

# ASSEMBLÉE NATIONALE

**JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006**

250<sup>e</sup> séance

## Compte rendu intégral

**2<sup>e</sup> séance du mercredi 21 juin 2006**

Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint



# SOMMAIRE

## PRÉSIDENTICE DE M. JEAN-LUC WARSMANN

1. **Règlement définitif du budget de 2005.** – Suite de la discussion d'un projet de loi (n<sup>os</sup> 3109, 3155) (p. 4435).

### CRÉDITS DE LA VILLE ET DU LOGEMENT (p. 4435)

M. François Grosdidier, rapporteur spécial de la commission des finances.

M. François Scellier, rapporteur spécial de la commission des finances.

M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des finances.

MM. Philippe Pemezec,  
Jean-Yves Le Bouillonnet,  
Gilles Artigues,

Mme Janine Jambu.

Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité.

### Discussion des articles du projet de loi (p. 4446)

#### Article 1<sup>er</sup> (p. 4446)

Amendement de suppression n<sup>o</sup> 4 de M. de Courson : MM. Charles de Courson, Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances ; Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'État, porte-parole du Gouvernement. – Retrait.

Adoption de l'article 1<sup>er</sup>.

#### Article 2 (p. 4447)

Amendement de suppression n<sup>o</sup> 5 de M. de Courson : MM. Charles de Courson, le rapporteur général, le ministre, Didier Migaud. – Rejet.

Adoption de l'article 2.

#### Article 3 (p. 4448)

Amendement de suppression n<sup>o</sup> 6 de M. de Courson : MM. Charles de Courson, le rapporteur général, le ministre. – Rejet.

Adoption de l'article 3.

#### Articles 4 à 6. – Adoptions (p. 4450)

#### Article 7 (p. 4450)

Amendement de suppression n<sup>o</sup> 7 de M. de Courson : MM. Charles de Courson, le rapporteur général, le ministre. – Rejet.

Adoption de l'article 7.

#### Articles 8 et 9. – Adoptions (p. 4451)

#### Article 10 (p. 4451)

Amendement n<sup>o</sup> 3 de M. Carrez. – Adoption.

Adoption de l'article 10 modifié.

#### Article 11 (p. 4451)

Amendement de suppression n<sup>o</sup> 8 de M. de Courson : M. Charles de Courson. – Retrait.

Adoption de l'article 11.

#### Articles 12 et 13. – Adoptions (p. 4451)

#### Après l'article 13 (p. 4451)

Amendement n<sup>o</sup> 9 de M. de Courson : MM. Charles de Courson, le rapporteur général, le ministre. – Retrait.

Amendement n<sup>o</sup> 2, deuxième rectification, de M. Michel Bouvard : MM. Michel Bouvard, le rapporteur général, le ministre. – Adoption.

#### Vote sur l'ensemble (p. 4453)

Adoption de l'ensemble du projet de loi.

2. **Ordre du jour des prochaines séances** (p. 4453).

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENTE DE M. JEAN-LUC WARSMANN,

vice-président

**M. le président.** La séance est ouverte.

(La séance est ouverte à vingt et une heures trente.)

1

## RÈGLEMENT DÉFINITIF DU BUDGET DE 2005

### Suite de la discussion d'un projet de loi

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la suite de l'examen du projet de loi portant règlement définitif du budget de 2005 (n<sup>os</sup> 3109, 3155).

### CRÉDITS DE LA VILLE ET DU LOGEMENT

**M. le président.** Dans le débat sur les crédits de la ville et du logement, la parole est à M. François Grosdidier, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

**M. François Grosdidier, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.** Monsieur le président, madame la ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité, mes chers collègues, la mission « Ville et logement » regroupe deux politiques qui ont en commun de répondre à notre crise de société et de représenter des priorités.

Malgré une politique de rénovation urbaine, de revitalisation économique et de reconquête de l'État de droit, les événements de novembre dernier ont démontré que plusieurs décennies d'erreurs ou d'abandons ne se rattrapent pas en quelques années, mais exigent au contraire un effort de longue haleine.

Le Gouvernement a donc entrepris une action énergique, centrée sur cinq priorités : l'accès à l'emploi et le développement économique, l'amélioration de l'habitat et du cadre de vie, la réussite éducative et l'égalité des chances, la citoyenneté et la prévention de la délinquance, l'accès à la santé.

À la suite d'un amendement gouvernemental adopté sur le projet de loi de finances pour 2006, l'effort budgétaire en faveur de la ville a été renforcé de 181 millions d'euros.

En 2005, la consommation des crédits de la ville s'est élevée à 334 millions d'euros.

L'augmentation de la DSU au profit des communes avait plus que compensé la baisse des crédits du Fonds d'intervention pour la ville, le FIV. Je rappelle qu'en loi de finances initiale, l'augmentation de la DSU représentait trois fois la diminution du FIV. Cependant, de nombreux maires l'empochent pour en faire tout autre chose que de la politique de la ville. Ils n'en disent rien aux acteurs de

terrain et vont parfois même jusqu'à pleurer avec eux la diminution du FIV. Ils ne se livrent même pas à l'exercice pourtant obligatoire du compte rendu annuel de l'utilisation de la DSU, dont je regrette que l'inobservation ne soit pas sanctionnée.

Je rappelle aussi que la diminution du FIV, plus que compensée par le programme de réussite éducative, a encore été gommée par l'amendement gouvernemental consécutif aux événements de novembre.

**Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité.** Tout à fait !

**M. François Grosdidier, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.** Les dispositifs de « réussite éducative » créés par la loi de cohésion sociale nécessitent l'intervention de partenaires et ne sont que très progressivement montés en puissance.

Les autorisations de programme des projets de rénovation urbaine ont respecté les engagements prévus par la loi.

Même si les opérations de rénovation urbaine sont simplifiées par la création de l'ANRU, elles nécessitent plusieurs mois de préparation. Les besoins en paiement en 2005 se sont donc avérés plus faibles que prévu. En revanche, il faut s'attendre à une forte augmentation des besoins en 2007 et surtout en 2008.

La pratique budgétaire consistant à geler les crédits en début d'année puis à les débloquer en fin d'exercice est à proscrire. C'est elle, plutôt que de prétendues diminutions de crédits, qui a déstabilisé les acteurs de terrain. Le fonctionnement et l'action des multiples intervenants de la politique de la ville, en particulier les associations, sont totalement perturbés par ces *stop and go* budgétaires.

Le Gouvernement s'est engagé en 2006 à mettre fin à ces à-coups. Les nouvelles règles de la LOLF en matière de mise en réserve devraient également limiter ces pratiques.

Je regrette qu'à la date de rédaction de mon rapport, les valeurs réalisées en 2005 ne soient connues pour aucun des indicateurs LOLF figurant dans le projet annuel de performance pour 2006. Le ministère fait valoir que les indicateurs 2005 ne seront renseignés que pour le projet annuel de performance de 2007 qui sera présenté à l'automne. La raison invoquée en est le retard de collecte de statistiques territorialisées.

Ne sont pas connues non plus les valeurs réalisées en 2005 de l'effort financier de tous les ministères en faveur de la ville, telles que figurant dans le « jaune » budgétaire.

La politique de la ville fait maintenant l'objet d'un document de politique transversale,

Le rôle de chef de file de la délégation interministérielle à la ville serait utilement renforcé par la réunion prochaine d'un comité interministériel des villes.

En l'état, la réforme du système financier et comptable Chorus, dans le cadre de la LOLF, ne prévoit pas de « géocodage » informatique pour localiser la dépense à l'endroit du

territoire national où elle est effectuée. Or, un suivi et une évaluation de la politique de la ville nécessitent impérativement une telle information.

La création de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles répond également à l'objectif d'évaluation de la politique de la ville. Il faut souligner l'immense travail qu'il a entrepris depuis sa création.

La politique de la ville avait longtemps été rétive à l'idée d'évaluation, en raison de sa spécificité et de la réticence de nombre de ses intervenants à se prêter à une appréciation extérieure.

Les lois successives sur la politique de la ville intervenues depuis 2002 ont fixé le cap et défini des objectifs précis, qui constituent maintenant les bases de son évaluation. Il serait utile de modifier les dispositions législatives relatives à l'observatoire. Son champ d'investigation, en particulier, devrait être étendu aux nouvelles compétences issues des lois ultérieures à sa création.

Le rapport de l'observatoire montre que les actions gagneraient encore à être affectées aux objectifs prioritaires. Dans certains domaines, comme la délinquance avec la comptabilisation des dépôts de plainte ou des incidents, les indicateurs sont, il est vrai, assez difficiles à établir. La décentralisation et la DSU, pour souhaitables qu'elles soient, rendent encore plus difficile l'évaluation de la politique de la ville.

La loi impose à chaque commune un rapport sur l'utilisation de la DSU. La première année d'application de cette obligation de rapport est pour le moins décevante. Il conviendrait de rappeler à l'ordre les collectivités locales, si besoin est au moyen d'observations et de sanctions financières.

À terme, il faudrait étudier la possibilité d'une fusion des différents rapports relatifs à la politique de la ville. De territoriale à l'origine, la politique de la ville devient populationnelle. Une difficulté de l'évaluation de la politique de la ville tient au fait que les populations qui « s'en sortent » sortent précisément de ces quartiers. Plus nous atteindrons les objectifs du plan national de rénovation urbaine, plus la population précaire sera diffuse sur le territoire, au lieu d'être « parquée » géographiquement.

Le rapport de l'observatoire présente un début d'analyse de cette « dynamique des quartiers ». Il faudrait une approche longitudinale avec des panels, mais les sources administratives sont difficiles à exploiter et le secret statistique est difficile à lever.

Je conclus, mes chers collègues, en vous proposant d'adopter le présent projet de loi.

**M. Pierre Méhaignerie**, *président de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan*. Très bien !

**M. le président**. La parole est à M. François Scellier, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

**M. François Scellier**, *rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan*. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, pour répondre à la crise du logement, le Gouvernement a fait des choix clairs dont, dernièrement, le projet de loi portant engagement national pour le logement. Les objectifs pour 2005 du plan de cohésion sociale ont été en grande partie atteints. Plus de 81 000 logements sociaux ont été financés dans le parc public, soit le plus haut niveau atteint depuis dix ans. Près de 450 000 nouveaux logements ont été mis en chantier en 2005, un chiffre record, inégalé depuis vingt-

cinq ans. Grâce aux aides de l'ANAH, la production de logements à loyers maîtrisés a été portée de 17 000 en 2003 à près de 28 000 en 2005. Le nombre de prêts à taux zéro est passé de 80 000 en 2004 à plus de 200 000 en 2005. Le renforcement du prêt à taux zéro, prévu dans le projet de loi portant engagement national pour le logement, devrait permettre à 20 000 ménages supplémentaires d'accéder à la propriété.

La consommation des crédits du logement en 2005 s'est élevée en exécution à 7 milliards d'euros contre 6,5 milliards d'euros prévus en loi de finances initiale. Par ailleurs, la dépense fiscale s'est élevée à 8,73 milliards d'euros. Pour la construction de logements sociaux, le montant des autorisations de programme s'est élevé à 443 millions d'euros et celui des crédits de paiement à 469 millions d'euros, dans le strict respect des engagements de la loi de programmation.

La consommation des aides à la personne est sensible aux facteurs conjoncturels. Il faut néanmoins que le Gouvernement affine les dotations initiales de ce chapitre, qui, selon la Cour des comptes, est sous-évalué en 2005, comme les deux années précédentes.

Les reports de 2005 sur 2006 sont évalués à 123 millions d'euros. Ils représentent donc encore environ 10 % des crédits du programme, et ont fait l'objet d'une dérogation au principe de limitation à 3 % institué par la LOLF. Il faut regretter ce montant trop élevé qui fausse la portée du vote du Parlement.

La Cour des comptes a calculé que les dépenses fiscales sont supérieures aux crédits de la mission. Les évaluations effectuées dans le projet de loi de finances pour 2006 constituent une indéniable amélioration de l'information, mais sont cependant encore incomplètes : parmi les 22 dispositifs de dépenses fiscales liés au programme « développement et amélioration de l'offre de logement », 8 ne sont pas encore évalués.

La Cour des comptes note que les deux programmes relatifs au logement ne reflètent que partiellement le financement de la politique du logement, assuré également par d'autres sources que les dépenses budgétaires – régimes sociaux, employeurs –, et l'absence de fascicule « jaune » budgétaire ne permet pas une vision globale de ces financements, qui contribuerait à éclairer le débat public. Il faut que le Parlement soit informé plus précisément de l'utilisation faite de l'effort financier public global consacré au logement, qui a représenté 30,6 milliards d'euros en 2005.

La Cour des comptes note que les indicateurs des deux programmes sur le logement « restent toutefois perfectibles ». Il s'agit d'une démarche progressive dont la mise en œuvre s'étale forcément sur plusieurs années,

Les résultats de 2005 ne sont pas encore connus pour 3 des 5 indicateurs du programme « aide à l'accès au logement » et pour 6 des 10 indicateurs du programme « développement et amélioration de l'offre de logement ».

S'agissant des aides à la personne, l'indicateur relatif au taux d'effort des ménages montre une détérioration entre 2004 et 2005. La cause en est l'augmentation des loyers et surtout des charges constatée en 2005. Pour aider à résoudre ce problème et se rapprocher des valeurs cibles, le Gouvernement a fait adopter une nouvelle référence de révision des loyers et a revalorisé de 1,8 % le barème des aides au logement,

Pour ce qui est des aides à la pierre, l'indicateur mesurant le pourcentage des demandeurs de logements sociaux dont l'ancienneté de la demande est supérieure à 1,5 fois l'ancien-

neté moyenne, montre que les valeurs réalisées en 2005 sont toutes inférieures aux prévisions. Elles restent cependant supérieures aux valeurs cibles dans les zones tendues, qui devraient donc concentrer les efforts du Gouvernement.

L'indicateur mesurant le pourcentage de logements locatifs sociaux financés présente des valeurs réalisées supérieures aux prévisions dans les zones moyennement tendues et détendues, mais qui restent inférieures dans les zones tendues. Au niveau national, les objectifs de production des bailleurs sociaux, fixés par la loi de cohésion sociale, ont été atteints à 96 %. Dans les régions Île-de-France et PACA, où se situent principalement les zones tendues, le pourcentage est inférieur en raison du manque de foncier disponible. De nombreuses mesures ont été prises pour améliorer cette situation, notamment la possibilité de créer des outils fonciers. Le projet de loi portant engagement national pour le logement prévoit ainsi de simplifier les procédures d'urbanisme et de lutter contre la rétention foncière. En outre, des prêts de la Caisse des dépôts ont été créés pour financer des terrains en vue de la production de logements sociaux. Enfin, la création d'établissements publics fonciers contribuera à la mise à disposition de foncier à prix maîtrisé.

L'examen en commission des finances a fait apparaître la nécessité d'une plus grande lisibilité des indicateurs de la politique du logement, par exemple sur l'accession sociale à la propriété ou le taux de rotation et les ventes de HLM à leurs occupants. La démarche entreprise par la LOLF n'aura atteint ses objectifs que si elle permet d'expliquer clairement ces résultats à nos concitoyens.

Je vous propose, mes chers collègues, d'adopter le présent projet de loi. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*)

**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

**M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.** Monsieur le président, madame la ministre, au terme de l'examen de trois budgets, dans le cadre de la loi de règlement, il faut bien tirer les conclusions de cette expérience de contrôle de la dépense publique. Elle est négative, intéresse peu les ministres et encore moins la majorité des parlementaires et des commissions. Je constate, par exemple, que la commission des affaires économiques n'est pas présente dans ce débat.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Vous avez raison !

**M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des finances.** Je partage donc l'analyse de Didier Migaud : le contrôle de la dépense publique intéresse moins que la loi de finances initiale. Le Parlement n'accomplit, en conséquence, pas un véritable travail de contrôle des lois de finances. J'espère que le président de l'Assemblée et les présidents de commission sauront tirer ensemble les conclusions de ce demi-échec.

La crise du logement, madame la ministre, nous le savons tous, a plusieurs origines : la faible production de logement sous les gouvernements précédents – c'est une réalité,...

**M. Didier Migaud.** Non !

**M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des finances.** ... attestée par les chiffres –...

**M. Didier Migaud.** C'est beaucoup plus nuancé que cela !

**M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des finances.** ... et l'insuffisante prise en compte de l'augmentation de la demande due, entre autres aux ruptures familiales, à l'allongement de l'espérance de vie et à l'arrivée en nombre de populations étrangères. À cela s'ajoute, le manque d'appétence d'une partie de l'opinion publique française – en témoigne parfois l'attitude des maires – pour la construction de nouveaux ensembles d'immeubles dans leur voisinage.

**Mme la ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité.** Hélas, vous avez raison !

**M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des finances.** Donc, plutôt que de caricaturer, il serait préférable que chacun regarde la réalité en face et prenne ses responsabilités.

Lorsque l'on fait le bilan, madame la ministre, et chacun partagera, je le crois, largement mes propos, les efforts déployés par le Gouvernement en matière de logement méritent tout notre soutien. Les chiffres ne mentent pas et les initiatives très positives se sont multipliées : je pense au prêt social de location-accession, aux moyens accordés à l'ANRU, au prêt à taux zéro dans l'ancien ou encore, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2007, au double prêt à taux zéro.

Aussi, que reste-t-il à améliorer ? Il est de notre devoir d'alléger les contraintes réglementaires excessives. En effet, on ne compte pas moins de 142 sigles en matière d'urbanisme et de logement. Peut-on aimer ce que l'on ne comprend pas ? C'est donc un véritable travail d'élagage et de simplification qu'il faut mener, même si je reconnais que ce n'est pas facile sur le plan de l'urbanisme. Quand on veut construire une ZAC, a-t-on toujours le soutien de l'ensemble des administrations ? Combien de mois faut-il attendre pour obtenir l'avis des services de l'archéologie préventive ou de la DRIRE ? Donc, nous devons veiller à ne pas rendre le maire responsable du manque d'engagement total de l'ensemble des administrations.

Concernant, enfin, le foncier, j'aimerais également avoir plus de détails, au niveau des indicateurs, sur la mise à disposition du patrimoine de l'État et des grands établissements publics. Cette lenteur reste très contestable. Qu'a-t-on réellement fait sur ce point ?

Sauf spécificité justifiant la création d'un établissement public foncier régional, nous devrions éviter de multiplier et d'empiler les structures, surtout lorsqu'elles font appel à des taxes supplémentaires. La plupart des élus disposent de tous les outils juridiques et de taux d'intérêt attractifs permettant d'acquiescer les besoins fonciers nécessaires.

J'ai parlé de simplification. J'ai constaté dernièrement, lors de la visite de Jean-Louis Borloo, qu'il n'y avait pas un maire sur trente dans mon secteur qui connaissait le prêt social location-accession, alors que c'est un excellent outil. Je ne suis pas sûr que, dans cette assemblée, nous ayons assimilé tout l'intérêt qu'il présente, parce que l'addition continuelle de nouvelles actions pose un problème de transparence et de clarté.

Je terminerai en évoquant la transparence des moyens et les comparaisons européennes. Nous avons suffisamment répété, dans le cadre de l'élaboration de la LOLF, que trop d'indicateurs peuvent tuer les indicateurs ; cela peut nuire à la connaissance de la vérité et bureaucratiser un peu plus nos systèmes. Nous avons mené une réflexion sur le logement. Nos connaissances statistiques ne sont pas suffisantes pour apprécier l'efficacité des procédures et des outils en la matière et pour disposer d'éléments de comparaisons

européennes. Je ne suis pas certain, par exemple, que, depuis deux ou trois ans, les moyens financiers accordés à la loi Robien aient une efficacité économique et sociale suffisante. N'a-t-on pas réagi trop tard ?

Grâce à la LOLF et à la loi de règlement, nous devrions pouvoir moderniser l'État, améliorer son efficacité, apprécier l'impact des politiques publiques, comparer les coûts et les politiques européennes. C'est la condition de ces débats. Si nous n'y parvenons pas, nous devons en tirer les conséquences. Personnellement, je garde tout de même mon optimisme ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*)

**M. le président.** Dans la discussion, la parole est à M. Philippe Pemezec.

**M. Philippe Pemezec.** Vous noterez, monsieur Méhaignerie, que j'interviens en ma qualité de rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques sur les crédits de la mission « Ville et logement ». Je souhaiterais revenir brièvement sur l'exécution des crédits correspondant à cette mission pour l'année 2005.

**M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des finances.** Me permettez-vous de vous interrompre ?

**M. Philippe Pemezec.** Je vous en prie !

**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission des finances.

**M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des finances.** Je vous remercie, monsieur Pemezec, de l'attention que vous portez à la politique du logement. Je souhaiterais que, l'année prochaine, votre commission puisse rédiger avec la commission des finances un document permettant de dresser un bilan commun. Je vous en remercie par avance.

**M. le président.** Veuillez poursuivre, monsieur Pemezec.

**M. Philippe Pemezec.** Vous le savez, le Gouvernement a engagé une grande politique en faveur de la ville depuis 2003 avec le programme national de rénovation urbaine, mais également du logement en 2004, avec le plan de cohésion sociale et en 2005-2006 avec la loi portant engagement national pour le logement, qui a été adoptée en commission mixte paritaire aujourd'hui même.

Cette politique est nécessaire, compte tenu des problèmes qui frappent non seulement les quartiers en difficulté, mais également tous les Français, qui peinent à trouver un logement décent à un loyer abordable.

Cette politique de programmation pluriannuelle, qui permet véritablement de sanctuariser des crédits en faveur de la ville et du logement, s'inscrit pleinement dans la logique de pluriannualisation des politiques publiques, synonyme de continuité et de transparence pour nos concitoyens. Cela étant, cette programmation ne relève pas de purs effets d'annonce. Félicitons-nous que les objectifs du plan de cohésion sociale aient été tenus : plus de 81 000 logements locatifs sociaux ont été financés dans le parc public et 410 000 nouveaux logements mis en chantier en 2005. La production de logements à loyers maîtrisés a été portée à près de 28 000 en 2005, contre 17 000 en 2003. L'accession sociale à la propriété a également énormément progressé en 2005 grâce à la réforme du prêt à taux zéro : si 80 000 PTZ ont été accordés en 2004, 200 000 l'ont été en 2005, soit plus du double. C'est un chiffre historique pour l'accession sociale à la propriété, ce dont je me réjouis : la propriété à laquelle aspirent tous les Français se trouve désormais à la portée des ménages modestes.

Sur le plan budgétaire, la consommation des crédits du logement en 2005 s'est élevée à 7 milliards d'euros, contre 6,5 milliards prévus en loi de finances initiale ; 577 millions d'euros ont été reportés de 2004 sur 2005 en crédits de paiement, ce qui est regrettable, puisque ces reports remettent en cause le vote de la loi de finances initiale par les parlementaires. De même, le projet de loi de règlement que nous examinons prévoit un report de 2005 sur 2006 de l'ordre de 123 millions d'euros.

En ce qui concerne les aides à la personne, le taux d'effort des ménages à revenus modestes a augmenté, en raison non d'une baisse des aides, loin s'en faut, mais de la hausse des loyers et des charges. Cela étant, un nouvel indice de révision des loyers a été mis en place par le Gouvernement pour remédier à ce problème.

S'agissant des aides à la pierre, l'indicateur du pourcentage de logements sociaux financés ou ayant été agréés est très favorable dans les zones peu tendues ou détendues. En zone tendue, les résultats sont un peu moins favorables, du fait de la pression foncière. Mais, dans ce domaine, le Gouvernement agit, puisque le volet « urbanisme » du projet de loi portant engagement national pour le logement comporte de nombreuses mesures pour lutter contre la rétention foncière et aider les élus locaux à mobiliser des terrains.

L'indicateur est également très positif, s'agissant du pourcentage de logements privés à loyers maîtrisés aidés par l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, l'ANAH, dont les compétences sont élargies au conventionnement sans travaux dans le cadre du projet de loi portant engagement national pour le logement.

Globalement, il est difficile de rendre compte des efforts financiers réalisés en faveur de la politique de la ville et du logement, tant les dispositifs sont complexes. Si la crise du logement et des banlieues perdure, il nous faudra du temps pour y remédier, mais les premiers résultats sont là, et nous ne pouvons que nous en féliciter ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Yves Le Bouillonnet.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, la discussion du projet de loi portant règlement définitif du budget de 2005 offre à la représentation nationale une occasion privilégiée d'évaluer les moyens engagés par le Gouvernement en faveur de la politique du logement et de la politique de la ville. Huit mois après l'explosion de la violence dans les quartiers sensibles, cet examen exige de chacun d'entre nous une particulière vigilance et une nécessaire objectivité. La gravité des menaces qui pèsent sur notre pacte républicain rendrait coupable toute autre approche. C'est donc au nom de ce devoir de vigilance et d'objectivité, madame la ministre, que mon groupe politique déplore l'insuffisance des moyens et le choix des méthodes mises au service de la politique de la ville et du logement.

L'insuffisance des moyens est manifeste sur le plan organisationnel, s'agissant de la politique de la ville.

Dans un rapport présenté dès l'année dernière, le Conseil national des villes a fait part de « son inquiétude de voir [...] la politique de la ville disparaître de l'organigramme du Gouvernement ». Cette inquiétude n'a hélas pas été entendue : aucun ministre n'a été désigné depuis pour mettre en œuvre, dans les quartiers sensibles, des moyens spécifiques et simultanés en faveur de l'insertion profes-

sionnelle, de la prévention sanitaire, du développement des services publics, de la prévention, de l'éducation et des loisirs. Chaque membre du Gouvernement est invité à agir dans son domaine, sans démarche transversale ni perspective globale.

Le brouillage des compétences n'est pas seulement visible au plan ministériel, il l'est également au plan opérationnel. Dans son dernier rapport, la Cour des comptes souligne que la mission « Ville et logement » est en effet mise en œuvre par deux structures administratives différentes relevant chacune de deux ministères distincts : la délégation interministérielle à la ville, d'une part, et la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, d'autre part.

Cet éclatement des attributions au sein de l'État a malheureusement été aggravé par les lois sur la rénovation urbaine et sur l'égalité des chances. La création de l'Agence nationale pour le renouvellement urbain et de l'Agence nationale pour la cohésion sociale a rendu plus complexe encore la réponse à cette question simple : qui fait quoi ?

Les conseillers de la Cour des comptes signalent ainsi que « l'activité confiée à l'ANRU a réduit le rôle de la DIV et pose le problème du positionnement de cette délégation par rapport à cette agence, dont elle assure la tutelle ». Plus globalement, ces mêmes conseillers constatent « l'absence d'une réflexion sur les structures et les modes de fonctionnement de la politique de la ville » et craignent que « cette question ne soit amplifiée par le projet de création d'une agence de l'égalité des chances ».

Au final, chacun garde la fâcheuse impression qu'il n'y a décidément plus de pilote dans l'avion et que la politique de la ville est tirée à hue et à dia par différents acteurs qui la mettent en œuvre. En dépit de nos demandes, le conseil interministériel des villes ne s'est réuni qu'une fois en quatre ans, il y a quelques mois. Est-ce suffisant pour assurer la cohérence des décisions prises ? Bien évidemment non, et nous le savons tous. L'absence de réelle direction dans la démarche publique est ainsi aggravée par une absence de réflexion partenariale qui consacre une rupture entre les pouvoirs publics et les représentants des acteurs locaux.

Manifeste sur le plan organisationnel, l'insuffisance des moyens est encore plus criante sur le plan financier.

Le projet de loi portant règlement définitif du budget de 2005 illustre d'une manière saisissante la véritable misère dans laquelle se trouve désormais placée la politique de la ville. Inférieurs aux besoins dès l'origine, les 423 millions d'euros qui lui sont affectés par la loi de finance initiale votée à la fin de 2004 ont été l'objet d'une scandaleuse série d'annulations.

Dans les premiers jours de novembre 2005, alors que s'amplifiait une crise sans précédent dans les quartiers, pas moins de 46 millions d'euros consacrés au développement social urbain ont été supprimés. Selon les chiffres du bleu budgétaire présenté lors de la discussion du projet de loi de finances rectificative, les annulations de crédits intervenues en cours de gestion ont ainsi dépassé 63 millions d'euros.

Il est demandé aujourd'hui à la représentation nationale d'aggraver ces injustifiables décisions en annulant 14 millions supplémentaires.

Au terme de ces mesures, le budget attribué à la politique de la ville serait donc amputé de 77 millions d'euros, soit 18 % de ses crédits.

Le décalage entre les actes pris et les discours affichés par le Gouvernement atteint ici un point culminant.

**M. Philippe Pemezec.** Oh ! Allons !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Alors que le Premier ministre a annoncé 100 millions d'euros pour les associations en 2006, le présent projet de loi en annule 77 sur l'exercice 2005. Alors que M. Borloo promet une rallonge d'un milliard pour les crédits versés par l'État à l'ANRU, les lettres de cadrage du projet de budget pour 2007 enregistrent une baisse de 2,7 % des ressources affectées à la mission « Ville et logement ».

En vérité, ce n'est plus à Harry Potter qu'il faut désormais comparer M. Borloo,...

**Mme la ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité.** Non, c'était François Baroin !

**M. François Grosdidier, rapporteur spécial.** Borloo, c'était Gavroche !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** ... ni même à un montreur d'ours. Si vous me permettez cet audacieux rapprochement, je pense que la figure d'une célèbre héroïne grecque lui conviendrait mieux, celle de Pénélope, réputée défaire la nuit ce qu'elle a fait le jour. Mais prenez garde, madame la ministre. L'histoire nous enseigne que ces tours de passe-passe n'abusent qu'un temps et que l'heure des comptes finit toujours par sonner.

**Mme Claude Greff.** Elle a sonné pour vous !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Peut-être plus important encore, la pédagogie développée par le Gouvernement pour tenter de justifier sa démarche, que l'on peut résumer par l'expression « on peut faire plus avec moins », est devenue insupportable pour les acteurs locaux. Ce « purisme de la mouise » n'est en effet qu'une malhabile dissimulation du refus ou de l'incapacité de vos gouvernements et de la majorité de prioriser leur action en aidant les associations dont l'action se situe sur le terrain, au cœur de la vie de nos concitoyens.

Pour pallier l'insuffisance de ses moyens budgétaires, le Gouvernement est donc contraint de mettre toujours plus à contribution les autres acteurs. Ainsi en est-il des collectivités territoriales. Ainsi, pour le logement, une convention signée très récemment prévoit que l'UESL augmentera de 2,5 à 5 milliards d'euros sa participation au financement du plan national de rénovation urbaine.

La reconstruction de nos quartiers est effectivement un enjeu majeur qui doit mobiliser toutes les énergies, mais l'État ne peut s'en dessaisir, fût-ce au profit des partenaires sociaux. Aussi légitimes que soient les intérêts pris en charge par ces partenaires, seule la puissance publique est en mesure d'assurer l'intérêt général en protégeant tous nos concitoyens, qu'ils aient ou non un emploi.

Largement insuffisants au vu des besoins et des annulations de crédits, les moyens financiers de l'État mis au service de la politique de la ville, et c'est peut-être là le plus grave, sont mal employés.

En quatre années, la majorité en place a progressivement réduit la politique de la ville à la seule dimension de la rénovation urbaine. Manifeste dès l'été 2003 avec l'adoption de la loi du 1<sup>er</sup> août, cette priorité donnée au béton a été confirmée lors de chaque loi de finances : budget après budget, les crédits consacrés à la prévention de la délinquance et au développement social ont été systématiquement réduits au profit de ceux consacrés aux démolitions-reconstructions de logements sociaux.

En dépit de tous les signaux d'alerte adressés par l'opposition parlementaire et par le milieu associatif, les gouvernements successifs n'ont pas mesuré les conséquences de ce sacrifice de l'accompagnement social. Comme je viens de le souligner, même les dramatiques événements de l'automne dernier n'ont provoqué qu'une correction à la marge. C'est une grave erreur, dont les lourdes conséquences apparaissent chaque jour.

Alors que le projet de loi de finances initiale pour 2006 prévoyait à l'origine une nouvelle baisse de 13 % des ressources affectées aux associations qui luttent pour le développement social et la prévention de la délinquance, le Premier ministre dut décider, en catastrophe, de revoir sa copie en ouvrant 100 millions d'euros supplémentaires pour ces associations.

Cet effort arraché *in extremis* ne permet pas, hélas, de combler le déficit cumulé depuis 2002. J'en veux pour preuve, et j'espère que personne n'osera mettre en doute l'impartialité de cette étude, le dernier rapport de la Cour des comptes. À la page 259 de ce document, chacun peut lire, quelle que soit la place qu'il occupe sur les bancs de cet hémicycle : « les crédits ouverts sur le budget [Ville et rénovation urbaine] sont en baisse régulière depuis 2002, alors que les crédits votés sont en hausse, et la baisse cumulée atteint 26 % par rapport au montant atteint en 2001. Le financement des "contrats de ville" a notamment été à nouveau fortement amputé, et les dettes de l'État au titre de ces opérations étaient de 315 millions d'euros fin 2005 ».

Cette mise en garde n'a manifestement pas été entendue puisque le présent projet de loi s'inscrit dans la continuité de ce que la Cour des comptes dénonce en proposant d'annuler toujours plus de crédits par rapport à ceux affichés dans la loi de finances initiale. En dépit de la gravité de la situation dans les quartiers sensibles, tous les avertissements paraissent donc devoir rester vains : le Gouvernement persiste et signe en concentrant son effort sur la rénovation urbaine au détriment du développement social.

Les premiers résultats enregistrés en matière de rénovation urbaine ne semblent pourtant pas justifier cette priorité exclusive. La règle essentielle dite du « 1 pour 1 » n'est pas tenue. Selon les chiffres fournis par le bleu budgétaire réalisé à l'automne dernier par les services du ministère, le taux de reconstruction n'a atteint que 82 % en 2004 et ne devrait pas dépasser 94 % en 2005. Dans un contexte marqué par une crise sans précédent de l'offre locative sociale, il est pour le moins paradoxal que les efforts entrepris pour la rénovation urbaine contribuent à accentuer la réduction de l'offre de logements.

Si les dispositions de ce projet de loi relatives à la ville concentrent nos principales critiques, celles relatives au logement sont tout autant contestables. Aucune mesure n'est en effet prise pour rétablir un meilleur équilibre dans les choix budgétaires du Gouvernement.

Certes, nul ne nie sur les bancs de notre assemblée que le nombre de mises en chantier lancées en 2005 atteigne un niveau élevé par rapport aux années précédentes. Par contre, mon groupe politique conteste que cette offre nouvelle corresponde à la demande de logements.

Selon les estimations faites par la Fondation Abbé Pierre, seulement 25 % des 420 000 mises en chantier lancées en 2005 sont accessibles à 66 % de nos concitoyens. Cherchez l'erreur !

De même, en matière de logement locatif social, l'augmentation du nombre d'agrément est artificiellement portée par la proportion croissante des PLS. Or le plafond des PLS est de 50 % supérieur à celui des HLM classiques. Dans ces conditions, ils restent inaccessibles à une large part des 3,5 millions de demandeurs de logements sociaux. Un gouvernement n'a-t-il pas d'abord pour mission de combler l'attente des citoyens ?

Le décalage entre l'offre et la demande s'explique en large partie par la fidélité du Gouvernement aux dogmes éculés du libéralisme.

**M. Pierre Méhaignerie**, *président de la commission des finances*. Vous devriez faire preuve d'un peu plus d'humilité !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet**. Selon ces dogmes, il suffirait de libérer le marché de ses pesanteurs pour produire des logements conformes aux besoins. Depuis 2002, les gouvernements successifs ont donc tous systématiquement privilégié l'investissement dans le secteur privé au détriment du secteur public.

**M. Pierre Méhaignerie**, *président de la commission des finances*. C'est incroyable d'entendre ça ! Pourquoi ne faites-vous pas un examen de conscience ?

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet**. Le budget de 2005, celui dont nous discutons aujourd'hui,...

**M. Pierre Méhaignerie**, *président de la commission des finances*. Examinez votre passé pour préparer l'avenir !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet**. ... témoigne parfaitement de cette inquiétante évolution : alors que le secteur locatif social bénéficiait il y a dix ans de 32,4 % des dépenses de la collectivité en faveur du logement contre 18,3 % pour le secteur locatif privé, il ne bénéficie plus en 2005 que de 23,5 % de ces dépenses contre 25,6 % pour le secteur locatif privé. Ça s'appelle une politique de droite ! (*Exclamations sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*)

**M. Marc Francina**. Vous, vous n'avez rien fait !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet**. Ce renversement des choix budgétaires s'est concrètement traduit par une diminution des aides à la pierre versées aux bailleurs sociaux et par une explosion des avantages fiscaux accordés aux investisseurs privés.

**M. François Grosdidier**, *rapporteur spécial*. Vous avez fait 39 000 logements sociaux en 2000 !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet**. Or, si le coût réel de ces avantages fiscaux reste aujourd'hui très mal évalué pour les finances publiques, leur inefficacité sociale, elle, se constate tous les jours sur le terrain. On ne compte plus, en effet, les logements « Robien » condamnés à rester vides faute d'être accessibles aux demandeurs.

La priorité donnée au secteur privé s'est par ailleurs accompagnée d'une diminution globale de l'effort budgétaire de l'État en faveur du logement.

Alors que cet effort atteignait 1,36 % du PIB en 2000, il est progressivement descendu jusqu'à 1,12 % en 2006.

**M. Didier Migaud**. C'est la réalité !

**M. Pierre Méhaignerie**, *président de la commission des finances*. C'est totalement faux !

**M. Marc Francina**. Quelle mauvaise foi !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Les services du ministère nous donnent donc des chiffres faux !

Comme a pu l'expliquer un économiste réputé lors d'un récent colloque, « 2006 devrait être une année tout à fait remarquable puisque l'effort de l'État en faveur du logement sera pratiquement redescendu à son point le plus bas des trente dernières années ».

Le rapporteur spécial de la commission des finances a justement rappelé les observations sévères de la Cour des comptes sur la structure des lignes budgétaires relatives aux aides au logement. Nous ne cessons de dénoncer l'absence de revalorisation de ces aides, leur inadéquation et l'évident usage de régulateur budgétaire qu'elles constituent. S'agissant pourtant d'une démarche tendant à développer la solvabilisation des locataires, notamment des plus défavorisés, cette situation est inacceptable.

Dans ces conditions, ce projet de loi qui porte règlement définitif du budget de 2005 ne nous offre aucune possibilité de le soutenir, et je suis convaincu que notre groupe ne le votera pas. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe des député-e-s communistes et républicains.*)

**M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des finances.** Vous devriez aller à l'école de la modestie !

**M. le président.** La parole est à M. Gilles Artigues.

**M. Gilles Artigues.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, au nom du groupe UDF, je ne peux commencer mon propos sans rappeler à quel point notre exercice est difficile. Nous sommes, en effet, dans une situation de transition vers la mise en place totale de la LOLF, sans pour autant disposer des outils d'évaluation les plus pertinents.

Je sais qu'il s'agit d'aller vers davantage de transparence et d'efficacité, et que trois programmes, « Équipement de la défense », « Administration générale de l'État » et « Ville et logement », sont étudiés ici de manière presque expérimentale, pour la bonne cause, dirais-je. Souhaitons donc que le débat auquel nous allons nous attacher, à défaut d'être extrêmement précis et réellement parlant, nous permette de nous habituer au fonctionnement à venir mais surtout de peaufiner et de fixer définitivement les indicateurs de performance.

« Ville et logement » est une mission centrale dont l'objectif apparaît de plus en plus ambitieux : il s'agit aujourd'hui de combler une véritable faille sociale et urbaine, dont les manifestations sont multiples. Je n'en citerai que deux : les émeutes qui secouent sporadiquement nos banlieues et qui traduisent le mal-être et le sentiment d'exclusion de beaucoup de nos concitoyens, et le nombre croissant de sans-domicile fixe vivant qui dans des foyers, qui dans leur voiture – qu'ils aient ou non un emploi. Cela donne à la précarité un tout nouveau et dramatique visage.

Nous avons soutenu les efforts accomplis, les chantiers engagés par le Gouvernement, au travers des projets de loi de finances, de divers textes et, récemment, du projet de loi portant engagement national pour le logement. Mais la tâche est immense. La nouvelle organisation de la LOLF doit permettre de s'adapter à cette tâche et de remédier aux difficultés de la manière la plus efficace possible.

En matière de politique de la ville tout d'abord, les crédits consommés ont atteint 334,11 millions d'euros contre 422,89 millions prévus en loi de finances initiale ; cette baisse est imputable à la loi de finances rectificative, aux reports et aux annulations de crédits. Au final, le taux de

consommation de l'ensemble des crédits s'élève à 95 %. Ce taux est élevé, c'est bien, mais cela ne cache pas les problèmes en matière de rénovation urbaine.

Tout d'abord, les conseils généraux sont régulièrement sollicités par l'État lui-même, par l'intermédiaire des préfets, pour intervenir dans ce domaine : malheureusement, ils n'en ont pas la compétence.

**M. Augustin Bonrepaux.** Ni les moyens !

**M. Gilles Artigues.** Si le caractère approprié de ce niveau départemental est reconnu, ne faudrait-il pas alors revoir la répartition de ces compétences au profit des conseils généraux ? L'intérêt de la LOLF et de ses indicateurs de performance est de suggérer les solutions les plus efficaces. Malheureusement cette idée soulève une question bien délicate : si les départements assument de telles missions, le financement doit impérativement suivre. Or l'état des finances est déjà préoccupant.

Quelques mots sur la dotation de solidarité urbaine. Son attribution supplémentaire par la loi de cohésion sociale ne permet pas de couvrir plus de la moitié des coûts des programmes engagés.

**Mme la ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité.** Cela n'a rien à voir ! Ce sont des crédits de fonctionnement !

**M. Gilles Artigues.** Je voudrais aussi attirer votre attention, madame la ministre, sur le nouveau mode de calcul pour l'attribution de cette DSU qui est parfois moins favorable aux communes que le précédent. C'est le cas de la ville dont je suis l'un des adjoints au maire.

Cela entraîne des difficultés supplémentaires et rend assez inacceptable le discours de l'État, qui s'estime quitte de sa participation aux dépenses de fonctionnement dans nos quartiers, avec le versement de cette DSU. « À l'État le *hard*, aux villes le *soft* », entend-on souvent. Sous entendu : à l'État les crédits pour les grands aménagements urbains et aux communes les subventions pour les associations.

**Mme la ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité.** L'un n'empêche pas l'autre !

**M. Gilles Artigues.** Comme si les villes réalisaient une économie d'un côté pour la transférer de l'autre ! Ce raisonnement est souvent faux car l'on sait très bien que les communes participent parfois à parité avec l'État aux actions de renouvellement urbain.

Tout cela s'effectue dans un climat général de désengagement de l'État que ne peuvent, en matière de fonctionnement, que compenser partiellement les villes et je ne parle pas ici des difficultés supplémentaires rencontrées, par exemple, avec le FASILD.

Il faut, par ailleurs, souligner le manque de cohérence entre les différents ministères pour traiter des questions en matière de rénovation urbaine. Je ne prendrai qu'un exemple, assez édifiant : si une pharmacie – qui relève du ministère de la santé – est située dans un centre commercial qui doit être détruit puis réhabilité dans le cadre de la politique de la ville, toute l'opération est bloquée. Il faut remédier à ces blocages qui n'ont vraiment pas lieu d'être. De même, les procédures restent bien trop lourdes pour les villes qui décident courageusement de s'engager dans des programmes de rénovation urbaine. Beaucoup de communes sont volontaristes en la matière : c'est à vous, c'est à nous de les aider !

Enfin, nous sommes toujours dans l'attente des 100 millions d'euros annoncés au titre du volet « soutien aux associations ». Un décret du 3 novembre dernier annule,

semble-t-il, plus de 46 millions d'euros du budget 2005 pour la ville et la rénovation urbaine. Rien de pire pour les acteurs de terrain que d'entendre annoncer des crédits supplémentaires, de les attendre longtemps et de finir par constater qu'ils sont gelés ! C'est pourquoi les crédits supplémentaires destinés au Fonds d'intervention pour la ville et aux opérations « ville-vie-vacances » et « adultes-relais » doivent trouver une traduction concrète et rapide. L'attente est forte et là encore je peux en témoigner. Il ne s'agit pas seulement de reconnaître et d'affirmer haut et fort le rôle de ces acteurs de terrain, il faut aussi leur donner les moyens de leurs missions.

On peut également regretter qu'il ait fallu cette terrible crise de novembre pour prendre en compte ces besoins urgents. Nous savons que nous ne sortirons durablement nos quartiers de leurs difficultés que si nos actions sont équilibrées : agir sur le béton, c'est bien, c'est indispensable, mais il ne faut pas négliger l'humain.

À ce propos, nous serons attentifs à la nouvelle géographie de la politique de la ville pour les prochains contrats de ville, ou les dispositifs qui les remplaceront. On est en droit d'attendre une grande pertinence des territoires nouveaux dont les contours se dessinent en ce moment. Il faudra de l'ambition pour intervenir non seulement dans les secteurs prioritaires – ceux pris en compte, par exemple, par l'Agence nationale de rénovation urbaine – mais également dans ceux qui se fragilisent et dans lesquels on perçoit déjà, à travers plusieurs indicateurs, le besoin d'agir à titre préventif.

En matière de logement, la consommation des crédits en 2005 s'est élevée à 7,05 milliards d'euros contre 6,53 milliards prévus en loi de finances initiale. Le taux de consommation est donc lui aussi très élevé. Mais on regrettera cependant la part importante des reports de crédits, qui fausse la portée du vote au Parlement du plan de cohésion sociale et qui dépasse de 3 % le plafond autorisé par la LOLF. Représentant plus de 10 % des crédits entre 2004 et 2005, les reports de 2005 sur 2006 sont encore au même niveau, soit environ 123 millions d'euros.

Les objectifs du plan de cohésion sociale ne sont que partiellement atteints. Alors que 500 000 logements locatifs sociaux ont été annoncés sur cinq ans, dont 90 000 en 2005, un peu plus de 80 000 ont été effectivement réalisés.

On annonçait également la remise sur le marché de 100 000 logements vacants du parc privé en cinq ans : seuls 13 000 l'ont été en 2005. Deux cent mille logements à loyers maîtrisés doivent également être conventionnés sur toute la durée du plan. En 2005, on en a dénombré 28 000. Enfin, 100 000 places d'accueil et d'hébergement d'urgence doivent être créées sur cinq ans. Or, en 2005, ce sont 3 731 places supplémentaires qui ont été créées, ainsi que 2 400 places d'hébergement d'urgence et 3 000 places du plan hiver consolidées. Cela justifie certainement l'annonce faite le 1<sup>er</sup> septembre par le Premier ministre de consacrer une enveloppe exceptionnelle de 50 millions d'euros destinée à mettre en sécurité l'ensemble des structures d'hébergement collectif.

Les objectifs sont certes ambitieux et les résultats impressionnants en comparaison des années précédentes, mais les retards continuent de s'accumuler ; les années passent vite et les budgets se resserrent. Les crédits augmentent pourtant, là n'est donc pas uniquement le problème et on peut pointer du doigt, entre autres, des lourdeurs de procédure en matière de délivrance du permis de construire ou des problèmes de disponibilité du foncier.

Le projet de loi portant engagement national pour le logement, dont nous allons terminer l'examen sous peu, apporte des réponses à ces problèmes. Sans doute faudrait-il également revoir la répartition des aides entre la pierre et la personne, qui bénéficie principalement aux personnes : 5,179 milliards d'euros pour les aides personnelles contre seulement 1,170 milliard d'euros pour les aides à la pierre. Les premières ont augmenté de 68 % en onze ans et ont encore une fois été abondées par la loi de finances rectificatives pour 2005 à hauteur de 155,37 millions d'euros. Cet effort est louable, mais il ne doit pas se faire au détriment des aides à la pierre dont l'impact n'est sensible, pour l'essentiel, qu'à moyen et long terme. Il faut avoir le courage d'assouplir les conditions d'attribution des APL, tout en les réservant aux publics les plus fragiles.

Heureusement, nous constatons de bons résultats pour ce qui est du prêt à taux zéro, dont les montants maximums ont été revalorisés. Au final, ce sont plus de 200 000 PTZ qui ont été consentis en 2005 contre environ 80 000 en 2004. Le projet de loi portant engagement national pour le logement a poursuivi dans cette voie en augmentant encore les montants alloués, ce qui devrait permettre d'aller encore plus loin sur la bonne voie de l'accession sociale à la propriété.

Pour conclure, nous regrettons que, pour un grand nombre d'indicateurs prévus dans le projet annuel de performance pour 2006, les résultats pour 2005 ne soient pas disponibles. L'analyse n'en est que plus imparfaite, la comparaison plus difficile. Néanmoins, les efforts sont là. Il faut les maintenir tant les besoins sont cruciaux. Espérons donc que ce débat permettra d'affiner les critères et les moyens de l'évaluation, pour une plus grande transparence et une plus grande efficacité.

**M. le président.** La parole est à Mme Janine Jambu.

**M. Bernard Depierre.** Arrivera-t-elle à monter ?

**Mme Janine Jambu.** Vraiment, quelle grossièreté !

Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, c'est sur l'évaluation expérimentale en mode LOLF des crédits 2005 de la ville et du logement que l'on nous demande de nous prononcer aujourd'hui.

J'observe, à la lecture de l'annexe rédigée par les rapporteurs spéciaux, MM. Grosdidier et Scellier, qu'il s'agit essentiellement pour la majorité d'un exercice d'autocongratulation à propos de l'action gouvernementale dans les domaines de la ville et du logement.

Les lois Ville et rénovation urbaine, la loi de cohésion sociale et, dernier avatar, le texte engagement national pour le logement nous sont rappelés à grands renforts de description détaillée – de « ville-vie-vacances » à réussite éducative, des médiations sociales en tout genre aux équipes emplois-insertion – mais nous disposons de peu d'éléments quant à leur impact réel sur les quartiers et publics concernés.

L'adage populaire « tout ce qui brille n'est pas or » pourrait être converti en « tout cet étalage de dispositifs n'en fait pas l'efficacité. »

La meilleure mesure n'est-elle pas alors la réalité ? Dans ce cas, la lecture comparative du présent rapport et du rapport annuel sur le mal-logement présenté il y a quelques mois par la Fondation Abbé Pierre est éclairante.

Ainsi, sur les grands projets de remodelages des quartiers, la fondation s'interroge, comme nous l'avons fait ici à plusieurs reprises, sur le déficit de reconstruction et sur le non-respect du « un pour un » qui contribue, au final, à accroître le déficit en logements sociaux.

Le rapport de la commission des finances nous apprend que la démolition représente à elle seule 28 % des financements de l'ANRU. La Fondation Abbé Pierre est d'ailleurs dubitative sur « la réponse par l'urbain aux questions sociales » et souligne que « la pauvreté ne se dissout pas dans l'implosion des cités sacrifiées. »

En effet bien des choix économiques et sociaux qui sont en cause : ceux du patronat, qui ferme des établissements et délocalise des activités, même dans les secteurs employant de la main-d'œuvre qualifiée ; ceux aussi de votre gouvernement, qui stigmatise une partie de la population, privatise les services publics utiles à tous, précarise, à coups de CNE et de CPE, l'emploi des adultes et l'avenir des jeunes. Là résident les causes d'une paupérisation aggravée qui ne se dissout effectivement pas dans les miettes de béton.

Sauf à vous avoir mal compris, j'ai cru saisir que vos propres objectifs de rénovation urbaine ne seront pas atteints, puisque l'indicateur que constitue le parc de logements impactés dans le cadre de l'enveloppe globale prévue conduit à la projection de 128 326 démolitions et 121 170 constructions. Où sont les 200 000 à 250 000 logements annoncés ? De plus, selon le rapport, les délais de réalisation des opérations se révèlent optimistes.

Je veux enfin insister sur une pratique condamnée à juste titre par la commission, sans que cette condamnation nous garantisse pour l'avenir : la mise en réserve de crédits débloqués en fin d'exercice. Celle-ci met en difficulté l'activité associative, à rebours de la déploration affichée sur la perte du lien social, surtout chez la jeunesse, qu'a suscité le mouvement de révolte de novembre dernier.

Nous approuvons donc le rapporteur lorsqu'il dénonce la pratique budgétaire des gels de crédits et lorsqu'il indique qu'il serait inopportun de réaliser des économies substantielles au détriment du fonctionnement des services chargés de la politique de la ville ou des actions inscrites dans les contrats de ville. Les récentes annonces budgétaires, qui prévoient une baisse de 2,6 % des crédits consacrés à la mission ville-logement, ne peuvent que soulever des inquiétudes à cet égard.

J'en viens au volet logement du rapport.

Au regard de l'étendue des besoins dans le domaine du logement, du point de vue tant de l'extension du parc social que des aides à la personne, l'élément le plus choquant est l'importance des reports de crédits, qui représentent plus de 10 % de la dotation initiale, soit largement plus que les 3 % prévus dans la LOLF. Cela est dû, selon le rapporteur, à « un défaut persistant de réalisme sur les offres initiales » et pourrait entraîner « des annulations importantes et une baisse regrettable des moyens financiers consacrés à ce programme ». Regrettable, le mot est faible !

Concernant les aides à la personne, nous avons déjà maintes fois dénoncé la contradiction entre le constat officiel d'une amélioration des revenus des ménages et la réalité. Le taux d'effort augmente au contraire, sous l'effet de la hausse des loyers et des charges et de la stagnation du pouvoir d'achat. C'est d'une nette revalorisation des aides à la personne et de leur versement au premier euro, dont ont besoin les six millions de foyers bénéficiaires.

En 2005 a été annoncé le financement de 81 167 logements sociaux – 80 102 selon le site du ministère. À ce propos je reprends à mon compte les interrogations formulées par la Fondation Abbé Pierre dans le chapitre de son rapport intitulé « 500 000 logements sociaux... mais lesquels ? » J'en citerai un passage qui résume parfaitement notre propre analyse : « La production de 500 000 logements sociaux est une bonne chose. Mais cet objectif comptabilise des logements en prêt locatif social, qui peuvent difficilement être rangés dans cette catégorie, compte tenu de leur niveau de loyer. Dès lors l'offre sociale, les logements en prêt locatif à usage sociale, les PLUS, et les logements en prêt locatif aidé d'intégration, les PLAI, progresse plus modérément que ne l'annoncent les objectifs globaux et se trouve amputée des ventes et démolitions dont le nombre augmente. Au total, il n'y aura sans doute pas beaucoup plus de logements sociaux disponibles dans cinq ans qu'aujourd'hui pour répondre à la demande sociale, et certainement pas 500 000. » On ne peut mieux dire.

J'ajoute que l'acharnement mis par certains élus de votre majorité, qui s'est encore manifesté lors du récent débat sur la loi portant engagement national pour le logement, à modifier les dispositions de l'article 55 de la loi SRU pour se dégager autant que possible des obligations de construction sociale, est emblématique de cette politique d'apartheid social et territorial.

D'ailleurs, comme le souligne le rapport qui nous est soumis ce jour, les indicateurs révèlent que c'est dans les zones tendues, comme l'Île-de-France, que le taux de réalisation des objectifs est le plus faible, et que ce sont les communes qui ont le taux de logements sociaux le plus faible qui sont les moins solidaires. Il suffit pour s'en convaincre de considérer la politique des Hauts-de-Seine où l'on dégage, en de nombreux endroits, du foncier pour réaliser des opérations immobilières bénéficiant d'avantageux dispositifs fiscaux, tel que le dispositif Robien plutôt que pour faire du logement social.

Certains bailleurs même, avec le soutien de ce gouvernement et de cette majorité, se révèlent très mauvais élèves. Je pense à ICADE, filiale de la Caisse des dépôts, qui déconventionne à tour de bras afin de rentabiliser son parc en portant ses loyers au niveau du marché. Les dégâts sociaux sont considérables : cherté des loyers, menaces d'expulsion, report des anciens locataires d'ICADE sur la demande sociale locale et déséquilibre de l'occupation sociale du territoire communal. Ainsi Bagneux compte près de 3 000 logements ICADE.

Une telle attitude provoque la résistance des élus locaux, dont la détermination a été renforcée par l'annonce, dans le journal *La Tribune* qu'ICADE compte dans le même temps acquérir des actifs immobiliers très sécurisés et rentables, puisqu'il s'agit de résidences de service de très grand standing du Club Méditerranée.

Enfin le rétablissement du surloyer obligatoire généralisé et le nouveau conventionnement vont contribuer très largement à l'alourdissement des charges de logement des ménages et à la détérioration de la mixité sociale dans les quartiers où elle existe encore.

Alors que huit millions de personnes sont en état de « mal-logement » dans notre pays, le droit au logement n'est pas pour vous d'intérêt général. La volonté politique et les moyens manquent, ne serait-ce que pour tenir le rythme de vos annonces.

Nous reviendrons plus largement sur toutes ces questions au moment de présenter notre proposition d'un service public national du logement et à l'occasion du débat budgétaire à venir ; en attendant, nous ne pouvons vous donner quitus de l'utilisation des crédits 2005. (*Applaudissements sur les bancs du groupe des député-e-s communistes et républicains et du groupe socialiste.*)

**M. le président.** Je vous remercie...

**Mme Janine Jambu.** Sachez, monsieur le président, que le président de mon groupe sera informé de l'attitude du groupe UMP, et que j'attends des excuses de ce groupe. À défaut, je serai amenée à saisir le président de l'Assemblée nationale de ce fait.

**M. le président.** Il est vrai, madame Jambu, qu'un propos malheureux a été tenu.

**Mme Janine Jambu.** « Malheureux » n'est pas le mot.

**M. Didier Migaud.** C'est une grossièreté caractérisée !

**M. François Grosdidier, rapporteur spécial.** Ce n'est pas un propos du groupe !

**M. le président.** En effet, ce n'est pas du tout un propos du groupe.

**Mme Janine Jambu.** Dans ce cas, que la personne qui m'a insultée s'excuse ! Je répète que je n'hésiterai pas à saisir le président de l'Assemblée.

**M. le président.** C'est tout à fait votre droit, madame.

**Mme Janine Jambu.** Que cette personne ait au moins le courage de se présenter !

**M. Philippe Pemezec.** Il n'est pas là !

**M. Bernard Poussat.** Il est parti !

**M. le président.** Je crois que les mots qui ont été prononcés tout à l'heure ne méritent vraiment pas qu'on s'y attarde. Je le dis comme je le pense.

**M. Didier Migaud.** Cela mérite au moins un rappel à l'ordre.

**M. le président.** La parole est à Mme la ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité.

**Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité.** Monsieur le président, messieurs les rapporteurs, mesdames et messieurs les députés, je crois que tous ici vous reconnaissez que les enjeux liés à la politique de la ville sont une préoccupation majeure des élus et de l'ensemble des habitants des quartiers, ainsi que de l'ensemble de nos concitoyens. C'est un sujet majeur d'inquiétude des élus directement en prise avec ces difficultés, et je tenais à leur rendre hommage, ainsi qu'à chacun des acteurs du tissu associatif, dont je mesure chaque jour l'implication sur le terrain.

Un vibrant hommage a été rendu tout à l'heure à la politique de la ville menée par les différents gouvernements depuis 2002. Dès son arrivée à la tête du ministère chargé de la ville, Jean-Louis Borloo a eu à cœur de diagnostiquer l'état des quartiers ; cela, et notre propre expérience, aux uns et aux autres, nous a permis de nous rendre compte dès 2002 que certains de nos quartiers étaient en train de devenir des ghettos.

Ce constat a donné naissance à la loi de rénovation urbaine, que vous avez votée en 2003, et ce premier texte législatif d'importance a été très rapidement suivi par le plan de cohésion sociale, puis par la loi sur l'égalité des chances.

L'action interministérielle a également été relancée, et un comité interministériel s'est réuni le 9 mars dernier. Les outils de la politique de la ville ont été rénovés, par le biais de la création de l'agence nationale pour la rénovation urbaine, l'ANRU, et par celle aujourd'hui de son pendant, l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, l'ANCSEC. Des programmes sont actuellement lancés pour recentrer la direction interministérielle à la ville sur l'animation interministérielle et sur la coordination des crédits de droit commun. Le partenariat avec les collectivités est quant à lui renforcé, les contrats urbains de cohésion sociale, les CUCS, venant dès 2007 se substituer aux contrats de ville.

C'est dire si le Gouvernement a eu à cœur de mettre en place les outils propres à fournir des réponses aux difficultés quotidiennes.

Néanmoins ces textes seraient restés lettre morte sans accompagnement financier. Or l'évaluation de l'exécution des dépenses de ce programme met en évidence l'augmentation très nette des budgets consacrés l'année dernière aux politiques de la ville et du logement. Celle-ci marque la mobilisation du Gouvernement en faveur des quartiers défavorisés et, surtout, sa totale implication quand il s'agit de remédier à la crise du logement que traverse notre pays.

En ce qui concerne d'abord les crédits de la politique de la ville, nous avons tout d'abord stabilisé la consommation des crédits de paiement effectifs puisque globalement, elle a atteint 334 millions d'euros, soit un niveau équivalent à celui de l'année 2004.

À ces moyens inscrits dans le budget de l'État, s'ajoutent ceux du fonds de renouvellement urbain, le FRU, dont 100 millions d'euros ont été versés à l'ANRU en 2005, ce qui porte à 434 millions d'euros le total des crédits d'État consacrés à la politique de la ville en 2005, soit une augmentation de 16 % par rapport à 2004.

La baisse des moyens alloués au fonds d'intervention pour la ville, le FIV, que je ne conteste pas, doit être relativisée car les actions en matière éducative du FIV ont été financées dans le cadre des dispositifs de réussite éducative. Si on additionne les crédits consacrés à ces dispositifs aux moyens du FIV, on arrive à un montant de plus de 140 millions d'euros, soit plus qu'en 2004 pour la seule ligne destinée au FIV.

Cette modification de l'affichage budgétaire traduit la volonté du Gouvernement de mieux distinguer les objectifs et les orientations de la politique de la ville. Jusqu'ici, en effet, les moyens mis en œuvre au travers du FIV étaient indistinctement consacrés à des actions de nature très différente ; nous avons, suivant en cela une demande du tissu associatif, préféré orienter une partie de ces moyens vers la prise en charge de situations individuelles, alors que, jusqu'à présent, les actions financées sur les crédits du FIV étaient collectives.

Les équipes de réussite éducative visent en effet, à repérer les enfants en situation de fragilité et à leur apporter une réponse individualisée. Dès 2005, nous avions accordé au nouveau dispositif un budget de 62 millions d'euros, lequel n'a été dépensé qu'à hauteur d'un peu plus de la moitié. En effet la nouveauté que constitue ce dispositif exige un partenariat fort entre l'éducation nationale et l'ensemble des associations, qui s'est construit tout au long de l'année 2005. C'est d'ailleurs pour cette raison que j'ai demandé à la DIV de procéder à une évaluation des actions conduites par les premières équipes de réussite éducative, afin de disposer, à la rentrée de 2006, d'une modélisation susceptible d'être

concrétisée sur l'ensemble du territoire. Cette évaluation sera présentée le 29 juin, à l'occasion du colloque que nous organisons sur ce sujet.

Je tiens à souligner que les engagements de l'État au titre des contrats de ville ont été respectés. Le gouvernement que vous souteniez, monsieur Le Bouillonnet, s'était engagé sur un montant de 1,4 milliard d'euros pour les contrats de ville sur la période 2000-2006. Au total, près de 2,4 milliards d'euros étaient déjà engagés à la fin de 2005 ; c'est dire si le Gouvernement a voulu accompagner la politique de la ville et lui apporter les nécessaires subventions.

Il est un domaine que vous vous êtes bien gardé d'évoquer dans votre vibrant plaidoyer : celui de la réforme de la dotation de solidarité urbaine, la DSU. Pourtant elle a été, je le rappelle, accompagnée et soutenue par l'ensemble des associations d'élus et par de très nombreuses communes qui ont vu les avantages de cette subvention. Dès 2005, 808 communes ont bénéficié de la DSU, dont 192 – celles qui ont les plus grosses difficultés et sur lesquelles pèsent ces charges socio-urbaines qui leur font pratiquement commencer l'année dans une situation de déficit chronique –...

**M. Pierre Méhaignerie**, président de la commission des finances. Absolument !

**Mme la ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité.** ... ont vu leur dotation augmenter par rapport à 2004.

Le montant total de la DSU a été augmenté de 124,5 millions d'euros en 2005, ce qui représente une augmentation de près de 20 %. Sans la réforme, sa progression n'aurait été que de 35 millions d'euros. Les chiffres sont clairs et montrent bien l'importance de ce qui a été accompli.

M. le rapporteur souligne à très juste titre qu'il importe de regarder le bon usage qui est fait de cette réforme de la DSU en accompagnement de la politique de la ville et du suivi des associations. Il y a là, en effet, un effort à consentir, et je souhaite que nous puissions évaluer l'utilisation de cette aide par les communes et la manière dont elle a pu bénéficier aux publics les plus concernés. C'est la raison pour laquelle j'ai demandé à l'observatoire national des ZUS de l'évaluer plus concrètement dans son prochain rapport.

L'année 2005 a aussi été celle de la montée en puissance du programme national de rénovation urbaine. L'agence nationale de rénovation urbaine – l'ANRU – a débuté son activité à la mi-2004 et je tiens à saluer la détermination de toutes ses équipes, car elles ont réalisé en peu de temps un travail très intéressant.

L'année 2005 a également été caractérisée par un rythme de conventionnement très soutenu : 80 projets ont été conclus, après 69 en 2004. À la fin de l'exercice 2005, le comité d'engagement de l'agence avait approuvé 149 projets de rénovation urbaine, représentant un coût global de travaux de plus de 16 milliards d'euros.

Ces projets concernent 268 zones urbaines sensibles ou zones assimilées, dont 227 se situent dans 116 quartiers prioritaires, soit 60 % de ces quartiers. Plus d'un million et demi de nos concitoyens sont aujourd'hui concernés. Jamais un tel levier n'avait été mis en place : 59 000 constructions, 8 000 démolitions, 112 000 réhabilitations et 124 000 résidentialisations.

Je tiens à souligner les partenariats entre les collectivités et les bailleurs. La contrepartie en est une visibilité accrue sur les moyens financiers attendus, lesquels sont garantis sur toute la durée du programme.

Il importe de relever également les conséquences de ce programme sur l'emploi. En effet, l'ensemble de ces programmes a permis de relancer un secteur.

La volonté du Gouvernement a été de doter immédiatement l'agence des moyens nécessaires à son fonctionnement et cette volonté s'est traduite dans les faits.

Certains orateurs ont évoqué les annulations figurant dans le projet de loi de règlement qui vous est soumis. Qu'il s'agisse des équipes de réussite éducative ou de l'ANRU, ces annulations sont dues à des dispositifs innovants que nous avons souhaité pleinement doter dès leur début et dont la montée en charge a demandé plus de temps que prévu.

Encore faut-il relativiser le poids de ces annulations sur les actions menées dans les quartiers sensibles, puisque nous avons choisi de réaffecter une partie des crédits qui n'ont pas été utilisés par l'ANRU, soit 20 millions d'euros, à l'ANPE et au FASILD pour des actions en faveur des habitants de ces quartiers, qu'il s'agisse d'une opération de placement pour les jeunes des zones urbaines sensibles ou d'actions en faveur de l'intégration.

L'exécution des crédits « Ville » s'accompagne du développement de l'évaluation de la performance, dont les premiers résultats ont guidé le Gouvernement dans sa volonté de restructurer entièrement cette politique.

L'observatoire des ZUS nous permet de disposer d'une évaluation de notre politique complémentaire à celle que fournissent les objectifs et les indicateurs de la LOLF. Le bilan de cette politique nous a incités à en reconsidérer les moyens, la mise en œuvre et l'architecture. Nous avons ainsi tiré les leçons de l'expérience de 2005 dès cette année, en repositionnant les moyens d'intervention de la politique de la ville autour de deux piliers : le premier est l'augmentation du FIV, le second celle des programmes de réussite éducative.

Pour ce qui concerne les crédits du FIV, je tiens à insister sur l'effort que nous avons accomplis cette année pour qu'ils soient mis plus tôt à disposition, de telle sorte que les services déconcentrés soient en mesure de les déléguer aux associations dans les meilleurs délais. Je rappelle à cet égard que 85 % des crédits disponibles au titre du FIV ont été à disposition des services déconcentrés au cours du premier trimestre de 2006.

Nous avons certes, en cette première année d'application de la LOLF, encore des efforts à consentir quant aux délais qui s'écoulent entre le moment où ces crédits sont délégués et celui où nous obtenons les visas des contrôleurs financiers. Cependant nous pouvons affirmer que, lors de l'exercice 2007, nous devrions être en mesure de déléguer ces crédits dès la fin du mois d'avril.

L'autre élément qui me semble important est que nous avons, cette année, gagné deux mois et, surtout, permis aux associations d'avoir une seule délégation. En d'autres termes, nous avons mis fin à la politique consistant à déléguer le 30 octobre des crédits à des associations qui n'avaient plus le temps de les utiliser ou de mener les actions prévues. C'est dire si nous avons avancé et si, dans ce domaine, les marges de progrès, même s'il en existe encore, ont déjà été remplies en partie.

Pour ce qui concerne la politique du logement, je rappelle que 2005 a été la première année d'application de la loi relative au plan de cohésion sociale.

Dans votre intervention, la main sur le cœur, vous nous avez dit, monsieur Le Bouillonnet, que nous ne faisons rien et que ce plan était insuffisant.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Je n'ai pas dit ça !

**M. François Grosdidier, rapporteur spécial.** Si !

**Mme la ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité.** Pour autant, vous le savez bien, c'est à vous que revient le record historique de la non-production de logements. L'année historique, c'est l'exercice 2000.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Prenez donc plutôt 2001 !

**Mme la ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité.** Le retard pris est tel qu'il faut actuellement produire 450 000 logements par an si nous voulons durablement répondre aux attentes de nos concitoyens. Voilà le résultat.

Lorsque vous parlez, monsieur Le Bouillonnet, de logements sociaux ou des ménages les plus modestes, vous oubliez de regarder vos chiffres. Pour l'exercice 2000, le PLAI et le PLUS représentaient 42 262 logements, alors qu'en 2004, nous dépassions 68 000 et que nous en sommes à 76 990 en 2005.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Ces chiffres sont inexacts !

**Mme la ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité.** Voilà où sont les efforts ; voilà qui a agi !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** De PLAI supplémentaires ? C'est faux !

**Mme la ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité.** Il y a ceux qui parlent, et ceux qui font les choses : nous sommes passés de 70 500 logements en 2004 à plus de 80 000 en 2005, ce qui correspond à une augmentation de 40 % en trois ans. Voilà des chiffres !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Ces chiffres sont inexacts !

**Mme la ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité.** Le nombre de logements privés à loyers maîtrisés produits grâce aux aides de l'ANAH a, quant à lui, progressé de 17 000 en 2003, de 24 000 en 2004 et de près de 28 000 en 2005, soit une augmentation de plus de 60 % en trois ans. Le total des interventions classiques de l'ANAH a ainsi représenté 445 millions d'euros en 2005, contre 418 millions en 2004.

En plus de son programme d'interventions classiques, l'ANAH a été chargée d'une mission de traitement de la sécurité des structures d'hébergement collectif, pour laquelle elle a reçu 45 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Les opérations ont été initiées en 2005 et se poursuivent actuellement.

La réforme de l'accession sociale à la propriété porte ses fruits, avec notamment la création d'un nouveau dispositif de location-accession. Nous avons d'ailleurs relevé le plafond de ressources du dispositif et, surtout, simplifié les formalités à accomplir pour ces opérations. Cela permettra, comme l'a évoqué le président de la commission, de développer un dispositif particulièrement incitatif : 60 % des opérations actuellement réalisées à l'aide du nouveau prêt à taux zéro n'auraient pas pu être financées avec l'ancienne version de ce prêt.

Comme vous le disiez, monsieur Pemezec, les résultats parlent d'eux-mêmes : de 80 000 ménages aidés par l'État à devenir propriétaires en 2004, nous sommes passés en 2005

à plus de 200 000. Grâce au nouveau prêt à taux zéro ouvert à l'ancien, les ménages disposant de ressources modestes ont de nouveau la possibilité de devenir propriétaires dans des zones urbaines denses ou dans des centres villes où peu de nouveaux logements sont construits.

Enfin, pour ce qui concerne la lutte contre l'habitat indigne, un effort particulier a été mis en place dès 2005.

Par ailleurs, l'ordonnance sur la lutte contre le logement indigne, qui accélère et sécurise les procédures, a été promulguée. Le plan d'amélioration de la sécurité des structures d'hébergement collectif a été lancé et 50 millions d'euros y sont consacrés.

En outre, une mesure de revalorisation de 1,8 % des loyers plafonds des aides personnelles au logement a été appliquée au 1<sup>er</sup> septembre 2005. Cette mesure a permis de maintenir le taux d'effort des bénéficiaires des aides personnelles au logement autour de 25 % en 2005, et à moins de 20 % pour les bénéficiaires de minima sociaux.

Enfin, l'action permettra de réduire globalement le temps d'attente pour le logement social : tel est précisément l'objectif que nous visons aujourd'hui. Ainsi l'indicateur relatif au délai moyen d'attente pour l'obtention d'un logement locatif social, montre que le pourcentage de demandes d'un logement social dont le délai est supérieur à une fois et demie le délai moyen est en baisse dans toutes les zones par rapport à l'année 2004.

Certes, le chemin est encore long, mais il est important de consentir tous ces efforts. Depuis trois ans, après avoir réformé les outils et mis en place les financements, nous avons, avec Jean-Louis Borloo, souhaité redéfinir l'ensemble des orientations de la politique de la ville et du logement.

Monsieur le président de la commission des finances, j'ai bien entendu l'analyse par laquelle vous faites observer très légitimement que l'heure est venue de comparer le coût et de mesurer l'efficacité de nos politiques. C'est résolument le chemin sur lequel nous nous sommes engagés, parce que c'est celui qui nous permettra d'agir en profondeur, donc de renforcer notre cohésion sociale dans les quartiers comme sur l'ensemble du territoire. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*)

#### Discussion des articles du projet de loi

**M. le président.** Nous abordons maintenant l'examen des articles du projet de loi dans le texte du Gouvernement.

#### Article 1<sup>er</sup>

**M. le président.** Sur l'article 1<sup>er</sup>, je suis saisi d'un amendement n° 4, visant à supprimer l'article.

La parole est à M. Charles de Courson, pour soutenir cet amendement.

**M. Charles de Courson.** Monsieur le ministre délégué au budget, comme plusieurs autres amendements que j'exposerai successivement, il s'agit d'un amendement d'appel. En effet, ainsi que je l'ai longuement exposé dans la discussion générale sur le projet de loi de règlement, le document qu'on nous demande de voter pose plusieurs problèmes en ce qui concerne la sincérité des comptes.

Le premier exemple en matière de recettes, d'ailleurs dénoncé dans le rapport de la Cour des comptes, est le fait qu'il faudrait définir des procédures explicites pour les prélèvements sur la trésorerie d'organismes liés à l'État et éviter que, comme on le voit depuis des années, pour améliorer le

solde budgétaire, on opère le 31 décembre – voire dans la période complémentaire – divers prélèvements, par exemple 100 millions supplémentaires sur la COFACE, qui n'étaient pas prévus dans la loi de finances rectificative. On peut se demander à quoi sert cette dernière !

Je souhaite donc recevoir du Gouvernement des explications sur ce point, et savoir ce qu'il envisage de faire pour éviter de telles manipulations sur les recettes.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur général de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan pour donner l'avis de la commission.

**M. Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.** La commission allait émettre un avis défavorable sur cet amendement, mais M. de Courson l'a retiré.

Depuis une dizaine d'années, on assiste chaque année à l'inscription d'une recette non fiscale au titre de la COFACE, car le système de garantie s'est considérablement amélioré.

Le principe de l'inscription d'une recette ne peut donner lieu contestation. M. de Courson conteste le fait que cette recette est très difficile à prévoir à l'avance, car tout dépend du montant de garantie effectivement appelé auprès de la COFACE. Ce montant de recettes est donc prévu en loi de finances initiale, puis ajusté en loi de finances rectificative. Or, dans le cas présent, il a été de nouveau réajusté en exécution, d'une centaine de millions d'euros.

Il faudrait certes éviter des ajustements de ce genre en exécution après la loi de finances rectificative. Sur l'essentiel cependant – c'est-à-dire l'inscription d'une recette provenant de la COFACE –, la commission des finances ne pouvait que le constater, puisqu'il existe chaque année de telles recettes dans le budget. C'est pourquoi nous allions donner un avis défavorable.

Il est toutefois vrai, monsieur le ministre, qu'il y a parfois, en exécution, une légère différence par rapport à la prévision réajustée en loi de finances rectificative.

**M. le président.** La parole est à M. le ministre délégué au budget et à la réforme de l'État, porte-parole du Gouvernement, pour donner l'avis du Gouvernement.

**M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'État, porte-parole du Gouvernement.** Monsieur de Courson, voilà bien longtemps que cela fonctionne ainsi. On peut, certes, le regretter parce qu'il en résulte une différence entre le montant annoncé et le solde final.

Cela étant, il convient de rappeler que nous sommes sur le volet recettes et non sur le volet dépenses. J'appelle votre attention sur ce point car j'ai toujours à cœur de veiller, dans les engagements personnels que je prends vis-à-vis de votre assemblée, à maintenir la dépense au montant autorisé par le Parlement, alors que je ne peux pas prendre le même engagement en matière de recettes : cela vaut évidemment, par nature, pour les recettes fiscales, par exemple, mais aussi pour ces prélèvements sur les trésoreries d'organismes liés à l'État, lesquelles ont forcément, en loi de finances initiale, un caractère évaluatif.

**M. Charles de Courson.** Le montant en cause avait été réajusté en loi de finances rectificative, et vous en avez encore rajouté il y a quelques jours !

**M. le ministre délégué au budget et à la réforme de l'État.** Certes, mais vous savez que cela relève de la responsabilité du Gouvernement qui en a la possibilité.

**M. Charles de Courson.** En droit, oui.

**M. le ministre délégué au budget et à la réforme de l'État.** Et en bonne gestion aussi.

Je sais que vous êtes très critique sur tout ce que je fais en tant que ministre du budget, mais, monsieur de Courson, je suis persuadé que si vous étiez à ma place, vous n'auriez vous-même pas d'autre solution, et je ne serais pas du tout critique sur le fond. Le Gouvernement a besoin de ce type d'éléments d'ajustement. C'est pourquoi j'émet un avis défavorable à votre amendement.

**M. Charles de Courson.** Je le retire, monsieur le président.

**M. le président.** L'amendement n° 4 est retiré.

Je mets aux voix l'article 1<sup>er</sup>.

*(L'article 1<sup>er</sup> est adopté.)*

## Article 2

**M. le président.** J'en viens à l'amendement n° 5, qui tend à supprimer l'article 2.

La parole est à M. Charles de Courson, pour le défendre.

**M. Charles de Courson.** Cet amendement concerne une opération qui est dénoncée par la Cour des comptes.

L'agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole – l'ACOFA – a effectué, le 5 janvier 2006, un remboursement de 5,9 milliards à l'État, considéré comme un règlement réciproque entre l'État et une entité publique au sens du décret du 14 mars 1986, et à ce titre rattaché à la gestion de 2005. Cependant, ce remboursement a été accompagné, le même jour, d'un nouveau tirage, enregistré quant à lui en gestion 2006.

Dans un souci de respect du principe de sincérité budgétaire, il serait souhaitable de mettre fin à de telles pratiques. Le Gouvernement pense-t-il encore continuer cette année et les années suivantes ce genre de manipulations ou envisage-t-il de réformer le système ?

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Gilles Carrez, rapporteur général.** Avis défavorable. Je suis totalement en désaccord avec l'analyse de M. de Courson ainsi qu'avec celle de la Cour des comptes. En effet, l'ACOFA centralise la trésorerie des différents organismes qui reçoivent les fonds européens au titre de la politique agricole commune et qui ensuite les distribuent aux agriculteurs.

Cet organisme central a besoin de l'assistance de l'État dans la gestion de sa trésorerie parce que les flux des versements des organismes européens sont aléatoires et ne correspondent pas toujours aux dépenses qu'il faut effectivement financer. L'État est donc conduit à lui accorder des avances très régulièrement.

Lors de la journée complémentaire en début 2006, l'ACOFA a remboursé à l'État ce qu'elle lui devait au titre de l'exercice 2005, mais, comme elle était en manque de trésorerie parce qu'elle n'avait pas reçu les fonds européens, l'État lui a versé une avance. Il est malheureux que les deux opérations aient eu lieu le même jour – je ne le conteste pas, monsieur de Courson –, mais il s'agit typiquement d'une opération de trésorerie destinée au pilotage du solde budgétaire.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. le ministre délégué au budget et à la réforme de l'État.** Monsieur le rapporteur général, je vous remercie de l'excellent exposé que vous venez de faire : il est très clair et permet de répondre aussi bien aux objections de M. de Courson qu'à celles de la Cour des comptes. Je fais évidemment la même analyse que vous sur ce sujet.

Je rappelle que l'ACOFA reçoit des avances de trésorerie, qui correspondent au préfinancement par l'État des aides communautaires agricoles. À partir du moment où la Commission a changé la règle du jeu en ce qui concerne la gestion du calendrier, il a fallu nous adapter. Il relevait en effet de ma responsabilité d'assumer, de manière aussi concrète et pragmatique que possible, ce changement de règle du jeu.

Cette opération est parfaitement régulière. J'ajoute qu'elle n'a aucune incidence sur le déficit maastrichien.

**M. Gilles Carrez, rapporteur général.** Exactement !

**M. le ministre délégué au budget et à la réforme de l'État.** Je tiens à le souligner parce que certaines insinuations ont pu faire croire que cela aurait eu des incidences réductrices sur le déficit.

**M. Charles de Courson.** Ce sont les commentaires de certains journalistes.

**M. le ministre délégué au budget et à la réforme de l'État.** Je ne vous ai pas mis en cause, monsieur de Courson.

**M. le président.** La parole est à M. Didier Migaud.

**M. Didier Migaud.** Je veux indiquer à M. le ministre et à M. le rapporteur général que nous sommes en total désaccord avec le raisonnement qu'ils viennent de tenir. Comme M. de Courson, nous considérons qu'un certain nombre d'opérations sont irrégulières et contraires au principe de sincérité budgétaire posé par la LOLF.

Je ne reprendrai pas – puisque nous avons déjà eu l'occasion d'en débattre, monsieur le ministre – tout le raisonnement de la Cour des comptes, mais je crois qu'il est objectif et que certains décrets sont totalement incompatibles avec la LOLF. Il serait tout à fait nécessaire et urgent que le Gouvernement modifie ces textes comme l'y invite la Cour des comptes. On ne peut admettre que des décrets soient considérés comme ayant une valeur égale à la loi organique. Il faut un toilettage de nos textes pour que des mesures de ce genre ne puissent plus être prises à l'avenir.

Je ne réinterviendrai pas sur chacun des amendements, tout à fait pertinents, de notre collègue Charles de Courson. Nous avons pour notre part choisi une autre méthode que la sienne, compte tenu du blocage de la commission des finances et du ministre du budget : je confirme que nous saisissons le Conseil constitutionnel sur l'ensemble de ces procédures.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur général.

**M. Gilles Carrez, rapporteur général.** Monsieur Migaud, je dois vous apporter une précision : pendant la précédente législature, comme d'ailleurs au début de celle-ci, des recettes et des avances ACOFA étaient enregistrées en exécution. Vous faites semblant de découvrir quelque chose qui a toujours existé.

**M. Didier Migaud.** Depuis est intervenue la LOLF !

**M. Gilles Carrez, rapporteur général.** En revanche, désormais, on doit s'efforcer de prévoir en LFI ladite recette ACOFA, ce qui constitue un indéniable progrès. Ne faites pas semblant de découvrir aujourd'hui ce qui s'est produit dans toutes les lois de finances depuis que l'ACOFA existe.

**M. Didier Migaud.** Ce n'est pas une raison !

**M. le ministre délégué au budget et à la réforme de l'État.** Et vous n'avez rien dit à l'époque, monsieur Migaud !

**M. Didier Migaud.** Je répète que depuis nous avons adopté la LOLF !

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 5.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 2.

*(L'article 2 est adopté.)*

### Article 3

**M. le président.** La parole est à M. Charles de Courson, pour soutenir amendement n° 6 qui tend à supprimer l'article 3.

**M. Charles de Courson.** Il s'agit probablement de l'amendement le plus important de tous ceux que j'ai présentés, parce que si rien n'est fait, nous verrons réapparaître cet article dans la loi de règlement pour 2006.

En application de la loi organique, le Gouvernement a supprimé le BAPSA, lequel n'était d'ailleurs qu'un faux budget annexe. Au 1<sup>er</sup> janvier 2005, il enregistrait un déficit cumulé de 3,2 milliards, mais, au lieu de conserver ce déficit dans celui du budget de l'État et de procéder au transfert avec un solde nul, il a transféré le BAPSA au FFIPSA, établissement public créé *ad hoc*, avec sa dette.

**M. Didier Migaud.** Eh oui !

**M. Charles de Courson.** Comme le BAPSA devenu FFIPSA est en déséquilibre de 1,7 à 1,9 milliard chaque année, à la fin de 2005 on n'en était plus à 3,2 milliards de déficit mais à 5 milliards.

Étant l'ancien rapporteur du BAPSA, je suis intervenu à de très nombreuses reprises pour souligner qu'on ne pouvait pas continuer ainsi, d'autant que le déficit annuel représente *grosso modo* 10 % du montant des prestations sociales agricoles. Qu'à cela ne tienne, le Gouvernement a décidé de reprendre la moitié des 5 milliards de déficits cumulés, et il a déposé un amendement pour cela, mais comment a-t-il comptabilisé dans la loi de règlement pour 2005 cette somme de 2,5 milliards, qui était bien une dépense ? Il a considéré qu'il s'agissait d'une opération de trésorerie !

Comme en 2006 ce déficit va encore s'accroître de 1,7 à 1,9 milliard puisque aucune décision à ce jour n'a encore été prise – la FNSEA a même quitté le groupe de travail, estimant qu'il n'était pas sérieux de continuer à palabrer pour rien –, le déficit sera d'environ 4,2 milliards à la fin de 2006. Le futur gouvernement va-t-il nous proposer le même mécanisme dans la loi de règlement pour 2006 ? Ce serait insensé ! Il y a un déficit constaté : il faut le comptabiliser comme une dépense du budget de l'État.

J'appelle votre attention sur le fait que cette loi de règlement est la dernière dans laquelle le principe de sincérité ne s'applique que politiquement, pas juridiquement.

**M. Didier Migaud.** Mais si !

**M. Charles de Courson.** Le Gouvernement va-t-il encore préconiser pour la prochaine loi de règlement une telle opération à hauteur de 4,2 à 4,4 milliards pour dissimuler la réalité du déficit budgétaire ? Et, surtout, quelles mesures de redressement va-t-il prendre pour le FFIPSA, c'est-à-dire pour équilibrer les comptes sociaux des exploitants agricoles ?

**M. Didier Migaud.** Très pertinent !

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Gilles Carrez, rapporteur général.** Nous avons rejeté cet amendement, que M. de Courson avait d'ailleurs retiré en commission.

Le sujet est très grave. Le déficit du BAPSA a toujours été un véritable casse-tête. Je rappelle qu'en juillet 2002 – beaucoup s'en souviennent ici –,...

**M. Michel Bouvard.** Ah oui !

**M. Gilles Carrez, rapporteur général.** ... quand nous avons dû faire une loi de finances rectificative parce que les comptes du budget initial ne reflétaient pas la réalité, nous y avons inscrit plusieurs dispositions d'affectation de recettes au BAPSA tant son déficit était important. M. Migaud doit s'en souvenir aussi. Monsieur de Courson, vous avez tout à fait raison de souligner que, à l'occasion de la transformation du BAPSA en FFIPSA liée à la mise en place de la loi organique et au fait qu'il fallait traiter ce problème de déficit, un énorme effort a été accompli par le Gouvernement et par notre majorité.

**M. le ministre délégué au budget et à la réforme de l'État.** Oui !

**M. Gilles Carrez, rapporteur général.** Nous avons apuré plus de la moitié du déficit cumulé – vous venez d'ailleurs de le reconnaître – en lui affectant des droits sur le tabac. Nous avons vraiment été au maximum de ce que nous pouvions faire.

Ensuite, au plan technique, vous dites, monsieur de Courson, que le déficit restant de 2,5 milliards aurait dû être traité de façon budgétaire, donc transiter par le budget de l'État. Permettez-moi de souligner que, à ce sujet aussi, je suis en désaccord avec vous ainsi qu'avec l'analyse de la Cour des comptes.

Cette dernière reconnaît cependant que la ligne de partage entre une opération budgétaire, présente comme telle dans le budget de l'État, et une opération de trésorerie, n'est pas très nette et qu'il faudra, dans le cadre des travaux du Parlement, la clarifier.

Toujours est-il que l'article 26 de la LOLF permettait de traiter cette opération comme une opération de trésorerie, et c'est le choix que le Gouvernement a fait, dans la plus grande transparence. Nous avons eu, dans cet hémicycle, un long débat sur la loi de finances rectificatives de 2005, dans lequel M. de Courson est intervenu. Du reste, les 2,5 milliards d'euros qui ont été inscrits dans la dette de l'État ne sont pas passés à la trappe : ils figurent explicitement dans le tableau de financement de la dette de l'État.

**M. Charles de Courson.** Forcément !

**M. Gilles Carrez, rapporteur général.** Toutefois, je le répète, le Gouvernement, ainsi que la majorité qui a longuement débattu du sujet, ont fait le choix de traiter cette opération en trésorerie.

Il reste néanmoins un problème, monsieur le ministre : le déficit subsiste,...

**M. Didier Migaud.** Eh oui !

**M. Gilles Carrez, rapporteur général.** ... et notre collègue Yves Censi est chargé d'animer une réflexion sur ce sujet difficile, dont chacun espère qu'elle aboutira.

Cela étant je vous assure, monsieur de Courson, qu'entre 2002 et aujourd'hui, la majorité a pris ses responsabilités et réglé en partie ce problème récurrent du BAPSA, devenu FFIPSA.

**M. Didier Migaud.** « En partie » ! Quel aveu !

**M. Gilles Carrez, rapporteur général.** Avis défavorable, donc, sur cet amendement.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. le ministre délégué au budget et à la réforme de l'État.** Avis défavorable également.

Gillez Carrez a bien rappelé les enjeux du débat. J'aurais quant à moi souhaité que l'on salue l'effort accompli.

**M. Gilles Carrez, rapporteur général.** Tout à fait !

**M. le ministre délégué au budget et à la réforme de l'État.** En effet on ne trouve pas 2,5 milliards pour réduire une dette sous les sabots d'un cheval !

Vous critiquez, monsieur de Courson, la modalité technique que nous avons retenue. Celle-ci a tout de même sa cohérence : s'agissant de dettes, il n'était pas aberrant d'opter pour une opération de reprise de dette.

**M. Gilles Carrez, rapporteur général.** Et cette opération est parfaitement régulière !

**M. le ministre délégué au budget et à la réforme de l'État.** En effet !

Plus de la moitié de cette dette a ainsi été résorbée mais, j'en conviens, monsieur de Courson, il faut maintenant évoquer l'avenir. Pour ce faire, je vous donne rendez-vous à l'automne. Au reste, le sujet relève sans doute au moins autant du PLFSS que du PLF, mais peu importe, je le suis de très près.

Le rapport du groupe de travail piloté par M. Chadelat, auquel M. Censi participe activement – et je salue son remarquable travail – nous permettra, je l'espère, de trouver des solutions qui rassurent tout le monde. Le sujet est en effet très sensible, et je sais que vous y êtes très attaché, comme nous le sommes tous dans cet hémicycle.

Cependant, je le répète, je considère que la disposition que nous avons retenue est parfaitement conforme aux règles de bonne gestion.

**M. le président.** La parole est à M. Charles de Courson.

**M. Charles de Courson.** Vous voyez bien, monsieur le ministre, que, derrière cette question, se pose en réalité celle de la sincérité des lois de règlement.

Imaginons que l'on crée, comme certains le souhaitent, une caisse des pensions des personnels civils et militaires de l'État, et que cette caisse, autonome juridiquement, accuse un déficit : votre tour de passe-passe qui consiste à faire passer les déficits en opérations de trésorerie escamoterait alors le déficit des pensions dans le solde budgétaire de l'État !

**M. Didier Migaud.** Eh oui !

**M. Charles de Courson.** Il est donc clair qu'il s'agit d'un problème de fond qui va bien au-delà de la seule gestion du FFIPSA.

Son déficit résulte bien, en effet, de la différence entre des recettes réelles et des dépenses qui ne le sont pas moins. On ne peut pas le dissimuler ainsi dans la dette publique, puisqu'il faut bien s'endetter du montant de la dette d'un tiers que l'on reprend : voilà l'enjeu !

Au lieu d'afficher cette opération comme une dépense budgétaire, ce qui permettrait de clarifier les choses, vous laissez croire à la représentation nationale qu'il s'agit d'une opération de trésorerie, que la situation n'est pas si grave et que cela n'affecte guère le budget de l'État, car seuls les intérêts de la dette – 3,2 % de 2,5 milliards – apparaissent dans celui-ci. Il est vrai que vous auriez pu aller plus loin en finançant les intérêts de la dette par des dettes non capitalisables, mais nous sommes aujourd'hui tenus de provisionner.

Je dénonce donc une sorte d'ingénierie budgétaire qui dissimule la réalité. Je la dénonce d'ailleurs depuis des années, sous cette majorité comme sous l'ancienne. M. Migaud, qui était rapporteur général, peut témoigner de ce que je disais à propos de la sous-estimation des recettes et des dépenses du BAPSA. On dissimulait alors un déficit d'un milliard et je crois d'ailleurs que je sous-estimais ce chiffre, puisque ce déficit a atteint 1,2 milliard en 2002.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 6.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 3.

*(L'article 3 est adopté.)*

#### Articles 4, 5 et 6

**M. le président.** Les articles 4, 5 et 6 ne faisant l'objet d'aucun amendement, je vais les mettre successivement aux voix.

*(Les articles 4, 5 et 6, successivement mis aux voix, sont adoptés.)*

#### Article 7

**M. le président.** Nous en venons à l'amendement n° 7, qui vise à la suppression de l'article 7.

La parole est à M. Charles de Courson, pour défendre cet amendement.

**M. Charles de Courson.** Il s'agit encore d'un vieux sujet : celui des relations entre l'État et les organismes de sécurité sociale.

Mon amendement, d'ailleurs, reste en deçà de ce que la Cour des comptes nous a appris : au 31 décembre 2005, le montant des dettes nettes de l'État à l'égard des organismes de sécurité sociale s'élevait en effet à 4,4 milliards d'euros, soit, de mémoire, une augmentation de 1,2 milliard.

Ces dépenses n'étant pas comptabilisées dans le budget, la loi de règlement perd tout son sens. Quand la Cour des comptes, l'an prochain, devra certifier la loi de règlement pour 2006, elle ne manquera pas de proposer la mise en réserve de ces sommes.

**M. Didier Migaud.** En effet !

**M. Charles de Courson.** La question posée à ce gouvernement comme aux gouvernements futurs est donc la suivante : quand comptabilisera-t-on les dettes réelles de l'État à l'égard de la sécurité sociale ?

Si l'on arrêta de rembourser les organismes de sécurité sociale, qui sont maintenant en droit constaté, cela ferait apparaître un déficit de trésorerie dans leurs seuls comptes, auquel rien ne correspondrait dans ceux de l'État. Ce serait totalement incohérent !

Il faut comptabiliser toutes les dépenses, même en cas de retard de paiement, comme on le fait dans les entreprises. Par l'amendement n° 7, je propose donc de supprimer cet article 7 pour revenir à la sincérité budgétaire.

**M. le président.** Quelle est l'avis de la commission ?

**M. Didier Migaud.** Embarrassé ! *(Sourires.)*

**M. Gilles Carrez, rapporteur général.** La commission a repoussé cet amendement, tout en reconnaissant sa pertinence.

Ce problème a longuement été évoqué hier matin, monsieur le ministre, au sein du conseil d'orientation des finances publiques, lequel a pour mission de consolider l'architecture financière de l'État, de la sécurité sociale ou des collectivités locales.

Il est vrai, monsieur de Courson, que la sécurité sociale a des créances envers l'État, pour des montants même supérieurs à ceux que vous évoquez, puisqu'elles concernent aussi d'autres branches que l'assurance-maladie.

**M. Charles de Courson.** Et réciproquement : l'État a aussi des créances sur la sécurité sociale.

**M. Gilles Carrez, rapporteur général.** En effet, c'est ce que j'allais vous dire. Par exemple, l'État a une créance, toujours non recouvrée, de 1,2 milliard d'euros à l'égard de l'UNEDIC.

Il est important de ne pas faire grossir ces flux de trésorerie.

**M. Charles de Courson.** Ils sont en constante augmentation !

**M. Gilles Carrez, rapporteur général.** À cet égard je rappelle amicalement à M. Migaud et à M. Bonrepaux qu'il a fallu inscrire trois primes de Noël dans la loi de finances rectificative de 2002 car l'État n'avait pas remboursé la prime de Noël versée par la caisse d'allocations familiales.

Ces pratiques ne sont donc pas nouvelles. Quoi qu'il en soit, comme chacun en a convenu hier matin, y compris les ministres, il faut essayer de limiter ces créances réciproques et de court terme entre la sécurité sociale et l'État.

Gardons-nous néanmoins, monsieur de Courson, de considérer que l'État est toujours débiteur à l'égard de la sécurité sociale. Je désapprouve ainsi l'idée que le budget de l'État doit compenser à l'euro près. Au reste, jusqu'à cette année, les exonérations de charges patronales, par exemple, transitaient par le budget de l'État : elles étaient prises en charge par la sécurité sociale, laquelle était ensuite remboursée par l'État.

Nous aurons une réflexion approfondie, ligne par ligne, sur ce thème, dans le cadre du conseil d'orientation des finances publiques, afin de trouver les moyens de réduire ces flux entre la sécurité sociale et l'État.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. le ministre délégué au budget et à la réforme de l'État.** Défavorable également, même si la question de M. de Courson est tout à fait fondée, et qu'elle montre que le débat sur les finances publiques mûrit.

**M. Gilles Carrez, rapporteur général.** C'est vrai : nous progressons.

**M. le ministre délégué au budget et à la réforme de l'État.** J'ai pu m'en rendre compte, hier matin, à l'occasion de la conférence des finances publiques. Il était particulièrement intéressant de voir réunis autour de la table – même si des désaccords apparaissent ici ou là – les représentants de l'État, des organismes de sécurité sociale et des collectivités locales, afin de débattre des moyens de mieux maîtriser la dépense publique et de la rendre plus efficace. C'est une nouveauté capitale.

Ces considérations ne sont pas si éloignées des préoccupations immédiates qu'elles paraissent : certes, les mécanismes dont nous débattons ne sont pas parfaits, et il faut les améliorer. Il n'en sont pas pour autant, je m'empresse de le souligner, irréguliers : ils ont cours depuis des années, et il faut bien que nous procédions aux ajustements de trésorerie nécessaires.

**M. Charles de Courson.** À partir de l'année prochaine, ils seront irréguliers !

**M. Didier Migaud.** Ils le sont déjà !

**M. le ministre délégué au budget et à la réforme de l'État.** Vous en débattrez plus tard, monsieur de Courson et monsieur Migaud : le CSA arbitrera dans le décompte des temps de parole ! *(Sourires.)*

**M. Charles de Courson.** Je suis indépendant !

**M. le ministre délégué au budget et à la réforme de l'État.** C'est nouveau, ça vient de sortir ! En tout cas, vous êtes indépendant du Gouvernement, dont je ne vous ai jamais entendu dire de bien : de ce point de vue, le CSA a vu juste ! *(Sourires.)*

Ces ajustements, je le répète, ne sont pas irréguliers, mais nous sommes d'accord sur l'importance de ce débat.

Je veux aussi rappeler, malgré l'heure tardive, que la Cour des comptes a souligné de nombreux aspects positifs de notre gestion, notamment sur l'absorption des reports et la présentation de comptes réguliers.

Enfin, se pose aussi le problème de la gestion de certaines allocations, l'allocation aux adultes handicapés, l'aide pédagogique individuelle et les aides au logement notamment. Avec M. Bas, nous avons décidé de les soumettre à des audits : équité et efficacité de la dépense publique doivent aller de pair. Dès l'automne prochain, nous proposerons des réflexions nouvelles sur ces questions qui incluront celles de M. de Courson, s'il en est d'accord. En attendant, j'invite l'Assemblée à repousser l'amendement n° 7.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 7.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 7.

*(L'article 7 est adopté.)*

#### Articles 8 et 9

**M. le président.** Les articles 8 et 9 ne font l'objet d'aucun amendement.

Je mets aux voix l'article 8.

*(L'article 8 est adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 9.

*(L'article 9 est adopté.)*

#### Article 10

**M. le président.** L'amendement n° 3 de M. Carrez est rédactionnel et le Gouvernement y est favorable.

Je le mets aux voix.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 10, modifié par l'amendement n° 3.

*(L'article 10, ainsi modifié, est adopté.)*

#### Article 11

**M. le président.** La parole est à M. Charles de Courson, pour soutenir l'amendement n° 8, qui vise à la suppression de l'article 11.

**M. Charles de Courson.** Mon amendement n° 8 concernait l'utilisation de la CADES par l'État pour masquer les déficits. Au terme d'un combat que je mène depuis six ans, cette ultime tentative m'apparaît inutile. Je retire donc cet amendement.

**M. le président.** L'amendement n° 8 est retiré.

Je mets aux voix l'article 11.

*(L'article 11 est adopté.)*

#### Articles 12 et 13

**M. le président.** Les articles 12 et 13 ne font l'objet d'aucun amendement.

Je mets aux voix l'article 12.

*(L'article 12 est adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 13.

*(L'article 13 est adopté.)*

#### Après l'article 13

**M. le président.** Je suis saisi de plusieurs amendements portant articles additionnels après l'article 13.

La parole est à M. Charles de Courson, pour défendre l'amendement n° 9.

**M. Charles de Courson.** Quand nous avons rédigé le projet de loi organique qui est devenu l'actuelle loi organique, nous nous sommes demandé si la loi de 1922 était compatible avec la LOLF. J'ai toujours soutenu la thèse qu'elle ne l'était pas.

C'est lors d'une grande crise financière de l'État français qu'a été créé, pour le ministère des finances, un système de contrôle des dépenses engagées. De ce fait, je le rappelle pour ceux qui, n'étant pas spécialistes des finances publiques, ne le sauraient pas, le ministre des finances a, dans chaque ministère, un représentant qui peut viser toutes les pièces et bloquer toutes les dépenses.

J'étais donc favorable à la suppression de ce système. Sous la majorité de l'époque, M. Migaud, qui était alors rapporteur général, avait convenu que j'avais raison mais qu'il valait mieux attendre. M. Carrez dit un peu la même chose,

et envisage, lui aussi, un changement, à terme. En effet, le ministère des finances dispose, par ce système, de quelques éléments de pression sur les autres ministères.

La goutte d'eau qui a fait déborder le vase, c'est l'audition des représentants du ministère de la défense, à laquelle nous avons procédé. Comme nous nous étonnions qu'il y ait 2 milliards de reports de charges au 31 décembre 2005 – en réduction d'ailleurs par rapport à la fin de 2004 où ils étaient alors de près de 3 milliards – nous leur avons demandé comment ils avaient pu engager de telles dépenses sans disposer des crédits nécessaires, puisqu'ils avaient été gelés et bloqués. Ils nous ont répondu que les crédits n'étaient pas gelés et que le contrôleur financier leur avait fait savoir – Gilles Carrez pourra le confirmer – en septembre, qu'ils n'auraient pas les crédits votés par le Parlement. Comme, entre-temps, ils avaient été engagés, on se retrouvait donc avec 2 milliards de reports de charges, soit, en réalité, 2 milliards de déficit supplémentaire ! C'est ainsi, en tout cas, que cela apparaîtrait dans les comptes correctement tenus d'une entreprise.

Que l'on gèle des crédits, soit, puisque la LOLF prévoit que, dès le vote de la loi de finances, il peut y être inscrit quels crédits sont gelés et pour quels montants. En revanche il n'est pas acceptable qu'on en rajoute, surtout en septembre ; pourquoi pas en décembre, pour pousser la logique jusqu'à l'absurde ?

Voilà pourquoi j'ai déposé l'amendement n° 9, qui a donné lieu à un long débat en commission des finances, – j'attends donc avec intérêt l'avis du rapporteur général – et qui tend à abroger la loi de 1922, donc à faire disparaître les contrôleurs des dépenses engagées, et ce à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008, soit dans dix-huit mois, afin de laisser à l'administration le temps de s'organiser.

On ne saurait, en effet, vouloir responsabiliser les administrations, comme le préconise la LOLF, et maintenir un système de contrôle des dépenses engagées, qui est d'ailleurs détourné ; je l'ai montré avec l'exemple des crédits de la défense.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Gilles Carrez, rapporteur général.** Il est exact que nous avons eu un long débat en commission à ce sujet.

Après vérification, monsieur de Courson, je vous confirme que votre amendement n'atteindrait pas son but, parce que les dispositions liées au contrôle *a priori* ont été transférées dans un décret de janvier 2005. En supprimant la loi de 1922, on supprimerait d'autres aspects, notamment l'obligation pour le contrôleur financier de faire un rapport devant les commissions des finances, mais pas celui-là.

Sur la forme, donc, votre amendement serait inefficace. Toutefois là n'est pas l'essentiel.

Sur le fond, en effet, Michel Bouvard a bien insisté sur ce point, ainsi que Didier Migaud, le contrôle *a priori* des dépenses est contradictoire avec la responsabilisation des directeurs de programme ; c'est une évidence. Il faut donc essayer d'alléger, voire de supprimer ces contrôles.

Cependant, dès lors qu'il n'existera plus de contrôle *a priori* et que les ordonnateurs pourront dépenser, il faudra veiller à garder des crédits en réserve en cas d'imprévu. Je pense, par exemple, à une épidémie de grippe aviaire ou de chikungunya, à laquelle il faut pouvoir faire face.

Le Parlement a donc décidé, pour la première fois, en 2006, de voter un taux de mise en réserve : 0,5 % pour les crédits de personnels et 5 % pour les autres crédits.

Est-ce suffisant, monsieur le ministre ? J'ai, pour ma part, la conviction, qui ne peut qu'être renforcée au vu de l'exécution de 2005, que nous avons besoin d'une régulation budgétaire si nous voulons tenir la dépense dans le cadre de l'enveloppe qui a été votée. Mettre de côté des crédits peut permettre de faire face à des imprévus ou à la nécessité de certains redéploiements.

La commission, par conséquent, est très tentée par l'idée défendue par M. de Courson, mais elle a pensé qu'il convenait de se donner du temps, ce que fait d'ailleurs l'amendement de notre collègue, puisqu'il renvoie l'abrogation au 1<sup>er</sup> janvier 2008. La mise en réserve qui, en application de la LOLF, va devenir systématique dans les lois de finances sera peut-être suffisante pour régler le problème que je soulevais à l'instant.

Pour résumer nos débats en commission, nous sommes plutôt favorables à la suppression du contrôle *a priori*, mais à condition de prévoir des modalités pratiques qui ne nous fassent pas courir le risque d'un non-respect, en exécution, de l'enveloppe votée par le Parlement.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. le ministre délégué au budget et à la réforme de l'État.** Le contrôle financier est destiné non pas à brider les ministères, mais à donner au Gouvernement les moyens de respecter l'autorisation accordée par le Parlement. Telle est l'essence même dudit contrôle.

Pour ce qui est des outils, l'amendement de M. de Courson qui préconise la suppression de la loi de 1922 me paraît fondé, puisque ses dispositions sont rendues obsolètes par le décret que j'ai pris en janvier 2005.

Cela étant, un certain délai est nécessaire. Dans sa dernière mouture – car je crois savoir que ce n'était pas le cas dans les précédentes –, l'amendement de M. de Courson prévoit une date : janvier 2008. Je suis donc enclin à le trouver acceptable. Cependant, il n'y a pas d'urgence. Aussi, considérant que nous sommes d'accord sur l'essentiel, à savoir que la loi de 1922 ne sert plus à rien, pourrions-nous nous donner le temps de la réflexion et revenir sur cette proposition de bon sens, à l'automne, ce qui nous permettrait, du reste, de l'affiner, pour éviter toute maladresse.

Je suggère donc à M. de Courson de retirer son amendement.

**M. le président.** Monsieur de Courson, accédez-vous à cette demande ?

**M. Charles de Courson.** Dès lors que le Gouvernement se déclare ouvert sur la question, et que nous sommes tous d'accord, je veux bien que cette disposition figure dans la loi de finances rectificative.

**M. le ministre délégué au budget et à la réforme de l'État.** Dans la loi de finances initiale !

**M. Charles de Courson.** Parfait ! Je retire mon amendement.

**M. le président.** L'amendement n° 9 est retiré.

La parole est à M. Michel Bouvard, pour défendre l'amendement n° 2, deuxième rectification.

**M. Michel Bouvard.** L'amendement n° 2, deuxième rectification, qui émane de l'ensemble des membres de la MILOF, tend à pousser plus loin les modifications que nous avons déjà apportées l'an dernier, à la même époque, à la LOLF au sujet des opérateurs de l'État. Nous demandons une annexe supplémentaire, avec en quelque sorte

une « consolidation », qui complète ce que nous fournissent d'ores et déjà les projets annuels de performance dans lesquels les opérateurs sont évoqués, certes, mais pas tous. Manquent d'ailleurs certaines informations qui nous sont indispensables, s'agissant notamment des emplois concernés et des recettes qui leur sont affectées.

Nous désirons disposer – car nous ne l'avons pas pour le moment – d'un état général qui nous fournisse une évaluation du nombre des emplois et du volume des crédits gérés par les opérateurs. L'exercice, nous en convenons, est complexe, monsieur le ministre, et votre administration, en dépit de sa grande qualité, ne pourra peut-être pas le réussir dès la première année. Aussi, nous attendons-nous à une année d'adaptation. Si d'aventure, l'annexe n'était pas parfaite dès la première année, nous n'en ferions pas procès au Gouvernement !

Sous le bénéfice de ces précautions, nous serions très heureux que vous donniez une suite favorable à notre proposition, dans le souci d'accroître la transparence, ce qui serait bénéfique non seulement pour le Parlement mais aussi pour le Gouvernement !

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Gilles Carrez, rapporteur général.** C'est un excellent amendement !

**M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des finances.** Il est effectivement nécessaire.

**M. le président.** La commission l'a donc accepté ?

**M. Gilles Carrez, rapporteur général.** Oui, monsieur le président !

**M. Michel Bouvard.** À l'unanimité !

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. le ministre délégué au budget et à la réforme de l'État.** M. Bouvard est parfait, car il pose la question et, en même temps, donne la réponse du ministre ! *(Sourires.)* Je suis donc à la limite du chômage technique !

Oui, le Gouvernement est d'accord, mais, comme vous l'avez dit, monsieur Bouvard, il n'est pas impossible que nous ne soyons pas tout à fait au point pour 2007.

Puisque vous promettez d'être indulgents, en échange, j'accepte votre amendement ! Voilà une affaire rondement menée ! *(Sourires.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 2, deuxième rectification.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** Je constate que le vote est acquis à l'unanimité.

#### Vote sur l'ensemble

**M. le président.** Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi.

*(L'ensemble du projet de loi est adopté.)*

2

#### ORDRE DU JOUR DES PROCHAINES SÉANCES

**M. le président.** Jeudi 22 juin, à neuf heures trente, première séance publique :

Débat d'orientation budgétaire pour 2007 ;

Débat sur les orientations des finances sociales pour 2007.

*(Discussion commune.)*

À quinze heures, deuxième séance publique :

Suite de l'ordre du jour de la première séance.

À vingt et une heures trente, troisième séance publique :

Suite de l'ordre du jour de la première séance.

La séance est levée.

*(La séance est levée à vingt-trois heures quarante.)*

*Le Directeur du service du compte rendu intégral  
de l'Assemblée nationale,  
JEAN PINCHOT*



## ABONNEMENTS

NUMÉROS d'édition	TITRES	TARIF abonnement France (*)
		Euros
	<b>DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE :</b>	
<b>03</b>	Compte rendu..... 1 an	<b>149,60</b>
<b>33</b>	Questions..... 1 an	<b>87,00</b>
<b>83</b>	Table compte rendu.....	<b>22,80</b>
<b>93</b>	Table questions.....	<b>22,60</b>
	<b>DÉBATS DU SÉNAT :</b>	
<b>05</b>	Compte rendu..... 1 an	<b>125,00</b>
<b>35</b>	Questions..... 1 an	<b>65,30</b>
<b>85</b>	Table compte rendu.....	<b>18,00</b>
<b>95</b>	Table questions.....	<b>11,50</b>
	<b>DOCUMENTS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE :</b>	
<b>07</b>	Série ordinaire ..... 1 an	<b>703,30</b>
<b>27</b>	Série budgétaire..... 1 an	<b>84,30</b>
	<b>DOCUMENTS DU SÉNAT :</b>	
<b>09</b>	Un an.....	<b>602,70</b>

**En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande**

Tout paiement à la commande facilitera son exécution

Pour expédition par voie aérienne (outre-mer) ou pour l'étranger, paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination

(\*) Arrêté du 30 décembre 2005 publié au *Journal officiel* du 31 décembre 2005

---

DIRECTION, RÉDACTION ET ADMINISTRATION : Journaux officiels, 26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15  
 STANDARD : **01-40-58-75-00** – RENSEIGNEMENTS DOCUMENTAIRES : **01-40-58-79-79** – TÉLÉCOPIE ABONNEMENT : **01-40-58-77-57**

---

**Prix du numéro : 1,50 €**  
*(Fascicules compte rendu et amendements.)*