéploiement des crédits d'hébergement d'urgence de demandeurs d'asile

Le choix de privilégier l'amélioration de la qualité de l'accueil en même temps que l'augmentation des capacités par la création de places pérennes en CADA conduit à consolider le dispositif par redéploiement d'une partie de la dotation consacrée à l'hébergement d'urgence au sein de l'action 2, titre 6, catégorie 4.

Pour autant, malgré l'augmentation significative de la capacité des CADA, une dotation en crédits d'hébergement d'urgence reste nécessaire en 2005. La couverture de ce besoin était assurée en base budgétaire 2004 à hauteur de 20,77 millions d'euros. En début d'exercice 2005, les crédits déconcentrés d'hébergement d'urgence s'établiront à 12,71 millions d'euros, représentant environ 750.000 « nuitées » sur la base de 16,97 euros de coût journalier (coût moyen indicatif, non revalorisé par rapport à 2004).

Ainsi, les crédits déconcentrés inscrits en dotation initiale et destinés aux CADA et à l'hébergement d'urgence connaissent de 2004 à 2005 une progression de 15,3 %.

Ce premier exercice met l'accent sur la nécessité d'obtenir des informations analytiques de gestion émanant d'opérateurs associatifs qui constituent les partenaires principaux des politiques publiques sociales.

Comme l'indique le tableau précédent, le nombre de places a augmenté de 230 % entre 1999 et 2003 pour répondre à la pression sans cesse croissante de la demande d'asile, notamment depuis 2002, où la capacité d'hébergement a été multipliée par 2,5. Pour 2004, le nombre total des places de CADA atteindra

15.480, du fait de l'ouverture par anticipation de 3.000 places dans le courant du deuxième semestre, portant la capacité du dispositif national d'accueil à quelque **16.700 places**.

Cependant, plus de 10.000 personnes seraient actuellement hébergées à l'hôtel et 5.000 autres dans des structures collectives d'hébergement d'urgence alors qu'elles pourraient légitimement prétendre à une place en CADA.

Dès lors, pour atteindre l'objectif de 20.000 places de CADA, la création d'ici à 2007 puis la consolidation jusqu'en 2009 de 4.000 places supplémentaires en CADA ou en centre provisoire d'hébergement pour demandeurs d'asile à raison de 2.000 transformations en 2005, pour un coût de 17,6 millions d'euros, puis de 1.000 créations pour chacune des deux années 2006 et 2007 et un coût annuel de 8,8 millions d'euros, semble la réponse nécessaire et adéquate, compte tenu des effets à venir des changements récemment intervenus comme des évolutions prévisibles en matière de droit d'asile.

B.- LES DETERMINANTS EXOGENES DEMEURENT : IMMIGRATION ET DESOCIALISATION

1.- Les répercussions de la politique de l'immigration sont évidentes

Sans remettre en cause en aucune manière le bien-fondé de la programmation prévue par le présent article, votre Rapporteur doit à la vérité de dire que la réponse ainsi apportée, très nécessaire, n'est que le traitement de « blessures sociales » dont les causes sont plus lointaines. Ce faisant, il rejoint l'attitude modeste professée par le ministre de l'Emploi, du travail et de la cohésion sociale, à l'égard de maux que le présent projet a vocation à traiter, pas à guérir une fois pour toutes.

Au premier rang d'entre eux se trouvent les flux d'immigration irrégulière et l'évolution des demandes d'asile, qui ne doivent certes pas être confondus mais présentent des caractéristiques connexes, s'agissant en particulier des besoins en hébergement d'urgence qu'ils suscitent.

Au cours d'un déplacement à Nîmes le 8 novembre dernier, le Président de la République a lui-même abordé ces deux thèmes et tracé les grandes lignes de l'action gouvernementale dans ces domaines :

« J'ai demandé au Gouvernement de présenter rapidement au Conseil des ministres un plan d'action contre l'immigration irrégulière. Ce plan prévoira les instruments nécessaires pour empêcher les étrangers entrés en France de manière irrégulière ou avec un visa temporaire d'y rester définitivement. Cela passe par la mise en place d'une carte d'identité sécurisée, par un contrôle plus strict des certificats d'hébergement et par le relevé de données biométriques à l'occasion de la délivrance des visas.

« Le traitement des demandes d'asile devra également être amélioré et accéléré. Le droit d'asile est évidemment essentiel pour ceux qui sont menacés. C'est un devoir et un honneur pour la France de le respecter. Mais les procédures d'octroi du statut de réfugié ne doivent pas être détournées de leur objet. »

À la lumière de ces déclarations, votre Rapporteur estime que la montée en charge resserrée de la programmation prévue par le présent article, à l'horizon 2007, trouve sa cohérence : un plus strict contrôle des certificats d'hébergement d'une part, une accélération supplémentaire du traitement des demandes d'asile après la rationalisation déjà opérée avec la loi du 26 novembre 2003 d'autre part, justifient un réexamen à moyen terme des besoins en nouvelles places d'hébergement d'urgence, s'agissant particulièrement du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile.

Il n'en demeure pas moins que les ministères de l'Intérieur et des Affaires étrangères sont autant que le ministère chargé de mettre en œuvre le présent projet de loi concernés par la problématique de l'hébergement d'urgence et de la maîtrise de ses causes.

2.- La désocialisation comprend d'autres aspects que le seul logement

Bien que largement conçue, la politique de cohésion sociale mise en œuvre dans le présent projet de loi, en se fixant des objectifs précis et quantifiés, ne prétend pas épuiser toutes les dimensions d'un phénomène aussi complexe que l'exclusion.

Il est topique à cet égard que les plans précédents de lutte contre la précarité, tout comme l'actuel Plan national d'action pour l'inclusion sociale 2003-2005 transmis par le Gouvernement à la Commission européenne, ou encore le programme « Protection des personnes vulnérables » de la mission « Solidarité et intégration » recensent des actions ayant trait à l'accès aux soins, au droit, à la culture ou aux loisirs.

Apparaît ainsi en filigrane la composante la moins temporaire de l'exclusion : une forme de précarité confinante à la désocialisation qui justifie un traitement particulier, y compris en termes d'hébergement. Tel est précisément l'objet du programme des maisons relais.

Quant au présent article, votre Rapporteur est d'avis de l'adopter sans modification.

*

* *

La Commission a *émis un avis favorable* à l'adoption de cet article, sans modification.

Chapitre I^{er} bis (nouveau)

Plan pour l'habitat adapté

Article 39 bis (nouveau)

Programmation des places en maisons relais

Inséré par le Sénat sur l'initiative conjointe de membres de la majorité et de l'opposition avec un avis de sagesse de la Commission et l'avis favorable du Gouvernement, ce chapitre additionnel composé d'un article unique vise à isoler, parmi les formes d'habitat destinées aux populations précaires, le dispositif des maisons relais. Leur logique est, il est vrai, différente. La programmation associée n'en est pas moins ambitieuse.

I.- LES MAISONS RELAIS SONT UNE FORME ORIGINALE D'ACCUEIL DE POPULATIONS TRES DESOCIALISEES

A.- LES DEVELOPPEMENTS SUCCESSIFS D'UNE INNOVATION SOCIALE

Le programme des maisons relais, qui a succédé à celui des pensions de famille, s'inscrit dans le cadre des politiques de développement de l'offre de logement social. Les maisons relais représentent une solution alternative de logement pour les personnes en situation de grande exclusion, qui se situe entre le centre d'hébergement d'urgence et le logement de droit commun. Ces maisons visent ainsi un public durablement éloigné du logement ordinaire, qui nécessite une prise en charge allant d'un encadrement convivial à un accompagnement renforcé : personnes isolées, très désocialisées, qui ont connu la rue ou des passages multiples en CHRS, par exemple.

L'une des missions essentielles des maisons relais est de créer ou de recréer du lien social. C'est la raison pour laquelle il s'agit de structures de petite taille (entre 15 et 25 places) qui permettent au résident de bien s'intégrer au fonctionnement de la maison, et à l'hôte d'assurer, dans de bonnes conditions, ses missions d'animateur et de régulateur de la vie quotidienne.

Les premières maisons ont été mises en place par une circulaire interministérielle en date du 21 avril 1997 et 51 fonctionnent d'ores et déjà. Leur évaluation est positive, qui fait apparaître un réel soutien psychologique, une prévention des dépenses indirectes liées à l'errance, une mobilisation encourageante des associations, telle la Fondation « Abbé Pierre ». Par conséquent, leur développement a été poursuivi. Une circulaire du 10 décembre 2002 a ainsi étendu le programme à l'ensemble du territoire national et organisé l'ouverture de 1.027 places au cours de l'exercice 2003.

La direction générale de l'action sociale a mené, en 2004, une enquête auprès de l'ensemble des résidents, laquelle montre que parmi eux, 66 % sont des hommes, 56 % sont célibataires et 86 % vivent seuls en maison relais. Ils déclarent avoir gardé dans 62 % des liens avec leur famille et plus particulièrement avec leurs enfants (73 %). Leurs parcours professionnels sont très souvent chaotiques et instables et leur niveau de qualification faible. 51 % des résidents n'ont aucune activité, 29 % sont bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés et 24 % allocataires du RMI. On constate fréquemment de graves problèmes de santé et des ruptures familiales.

Par ailleurs, les résidents se disent tout à fait satisfaits du concept des maisons relais. La présence de l'hôte qui apporte un réconfort, le fait de disposer d'un logement autonome et bien équipé et la possibilité de participer à des activités communes figurent au nombre des principaux motifs de satisfaction.

B.- LA JUSTIFICATION D'UN TRAITEMENT DISTINCT DE L'HEBERGEMENT D'URGENCE

Comme l'ont précisé à votre Rapporteur les services du ministère de l'Emploi, du travail et de la cohésion sociale, les maisons relais se situent clairement dans le champ du logement, et relèvent d'ailleurs du code de la construction et de l'habitation (articles R. 353 et suivants). Elles ne dépendent pas de la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, et ne sont donc pas soumises à autorisation d'ouverture à l'échelon régional.

Bien qu'il soit souhaitable que le maximum de départements connaissent ce dispositif, les projets doivent répondre à des besoins localement définis, et, comme le précise la circulaire précitée du 10 décembre 2002, être étudiés « *en étroite collaboration avec le comité de pilotage du PDALPD* », le Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.

Les maisons relais ont pour vocation d'offrir un logement durable, et non d'accueillir les personnes dont l'insertion est la priorité, et qui relèvent plutôt de structures de type CHRS. Elles ne sont pas non plus un dispositif d'accueil pour les mères et leurs enfants qui doivent être orientées vers le logement temporaire.

Autre trait distinctif de ce type d'hébergement, la circulaire du 10 décembre 2002 précise que le financement de l'investissement des maisons relais est assuré *via* les prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) sur l'enveloppe annuelle attribuée à chaque département. Le financement de type « PALULOS » (prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale) peut aussi être envisagé si le projet de maison relais est porté par un opérateur social propriétaire d'une structure existante, ayant bénéficié initialement de prêts aidés de l'État pour sa construction, et qui à l'occasion d'un programme de réhabilitation, remplit les conditions pour entrer dans le champ du conventionnement de type « résidence sociale ».

II.- LA PROGRAMMATION PREVUE PERMETTRA DE TRIPLER D'ICI A 2007 LES MOYENS EXISTANTS

L'objectif fixé pour 2003 de créer 1.000 places a été atteint avec la mise en service de 61 maisons relais, réparties sur l'ensemble du territoire, offrant 1.028 places. Par ailleurs les 18 pensions de famille lancées à titre expérimental en 1997 ont été « requalifiées » en maison relais.

En 2004, 993 places supplémentaires ont été créées avec un financement identique mais calculé au prorata de la durée d'ouverture dans l'année, et prioritairement dans les départements déficitaires en structures de ce type. 1,2 millions d'euros ont ainsi été délégués aux DDASS sur crédits du budget de la cohésion sociale pour rétribuer les hôtes assurant le fonctionnement de la maison relais. En effet, la participation financière du ministère de l'Emploi, du travail et de la cohésion sociale est affectée à la rémunération de l'hôte ou du couple d'hôtes et s'élève, en 2004, à 8 euros par jour et par place. Une fois acquis, ce financement est pérenne puisqu'il s'intègre à la dotation de base des crédits du chapitre 46-81, article 20. Votre Rapporteur tient à souligner l'effet de levier particulièrement efficace de ce financement, signe d'une excellente performance au sens de la LOLF.

À partir de 2005, le présent article prévoit une montée en charge du dispositif, pour atteindre 6.000 places dès 2007, *via* la création de 1.000 places l'an prochain puis de 1.500 places pour chacune des deux années 2006 et 2007. En outre, est programmée une majoration de l'aide accordée par l'État pour chaque place quotidienne, qui serait portée de 8 à 12 euros. Ce que le tableau suivant traduit en crédits :

PLAN POUR L'HABITAT ADAPTÉ

(en millions d'euros 2004)

	2005	2006	2007	2008	2009
Maisons relais	13	19	25	25	25

Source : projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, modifié par le Sénat.

Le total de la programmation s'élève ainsi à 107 millions d'euros, et doit aboutir à un triplement du nombre actuel de places. Votre Rapporteur ne peut par conséquent que proposer l'adoption sans modification du présent article.

*

* *

La Commission a *émis un avis favorable* à l'adoption de cet article, sans modification.

*

* *

Chapitre II

Dispositions relatives au parc locatif social

Article 41

Programmation de la construction de logements locatifs sociaux hors zones urbaines sensibles

Le présent article fixe la programmation de financement de logements sociaux de 2005 à 2006 et les moyens budgétaires qui devraient y être consacrés.

I.- VERS UNE NECESSAIRE RELANCE DE LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX

Les opérations de construction et d'acquisition-amélioration de logements locatifs sociaux sont principalement réalisées à l'aide de **prêts locatifs à usage social (PLUS)**, créés par le décret n° 99-794 du 14 septembre 1999 en remplacement des prêts locatifs aidés (PLA).

L'objectif de ces prêts est de permettre aux bailleurs de répondre à des exigences de mixité sociale en leur permettant d'accueillir dans les mêmes immeubles des ménages avec des ressources différentes. Ainsi, 30 % au moins des logements doivent être loués à des ménages aux revenus inférieurs à 60 % des plafonds de ressources pour l'accès aux logements sociaux et 10 % au plus des logements peuvent être loués à des ménages dont les revenus sont supérieurs de 20 % à ce même plafond ⁽¹⁾.

Ce prêt est distribué par la Caisse des Dépôts et Consignations aux organismes HLM et aux sociétés d'économie mixte (SEM). Adossé à la ressource du livret A, il est offert au taux privilégié de 3,45% depuis le 1^{er} août 2003 sur une durée plafonnée à 35 ans. De plus, il bénéficie d'une subvention de l'État de 2,5 % dans le neuf (4 % en acquisition-amélioration) ⁽²⁾. En 2003, le coût budgétaire moyen de la subvention PLUS est de 5.704 euros pour les opérations de construction et de 7.183 euros pour les opérations d'acquisition-amélioration. En outre, ce dispositif bénéficie d'un taux de TVA réduit (5,5 %) et d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant 15 ans. En complément, d'autres types de financement sont mobilisés : la participation des employeurs à l'effort de construction (1% logement), les subventions des

(1) Le plafond de ressources est pour une personne de 16.052 euros en Île-de-France et de 13.956 euros dans les autres régions, et pour un couple de 23.989 euros en Île-de-France et de 18.636 euros dans les autres régions.

(2) Le taux plafond de subvention est de 2,5 % hors Île-de-France et de 3 % en Île-de-France pour les constructions neuves et de 4 % hors Île-de-France et de 4,6 % en Île-de-France pour les opérations d'acquisition-amélioration dans l'ancien.

collectivités locales, qui sont de plus en plus sollicitées pour faire face notamment aux surcharges foncières et les fonds propres des organismes.

Les opérations de construction et d'acquisition-amélioration de logements locatifs très sociaux sont, depuis le 1^{er} avril 2000, exclusivement réalisées à l'aide des **prêts locatifs aidés très sociaux dits d'Intégration (PLA-I)** distribués par la Caisse des Dépôts et Consignations aux organismes HLM et aux sociétés d'économie mixte.

Adossé à la ressource du livret A, le PLA-I est un prêt offert au taux privilégié de 2,95% depuis le 1^{er} août 2003 sur une durée plafonnée à 35 ans. Ce prêt bénéficie d'une subvention de l'État ⁽¹⁾, d'un taux de TVA réduit (5,5 %) et d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant 15 ans. En 2003, le coût budgétaire moyen de la subvention PLA-I est de 13.288 euros pour les opérations de construction et de 15.217 euros pour les opérations d'acquisition-amélioration.

Ce prêt doit permettre de financer des logements destinés à héberger des ménages qui rencontrent des difficultés d'insertion particulières puisque les ressources des ménages doivent être inférieures à 60 % des plafonds de ressources PLUS et le montant du loyer est limité à 88 % du loyer maximum PLUS.

Le prêt locatif social créé par le décret 2001-207 du 6 mars 2001, et dont la durée maximale est de 30 ans, a un taux indexé sur le livret A. La quotité des prêts est de 50 % au minimum mais peut être ramenée à 30 % pour la réalisation des programmes de logements locatifs de l'association agréée dite « Association foncière logement » créée par l'article 116 de la loi de finances pour 2002. Le financement de l'opération doit comporter au minimum 10 % de fonds propres, ceux-ci pouvant inclure les fonds du 1 %. Ce dispositif bénéficie d'une TVA à taux réduit (5,5 %) et d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties. Ce prêt permet de financer des logements dont les plafonds de loyers sont de 150 % supérieurs à ceux fixés pour le PLUS, et les plafonds de ressources supérieurs de 130 % de celui fixé pour l'accès aux logements HLM.

La construction de logements sociaux n'a cessé de baisser depuis la fin des années quatre-vingt-dix, passant de 53.000 constructions en 1996 à 35.000 constructions en 2003. Parallèlement, la demande de logements sociaux a connu une forte progression. Selon l'enquête nationale du logement 2001, 1,04 million de ménages avaient déposé ou renouvelé dans l'année une demande de logement HLM, contre 745.000 en 1978 et 915.000 en 1992. Surtout, le taux de mobilité enregistre depuis 1999 une baisse sensible : il est en effet passé, entre 1999 et 2003, de 12,5 % à 10,6 %, soit un recul d'environ 0,5 % par an. **Dans un récent rapport du Conseil économique et social ⁽²⁾, Mme Nicole Prud'homme estime que pour répondre aux besoins, il serait nécessaire de**

(1) Le taux plafond de subvention est de 15 % hors Île-de-France et de 16,5 % en Île-de-France.

(2) Conseil économique et social « Accès au logement, droits et réalités », rapport présenté par Mme Nicole Prud'homme (2004).

construire 100.000 logements en 2004 et 130.000 logements les années suivantes, étude corroborée par d'autres travaux, qui indiquent des chiffres similaires.

Le Gouvernement a donc engagé une politique volontariste en faveur des aides à la pierre. Le budget de 2004 a dégagé les moyens nécessaires à la construction de 80.000 logements locatifs sociaux, chiffre non atteint depuis 1994. Cet objectif représente une hausse de 38 % par rapport à la loi de finances initiale 2003, et de plus de 60 % par rapport à la production moyenne des années 1998 - 2000. Afin d'atteindre cet objectif de production, le Gouvernement a mis en place un dispositif de mobilisation de l'ensemble des partenaires (élus locaux, maîtres d'ouvrage, représentants du 1% et Caisse des dépôts et consignations), le plan « objectif 90.000 ».

Par ailleurs, le ministre des Finances, le ministre de l'emploi et le secrétaire d'État au logement ont décidé le 9 juin 2004 de doubler l'enveloppe de prêts locatifs sociaux (PLS) à distribuer en 2004. Une nouvelle enveloppe d'1 milliard d'euros a ainsi été mise à la disposition des bailleurs sociaux et des investisseurs privés pour permettre la construction de 10.000 logements supplémentaires. **Le nombre de PLS devrait donc passer de 12.000 à 22.000 en 2004**, ce qui constitue une relance sans précédent de ce type de prêt. Une nouvelle adjudication a eu lieu le 28 juin 2004. Les taux et les enveloppes issus de cette adjudication et de la fixation des conditions relatives aux réservataires sont les suivants :

ADJUDICATION DU 28 JUIN 2004

(en millions d'euros)

Établissement distributeur	Enveloppe	Taux pour les organismes HLM, SEM et emprunteurs bénéficiant d'une garantie de collectivité territoriale	Taux pour les autres emprunteurs
CDC	185	3,8 à 3,98% ⁽¹⁾	—
Crédit Foncier de France	377	3,8 à 4 %	De 3,6 à 4,15 %
Dexia	234	3,8 %	De 3,6 à 3,9 %
CNCE	117	3,8 %	De 3,6 à 3,9 %
Crédit Agricole	58	3,8 %	De 3,6 à 3,9 %
Crédit Mutuel	29	3,8 %	De 3,6 à 3,9 %
Total	1.000		

(1) selon les garanties obtenues, pour les seuls organismes HLM et SEM de logement social.

Source : Ministère du logement et de la ville

II.- UN OBJECTIF DE CONSTRUCTION DE 500.000 LOGEMENTS SOCIAUX ENTRE 2005 ET 2009

La programmation prévue par le présent article donne une impulsion nouvelle à la construction de logements locatifs sociaux en prévoyant la construction de 100.000 logements en moyenne par an, soit un total de

500.000 logements sur la période 2005–2009, hors programme de rénovation urbaine.

Devraient être ainsi financés 500.000 logements dont 310.000 logements financés par des prêts locatifs à usage social (PLUS) et prêts locatifs aidés d'intégration (PLA-I), 140.000 logements financés par des prêts locatifs sociaux (PLS) et 50.000 logements construits par l'association foncière logement.

Le tableau suivant retrace la programmation prévue de 2005 à 2009 :

PROGRAMMATION DE LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX

	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Logements financés par des prêts locatifs à usage social (PLUS) et prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI)	58.000	63.000	63.000	63.000	63.000	310.000
Logements financés par des prêts locatifs sociaux (PLS)	22.000	27.000	27.000	32.000	32.000	140.000
Logements construits par l'association foncière logement	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	50.000
Total	90.000	100.000	105.000	105.000	105.000	500.000

Source : projet de loi

Le financement du logement social, imputé sur l'article 10 du chapitre 65-48 du budget du logement « *opérations locatives et renouvellement urbain hors politique de la ville* » devrait bénéficier entre 2005 et 2009 de **2,37 milliards d'euros en autorisations de programme et 2,76 milliards d'euros en crédits de paiement** répartis de la manière suivante :

DOTATIONS BUDGETAIRES ENTRE 2005 ET 2009

(en millions d'euros, valeur 2004)

	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Autorisations de programme	442	482	482	482	482	2.370
Crédits de paiement	465	594	610	610	482	2.761

Source : projet de loi

Par ailleurs, une convention entre l'État et l'Union économique et sociale du logement, signée le 27 octobre, accompagne cette relance et prévoit une augmentation substantielle de la participation des employeurs à l'effort de construction affectée au logement locatif social. Une enveloppe annuelle de 210 millions d'euros de subventions, issue des fonds collectés au titre du 1 % logement, sera ainsi distribuée, pendant la durée du plan de cohésion sociale, pour la construction de logements sociaux, dans le cadre de concertations décentralisées au niveau régional. Une convention entre l'État et l'Union Sociale pour l'Habitat sera également prochainement signée pour définir les modalités de la déclinaison territoriale de cette programmation.

Afin d'améliorer l'équilibre financier des opérations de constructions de logements sociaux, **l'article 43** du projet de loi propose, en outre, de porter de quinze à vingt-cinq ans la durée de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour les logements financés au titre de ce programme et prévoit l'extension du dispositif aux départements d'outre-mer.

Par ailleurs, **l'article 42** prévoit que les conventions de délégations de compétences aux établissements publics de coopération intercommunale et aux départements, prévues par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, devront tenir compte des programmes définis aux articles 41 et 49 de la loi de programmation pour la cohésion sociale.

Le projet de budget du logement pour 2005 constitue donc la première étape de ce plan ambitieux. Le Gouvernement prévoit de financer la construction de 105.000 logements locatifs sociaux en 2005. Cet objectif représente une hausse de 31,25 % par rapport à la loi de finances pour 2004. L'article 10 du chapitre 65-48 devrait être doté en 2005 de **442 millions d'euros en autorisations de programme, soit une augmentation de 22 % et de 465 millions d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 61 %.** La répartition de la construction de logements sociaux est retracée dans le tableau suivant :

LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX FINANCES

	2004 (LFI)	2005 (PLF)
PLUS neuf	35.000	53.000
PLUS dans ancien	8.000	
Total PLUS	43.000	53.000
PLA-Insertion	5.000	5.000
Total logements financés sur article 10	48.000	58.000
PLS	12.000	22.000
PLS foncière	5.000	10.000
Total offre nouvelle	65.000	90.000
PLUS-CD et autres PLUS financés par l'ANRU	15.000	15.000
Total	80.000	105.000

Source : Ministère du logement et de la ville

Le Sénat a adopté un amendement de précision visant à ce que la programmation concerne le *financement* et non la *réalisation* de 500.000 logements.

Votre Rapporteur approuve entièrement les objectifs de cette programmation qui permettent de poursuivre la relance de la construction de logement sociaux, déjà amorcée en 2004 et de répondre à la pénurie actuelle de logements sociaux. Il constate que le projet de budget pour 2005 respecte les engagements pris dans le cadre de la programmation en augmentant de 22 % les autorisations de programme et de 61 % les crédits de paiement.

*

* *

La Commission a *émis un avis favorable* à l'adoption de cet article, sans modification.

*

* *

Article additionnel après l'article 41

(Article L.302-5 du code de la construction et de l'habitation)

Prise en compte des dispositifs d'accession sociale à la propriété dans le décompte du nombre de logements locatifs sociaux par commune

L'article 55 de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains prévoit que les communes de plus de 3.500 habitants (1.500 en Île-de-France), situées dans les agglomérations de plus de 50.000 habitants, et dans lesquelles les logements locatifs sociaux représentent moins de 20 % du nombre de résidences principales, doivent prendre des dispositions pour faciliter la réalisation de ces logements en vue d'atteindre, à long terme, cet objectif de 20 %. Pour soutenir cet objectif, un prélèvement est effectué sur les ressources fiscales des communes, égal à 152,45 euros par logement manquant⁽¹⁾. Si la commune appartient à un Établissement public de coopération intercommunale à forme communautaire, disposant d'un Programme local de l'habitat (PLH) approuvé, le versement est affecté à cet EPCI. Dans le cas contraire, il peut être versé à un établissement foncier local dont la commune serait membre et à défaut au fonds d'aménagement urbain.

En vertu de l'article L. 302-5 du code de la construction et d'habitation, sont considérés comme logements locatifs sociaux, l'ensemble des logements conventionnés (y compris, donc, une partie du parc privé), la totalité du parc HLM construit avant la réforme du financement du logement de 1977 (le conventionnement a été instauré en 1976), ainsi que le patrimoine de certaines sociétés non HLM, mais dont la vocation était de produire et gérer du logement social (sociétés issues des activités minières, sociétés immobilières des DOM). Les places de logements foyers conventionnés et de centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) sont prises également en compte⁽²⁾.

Afin de ne pas pénaliser les communes dans lesquelles est menée une politique active d'accession sociale la propriété dans le parc social, il convient de modifier l'article L. 302-5 du code de la construction et d'habitation et d'assimiler

(1) cette valeur de base est portée à 20 % du potentiel fiscal par habitant pour les communes où celui-ci dépasse 762,25 euros.

(2) 3 places représentent un logement.

à des logements locatifs sociaux pour l'application de l'article 55 de la loi précitée :

– les logements qui ont fait l'objet, depuis moins de quinze ans, d'une cession au locataire occupant et qui répondaient alors aux critères mentionnés l'article L.302–5 du code précité,

– et les logements ayant fait l'objet d'un contrat de location–accession, mentionné à l'article 1^{er} de la loi n °84–595 du 12 juillet 1984 définissant la location–accession à la propriété immobilière, et qui ont fait l'objet, depuis moins de quinze ans, d'une levée d'option par le locataire occupant transférant la propriété.

*

* *

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Jean-Pierre Gorges tendant à aménager l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation afin que soient assimilés aux logements locatifs sociaux les logements qui ont fait l'objet, depuis moins de quinze ans, d'une cession au locataire occupant ainsi que les logements ayant fait l'objet d'un contrat de location-accession, et dont la propriété a été transférée depuis plus de quinze ans.

M. Jean-Pierre Gorges a estimé que, pour ne pas pénaliser les communes dans lesquelles est menée une politique active d'accession à la propriété dans le parc social, il serait souhaitable d'adopter ce dispositif. Les logements ayant fait l'objet d'une cession doivent en effet rester comptabilisés, les sommes n'étant pas immédiatement réutilisées pour une construction ou un nouveau conventionnement.

M. Jean-Louis Dumont a souhaité que les prêts destinés à la location-accession soient également comptabilisés.

Votre Rapporteur s'est déclaré favorable à cet amendement.

L'amendement (**amendement n° 15**) a été *adopté*.

*

* *

Article additionnel après l'article 41

(Article L. 443-12 du code de la construction et de l'habitation)

Prise en compte de l'ancienneté d'occupation d'un logement social pour son prix de vente

En vertu de l'article L. 443-7 du code de construction et d'habitation, les organismes HLM ont la possibilité de céder des éléments de leur patrimoine immobilier à leurs locataires, à d'autres personnes physiques ou morales sous certaines conditions, et à d'autres organismes HLM.

En outre, l'article L. 443-11 du code précité prévoit qu'un logement occupé ne peut être vendu qu'à son locataire. Toutefois, sur demande du locataire, le logement peut être vendu à son conjoint ou, s'ils ne disposent pas de ressources supérieures à celles qui sont fixées par l'autorité administrative, à ses ascendants et descendants. Par ailleurs, tout locataire peut adresser à l'organisme propriétaire une demande d'acquisition de son logement. Lorsque l'organisme HLM met en vente un logement vacant, il doit l'offrir en priorité à l'ensemble des locataires de logements de l'organisme dans le département par voie d'une publicité ⁽¹⁾.

L'organisme HLM prend l'initiative de la vente des logements qu'il gère et fixe le prix de vente. En vertu de l'article L. 443-12, il ne peut être inférieur à l'estimation faite par le Service des Domaines qui intervient dans le mois suivant la demande de l'organisme. A titre exceptionnel, l'organisme peut être autorisé, par le préfet, à vendre à un prix inférieur.

Dans le but de favoriser l'accession à la propriété de son logement social par le locataire occupant, l'ancienneté d'occupation par le locataire devrait, en toute logique, pouvoir être prise en compte et permettre une diminution du prix de vente.

C'est pourquoi, il convient de modifier l'article L. 443-12 du code de la construction et de l'habitation **afin que l'organisme propriétaire puisse décider de pratiquer sur le prix de vente fixé par le Service des Domaines un abattement tenant compte des années d'occupation du logement par le locataire acquéreur.**

Afin de laisser une certaine marge de manœuvre aux organismes de logements sociaux, il est opportun de laisser une certaine latitude aux organismes gestionnaires sur la nécessité ou non de prévoir un tel abattement, en fonction de considérations locales et d'en fixer les modalités de calcul et d'application. Un

(1) À défaut d'acquéreur prioritaire, le logement peut être offert à toute autre personne physique ou à une collectivité locale ou un groupement de collectivités locales ou un organisme sans but lucratif qui s'engage à mettre ce logement pendant au moins quinze ans à la disposition de personnes défavorisées mentionnées à l'article 1^{er} de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement et qui est agréé à cet effet par l'autorité administrative.

décret en Conseil d'État pourrait fixer cependant des taux plafonds d'abattement que les organismes de logements sociaux devraient respecter.

Votre Rapporteur propose ce dispositif car force est de constater que, malgré l'augmentation du taux de propriétaires en France, la France accuse toujours un certain retard, qui implique une politique volontariste d'accès à la propriété. Ainsi, bien qu'il soit difficile de comparer les statistiques de taux de propriétaires-occupants dans l'Union européenne, il apparaît que la France se situe au onzième rang des 15 États de l'Union européenne, avant élargissement. De plus il existe encore, en France, des demandes exprimées que ne satisfait aucune offre, de l'ordre de 15 %. Il s'agit pour l'essentiel de jeunes ménages à ressources modestes.

Favoriser l'accèsion à la propriété doit donc constituer une priorité, car non seulement l'accèsion correspond à une aspiration forte de nombreux Français, mais elle libère aussi des logements locatifs sociaux qui sont actuellement en nombre insuffisant.

*

* *

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Jean-Pierre Gorges, afin de permettre aux organismes gestionnaires de pratiquer sur le prix de vente des logements sociaux un abattement tenant compte des années d'occupation du logement par le locataire-acquéreur.

M. Jean-Pierre Gorges a estimé que, dans le but de favoriser l'accèsion à la propriété de son logement social par le locataire occupant, l'ancienneté d'occupation par le locataire devrait pouvoir être prise en compte et permettre une diminution du prix de vente. Il paraît néanmoins difficile de fixer des règles de calcul de cet abattement de manière autoritaire. C'est pourquoi il convient de laisser aux organismes gestionnaires le choix de prévoir ou non un tel abattement en fonction de considérations locales et d'en fixer les modalités de calcul et d'application. Un décret en Conseil d'État fixerait cependant des taux plafond d'abattement que les organismes de logements sociaux devraient respecter.

Votre Rapporteur a jugé indispensable une certaine uniformité de l'abattement proposé sur la totalité du territoire. Il serait donc souhaitable de fixer par décret un plancher et un plafond compte tenu du fait que tous les organismes propriétaires ne disposent pas des mêmes moyens financiers.

M. Jean-Louis Dumont a estimé que ce dispositif risquait d'entraîner certains effets d'aubaine dans le cadre de successions. Par ailleurs, si le dispositif proposé est intéressant, il importe toutefois de tenir compte de l'état du logement. La remise en état d'un logement très dégradé devrait être à la charge du locataire.

Votre Rapporteur s'est déclaré favorable à cet amendement, qui aurait le mérite de favoriser l'accèsion à la propriété et la prise en compte de l'ancienneté d'occupation par le locataire.

Après que le **Président Pierre Méhaignerie** eut souligné qu'aucun gage n'est nécessaire, puisque l'amendement porte sur l'ensemble des organismes du logement social, la Commission a *adopté* l'amendement (**amendement n° 16**).

*

* *

Article additionnel après l'article 41

(Article 1716 *bis* du code général des impôts)

Paiement des droits de mutation à titre gratuit par la cession d'un immeuble aux organismes de logements sociaux.

En cas de mutation à titre gratuit consécutive à un décès, les héritiers sont tenus d'acquitter au comptant les droits correspondants dans un délai de six mois à compter de la date de l'événement. Or, les intéressés peuvent être contraints de devoir céder tout ou partie du patrimoine immobilier du défunt pour s'acquitter des droits de succession. Dès lors, il peut être envisagé d'introduire le principe de la dation d'immeubles en paiement de tout ou partie des droits afin de les intégrer au secteur locatif social.

La dation est un mode de paiement exceptionnel, institué par la loi n° 68-251 du 31 décembre 1968 qui permet de s'acquitter de certaines dettes fiscales, notamment des droits de mutation à titre gratuit, par la remise d'œuvres d'art, livres, objets de collection, documents de haute valeur artistique ou historique ; le champ d'application a déjà été étendu aux immeubles situés dans les zones d'intervention du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres qui présentent un intérêt écologique et paysager (1965) et aux immeubles en nature de bois, forêts ou espaces naturels pouvant être incorporés au domaine forestier de l'État (2001). On conviendra aisément que le logement social est un objet tout aussi nécessaire que ceux qui viennent d'être énumérés.

Votre Rapporteur propose donc d'étendre le champ d'application de la dation en paiement aux immeubles bâtis ou non bâtis afin de les céder aux bailleurs sociaux publics en cas de mutation à titre gratuit faisant suite à un décès. Par conséquent le champ d'application de l'article 1716 *bis* du code général des impôts serait ouvert aux immeubles bâtis ou non bâtis afin de les céder à une collectivité territoriale et aux organismes publics qui en dépendent ou à un organisme d'habitation à loyer modéré. Trois conditions pourraient être posées par le dispositif :

– l'acceptation de l'acquéreur,

- son engagement à destiner le bien à l’usage de logements présentant le caractère d’habitation à loyer modéré,
- et une évaluation de l’immeuble par le Service des Domaines.

*

* *

La Commission a examiné un amendement présenté par votre Rapporteur, tendant à introduire le principe de la dation d’immeubles, en paiement de tout ou partie des droits de mutation à titre gratuit afin de les céder aux bailleurs sociaux publics.

Votre Rapporteur a rappelé qu’en cas de mutation à titre gratuit consécutive à un décès, les héritiers sont tenus d’acquitter au comptant les droits correspondants dans un délai de six mois à compter de la date de l’évènement. Les intéressés peuvent être contraints de céder tout ou partie du patrimoine immobilier du défunt pour s’acquitter des droits de mutation. Dès lors, il pourrait être envisagé d’introduire le principe de la dation d’immeubles bâtis ou non bâtis aux organismes de logement social, en paiement de tout ou partie de ces droits.

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 17**).

*

* *

Chapitre III

Dispositions relatives au parc locatif privé

Article 50

Programmation financière des aides supplémentaires de l’Agence nationale pour l’amélioration de l’habitat (ANAH)

Le présent article fixe la programmation financière des aides supplémentaires de l’Agence nationale pour l’amélioration de l’habitat (ANAH) pour renforcer son action en faveur de la réhabilitation du parc privé et de la remise sur le marché de logements vacants.

L’ANAH, établissement public administratif créé en 1971, a pour mission⁽¹⁾ de promouvoir et faciliter l’exécution de travaux de réparation, d’assainissement, d’amélioration et d’adaptation d’immeubles d’habitation ou de

(1) Article L. 321-1 du code de la construction et de l’habitation.

logements, ainsi que l'exécution de la transformation en logements de locaux non affectés à usage d'habitation, dès lors que ces logements sont utilisés à titre de résidence principale.

Alors que sous le régime antérieur, l'ANAH ne finançait que les travaux engagés par les propriétaires-bailleurs, elle est, depuis le 3 janvier 2002⁽¹⁾, compétente pour financer les travaux réalisés par les propriétaires-occupants⁽²⁾, qui étaient auparavant éligibles à la prime à l'amélioration de l'habitat délivrée par le préfet.

Les logements doivent être achevés depuis au moins 15 ans, sauf exceptions, ou 10 ans pour les travaux réalisés sur les parties communes des immeubles faisant l'objet d'un plan de sauvegarde⁽³⁾. En outre, après les travaux, les logements doivent être loués ou occupés à titre de résidence principale pendant 9 ans. En outre, le propriétaire-bailleur qui bénéficie d'une subvention majorée est tenu de respecter les engagements complémentaires souscrits avec l'Agence (modération des loyers, attribution des logements à des locataires remplissant certaines conditions de ressources ou répondant à la qualification de personnes défavorisées dans le cas d'un programme social thématique pour le logement des personnes défavorisées ou d'un Logement d'Insertion Privé).

Le montant de la subvention varie en fonction des engagements souscrits par le propriétaire :

– **pour les propriétaires occupants**, il est généralement de 20 % du coût des travaux subventionnables, plafonnés à 13 000 euros.

– **pour les propriétaires bailleurs**, le taux de subvention est de 20 % du montant des travaux subventionnables. Il peut être largement majoré lorsque le propriétaire s'engage à respecter un plafond de loyer et si le logement est situé dans une opération programmée d'amélioration de l'habitat, ou s'il inscrit dans un programme social thématique pour le logement des personnes défavorisées.

En 2003, le montant total des subventions attribuées est de 415,16 millions d'euros. L'attribution des subventions de l'ANAH a généré 2.685 millions d'euros de travaux et **permis l'amélioration de 158.069 logements.**

(1) Décret n°2001-351 du 20 avril 2001 pris en application de l'article 185 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain.

(2) L'attribution des subventions aux propriétaires-occupants est soumise à des conditions de ressources conformément aux dispositions des articles L 301-2 3° et R 321-12 du CCH.

(3) Ces délais peuvent ne pas être exigés lorsque les travaux tendent soit à réaliser l'adaptation des logements aux besoins spécifiques des personnes âgées, des personnes handicapées ou des personnes appelées à travailler la nuit, soit à réaliser des économies d'énergie (R 321-14 du CCH).

LOGEMENTS SUBVENTIONNES PAR L'ANAH

(en millions d'euros)

	1998	1999	2000	2001	2002 ⁽¹⁾	2003 ⁽¹⁾
Subventions engagées	351,85	381,88	384,78	353,99	456,19	415,16
Nombre de logements subventionnés	111.200	118.414	135.500	127.700	178.400	158.069

(1) propriétaires bailleurs et propriétaires occupants

Source : Ministère du logement et de la ville

Par ailleurs, 17.150 logements ont bénéficié d'une subvention majorée en contrepartie d'un engagement de modération de loyer abondée, pour 1.090 d'entre eux, de la majoration forfaitaire pour la remise sur le marché de logements vacants.

LOGEMENTS SUBVENTIONNES AVEC MODERATION DE LOYERS

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Logements conventionnés à l'APL	9.100	9.950	9.650	7.400	7.800	7.700
<i>dont dans le cadre de PST</i>	<i>3.100</i>	<i>3.430</i>	<i>2.950</i>	<i>2.500</i>	<i>2.060</i>	<i>1.777</i>
Logements à loyer intermédiaire	2.800	4.000	6.500	6.800	4.100	8.270
Logements maintenus sous le régime de la loi du 1 ^{er} septembre 1948	3.300	2.680	2.430	2.440	1.870	1.180
TOTAL	15.200	16.630	18.580	16.640	13.770	17.150

Source : ministère du logement et de la ville

La remise sur le marché de logements vacants constitue une part importante de l'activité de l'ANAH qui a ainsi aidé à remettre sur le marché, avec tous les éléments de confort nécessaires, près de 405.800 logements vacants au total depuis 1992, dont 20.600 en 2003.

Jusqu'au 15 novembre 2003, dans les huit agglomérations où est perçue la taxe sur certains logements vacants instituée par la loi du 29 juillet 1998 ⁽¹⁾, l'ANAH versait en sus de sa subvention initiale une prime forfaitaire de 3.000 euros en cas de conventionnement du logement à l'APL ou d'option pour le statut du bailleur privé.

Cette prime était prévue également pour les logements conventionnés dans le cadre d'un programme social thématique (PST) ou pour les logements d'insertion privée (LIP). Dans les communes concernées par l'obligation d'atteindre le taux de 20 % de logements sociaux en application de l'article 55 de la loi solidarité et renouvellement urbain, le propriétaire d'un logement vacant remis en location et qui s'engageait sur une modération de loyer pouvait bénéficier d'une prime de 1.500 euros à condition que la collectivité locale participe à hauteur d'un montant au moins équivalent.

Le conseil d'administration de l'ANAH dans sa séance du 2 octobre 2003 a adapté ces dispositions concernant l'attribution de primes pour mobiliser les logements vacants. Ainsi pour les dossiers déposés à compter du 15 novembre

(1) Paris, Lyon, Lille, Bordeaux, Toulouse, Montpellier, Nice, Cannes-Grasse-Antibes.

2003, une prime de 3.000 euros par logement peut être attribuée pour les logements situés dans les zones A et B ⁽¹⁾, sous réserve que les trois conditions suivantes soient remplies : il faut une durée minimale de vacance de 12 mois consécutifs avant le dépôt du dossier, un montant minimum de travaux subventionnables de 15.000 euros par logement et le loyer doit obligatoirement être un loyer maîtrisé (loyers conventionnés ou loyers intermédiaires).

Une prime de 1.500 euros par logement est attribuée pour les logements situés dans la zone C ⁽¹⁾ et qui font l'objet d'un PST ou d'un LIP ou instruit dans le cadre de travaux réalisés par des organismes agréés par le préfet pour le logement des personnes défavorisées. Les conditions d'obtention de la prime évoquées ci-dessus doivent également être respectées.

L'évolution du nombre de logements vacants remis sur le marché est résumée dans le tableau suivant :

LOGEMENTS VACANTS REMIS SUR LE MARCHÉ

	nombre de logements vacants remis sur le marché	en % du nombre total de logements propriétaires bailleurs subventionnés
1993	31.400	22,3
1994	42.200	29,2
1995	40.600	32,1
1996	38.500	34,4
1997	35.000	32,5
1998	34.400	31
1999	34800	29,4
2000	35.400	26,1
2001	34.200	26,8
2002	30.600	26,6
2003	20 600	23,6

Source : Ministère du logement et de la ville

En 2003, 1.090 primes (contre 1.214 primes en 2002) ont été attribuées pour la remise sur le marché locatif de logements vacants pour un montant de 3,1 millions d'euros (3,5 millions d'euros en 2002).

Jusqu'en 1988, le produit de la taxe additionnelle au droit de bail a constitué la quasi totalité des ressources de l'ANAH. L'article 42 de la loi de finances initiale pour 1988 a prévu le versement au budget général du produit de la TADB, devenue depuis la loi de finances rectificative pour 1998, la contribution additionnelle à la contribution annuelle représentative du droit de bail et depuis janvier 2001, la contribution sur les revenus locatifs. Parallèlement, une subvention d'investissement et une subvention de fonctionnement inscrites au budget de l'État sont versées à l'Agence.

(1) les zones A, B et C correspondent au zonage du dispositif « Robien ».

**SUBVENTION DE FONCTIONNEMENT VERSEE PAR L'ÉTAT
(CHAP.36-40 ART.10)**

(en millions d'euros)

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 (PLF)
3,07	3,13	3,20	3,20	2,97	2,97	5,33	5,18	5,76	6,99	5,70

Source : ministère du logement et de la ville

SUBVENTION D'INVESTISSEMENT VERSEE PAR L'ÉTAT

(en millions d'euros)

	AP (ANAH)	AP (PAH)	TOTAL AP	CP (ANAH)	CP (PAH)	TOTAL CP
1995	377,3	-80,19	457,49	368,77	96,87	465,64
1996	321,67	122,72	444,39	325,48	105,95	431,43
1997	337,67	125,77	463,44	319,08	142,54	461,62
1998	335,39	110,53	445,92	320,91	108,80	429,71
1999	335,39	109,08	444,47	326,24	118,71	444,95
2000	316,94	106,71	423,65	264,19	103,67	367,86
2001	269,35	109,76	379,11	222,73	130,60	353,33
2002	404,00	-	404,00	346,00	-	346,00
2003	422,00	-	422,00	441,60	-	441,60
2004	392,00	-	392,00	376,00	-	376,00
2005⁽¹⁾	462,00	-	462,00	395,00	-	395,00

(1) projet de loi de finances pour 2005

Source : ministère du logement et de la ville

À la subvention de l'État, il convient d'ajouter le produit de la taxe sur les logements vacants et la mobilisation d'une partie des reports de gestion autorisés par le conseil d'administration. **Le montant de cette taxe a représenté 24,28 millions d'euros en 2003 et représente 17,04 millions d'euros au 31 juillet 2004.**

Cependant, le renforcement des moyens de l'Agence apparaît aujourd'hui comme une nécessité. La réhabilitation du parc privé et la remise sur le marché de logements vacants doivent constituer des priorités.

Les besoins sont nombreux comme en témoigne le retard pris par l'Agence dans le traitement des dossiers :

Situation au :	Nombre de dossiers en instance	Montant (en millions d'euros)
1 ^{er} janvier 1996	5.536	37,65
1 ^{er} janvier 1997	6.091	42,08
1 ^{er} janvier 1998	5.057	33,54
1 ^{er} janvier 1999	5.426	38,11
1 ^{er} janvier 2000	4.302	25,92
1 ^{er} janvier 2001	2.400	15,24
1 ^{er} janvier 2002	4.464	29,27
1 ^{er} janvier 2003	17.744	54,93
1 ^{er} janvier 2004	12.356	48,45

Source : ministère du logement et de la ville

Par ailleurs, le nombre de logement remis sur le marché a baissé passant de 35.000 en 1997 à 20.600 en 2003.

Le présent article prévoit donc d'augmenter le budget de l'Agence de sorte qu'elle puisse **financer, en plus de son programme actuel, 200.000 logements à loyers maîtrisés entre 2005 et 2009** (ce qui correspond, en moyenne, à un doublement du rythme annuel actuel), et **contribuer à la remise sur le marché de 100.000 logements vacants sur la même période.**

L'exposé des motifs du projet de loi précise que cette augmentation du budget de l'ANAH permettra à son conseil d'administration de porter la prime actuellement versée à certains propriétaires, sous conditions d'ancienneté de la vacance et de loyer, à 5.000 euros en zone tendue et à 2.000 euros sur le reste du territoire.

L'Agence devrait bénéficier, en supplément des crédits dont elle dispose en 2004, **de 630 millions d'euros d'autorisations de programme et d'autant de crédits de paiements de 2005 à 2009**, répartis selon un échéancier programmé :

DOTATIONS BUDGETAIRES ENTRE 2005 ET 2009

(en millions d'euros, valeur 2004)

	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Autorisations de programme	70	140	140	140	140	630
Crédits de paiement	70	140	140	140	140	630

Source : projet de loi

Les crédits budgétaires seront ouvert dans les lois de finances des années 2005 à 2009 « en supplément de ceux qui correspondent à l'activité régulière de l'Agence » (précision apportée par un amendement voté par le Sénat). C'est pourquoi en 2005, les crédits de paiement attribués à l'ANAH devraient représenter 395 millions d'euros, soit 19 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2004 et non 70 millions d'euros.

Votre Rapporteur regrette que cette programmation ne prenne pas en compte les crédits votés en 2004 et que les crédits de paiement supplémentaires attribués à l'ANAH ne représentent que 19 millions d'euros.

Le tableau suivant retrace les crédits de fonctionnement et d'investissement qui devraient être attribuées à l'Agence dans le cadre de la loi de finances pour 2005 :

CREDITS EN FAVEUR DE L'ANAH

(en millions d'euros)

	Crédits votés en 2004		Projet de loi de finances pour 2005	
	AP	CP	AP	CP
Crédits de fonctionnement	6,09		5,7	
Crédits d'investissements	392	376	462	395

Source : projet de loi de finances pour 2005

*

* *

La Commission a *émis un avis favorable* à l'adoption de cet article, sans modification.

*

* *

Article additionnel après l'article 50

(Article 29 du code général des impôts)

Exonération d'impôt sur le revenu pour les aides de l'ANAH

Les revenus fonciers sont passibles de l'impôt sur le revenu et sont constitués, pour l'essentiel, par les revenus provenant de la location d'immeubles. Le revenu brut foncier comprend l'ensemble des recettes de toute nature perçues au cours de l'année, les dépenses incombant normalement au bailleur et mises à la charge des locataires, diminuées des dépenses supportées par le bailleur pour le compte des locataires.

Les recettes brutes sont les sommes encaissées par le bailleur au cours de l'année d'imposition, à quelque titre que ce soit, notamment :

– les loyers et les charges – y compris les arriérés ou les loyers versés d'avance au titre de l'année suivante ;

– les loyers perçus par l'intermédiaire d'un mandataire même si celui-ci n'en a pas rendu compte au cours de l'exercice fiscal ;

– les prestations, fournitures individuelles et taxes locatives remboursées par le locataire ;

– la valeur des avantages en nature stipulés au bail ;

– les revenus accessoires (location de droit d'affichage) ;

– le loyer acquitté par le preneur en cas de bail à réhabilitation ;

– les subventions (notamment celles de l'ANAH) et les indemnités d'assurances destinées à financer des charges déductibles.

Les dépenses incombant normalement au bailleur et mises par convention à la charge du locataire doivent être ajoutées aux recettes brutes. Il s'agit des dépenses qui incombent de droit au bailleur, mais que le bail met expressément à la charge du locataire (notamment les réparations autres que locatives, les impôts payés par le locataire alors qu'ils devraient être payés par le bailleur, les primes d'assurance contre les risques dont le bailleur est responsable). En revanche, les

dépenses d'amélioration réalisées volontairement par le locataire alors que les clauses de son bail ne l'y obligent pas, n'ont pas à être ajoutées aux recettes brutes du bailleur, même si celui-ci a donné son accord pour la réalisation des travaux. Les dépenses supportées par le bailleur pour le compte des locataires doivent être retranchées des recettes brutes.

En revanche, ne font pas partie du revenu foncier :

– les dépôts de garantie versés par les locataires lors de la signature du bail. Ils ne doivent pas être inclus dans les recettes brutes lors de leur encaissement, mais seulement, le cas échéant, lorsqu'ils sont utilisés par le bailleur pour se couvrir des loyers non payés à leur terme ou des frais de remise en état des locaux après le départ du locataire ;

– les améliorations réalisées par le preneur en cours de bail, à l'exception des travaux d'agrandissement, de construction ou de reconstruction imposables au titre de l'année au cours de laquelle le bail a pris fin, à condition qu'ils reviennent sans indemnité au bailleur et qu'ils soient prévus dans le bail.

– dans le cadre d'un bail à réhabilitation, les travaux de construction, ou de reconstruction, d'agrandissement réalisés, à condition qu'ils aient été prévus par le bail.

Les subventions et aides de l'ANAH perçues par les propriétaires doivent être comprises dans les recettes brutes de l'année de leur encaissement dès lors qu'elles permettent de financer des charges déductibles en application de l'article 31 du code général des impôts (c'est-à-dire les dépenses résultant de certains travaux).

Afin d'encourager le conventionnement des logements, le présent article vise à ne pas retenir les aides de l'ANAH dans les recettes imposables quelle que soit la nature des travaux engagés, c'est-à-dire notamment les dépenses d'amélioration afférentes aux locaux d'habitation, à l'exclusion des frais correspondant à des travaux de construction, de reconstruction ou d'agrandissement.

Les aides de l'ANAH ne peuvent faire l'objet d'une exonération **que pour les logements ayant fait l'objet d'une convention prévue par le 4° de l'article L.351-2 du code de la construction et de l'habitation**. Il s'agit d'un régime juridique de location par lequel le bailleur signe une convention avec l'État, en contrepartie d'une aide qu'il a obtenue pour construire ou faire des travaux dans un logement. Les logements conventionnés doivent être loués nus, à titre de résidence principale, c'est à dire occupée 8 mois par an. Ils sont réservés en principe aux locataires ayant des ressources inférieures à un plafond. La convention est conclue pour une durée minimale de 9 ans et se renouvelle par tacite reconduction tous les 3 ans. Elle ouvre droit pour le locataire à l'Aide personnalisée au logement.

*

* *

La Commission a examiné un amendement présenté par votre Rapporteur, tendant à ne pas retenir les aides de l'ANAH parmi les recettes imposables des propriétaires qui en bénéficient, quelle que soit la nature des travaux engagés.

Votre Rapporteur a rappelé que les subventions et aides de l'ANAH perçues par les propriétaires devaient être comprises dans les recettes brutes de l'année de leur encaissement, dès lors qu'elles permettent de financer des charges déductibles en application de l'article 31 du code général des impôts. Afin d'encourager le conventionnement des logements, l'amendement propose de ne pas retenir les aides de l'ANAH dans les recettes imposables, quelle que soit la nature des travaux engagés.

Après que **M. Charles de Courson** eut estimé nécessaire de veiller à ce que la déduction des aides et subventions d'investissement de l'ANAH n'entraîne pas de distorsions par rapport à d'autres dispositifs qui ne prévoient pas la possibilité d'une telle déduction, la Commission a *adopté* l'amendement (**amendement n° 18**).

La Commission a *émis un avis favorable* à l'adoption de cet article, sans modification.

*

* *

Article 51

(Articles 31 et 32 du code général des impôts)

Robien social

Le présent article vise à porter de 6 % à 40 % le taux applicable à la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers tirés de logements loués à des associations d'insertion.

I.- LE REGIME DES DEDUCTIONS FORFAITAIRES DES REVENUS FONCIERS

Un propriétaire bailleur peut déduire de son revenu brut foncier une déduction forfaitaire représentant les frais divers de gestion, les primes d'assurance dont le paiement lui incombe, à l'exception des primes d'assurance pour loyers impayés et l'amortissement du capital immobilier (sauf déduction spéciale pour certains logements neufs ou réhabilités). Le taux de droit commun de la déduction forfaitaire est égal à **14 %** du revenu brut foncier.

A.— LE DISPOSITIF DIT « ROBIEN »

1.— Le dispositif « Besson »

L'article 96 de la loi de finances pour 1999 a institué un nouveau dispositif d'incitation fiscale à la location connu sous le nom de « statut du bailleur privé » ou « dispositif Besson ». Ce régime permet aux bailleurs sous certaines conditions, notamment de loyers et de ressources du locataire, de bénéficier d'avantages fiscaux.

S'agissant des logements neufs ou assimilés ⁽¹⁾, le propriétaire du logement doit prendre l'engagement de le donner en location nue à titre d'habitation principale, pendant une durée de **neuf ans**, à une personne autre qu'un membre de son foyer fiscal, un ascendant ou un descendant ⁽²⁾. Cet engagement prévoit que les loyers et les ressources du locataire ne doivent pas excéder des plafonds fixés par décret.

Les avantages fiscaux sont les suivants :

– un régime d'amortissement : le bailleur déduit de ses revenus fonciers **8 %** du prix du logement les cinq premières années et **2,5 %** les quatre années suivantes. A l'issue des neuf ans, il a la possibilité de continuer à amortir à raison de **2,5 %** par an pendant six ans si les conditions demeurent respectées.

– l'option pour l'amortissement du logement ouvre la possibilité d'amortir les gros travaux mais porte de **14 %** à **6 %** le taux de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers.

S'agissant des logements anciens, le bailleur doit prendre l'engagement de louer le logement nu à usage d'habitation principale pendant une durée de 6 ans à une personne autre qu'un ascendant, un descendant ou un membre du foyer fiscal du bailleur, sous conditions de loyers et de ressources du locataire. Le bail doit être conclu depuis le 1^{er} janvier 1999.

L'avantage fiscal consiste en un relèvement du taux de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers de **14 à 25 %** pendant 6 ans, puis par période renouvelable de 3 ans si les conditions demeurent respectées. L'article 79 de la loi de finances initiale pour 2003 porte ce taux à **40 %** à compter de l'imposition des revenus de 2003.

(1) *Peuvent ouvrir droit au bénéfice du régime, les investissements suivants réalisés du 1^{er} janvier 1999 au 31 décembre 2003 : acquisitions de logements neufs ou en l'état futur d'achèvement, constructions par le contribuable de logements dont la déclaration d'ouverture de chantier est intervenue depuis le 1^{er} janvier 1999, acquisitions de locaux affectés à un usage autre que l'habitation (locaux commerciaux ou professionnels, bureaux, granges, hangars...) et transformés en logements, acquisitions de logements réhabilités par le vendeur et dont l'acquisition entre dans le champ d'application de la TVA immobilière.*

(2) *L'article 9 de la loi de finances pour 2003 a assoupli cette condition en autorisant l'application de l'amortissement en cas de location à un ascendant ou descendant du contribuable pour les logements neufs acquis à compter du 9 octobre 2002.*

2.– Le dispositif « Robien »

L'article 91 de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat a réformé le dispositif fiscal en faveur de l'investissement locatif, afin d'augmenter l'offre de logements locatifs.

Les innovations majeures portent sur l'augmentation des plafonds de loyers et la suppression des plafonds de ressources des locataires pour les investissements neufs réalisés à compter du 1^{er} janvier 2003.

En outre, ce dispositif prévoit :

– l'extension du bénéfice de l'amortissement aux acquisitions de logements anciens, à compter du 3 avril 2003, qui ne satisfont pas aux caractéristiques des logements décentés et qui font l'objet d'une réhabilitation permettant de rapprocher, après travaux, leurs caractéristiques de celles d'un logement neuf ;

– l'extension aux locations déléguées, pour faciliter les investissements dans les résidences pour les étudiants et les personnes âgées ;

– et l'adaptation de la réglementation en faveur des sociétés civiles de placement immobilier (SCPI).

B.– LE DISPOSITIF DIT « LIENEMANN »

L'article 11 de la loi de finances initiale pour 2002 a institué un dispositif visant à favoriser les locations à des personnes aux ressources très modestes, qui complète le dispositif Besson prévu pour le secteur intermédiaire et qui se traduit par un relèvement du taux de la déduction forfaitaire de 14 % à 60 % sous conditions de loyers et de ressources du locataire plus strictes que pour les locations du dispositif dit « Besson ». Ce régime est prévu au e du 1^o du I de l'article 31 du code général des impôts et concerne les logements neufs et anciens, à usage d'habitation et répondant aux caractéristiques d'un logement décent.

Le logement doit être loué nu à une personne physique et doit constituer l'habitation principale du locataire. Le locataire peut être une personne occupant déjà le logement. La location du logement à un organisme sans but lucratif qui le met à la disposition de personnes défavorisées permet aussi au propriétaire de bénéficier de la déduction forfaitaire majorée de 60 %.

Le bailleur peut bénéficier d'un relèvement du taux de la déduction forfaitaire de 14 % à 60 % pendant trois ans au moins, à partir de la prise d'effet du bail initial, de son renouvellement ou de sa reconduction. Le bénéfice de cette majoration est renouvelable par période de trois ans en cas de poursuite, de reconduction ou de renouvellement du bail avec le même locataire, tant que la condition tenant au montant du loyer reste remplie. En revanche, si un bail a été conclu avec un nouveau locataire pendant la période initiale ou de

prorogation, les deux conditions, de loyer et de ressources, doivent être remplies. Il n'est pas possible de cumuler, pour un même logement, le bénéfice de cette déduction forfaitaire majorée et celui de l'amortissement « *Besson* » ou « *de Robien* ».

La location doit répondre à des conditions tenant au montant des loyers et des ressources des locataires.

PLAFOND DE RESSOURCES ANNUELLES

(en euros)

Composition du foyer	Zone A ⁽¹⁾		Zone B ⁽²⁾		Zone C ⁽³⁾	
	Plafond	en SMIC	Plafond	En SMIC	Plafond	en SMIC
1	14.446	1,45	11.165	1,12	9.769	0,98
2	21.590	2,17	14.909	1,50	13.131	1,32
3	25.953	2,60	17.930	1,80	15.721	1,58
4	31.088	3,12	21.645	2,17	19.026	1,91
5	36.802	3,69	25.462	2,55	22.331	2,24
6	41.412	4,15	28.694	2,8	25.189	2,53
Majoration par pers. à charge	4.614	–	3.200	–	2.860	–

(1) La zone A comprend l'agglomération parisienne, la Côte d'Azur et le Genevois français.

(2) La zone B comprend les agglomérations de plus de 50.000 habitants et les agglomérations chères situées aux franges de l'agglomération parisienne et en zones littorales ou frontalières.

(3) La zone C correspond au reste du territoire.

Source : Ministère du logement et de la ville

PLAFOND DE LOYER

(en euros)

Zone	Montant du loyer au m ²
Zone A	8,52
Zone B	4,82
Zone C	4,31

Source : Ministère du logement et de la ville

II.- LE DISPOSITIF PROPOSE

Le présent article propose de remplacer le dispositif « *Lienemann* » par un dispositif incitatif à l'investissement locatif, qui serait une modalité particulière du dispositif « *Robien* ».

Afin de développer l'investissement locatif dans le secteur social, le présent article propose de favoriser le développement des logements loués à des associations d'insertion, y compris par le biais de SCPI, **en relevant le taux de déduction forfaitaire de 6 à 40 % applicable dans le cadre du dispositif d'amortissement fiscal d'aide à l'investissement locatif privé. Pour bénéficier de la hausse de la déduction forfaitaire, cette location devra être effectuée aux conditions de loyers et de ressources du dispositif actuel en faveur des locations très sociales.**

Les deux conditions suivantes doivent alors être respectées :

– le logement doit être donné en location à un organisme sans but lucratif ou à une union d'économie sociale qui le met à la disposition de personnes défavorisées, autres qu'un membre du foyer fiscal, un ascendant ou un descendant du contribuable, l'organisme ou l'union ayant été agréé à cet effet par le représentant de l'État dans le département,

– le loyer et les ressources du locataire, appréciées à la date de conclusion du bail, ne doivent pas excéder des plafonds fixés par décret.

Ces dispositions s'appliquent :

– aux logements acquis neufs ou en état futur d'achèvement à compter du 1^{er} janvier 2005 ;

– aux logements que le contribuable fait construire et qui ont fait l'objet, à compter de la même date, d'une déclaration d'ouverture de chantier ;

– aux locaux affectés à un usage autre que l'habitation acquis à compter du 1^{er} janvier 2005 et que le contribuable transforme en logements ;

– aux logements acquis à compter de cette date qui ne satisfont pas aux caractéristiques de décence prévues à l'article 6 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 et qui font l'objet de travaux de réhabilitation définis par décret permettant aux logements d'acquies des performances techniques voisines de celles des logements neufs.

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

PLAFONDS ANNUELS DE RESSOURCES DANS LE DISPOSITIF « BESSON » POUR L'ANCIEN

(en euros)

Composition du foyer	Zone A ⁽¹⁾		Zone B ⁽²⁾		Zone C ⁽³⁾	
	Plafond	en SMIC	Plafond	En SMIC	Plafond	en SMIC
1	28.892	2,90	22.329	2,24	19.538	1,96
2	43.180	4,33	29.818	2,99	26.262	2,63
3	51.905	5,20	35.859	3,60	31.441	3,15
4	62.176	6,23	43.289	4,34	38.051	3,82
5	73.604	7,38	50.923	5,11	44.661	4,48
6	82.824	8,31	57.387	5,75	50.378	5,05
Majoration par pers. à charge	9.228	–	6.400	–	5.719	–

(1) La zone A comprend l'agglomération parisienne, la Côte d'Azur et le Genevois français.

(2) La zone B comprend les agglomérations de plus de 50.000 habitants et les agglomérations chères situées aux franges de l'agglomération parisienne et en zones littorales ou frontalières.

(3) La zone C correspond au reste du territoire.

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

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

Par conséquent, le B du paragraphe I limite le champ d'application du dispositif Lienemann, c'est-à-dire l'application du taux de déduction forfaitaire de 60 % réservé aux seuls logements en location très sociale, aux seuls logements pour lesquels le bail est conclu entre le 1^{er} janvier 2002 et le 31 décembre 2004. Après cette date, le taux est fixé à 40 %, qu'il y ait ou on changement du titulaire du bail, à condition de respecter les plafonds de loyer et de ressources prévus.

Le C du paragraphe I et le paragraphe II introduisent des modifications de cohérence rédactionnelle.

Enfin, le **paragraphe III** fait de même dans le cadre des dispositions de l'article 32 du même code, relatif au régime micro-foncier.

Ce régime d'un positionnement simplifié bénéficie, depuis la loi de finances initiale pour 1998, aux bailleurs, hors SCI, SCPI et régimes d'incitation particuliers, dont le revenu foncier est inférieur à 15.000 euros. Les intéressés doivent porter le montant des loyers sur leur déclaration d'impôt sur le revenu pour bénéficier d'un abattement forfaitaire de 40 %. Toutefois, ils peuvent opter pour le régime réel d'imposition, notamment s'ils ont réalisé des travaux entraînant un déficit foncier ou si le montant des charges de la propriété se révèle supérieur à 40 % (y compris la déduction forfaitaire de 14 %).

Votre Rapporteur approuve l'objectif poursuivi par le présent article de favoriser la location de logements à des personnes défavorisées. Cependant, cette réforme ne doit pas avoir pour effet d'entraîner, dans certaines rues ou certains quartiers, une concentration excessive des logements mis à la disposition de personnes défavorisées par des associations ou des unions d'économie sociale. Il convient de disposer de moyens de contrôler la densité de ces logements par secteur afin de les répartir de façon plus homogène dans le tissu urbain. C'est pourquoi, votre Rapporteur a proposé un amendement visant à ce que le nombre de logements mis à la disposition de personnes défavorisées, en application du dispositif proposé par le présent article, ne puisse représenter plus de 10 % du nombre total de logements situés dans un quartier dont les conditions de définition seraient fixées par décret.

**DEDUCTION FORFAITAIRE SUR LES REVENUS FONCIERS POUR LES LOGEMENTS LOUES A
DES ASSOCIATIONS D'INSERTION**

	Dispositif Robien (neuf)	Dispositif Lienemann	Nouveau dispositif
Logements concernés	Logements neufs	Logements neufs et anciens	Logements neufs
amortissement	– 8 % pendant 5 ans – puis 2,5 % pendant 4,7 ou 10 ans	–	– 8 % pendant 5 ans – puis 2,5 % pendant 4,7 ou 10 ans
Déduction forfaitaire	6 % pendant la durée de l'amortissement, puis déduction au taux du droit commun (14 %)	Avant la présente réforme : 60 % Après la présente réforme : – pour les logements pour lequel le bail a été conclu du 1/12/2002 au 3/12/2004 : 60 % (sans pouvoir renouveler l'engagement au-delà de 3 ans) – pour les logements pour lequel le bail a été conclu à partir du 31/12/2004 : 40 % (dispositif Robien à l'ancien)	40 % pendant la durée de l'amortissement, puis déduction au taux du droit commun (14 %)
Engagement de location	9 ans	3 ans, puis renouvelable par période de 3 ans	9 ans
Déficit foncier imputable sur le revenu global	Oui, jusqu'à 10.700 euros	–	Oui, jusqu'à 10.700 euros
Plafond de loyer (en euros par mois et par m² utile)	– zone A : 18,47 – zone B : 12,83 – zone C : 9,23	– zone A : 8,52 – zone B : 4,82 – zone C : 4,31	Inférieur aux plafonds suivants : – zone A : 14,4 – zone B : 9,4 – zone C : 6,8
Restrictions concernant le locataire	Le locataire ne doit pas appartenir au foyer fiscal du bailleur	– personnes ayant ressources inférieures à plafond (pour 1 personne seule : 1,45 SMIC en zone A, 1,12 SMIC en zone B, 0,98 SMIC en zone C) – organismes à but non lucratif louant à des personnes défavorisées	– logement doit être donné en location à un organisme sans but lucratif ou à une UES qui le met à la disposition de personnes défavorisées, autres qu'un membre du foyer fiscal, un ascendant ou un descendant du contribuable, – loyer et les ressources du locataire ne doivent pas excéder des plafonds fixés par décret : plafond inférieur pour 1 personne seule à : 2,90 SMIC en zone A, 2,24 SMIC en zone B, 1,96 SMIC en zone C)

*

* *

La Commission a examiné un amendement présenté par votre Rapporteur tendant à limiter le nombre de logements mis à la disposition de personnes défavorisées à 10 % du nombre total de logements situés dans un périmètre dont les conditions de définition sont fixées par décret.

Votre Rapporteur a estimé que l'objectif poursuivi par l'article 51 ne devait pas avoir pour effet d'entraîner, dans certaines rues ou certains quartiers, une concentration excessive des logements mis à la disposition de personnes défavorisées par des associations ou unions d'économie sociale. Il convient de disposer des moyens de contrôler la densité de ces logements par secteur afin de les répartir de façon plus homogène dans le tissu urbain.

M. Jean-Louis Dumont a jugé la démarche louable. Il a cependant estimé nécessaire de préciser quels types de logements sont concernés. Seul le logement locatif doit en effet donner lieu à l'application de cette procédure.

Votre Rapporteur a proposé d'adopter cet amendement en l'état et, le cas échéant, de le modifier d'ici à son examen en séance publique, après concertation avec le Gouvernement.

La Commission a *adopté* l'amendement (**amendement n° 19**) et elle a ensuite *émis un avis favorable* à l'adoption de l'article 51 ainsi modifié.

*

* *

Article 51 bis

(Article 207 du code général des impôts)

Exonération sous condition d'impôt sur les sociétés pour les unions d'économie sociale

Le présent article résultant d'un amendement de la Commission des finances du Sénat adopté avec l'avis favorable du Gouvernement vise à étendre aux unions d'économie sociale le dispositif d'exonération d'impôt sur les sociétés existant en faveur des organismes œuvrant pour le logement social.

I.- L'EXONERATION D'IMPOT SUR LES SOCIETES EN FAVEUR DU LOGEMENT SOCIAL

Avant la loi de finances pour 2004, les divers organismes d'habitation à loyer modéré que sont les offices publics d'habitation à loyer modéré (OPHLM), les sociétés d'habitations à loyer modéré (sociétés anonymes et sociétés coopératives) et les offices publics d'aménagement et de construction (OPAC) étaient exonérés d'impôt sur les sociétés en vertu des 4° et 4°bis du 1 de l'article 207 du code général des impôts. **Cette exonération tenait essentiellement à leur statut.**

Ce régime posait des difficultés car d'une part, il exonérerait l'ensemble des activités de certains organismes de logement social, même lorsque ces activités ne ressortaient pas d'une mission d'intérêt général, et entraient normalement dans le champ concurrentiel, d'autre part, certaines sociétés faisant des opérations locatives sociales en tous points identiques à celles réalisées par des organismes HLM, n'étaient pas exonérées.

C'est pourquoi le I de l'article 96 de la loi de finances pour 2004 a modifié l'article 207 du code général des impôts **en prévoyant que l'exonération est liée aux activités des organismes et non à leur statut.**

Sont désormais exonérés les organismes d'HLM mentionnés à l'article L. 411-2 du code de construction et d'habitation, les sociétés d'économie mixte visés à l'article L.481-1-1 du même code et les sociétés anonymes de coordination entre organismes HLM mentionnés à l'article L.423-1-1 du même code.

L'article précise les activités des organismes précités qui sont exonérées :

– les **opérations réalisées au titre du service d'intérêt général** défini à l'avant-dernier alinéa de l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation qui dispose qu'au « *titre du service d'intérêt général que constituent la construction, l'acquisition, l'attribution et la gestion de logements locatifs destinés à des personnes dont les revenus sont inférieurs à des plafonds, les organismes d'habitation à loyer modéré mentionnés à l'article L. 411-2 bénéficient d'exonérations et d'aide spécifiques de l'État* ».

– les **produits engendrés par les locaux annexes et accessoires des ensembles d'habitations** mentionnés à l'article L. 411-1 du même code, à la condition que ces locaux soient nécessaires à la vie économique et sociale de ces ensembles.

II.- L'EXTENSION DE L'EXONERATION D'IMPOT SUR LES SOCIETES AUX UNIONS D'ECONOMIE SOCIALE

La loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération définit le statut des unions d'économie sociale. Celles-ci sont « *des sociétés coopératives qui ont pour objet la gestion des intérêts communs de leurs associés et le développement de leurs activités* ». L'article 19 bis de la loi précitée dispose : « *dans ces unions, 65 % au moins des droits de vote doivent être détenus par des sociétés coopératives, des mutuelles régies par le code de la mutualité, des organismes de mutualité agricole, des sociétés d'assurance à forme mutuelle, des sociétés d'assurances mutuelles et unions de mutuelles régies par le code des assurances, des associations déclarées régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 ou par les dispositions applicables dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, des unions ou fédérations de ces sociétés ou associations* ».

Or ces unions sont des sociétés commerciales qui sont redevables de l'impôt sur les sociétés, même lorsque leur activité concerne l'aide au logement des plus démunis et qu'elles sont gérées de façon désintéressée. Ainsi, l'article L.365-1 du code de construction dispose que « *constituent des activités d'utilité sociale, lorsqu'elles sont réalisées par des organismes sans but lucratif ou des unions d'économie sociale, les activités soumises à agrément visées par la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement et par la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions* ». Les unions d'économie sociale sont souvent des partenaires importants des sociétés d'HLM, dans l'accompagnement des dispositifs de renouvellement urbain et dans toutes les actions qui sont menées avec les populations en difficulté intégrant des établissements publics, différents organismes et des associations.

Il serait ainsi paradoxal d'exonérer d'impôt sur les sociétés les organismes agissant dans le domaine du logement social, et non ces unions qui mènent des actions en faveur des personnes défavorisées.

C'est pourquoi, le Sénat a adopté cet article additionnel qui prévoit d'étendre l'exonération d'impôt sur les sociétés aux unions d'économie sociale.

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

Votre Rapporteur approuve cette réforme qui permet d'unifier les régimes d'exonération d'impôt sur les sociétés dont bénéficient les organismes agissant dans le domaine du logement en faisant dépendre l'exonération de l'activité menée, et non du statut de l'organisme.

*

* *

La Commission a *émis un avis favorable* à l'adoption de cet article, sans modification.

*

* *

Article 52

(Article 234 *nonies* du code général des impôts)

Exonération de contribution sur les revenus locatifs pour les logements vacants remis sur le marché et conventionnés par l'ANAH

Le présent article octroie un avantage fiscal pendant trois ans pour les logements vacants depuis plus de 12 mois et remis sur le marché.

L'article 12 de la loi de finances rectificative pour 1998 a remplacé, pour les loyers perçus à compter du 1^{er} octobre 1998, le droit de bail et la taxe additionnelle au droit de bail par une contribution annuelle représentative du droit de bail et une contribution additionnelle à cette dernière, assises sur les loyers encaissés à compter du 1^{er} janvier 1998. Cette réforme a permis de simplifier les obligations des bailleurs, qui ne doivent plus souscrire une déclaration spéciale, mais mentionnent simplement sur leur déclaration de revenus ou de bénéfices le montant des loyers encaissés. La contribution étant supprimée en application de l'article 12 de la loi de finances initiale pour 2000 pour tous les revenus locatifs perçus à compter du 1^{er} janvier 2001, la contribution additionnelle a pris la forme d'une imposition autonome dénommée contribution sur les revenus locatifs.

La contribution sur les revenus locatifs est applicable aux revenus tirés de la location de locaux situés dans des immeubles achevés depuis plus de quinze ans. Elle est calculée au taux de 2,5 % sur le montant des loyers ⁽¹⁾. Elle est payée par le propriétaire bailleur (ou l'usufruitier), il ne peut pas la récupérer sur le locataire d'un logement d'habitation loué nu. Toutefois, cette contribution n'est pas exigible sur les locations d'immeubles achevés depuis 15 ans qui ont subi depuis cette date des transformations susceptibles de les assimiler à des constructions neuves, sauf lorsque ces locaux ont fait l'objet de travaux d'agrandissement, de construction ou de reconstruction subventionnés par l'ANAH. Le produit de la contribution est d'environ 500 millions d'euros.

Sont exonérés de la contribution les revenus tirés de la location :

- dont le montant annuel n'excède pas 1.830 euros par local ;
- qui donne lieu au paiement de la taxe sur la valeur ajoutée ;
- consentie à l'Etat ou aux établissements publics nationaux scientifiques, d'enseignement, d'assistance ou de bienfaisance ;
- consentie à un service d'aide sociale ;
- à vie ou à durée illimitée ;

(1) Le prix du loyer à retenir s'entend hors charges. Toutefois, les charges incombant légalement au bailleur et que ce dernier impose au locataire sont à ajouter au prix du loyer. En revanche, les charges que le bailleur s'engage à payer à la place du locataire sont déductibles du prix du loyer (exemple: les réparations locatives ou la taxe d'habitation).

– des immeubles appartenant à l'État, aux collectivités territoriales, aux établissements et organismes publics qui en dépendent et aux organismes d'habitations à loyer modéré ;

– des locaux d'habitation qui font partie d'une exploitation agricole ou sont annexés à celle-ci, ainsi que des locaux dont les propriétaires ont procédé au rachat du prélèvement sur les loyers, prévu par l'article 11 de la loi de finances rectificative pour 1964 ;

– des immeubles appartenant aux sociétés d'économie mixte de construction ou ayant pour objet la rénovation urbaine ou la restauration immobilière dans le cadre d'opérations confiées par les collectivités publiques, ainsi que de ceux appartenant aux houillères de bassin ;

– des immeubles faisant partie de villages de vacances ou de maisons familiales de vacances agréés ;

– des logements appartenant aux organismes sans but lucratif qui les mettent à la disposition de personnes défavorisées et qui ont été agréés à cet effet par le représentant de l'État dans le département.

Afin de favoriser la remise sur le marché des logements vacants, le **présent article propose de d'exonérer de contribution sur les revenus locatifs pendant trois ans les logements vacants depuis plus de douze mois conventionnés avec l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH)**. Cet allègement fiscal serait ainsi ciblé en faveur des bailleurs privés qui remettent sur le marché un logement vacant et qui s'engagent à le louer, par le biais du conventionnement, à des personnes bénéficiant de revenus modestes. La location doit être assortie d'une convention conclue à compter du 1^{er} juillet 2004, qui ouvre au bénéfice de l'aide personnalisée au logement pour le locataire en contrepartie, notamment d'un encadrement du loyer. Le conventionnement du logement s'applique alors pour une durée minimale de 9 ans.

Le coût de cette mesure est estimé à 2 millions d'euros pour 2005, d'après les informations fournies par le ministère des Finances. Il faut rapporter ce coût au produit total de la contribution sur les revenus locatifs, à savoir 500 millions d'euros. Votre Rapporteur se félicite de cette mesure qui doit permettre de favoriser la remise sur le marché de logements vacants, en faisant bénéficier les personnes ayant des revenus modestes.

*

* *

La Commission a *émis un avis favorable* à l'adoption de cet article, sans modification.

*

* *

Titre III

PROMOTION DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES

Chapitre III

Soutien aux villes en grande difficulté

Article 59

(Articles L. 1613-2, L. 2334-1, L. 2334-14-1, L. 2334-18-2, L. 2334-18-3 et L. 2334-21 du code général des collectivités territoriales)

Modification des modalités de calcul de la dotation de solidarité urbaine (DSU)

Le présent article propose, pour chaque année de la période 2005 à 2009, d'affecter l'augmentation de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes et de leurs groupements à la dotation de solidarité urbaine (DSU), à concurrence de 120 millions d'euros si cette augmentation est supérieure à 500 millions d'euros et à concurrence de 24 % de l'accroissement constaté, si celui-ci est inférieur à 500 millions d'euros.

Dans le but d'améliorer l'intensité péréquatrice de la DSU, le présent article propose, en outre, l'introduction dans les critères de répartition de cette dotation d'une majoration en fonction de la proportion de la population municipale résidant en zone urbaine sensible (ZUS) et de la proportion de la population en zone urbaine sensible résidant en zone franche urbaine (ZFU).

Pour les années 2005 à 2009, le Sénat a adopté un amendement visant à instituer une garantie de progression minimale de 5 % des attributions de toutes les communes éligibles à la DSU.

I.- LE DROIT EXISTANT

A.- L'ORIGINE ET LES EVOLUTIONS DE LA DSU

La DSU est issue de la loi n° 91-429 du 13 mai 1991. Cette dotation de péréquation communale a pour objet de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines supportant des charges particulières au regard des besoins sociaux de leur population sans disposer de ressources fiscales suffisantes. Elle a fait l'objet de deux réformes majeures.

La loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993 portant réforme de la DGF a procédé à l'intégration de la DSU au sein de la nouvelle DGF et modifié les règles d'éligibilité et les mécanismes de calcul des attributions individuelles au titre de la DSU dans le souci d'une meilleure détermination des collectivités urbaines défavorisées par l'introduction d'un indice synthétique de charges et de ressources.

La DSU, telle qu'elle se présente aujourd'hui, est issue de la réforme opérée par la loi n° 96-241 du 26 mars 1996, qui a étendu le bénéfice de la dotation aux communes de 5.000 à 10.000 habitants et institué des règles d'éligibilité et de répartition similaires pour les deux catégories de communes éligibles (communes de 5.000 à 10.000 habitants et communes de plus de 10.000 habitants). Un indice synthétique prenant en compte des critères de richesse (potentiel fiscal et revenu moyen par habitant) et des critères de charges (part des logements sociaux dans la commune et proportion de bénéficiaires d'aides au logement dans le total des logements de la commune) permet de déterminer l'éligibilité d'une commune et intervient dans le calcul du montant de sa dotation. Cette loi a par ailleurs introduit un système de garantie non renouvelable en cas de perte d'éligibilité.

B.- LA DETERMINATION ANNUELLE DES CREDITS AFFECTES A LA DSU

La DSU fait partie de la dotation d'aménagement qui est elle-même une composante de la DGF des communes et groupements de communes.

La dotation d'aménagement regroupe la DGF des groupements de communes et les trois dotations de péréquation communale que sont la DSU, la dotation de solidarité rurale (DSR) et la dotation nationale de péréquation (DNP) issue de l'intégration par la loi de finances pour 2004 du fonds national de péréquation (FNP) au sein de la DGF.

Le montant de l'augmentation annuelle de la DSU résulte de la croissance de la DGF et de plusieurs décisions du Comité des finances locales.

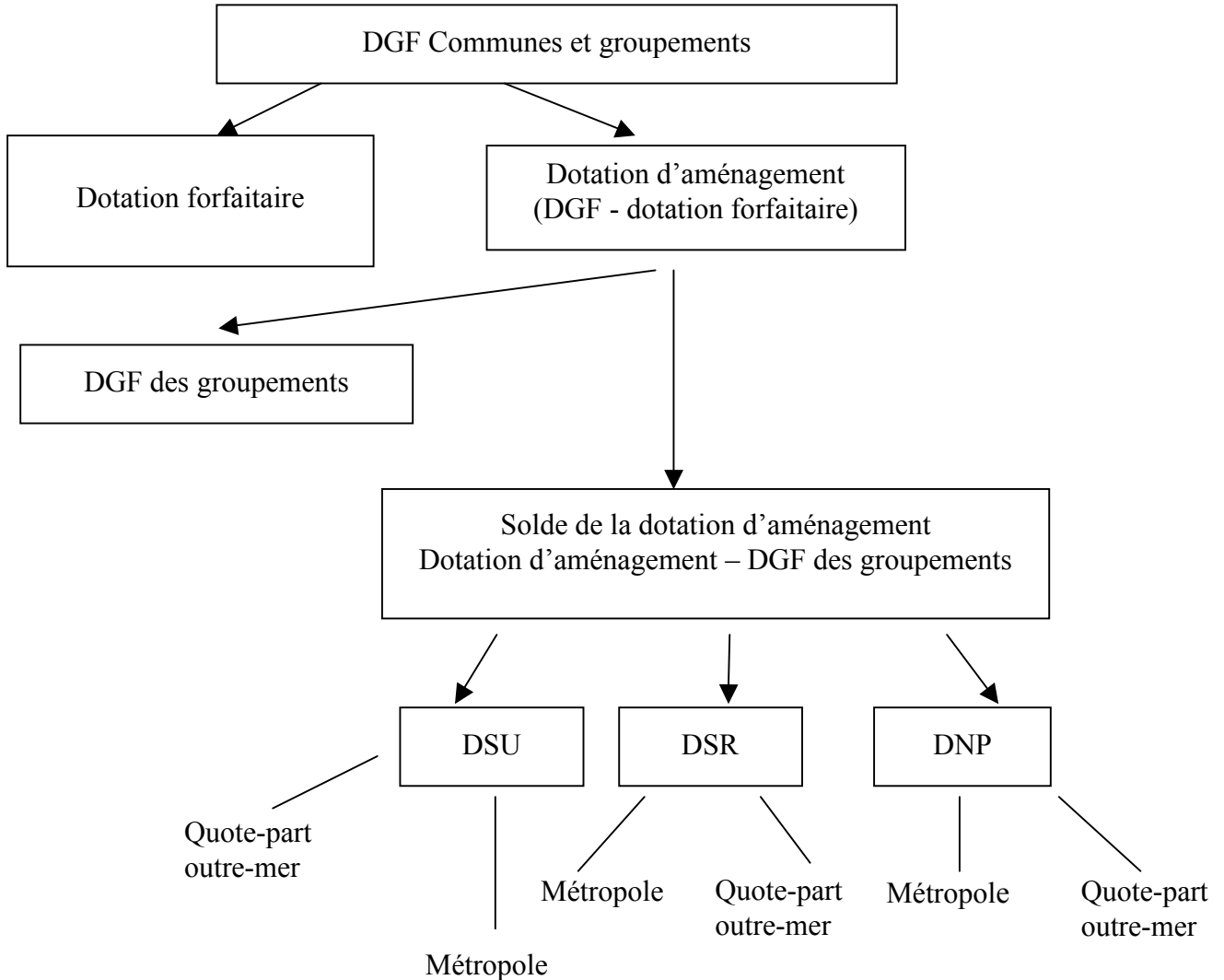
1.- La détermination des crédits affectés à la péréquation communale

En application de l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales, la DGF évolue chaque année selon un indice égal à la somme du taux prévisionnel d'évolution de la moyenne annuelle des prix à la consommation hors tabac de l'année de versement et de la moitié du taux d'évolution du produit intérieur brut en volume de l'année en cours.

Aux termes de l'article L. 2334-13 du code général des collectivités territoriales, le montant de la dotation d'aménagement est égal à la différence entre l'ensemble des ressources affectées à la DGF des communes et groupements et la dotation forfaitaire, laquelle évolue chaque année selon un taux de progression fixé par le Comité des finances locales entre 45 % et 55 % du taux de progression de l'ensemble des ressources de la DGF.

Au sein de l'enveloppe globale de la DGF, les dotations communales de péréquation sont financées par le solde de la dotation d'aménagement après prélèvement de la DGF des groupements et de la quote-part revenant aux communes d'outre-mer, selon le schéma suivant.

MODALITES DE RÉPARTITION DE LA DGF DES COMMUNES ET GROUPEMENTS



2.- Les modalités de répartition du solde de la dotation d'aménagement entre les dotations de péréquation communale

En application de la loi du 31 décembre 1993, le Comité des finances locales, après avoir déterminé le montant des crédits affectés à la DGF des groupements de communes, répartissait le solde de la dotation d'aménagement entre la DSU et la DSR de manière à ce qu'aucune de ces dotations ne fût inférieure à 45 % de l'ensemble des crédits, ni supérieure à 55 % de ces mêmes crédits.

Depuis 1997, le Comité des finances locales ne se prononce plus sur la répartition du solde de la dotation d'aménagement : il procède à la répartition de **la variation annuelle du solde de la dotation d'aménagement**. Jusqu'en 2004, le Comité des finances locales répartissait cette variation entre la DSU et la DSR de manière à ce que chacune de ces deux dotations reçoive 55 % au maximum et 45 % au minimum des montants concernés.

La loi de finances pour 2004 a supprimé cette contrainte et créé une dotation nationale de péréquation (DNP) à partir de l'ancien FNP. Le Comité des finances locales répartit désormais librement la variation annuelle du solde de la dotation d'aménagement entre la DNP, la DSU et la DSR.

En outre, la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire a prévu l'affectation d'une partie des crédits prélevés sur la DGF de la région Ile-de-France à la DSU, à hauteur de 6,1 millions d'euros supplémentaires par an, soit 63,94 millions d'euros en 2004 ⁽¹⁾.

Ainsi, en 2004, le Comité des finances locales a-t-il décidé d'affecter 66 % de la croissance du solde de la dotation d'aménagement à la DSU de façon à assurer une progression identique de 3,27 % de la DSU et de la DSR et à maintenir la DNP à son niveau 2003. Au total, les crédits alloués à la DSU en 2004 s'élèvent à 635 millions d'euros contre 614,9 en 2003. Ce montant inclut les 6,1 millions d'euros en provenance de la DGF de la région Ile-de-France, la consolidation en 2004 de l'abondement de 141 millions d'euros prévu en 2003 ainsi que 14 millions d'euros correspondant à l'augmentation du solde de la dotation d'aménagement.

La masse effectivement mise en répartition entre les communes de métropole s'élève à 608,8 millions d'euros après prélèvement de la quote-part réservée aux communes des collectivités d'outre-mer ⁽²⁾.

(1) Pour des raisons historiques, la région Ile-de-France était jusqu'en 2004 la seule région à bénéficier d'une DGF, son attribution étant imputée sur la DGF des départements. La loi n° 95-115 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 organise l'extinction progressive de cette DGF de la région Ile-de-France. Son article 73 prévoit, à compter de 1995, une diminution de 18,3 millions d'euros par an de la DGF versée à la région Ile-de-France. A compter de 1996, la DSU, la DSR et la dotation de fonctionnement minimale (DFM) des départements bénéficient chacune pour un tiers (soit à hauteur de 6,1 millions d'euros) du nouveau prélèvement effectué chaque année.

(2) Si les communes d'outre-mer ne sont éligibles ni à la DSU ni à la DSR en tant que telles, elles perçoivent toutes une quote-part des crédits alimentant ces deux dotations de péréquation, calculée en fonction de leur population. La quote-part revenant aux communes d'outre-mer au titre de ces deux dotations est calculée par application à ces deux dotations du rapport majoré de 10 % entre la population recensée des collectivités territoriales d'outre-mer et la population nationale. L'article 29 du projet de loi de finances pour 2005 propose de fixer ce coefficient de majoration à 20 %. L'Assemblée nationale, en première lecture, a adopté un amendement tendant à le porter à 33 %.

Le tableau suivant indique le montant annuel des crédits affectés à la DSU de 1997 à 2004.

(en millions d'euros)

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
330,052	346,799	502,681	574,777	575,243	592,722	614,917	635,037
	+5,07%	+44,9%	+14,3%	+0,08%	+3,04%	+3,74%	+3,27%

Source : Direction générale des collectivités territoriales.

C.- LA DETERMINATION DES COMMUNES ELIGIBLES

1.- L'existence de deux catégories de communes éligibles : les communes de 10.000 habitants et plus et les communes de 5.000 à 10.000 habitants

La loi du 13 mai 1991 instituant la DSU avait réservé le bénéfice de la nouvelle dotation aux communes de 10.000 habitants et plus. Depuis la loi du 26 mars 1996, les communes de 5.000 à 10.000 habitants peuvent également en bénéficier. La procédure de sélection des communes éligibles au sein des deux catégories ainsi définies repose sur le classement par ordre décroissant des communes en fonction d'un indice synthétique de charges et de ressources.

Les trois premiers quarts des villes de 10.000 habitants et plus sont éligibles. Il s'agit donc des villes de plus de 10.000 habitants qui présentent l'indice le plus élevé.

Cependant, étant donné l'objectif premier de la dotation et afin de préserver les attributions individuelles des communes de 10.000 habitants et plus, seul le premier dixième des communes de 5.000 à 10.000 habitants est déclaré éligible à la DSU.

En 2004, 699 communes des 932 communes métropolitaines de 10.000 habitants et plus, soit les trois quarts, représentant 22,81 millions d'habitants, ont bénéficié des crédits mis en répartition au titre de la DSU des communes éligibles de cette catégorie, d'un montant total de 586,68 millions d'euros. La dotation moyenne par habitant, hors garantie, s'établit ainsi à 25,72 euros contre 24,96 euros en 2003.

Dans la catégorie des communes de 5.000 à 10.000 habitants, 104 communes sur 1044 sont éligibles en 2004. Ces communes rassemblent 741.103 habitants et se partagent un montant total de 19 millions d'euros.

2.- Le classement des communes des deux catégories selon un indice synthétique de charges et de ressources

Pour les deux catégories de communes, l'indice synthétique de charges et de ressources est calculé selon la même formule, mais les données de référence utilisées pour les comparaisons à la moyenne sont les données moyennes spécifiques à chacune des catégories.

L'indice synthétique de charges et de ressources est, aux termes de l'article L. 2334-17 du code général des collectivités territoriales, composé pour chaque commune :

– à hauteur de 45%, du rapport entre le potentiel fiscal moyen de la catégorie à laquelle la commune appartient et le potentiel fiscal par habitant de cette dernière ;

– à hauteur de 15%, du rapport entre la proportion des logements sociaux de la commune dans son parc total de logements et la proportion des logements sociaux dans le parc des communes de sa catégorie ;

– à hauteur de 30%, du rapport entre la proportion de bénéficiaires de prestations logements, y compris leur conjoint et les personnes à charges vivant habituellement au foyer, dans la commune et cette proportion dans les communes de la catégorie à laquelle la commune appartient ;

– à hauteur de 10%, du rapport entre le revenu moyen des habitants des communes de la catégorie, et le revenu moyen des habitants de la commune.

Le tableau suivant permet de comparer les différentes composantes de l'indice synthétique de la première commune éligible en 2004 dans la catégorie des communes de 10.000 habitants et plus, de la dernière commune éligible et les données moyennes de l'ensemble des communes de cette catégorie :

	Potentiel fiscal par habitant	Part des logements sociaux	Part des bénéficiaires d'allocations logement	Revenu par habitant
Première commune éligible (indice le plus élevé)	162,80 euros	85,31 %	80,07 %	4.113,54 euros
Dernière commune éligible (indice le plus faible)	469,03 euros	0,93 %	13,38 %	8.660,49 euros
Moyenne des communes de 10.000 habitants et plus	771,27 euros	23,25 %	58,9 %	9.042,78 euros

Source : Direction générale des collectivités locales.

S'agissant de la dispersion des montants de DSU perçus par les communes éligibles de 10.000 habitants et plus, elle apparaît à travers les données suivantes :

Dotation moyenne par habitant	25,72 euros
Dotation par habitant la plus élevée	109,40 euros
Dotation par habitant la plus faible	4,42 euros

Source : Direction générale des collectivités locales.

D.- LA REPARTITION DES CREDITS AFFECTES A LA DSU ENTRE LES COMMUNES ELIGIBLES

1.- La répartition des crédits affectés à la DSU entre les deux catégories de communes éligibles

Les crédits affectés à la DSU sont répartis au sein de deux enveloppes distinctes : une enveloppe réservée aux communes de moins de 10.000 habitants, d'une part, et une enveloppe réservée aux communes de 10.000 habitants et plus, d'autre part. La répartition des crédits entre les deux enveloppes se fait au prorata de la population DGF que représentent les deux catégories de communes.

19,06 millions d'euros ont ainsi été réservés en 2004 aux communes de moins de 10.000 habitants et 586,68 millions d'euros aux communes de plus de 10.000 habitants.

2.- La répartition des crédits entre les communes éligibles

Les deux enveloppes ainsi définies sont ensuite réparties entre les communes éligibles. L'attribution individuelle revenant à chaque commune est fonction du produit de sa population DGF, par la valeur de son indice synthétique, pondéré par l'effort fiscal dans la limite de 1,3.

En outre, pour les seules communes de 10.000 habitants et plus, l'attribution individuelle est pondérée par un coefficient multiplicateur permettant de moduler cette attribution en faveur des communes les plus défavorisées. Ce coefficient multiplicateur varie uniformément de 2 à 0,5 dans l'ordre croissant du rang de classement des communes éligibles. Il est obtenu de la façon suivante :

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

Les paramètres que sont la population DGF, l'indice synthétique de charges et de ressources et l'effort fiscal sont **des coefficients appliqués à des valeurs de point**, exprimées en euros, qui permettent de calculer les attributions individuelles.

A chaque catégorie de communes éligibles correspond une valeur de point qui constitue en quelque sorte un « droit de tirage moyen » dans l'enveloppe mise en répartition.

Pour chaque commune éligible, il est calculé un nombre de points égal au produit de sa population DGF par la valeur de son indice synthétique, ce produit étant pondéré par l'effort fiscal dans la limite de 1,3. Pour les communes de 10.000 habitants et plus, le nombre de points ainsi obtenu est également modulé par l'application du coefficient multiplicateur précité.

La valeur de point de chaque catégorie est égale au rapport entre l'enveloppe totale mise en répartition pour cette catégorie et le nombre total de points des communes éligibles dans la catégorie.

Le montant perçu au titre de la DSU par une commune éligible de plus de 10.000 habitants est donc égal à :

$$\text{DSU} = \text{population DGF} \times \text{Indice} \times \text{Effort fiscal} \times \text{CM} \times \text{Valeur de point 1}$$

Le montant perçu au titre de la DSU par une commune éligible de moins de 10.000 habitants résulte de la formule suivante :

$$\text{DSU} = \text{population DGF} \times \text{Indice} \times \text{Effort fiscal} \times \text{Valeur de point 2}$$

E.- LES MECANISMES DE GARANTIE

Un mécanisme de garantie non renouvelable permet à une commune, l'année où elle perd son éligibilité à la DSU, de se voir attribuer une dotation représentant 50% de la dotation perçue l'année précédente.

En outre, un second mécanisme de garantie, mis en place à compter de 2003, concerne les communes qui perdent le bénéfice de la DSU du fait de l'impact sur leur potentiel fiscal, de l'adoption de la taxe professionnelle unique (TPU) par le groupement dont elles sont membres, à condition que l'écart entre l'année de passage à la TPU et l'année de perte de l'éligibilité soit exactement de 2 ans. Les communes concernées bénéficient d'une garantie dégressive sur 5 ans, égale la première année à 90% de la dernière DSU perçue et dégressive ensuite par dixième chaque année. En 2004, 11 communes de plus de 10.000 habitants et 7 communes de 5.000 à 9.999 habitants ont bénéficié de cette nouvelle garantie, pour un montant de respectivement 1,8 million d'euros et 685.655 euros.

F.- UNE DOTATION DONT L'EFFICACITE POURRAIT ETRE AMELIOREE

Le rapport du groupe de travail constitué au sein du Comité des finances locales afin de proposer une réforme d'ensemble des règles de répartition internes de la DGF a dressé le bilan des efforts menés au cours des dix dernières années en matière de péréquation. Le groupe de travail constate à la fois un accroissement sensible des crédits consacrés à la péréquation et une amélioration significative de l'efficacité globale des dotations de péréquation en matière de réduction des inégalités.

La contribution croissante de la DSU à la réduction des inégalités de richesse entre communes s'explique à la fois par le doublement des crédits qui lui sont consacrés depuis 1995 mais aussi par l'accroissement de son intensité péréquatrice. En 2003, 803 communes ont bénéficié des crédits mis en répartition au titre de la DSU. Parmi ces communes, 374 faisaient partie de la géographie prioritaire de la politique de la ville. Les montants versés à ces communes en 2003 au titre de la DSU s'élèvent à 469,7 millions d'euros, ce qui représente 77 % de la masse répartie.

L'introduction d'un indice synthétique de charges et de ressources a permis un meilleur ciblage des communes les plus défavorisées et, donc, une répartition plus juste de cette dotation ainsi qu'un lissage des effets de seuil inhérents à tout mécanisme de péréquation caractérisé par une éligibilité restreinte. Pour les communes urbaines de plus de 10.000 habitants, l'existence d'un coefficient multiplicateur variant linéairement de 2 à 0,5 en fonction du rang de des communes éligibles contribue également à renforcer l'efficacité péréquatrice de la DSU.

Le tableau suivant montre que l'écart à la moyenne de la strate du niveau de dotation par habitant est inversement proportionnel à la richesse fiscale des communes bénéficiaires :

ECART A LA MOYENNE DE LA STRATE DES MONTANTS DE DSU PAR HABITANT EN FONCTION DE LA RICHESSE DES COMMUNES EN 2003

Potentiel fiscal par habitant inférieur à 25 % du potentiel fiscal par habitant moyen de la strate	2,42
Potentiel fiscal par habitant compris entre 25 % et 50 % du potentiel fiscal par habitant moyen de la strate	1,85
Potentiel fiscal par habitant compris entre 50 % et 75 % du potentiel fiscal par habitant moyen de la strate	1,22
Potentiel fiscal par habitant compris entre 75 % et 100 % du potentiel fiscal par habitant moyen de la strate	0,90
Potentiel fiscal par habitant supérieur au potentiel fiscal par habitant moyen de la strate	0,73

Lecture : les communes les plus pauvres bénéficient d'une DSU supérieure de 142 % à la moyenne nationale, alors que les communes dont le potentiel fiscal est supérieur à la moyenne nationale reçoivent une dotation inférieure de 27 % à la DSU moyenne.

Source : Rapport du Comité des finances locales (avril 2004).

Toutefois, des marges de progression demeurent possibles dans le sens d'une amélioration de l'intensité péréquatrice des dotations de péréquation et d'une augmentation des volumes financiers qui leur sont consacrés.

La DSU apparaît insuffisamment ciblée sur les communes les plus défavorisées. 75 % des communes de plus de 10.000 habitants sont en effet éligibles de droit, ce qui entraîne une certaine dispersion des moyens. Le groupe de travail a donc souhaité que des modifications soient apportées aux règles de répartition de la DSU au bénéfice des communes comportant une ou plusieurs zones urbaines sensibles (ZUS) par l'application d'un coefficient multiplicateur croissant en fonction de la proportion de la population communale se trouvant en ZUS.

II.- LE DISPOSITIF PROPOSE

A.- UN ABONDEMENT EXCEPTIONNEL DE LA DSU POUR LES ANNEES 2005 A 2009

1.- L'affectation à la DSU de 120 millions d'euros par an prélevés sur la progression de la DGF des communes et de leurs groupements

Le 1° du paragraphe I tend à compléter l'article L. 2334-1 du code général des collectivités territoriales, qui définit la DGF des communes et des groupements de communes afin de prévoir pour chacune des années 2005 à 2009 une augmentation forfaitaire du montant des crédits affectés à la DSU.

Le présent article, dans la rédaction initiale proposée par le Gouvernement, prévoyait d'affecter chaque année à la DSU 120 millions d'euros prélevés sur la progression de la DGF des communes et groupements, quelle que soit le montant de cette dernière. Cette disposition doit permettre d'assurer un quasi-doublement des montants consacrés à la DSU d'ici 2009.

2.- Une clause de sauvegarde en cas de faible croissance de la DGF des communes et de leurs groupements

Le Sénat, en première lecture, a adopté un amendement présenté par le Gouvernement visant à instituer **une clause de sauvegarde en cas de faible croissance de la DGF des communes**. Cette clause prévoit que, dans l'hypothèse d'une progression de la DGF des communes et groupements inférieure à 500 millions d'euros, le prélèvement opéré sur cette dernière en faveur de la DSU sera limité à 24 % de l'accroissement constaté.

En effet, comme il a été indiqué précédemment, la DGF évolue chaque année selon un taux égal à la somme de la prévision d'inflation de l'année de versement et de la moitié de la croissance du PIB en volume de l'année en cours.

En 2005, ce taux s'établit à 3,29 %. Il résulte du taux d'évolution des prix à la consommation des ménages hors tabac prévu pour 2005, estimé à 1,8 %

auquel s'ajoute la moitié du taux d'évolution du PIB en volume de l'année 2004, estimé à 2,5 %. Ces données entraînent une augmentation de 674 millions d'euros de la DGF des communes et des EPCI.

Cette augmentation importante doit permettre de financer notamment, à concurrence de 171 millions d'euros, une croissance de 1 % de la dotation forfaitaire, la hausse du coût de l'intercommunalité estimé à 90 millions d'euros, la réforme de la DGF des communes et de leurs groupements proposée par le projet de loi de finances pour 2005 et, à hauteur de 96 millions d'euros, la consolidation des abondements exceptionnels dont ont bénéficié les dotations de péréquation communale en 2004, tout en permettant de dégager 242 millions d'euros en faveur de la péréquation. Ce montant doit permettre de financer l'abondement de 120 millions d'euros de la DSU, ce qui représente une augmentation de 20 % des crédits affectés à cette dotation. Il resterait au Comité des finances locales des marges de manœuvre suffisantes pour assurer une progression identique des crédits affectés à la DSR, ce qui représenterait une augmentation de 80 millions d'euros et une progression significative, de l'ordre de 20 millions d'euros, de la DNP.

Cependant, au cours de la période 2005 à 2009, il n'est pas exclu que la France connaisse une ou plusieurs années de faible croissance de son produit intérieur brut, ce qui, en vertu des règles d'indexation de la DGF des communes et de leurs groupements, se traduirait par une croissance beaucoup plus faible de cette dotation. Dans ces conditions, un prélèvement automatique de 120 millions d'euros au profit de la DSU pourrait peser sur le financement des autres composantes de la DGF des communes et de leurs groupements, aux dépens, notamment, des communes qui ne bénéficient pas de la DSU.

La « clause de sauvegarde » adoptée par le Sénat doit permettre d'assurer une répartition plus équilibrée de la progression de la DGF des communes et de leurs groupements entre les différentes composantes de la DGF dans l'hypothèse où l'accroissement constaté serait inférieur à 500 millions d'euros.

Dans l'hypothèse où l'augmentation de la DGF des communes et groupements serait de 400 millions d'euros en 2006, le prélèvement opéré en faveur de la DSU serait ainsi, en application de cette clause de sauvegarde, ramené à 96 millions d'euros.

B.- LA MODIFICATION DES REGLES DE REPARTITION DES CREDITS AFFECTES A LA DSU AU PROFIT D'UNE PEREQUATION ACCRUE

1.- Une majoration de la dotation perçue par les communes comportant une ZUS ou une ZFU

Le 4° du paragraphe I tend à modifier l'article L. 2334-18-2 du code général des collectivités territoriales qui définit la formule de répartition de la DSU entre les communes éligibles afin de la compléter, pour les communes éligibles de moins de 200.000 habitants, par deux coefficients multiplicateurs supplémentaires permettant de majorer l'attribution des communes confrontées à des charges socio-urbaines particulières appréciées en fonction de la proportion de la population municipale résidant en zone urbaine sensibles (ZUS) et de la proportion de la population en zone urbaine sensible résidant en zone franche urbaine (ZFU).⁽¹⁾

Concrètement, le nombre de points déterminant la répartition de cette dotation serait, pour les communes éligibles de moins de 200.000 habitants, multiplié par deux coefficients de majoration :

– un coefficient de majoration variant de 1 à 3 en fonction de la part de la population de la commune se trouvant en zone urbaine sensible (ce coefficient étant égal à $1 + (2 \times \text{population en ZUS} / \text{population totale de la commune})$;

– et un coefficient de majoration variant de 1 à 2 en fonction de la part de la population située en ZUS se trouvant en zone franche urbaine (ce coefficient serait égal à $1 + \text{population en ZFU} / \text{population en ZUS}$).

Parmi les 699 communes de plus de 10 000 habitants éligibles à la DSU, 366 communes comportent une ZUS. 95 de ces 366 communes comportent une ZFU.

Les coefficients de majoration précités ne seraient pas appliqués aux communes de plus de 200.000 habitants bénéficiaires de la DSU dans la mesure

(1) Les zones franches urbaines (ZFU), les zones de redynamisation urbaine (ZRU) et les zones urbaines sensibles (ZUS) constituent les trois cercles concentriques du zonage de la politique de la ville. Les 416 zones de redynamisation urbaines et les 85 zones franches urbaines qui en font partie, ont été instaurées par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville. Ces zones sont incluses dans des zones plus vastes que sont les 751 zones urbaines sensibles, caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi. La liste des ZFU est annexée à la loi du 14 novembre 1996, leur délimitation étant précisée par décret en Conseil d'Etat. Les 44 premières ZFU ont été créées par cette loi. La loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine a créé 41 nouvelles ZFU, à compter du 1^{er} janvier 2004. Les ZFU sont des quartiers de plus de 10.000 habitants, qui ont été définis à partir des critères suivants : taux de chômage, proportion de personnes sorties du système scolaire sans diplôme, proportion de jeunes, potentiel fiscal par habitant. Les entreprises implantées ou devant s'implanter dans ces quartiers bénéficient d'un dispositif complet d'exonérations de charges fiscales et sociales. La principale exonération dont bénéficient les entreprises implantées en ZFU concerne les cotisations patronales de sécurité sociale dues au titre des 50 premiers salariés. Son bénéfice est limité à une période de 5 ans.

où les écarts de richesse que l'on y enregistre et les effets de masse permettent d'y organiser une solidarité locale et donc d'absorber les poches de grande pauvreté urbaine.

Votre Rapporteur proposera un amendement tendant à modifier le coefficient multiplicateur dont l'objectif est de majorer l'attribution des communes en fonction de la proportion de la population résidant en ZFU.

Le Gouvernement propose de majorer la dotation des communes en fonction de la proportion de leur population ZUS résidant en ZFU. Or, il n'apparaît absolument pas légitime de majorer l'attribution des communes dont une part importante de la population ZUS se trouve en ZFU, quelle que soit la taille de ces zones. Une commune comportant une très faible proportion de sa population en ZUS pourrait bénéficier d'un coefficient de majoration maximal si la totalité de cette ZUS, si réduite soit-elle, est classée en ZFU. **Il serait donc beaucoup plus légitime de rapporter la population en ZFU à la population totale de la commune et non pas à la population en ZUS.**

2.- L'introduction pour les communes éligibles de 5.000 à 10.000 habitants d'un coefficient de majoration en fonction de leur rang de classement au regard de l'indice synthétique de ressources et de charges

Le premier alinéa de l'article L. 2334-18-2 du code général des collectivités territoriales, dans la rédaction proposée au 4° du I du présent article prévoit, pour le calcul de la dotation des communes de 5.000 à 9.999 habitants, l'introduction d'un coefficient de majoration variant de 0,5 à 2 dans l'ordre croissant du rang de classement des communes éligibles au regard de l'indice synthétique de ressources et de charges.

Ce coefficient multiplicateur intervient déjà dans la formule de répartition entre les communes éligibles de l'enveloppe destinée aux communes de 10.000 habitants et plus. Il doit permettre de moduler fortement l'attribution revenant à chaque commune au profit des communes dont l'indice est le plus élevé, c'est-à-dire les communes les plus en difficulté tant au regard des ressources dont elles bénéficient que des charges qu'elles supportent.

La formule de calcul de la DSU des communes de 5.000 à 10.000 habitants serait désormais alignée sur celle des communes de plus de 10.000 habitants :

$$\text{DSU} = \text{population DGF} \times \text{Indice} \times \text{Effort fiscal} \times \text{CM} \times \text{Valeur de point}$$

3.- La substitution du potentiel financier au potentiel fiscal proposée par le projet de loi de finances pour 2005

S'agissant de la DSU, le projet de loi de finances pour 2005 propose la substitution du potentiel financier au potentiel fiscal. Cette mesure aurait un impact à la fois sur la répartition de la DSU mais aussi sur l'éligibilité des communes à cette dotation. Elle se combinerait avec la réforme proposée par le présent article.

Comme il a été indiqué précédemment, l'indice synthétique de charges et de ressources qui permet de déterminer les communes éligibles à la DSU et intervient dans les modalités de répartition de cette dotation entre ces dernières est composé à hauteur de 45%, du rapport entre le potentiel fiscal moyen de la catégorie à laquelle la commune appartient et le potentiel fiscal par habitant de cette dernière.

Le critère du potentiel fiscal a été introduit au moment de la mise en place de la DGF en 1979. Principal critère de répartition des dotations de péréquation, il devait permettre de comparer la richesse fiscale potentielle des collectivités les unes par rapport aux autres, en neutralisant les choix d'exonérations propres à chaque collectivité.

Aux termes de l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales, le potentiel fiscal d'une commune est déterminé par application aux bases communales des quatre taxes directes locales du taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes. Le produit ainsi obtenu est ensuite majoré depuis 1999 du montant, pour la dernière année connue, de la compensation perçue au titre de la suppression de la « part salaires » de la taxe professionnelle.

Le potentiel fiscal, qui ne prend en compte que les ressources fiscales des collectivités territoriales, ne reflète que très imparfaitement les écarts de richesse qui existent entre ces dernières. Cet indicateur est d'autant plus incomplet que le poids de la fiscalité dans les ressources des collectivités territoriales a considérablement diminué au cours des vingt dernières années, parallèlement à la croissance du poids des dotations et compensations fiscales versées par l'Etat dans les ressources des collectivités.

Le projet de loi de finances pour 2005 propose donc de substituer au potentiel fiscal un indicateur plus complet prenant en compte, outre le potentiel fiscal, la dotation forfaitaire, hors montants correspondant à l'ancienne compensation « part salaires » (ces derniers étant déjà pris en compte dans le calcul du potentiel fiscal), compte tenu de ses modes de calcul et d'attribution, parfaitement prévisibles et automatiques et de l'importance des masses concernées.

Le montant ainsi obtenu serait minoré du montant de deux prélèvements éventuellement opérés sur le produit des impôts directs communaux :

– le prélèvement fiscal au titre de la suppression des contingents communaux d'aide sociale en application de l'article 13 de la loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 portant création de la CMU ;

– et le prélèvement fiscal au titre de la compensation de la perte de recette induite pour l'Etat par la restitution des bases imposables de taxe professionnelle de France Télécom aux collectivités territoriales en application du 2 du III de l'article 29 de la loi de finances pour 2003 (n° 2002-1575 du 30 décembre 2002).

4.- L'introduction pour 2005 d'une garantie de maintien de la DSU perçue en 2004 en cas de perte d'éligibilité

Le Sénat a adopté, sur proposition du Gouvernement, un amendement tendant à instituer, pour la seule année 2005, un mécanisme de garantie de maintien de la DSU perçue en 2004 en cas de perte d'éligibilité.

Le 8° du paragraphe I tend à insérer un alinéa après le premier alinéa de l'article L. 2334-18-3 du code général des collectivités territoriales afin d'instituer un tel mécanisme de garantie. Une commune cessant d'être éligible à la DSU en 2005 percevrait ainsi, à titre de garantie non renouvelable, une attribution égale à celle perçue en 2004.

C.- LES MESURES ADOPTEES PAR LE SENAT DANS LE BUT D'ASSURER UNE REPARTITION PLUS EQUILIBREE DES CREDITS DESTINES A LA PEREQUATION

Outre la clause de sauvegarde évoquée précédemment, le Sénat a adopté plusieurs mesures destinées à assurer une répartition plus équilibrée des crédits destinés à la péréquation et notamment de l'abondement exceptionnel dont bénéficiera la DSU sur la période 2005 à 2009.

1.- L'introduction d'une garantie de progression minimale de 5 % de la dotation perçue par toutes les communes éligibles

Les dispositions du présent article, dans la rédaction proposée par le Gouvernement, ne prévoyaient qu'une garantie de non-baisse de l'attribution perçue en 2004 au titre de la DSU par toutes les communes éligibles.

Le Sénat a adopté un amendement proposé par le Gouvernement tendant à instituer une garantie de progression minimale de 5 % de la dotation perçue par toutes les communes éligibles pour chacune des années 2005 à 2009.

Pour chacune de ces années, les communes éligibles à la DSU percevraient donc une dotation, calculée selon les modalités proposées par le présent article, au moins égale à la dotation perçue l'année précédente, augmentée de 5 %, **ainsi que le prévoit le troisième alinéa de l'article L. 2334-18-2 du code général des collectivités territoriales, dans la rédaction proposée par le Sénat.**

Cette modification permettrait de répondre à plusieurs problèmes posés par le texte initial.

En l'absence de cette garantie de progression minimale, l'augmentation annuelle de 120 millions d'euros de la DSU serait concentrée sur un petit nombre de communes comportant une ou plusieurs ZUS. Selon les simulations fournies par la Direction générale des collectivités locales, en application du texte initial présenté par le Gouvernement, seules 130 communes parmi les communes de plus de 10.000 habitants seraient « gagnantes », en tenant compte de la garantie de non baisse des attributions perçues en 2004. Le montant total perçu par ces 130 communes au titre de la DSU augmenterait de 112,5 millions d'euros (+ 60,88 %), ce qui représente un gain net moyen par commune d'environ 866.000 euros.

Parmi les communes de moins de 10.000 habitants éligibles à la DSU, seules 26 communes seraient « gagnantes », leur gain s'élevant au total à 2,6 millions d'euros, ce qui représente un gain moyen par commune d'environ 100.790 euros.

Une garantie de progression minimale de 5 % de la dotation perçue par toutes les communes éligibles permettrait une répartition plus équitable de l'augmentation substantielle des crédits affectés à la DSU entre toutes les communes éligibles. Il s'avère en effet que certaines communes urbaines, relativement riches, comportent des ZUS et des ZFU alors que d'autres, moins favorisées, en sont dépourvues. La garantie proposée permettrait à ces dernières de bénéficier elles aussi de l'effort financier exceptionnel en faveur des villes en grande difficulté que le Gouvernement propose de réaliser au cours des cinq prochaines années.

Par ailleurs, comme il a été indiqué précédemment, la majoration proposée en faveur des communes dont une part de la population réside en ZUS ou en ZFU ne concerne pas les villes de plus de 200.000 habitants. Ainsi, en l'absence de garantie, des villes de plus de 200.000 habitants comportant de vastes ZUS ne bénéficieraient-elles pas de l'accroissement des crédits affectés à la DSU. La garantie leur permettra de bénéficier pour chacune des années 2005 à 2009 d'une progression d'au moins 5 % de leur DSU.

2.- L'introduction d'un mécanisme de plafonnement de l'augmentation des montants perçus au titre de la péréquation communale

Le Sénat a adopté un amendement présenté par le Gouvernement tendant à instituer un mécanisme de plafonnement de l'augmentation des montants perçus au titre de la péréquation communale par les communes qui bénéficient d'une augmentation de leur attribution au titre de la DSU supérieure à 20 %. Ces communes ne pourront bénéficier parallèlement d'une augmentation de leur DSR ou de leur DNP supérieure à 30 %.

Le 6° du paragraphe I tend à compléter le IV de l'article L. 2334-14-1 du code général des collectivités territoriales qui définit les modalités de calcul des attributions individuelles au titre de la DNP afin de prévoir qu'une commune dont la DSU progresse de plus de 20 % ne peut voir son attribution au titre de la DNP augmenter de plus de 30 %.

Le 7° du paragraphe I tend à compléter l'article L. 2334-21 du code général des collectivités territoriales qui définit les modalités de calcul des attributions individuelles au titre de la DSR afin de prévoir qu'une commune dont la DSU progresse de plus de 20 % ne peut voir son attribution au titre de la DSR augmenter de plus de 30 %.

D.- L'INTRODUCTION D'UNE EXEMPTION DE REGULARISATION NEGATIVE EN FAVEUR DES COMMUNES QUI COMPORTENT UNE ZUS OU UNE ZFU

Le Sénat a adopté, contre l'avis du Gouvernement, un amendement tendant à instituer une exemption de régularisation négative au bénéfice des communes qui ne bénéficient pas des coefficients de majoration de la DSU en fonction de la proportion de la population ZUS ou ZFU.

Comme il a été indiqué précédemment, la DGF évolue chaque année en fonction d'un taux égal à la somme de l'évolution prévisionnelle des prix de l'année à venir et de la moitié du taux de croissance de l'année en cours, ces deux paramètres faisant l'objet d'une évaluation en loi de finances.

Cependant l'article L. 1613-2 du code général des collectivités territoriales dispose qu'à compter de 1996, la DGF de l'exercice précédent fait l'objet d'une régularisation au plus tard le 31 juillet, lorsque les indices économiques utilisés pour calculer la progression de cette dotation s'avèrent différents des indices réels, tels qu'ils sont constatés à cette date. Le taux de progression définitif de la DGF de l'exercice précédent est appliqué au montant de la dernière dotation définitive connue. Si le produit ainsi obtenu est supérieur au montant prévisionnel de la dotation inscrite en loi de finances, la différence constatée est répartie entre les bénéficiaires de la DGF au prorata des attributions initiales de DGF de l'année à laquelle cette régularisation correspond. Si la régularisation est négative, elle s'impute sur la DGF mise en répartition du plus prochain exercice.

Le 5° du paragraphe I tend à compléter l'article L. 1613-2 du code général des collectivités territoriales qui définit les modalités de calcul et de répartition de la régularisation de la DGF, afin de prévoir l'imputation d'une régularisation négative sur la DGF des seules communes dont le produit des deux coefficient multiplicateurs en fonction de la proportion de la population ZUS ou ZFU n'est pas supérieur à 1, c'est-à-dire sur la DGF des communes ne comportant ni ZUS, ni ZFU.

Le montant global de la régularisation négative relative aux communes serait donc réduit à due concurrence. Il en résulte une perte de recettes pour l'État.

Le paragraphe II est le gage du dispositif que le Gouvernement n'a pas levé.

Ces dispositions introduites par le Sénat n'apparaissent pas souhaitables à votre Rapporteur principalement en raison du coût qu'elles entraînent pour l'État dans un contexte budgétaire difficile, alors même que l'effort proposé par le présent article en faveur des communes urbaines comportant des ZUS ou des ZFU est déjà exceptionnel. Par ailleurs il ne serait pas légitime de réserver une telle exemption aux seules communes urbaines. Les communes rurales les plus défavorisées seraient tout autant fondées à en bénéficier, ce qui ne ferait qu'aggraver les conséquences d'une telle mesure sur les finances de l'État.

E.- L'IMPACT DES MESURES PROPOSEES

1.- S'agissant de l'éligibilité à la DSU

Les mouvements d'entrées et de sorties liées à la substitution du potentiel financier au potentiel fiscal resteraient marginaux :

– seules 23 communes sur les 699 éligibles au titre des communes de plus de 10.000 habitants perdraient leur éligibilité. Le coût de la garantie dont bénéficieraient ces communes s'établirait à environ 6,4 millions d'euros. Parallèlement, 23 communes deviendraient éligibles et se répartiraient au total un montant d'environ 1,7 million d'euros. Les communes « sortantes » seraient essentiellement des communes qui se situent en l'état actuel à la limite du seuil de l'éligibilité, à l'exception de Lourdes et de Vichy dont la dotation forfaitaire par habitant, est, par ailleurs, avec plus de 490 euros par habitant, hors montants correspondant à la compensation « part salaires », environ 2,5 fois supérieure à la moyenne nationale des communes de plus de 10.000 habitants ;

– parmi les communes de moins de 10.000 habitants, seules 10 communes sur les 104 communes éligibles en 2004, sortiraient du dispositif, bénéficiant ainsi d'un montant de garantie de 1,7 million d'euros. Parallèlement, 10 communes deviendraient éligibles, le gain global pour ces communes représentant au total un montant de 1,2 million d'euros.

2.- S'agissant de la répartition des crédits de la DSU entre les communes éligibles

La DSU augmenterait de 120 millions d'euros en 2005, passant ainsi de 635 millions d'euros à en 2004 à 755 millions d'euros en 2005.

Après prélèvement de la quote-part destinée aux communes d'outre-mer, la dotation des communes de plus de 10.000 habitants passerait de 586,7 millions d'euros à 700,9 millions d'euros. La dotation des communes de 5.000 à 10.000 habitants passerait, quant à elle, de 19 millions d'euros à 22,9 millions d'euros.

La répartition des crédits affectés à la DSU entre les communes éligibles serait modifiée à la fois par la substitution du potentiel financier au potentiel fiscal et par les dispositions proposées par le présent article.

575 communes bénéficieraient de la garantie de progression minimale de 5 %, 512 parmi les communes de plus de 10.000 habitants et 63 parmi les communes de 5.000 à 10.000 habitants.

Parmi les 699 communes de plus de 10.000 habitants éligibles à la DSU, 366 communes comportent une ZUS. 95 communes parmi ces 366 communes comportent une ZFU.

Le tableau suivant montre la répartition des crédits qui seraient affectés en 2005 à la DSU au titre des villes de plus de 10.000 habitants entre les communes bénéficiant de la garantie de progression minimale de 5 %, les communes bénéficiant d'une progression supérieure à 5 %, les communes « entrantes », et les communes « sortantes » bénéficiant d'une garantie de perte d'éligibilité.

REPARTITION DE LA DSU EN 2005

(en millions d'euros)

Masse totale répartie au titre de la DSU des communes de plus de 10.000 habitants	699,44
Masse répartie entre les communes entrantes	1,56
Masse répartie entre les communes bénéficiant de la garantie de progression minimale de 5 %	441,1
Masse répartie entre les communes dont la DSU progresse de plus de 5 %	250,3
Masse répartie entre les sortantes au titre de la garantie de maintien de la dotation perçue en 2004 en cas de perte d'éligibilité	6,4

*

* *

La Commission a examiné un amendement de votre Rapporteur visant à modifier un des coefficients multiplicateurs prévus : le système proposé par le Gouvernement conduirait, en effet, à avantager les communes dont une part importante de la population en zone urbaine sensible (ZUS) se trouve en zone franche urbaine (ZFU) alors même que la population en zone urbaine sensible de ces communes ne représente qu'une très faible proportion de la population municipale. L'amendement proposé conserve un avantage important au profit des

communes ayant des zones franches urbaines, mais prévoit qu'il faut tenir compte de la part de cette population dans la population totale de la commune et non de l'apprécier par rapport à la population en zone urbaine sensible.

M. Philippe Auberger a approuvé l'amendement ; il s'est néanmoins interrogé sur la pertinence d'avoir recours aux dispositifs de zones urbaines sensibles et de zones franches urbaines, dont la délimitation repose sur des critères administratifs et dont la création peut amplement dépendre des décisions des élus locaux. À titre d'exemple, il a refusé dans sa commune de voir la création d'une zone urbaine sensible afin d'éviter la stigmatisation de certains quartiers. Dans la mesure où les critères de création d'une zone franche urbaine et d'une zone urbaine sensible ne sont pas clairement déterminés, il est extrêmement douteux de faire dépendre la répartition de la dotation de solidarité urbaine de ces dispositifs.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a partagé le constat de M. Philippe Auberger sur le caractère imprécis des dispositifs de zone urbaine sensible et de zone franche urbaine. L'amendement proposé se contente de corriger une erreur dans le dispositif. Ainsi, les communes qui comportent une zone urbaine sensible totalement classée en zone franche urbaine verraient, avec ce coefficient, leur dotation de solidarité urbaine augmenter de façon démesurée, alors que les communes qui ont les trois-quarts de leur population en zone urbaine sensible et aucune zone franche urbaine seraient moins aidées. Certaines communes pourraient ainsi voir leur dotation augmenter de 150 % de façon injustifiable. Le coefficient proposé prend donc en compte les zones franches urbaines par rapport à l'ensemble de la population de la commune. Pour la répartition de la dotation de solidarité urbaine, sont pris en compte différents critères : un indice synthétique de charges et de ressources qui intègre le potentiel fiscal de la commune, le nombre de logements sociaux, le nombre de bénéficiaires d'allocations logement et le revenu moyen des habitants de la commune, mais aussi la population et l'effort fiscal. Ce coefficient constituera un critère supplémentaire. Si l'amendement proposé supprime une aberration, le dispositif d'ensemble reste encore perfectible.

M. Charles de Courson s'est interrogé sur les choix des coefficients appliqués aux populations ZUS et ZFU.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a indiqué que l'objectif de cet article était de donner davantage de crédits au titre de la dotation de solidarité urbaine aux cent communes qui cumulent problèmes sociaux et urbains. C'est pourquoi le projet de loi a recours à des critères reposant sur l'existence de zones urbaines sensibles et de zones franches urbaines. Les simulations prenant en compte les modifications apportées par le présent amendement devraient être prochainement transmises à la Commission.

M. Charles de Courson s'est interrogé sur les critères de répartition de la dotation de solidarité urbaine, une fois son montant fixé.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a précisé que le Sénat avait adopté un amendement mettant en place une garantie de progression minimale de 5 % au profit de toutes les communes éligibles à la DSU. Cette garantie permettra une répartition plus équilibrée entre toutes les communes éligibles à la DSU de l'effort exceptionnel dont bénéficiera cette dotation sur la période 2005-2009.

M. Philippe Auberger s'est inquiété de l'effet cumulatif des coefficients multiplicateurs proposés. Si le système contient des imperfections, celles-ci seront amplifiées d'année en année, et il sera ensuite difficile de remettre en cause le dispositif initial. Il serait donc souhaitable de limiter l'application de l'article à une année et de prévoir ensuite une évaluation. Il a donc présenté un sous-amendement visant à ce que les coefficients de majoration ne soient applicables qu'en 2005.

M. Charles de Courson s'est demandé si la clause de sauvegarde mise en place par le Sénat ne remettait pas en cause, fondamentalement, le dispositif initial.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a précisé que 120 millions d'euros supplémentaires seraient affectés à la dotation de solidarité urbaine chaque année, ce qui devrait permettre d'augmenter la dotation aux communes défavorisées. Cependant, si la croissance de la DGF des communes et groupements est inférieure à 500 millions d'euros, le prélèvement effectué sur cette dernière au profit de la DSU ne sera que de 24 % de l'accroissement constaté. Cette clause de sauvegarde permettra d'assurer une répartition plus équilibrée de la croissance de la DGF des communes et groupements entre ses différentes composantes. Cette clause permettra donc de préserver l'équilibre financier du système sur la période 2005-2009.

Après avoir *adopté* le sous-amendement présenté par M. Philippe Auberger et l'amendement (**amendement n° 20**) présenté par votre Rapporteur, la Commission a *émis un avis favorable* à l'adoption de cet article, ainsi modifié.

Puis elle a *émis un avis favorable* à l'adoption du projet de loi, ainsi modifié.

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Article additionnel avant l'article 38

Amendement n°14 présenté par M. Alain Joyandet

I.— Après l'article L.351-3-1 du code du travail, il est inséré un article L. 351-3-2 ainsi rédigé :

« Art. L. 351-3-2.— Jusqu'au 1er janvier 2008, et pour les entreprises de moins de 50 salariés, les cotisations à la charge de l'employeur, telles que définies à l'article précédent, versées au cours d'un mois civil à l'organisme de recouvrement pour les salariés de l'entreprise, peuvent faire l'objet d'une exonération lorsque l'employeur procède au recrutement, à un salaire inférieur à 1,5 fois le montant mensuel du salaire minimum de croissance, d'un salarié indemnisé depuis plus de 6 mois dans les conditions prévues par les articles L. 351-1 et L. 351-2.

« Cette exonération ne peut excéder le montant des salaires versés aux salariés nouvellement recrutés.

« Un décret en Conseil d'État détermine les modalités de mise en œuvre du présent article. »

II.— Les pertes de recettes pour les organismes d'assurance chômage compensées à due concurrence par l'augmentation de la cotisation visée à l'article L. 321-13 du code du travail.

Article 38

Amendement n°21 présenté par M. Alain Joyandet

Après le paragraphe I de cet article insérer le paragraphe suivant :

« I *bis*. – L'article L. 311-10 du code du travail est complété par la phrase suivante « Aucune partie prenante à une maison de l'emploi ne peut s'attribuer le bénéfice exclusif de cette aide. »

Après l'article 41

Amendement n°15 présenté par MM. Alain Joyandet et Jean-Pierre Gorges

Après le 7^{ème} alinéa (4°) de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Pour l'application de la présente section, sont assimilés aux logements locatifs sociaux les logements qui ont fait l'objet, depuis moins de quinze ans, d'une cession au locataire occupant et qui répondaient alors aux critères mentionnés aux quatre alinéas précédents et les logements ayant fait l'objet d'un contrat de location-accession, mentionné à l'article 1er de la loi n°84-595 du 12 juillet 1984 définissant la location-accession à la propriété immobilière, et qui ont fait l'objet, depuis moins de quinze ans, d'une levée d'option par le locataire occupant transférant la propriété. »

Amendement n°16 présenté par MM. Alain Joyandet et Jean-Pierre Gorges

L'article L. 443-12 du code de la construction et de l'habitation est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

« L'organisme propriétaire peut également décider de pratiquer sur le prix de vente fixé par le service des domaines un abattement tenant compte des années d'occupation du logement par le locataire acquéreur.

« Le conseil d'administration ou de surveillance de l'organisme informe le représentant de l'État de sa volonté d'user de cette faculté et fixe le mode de calcul de cet abattement, dans la limite d'un plafond fixé par décret en Conseil d'État. »

Amendement n°17 présenté par M. Alain Joyandet

I.— Après les mots « domaine forestier de l'État », le 1^{er} alinéa du I de l'article 1716 *bis* du code général des impôts est complété par les mots :

« , ou d'immeubles bâtis ou non bâtis afin de les céder à une collectivité territoriale et organismes publics qui en dépendent ou à un organisme d'habitation à loyer modéré sous réserve de l'acceptation de l'acquéreur et de son engagement à destiner le bien à l'usage de logements présentant le caractère d'habitation à loyer modéré, après une évaluation faite par le service des domaines. »

II.— La perte de recettes pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés à l'article 1001 du code général des impôts. »

Après l'article 50

Amendement n°18 présenté par M. Alain Joyandet

I.— Le premier alinéa de l'article 29 du code général des impôts est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Toutefois, pour les logements qui ont fait l'objet, à compter du 1^{er} janvier 2005, d'une convention prévue par le 4^o de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation, les aides versées sous forme de subventions par l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat et prévues par l'article R. 321-2 du code précité ne sont pas comprises dans le revenu brut ».

II.— La perte de recettes pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés à l'article 1001 du code général des impôts. »

Article 51

Amendement n°19 présenté par M. Alain Joyandet

Compléter le dernier alinéa du A du I de cet article par la phrase suivante :

« Le nombre de logements mis à la disposition de personnes défavorisées en application du présent alinéa ne peut représenter plus de 10 % du nombre total de logements situés dans un périmètre dont les conditions de définition sont fixées par décret. »

Article 59

Amendement n°20 présenté par MM. Alain Joyandet et Gilles Carrez

Rédiger ainsi le deuxième alinéa de cet article :

« En 2005, pour la détermination de la dotation revenant aux communes éligibles de moins de deux cent mille habitants, s'applique au produit défini au premier alinéa un coefficient multiplicateur égal à un, augmenté d'un rapport dont le numérateur est égal au triple de la population des zones franches urbaines additionné au double de la population des zones urbaines sensibles, hors population en zone franche urbaine, et dont le dénominateur est égal à la population totale de la commune».

N° 1920 – Avis de la commission des finances sur le projet de loi adopté par le Sénat après déclaration d'urgence, de programmation pour la cohésion sociale (rapporteur : M. Alain Joyandet)