

COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE  
GÉNÉRALE ET DU PLAN

**Mercredi 8 novembre 2006**

**Séance de 16h15**

**Compte rendu n° 17**

SESSION 2006 - 2007



**Présidence de M. Michel Bouvard, Vice-Président**

	pages
Suite de l'examen de la <i>seconde</i> partie du projet de loi de finances pour 2007, (n° 3341) :	
– Vote sur les crédits des missions :	
– Pouvoirs publics, Conseil et contrôle de l'État (M. Pierre BOURGUIGNON, Rapporteur spécial)...	2
– Culture : Patrimoines (M. Nicolas PERRUCHOT, Rapporteur spécial) ; Création ; transmission des savoirs et démocratisation de la culture et sur le compte spécial : Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale (M. Olivier DASSAULT, Rapporteur spécial).....	7
– Ville et logement : Ville (M. François GROSDIDIER, Rapporteur spécial) ; Logement et sur l'article 62, rattaché (M. François SCELLIER, Rapporteur spécial).....	15

La commission des Finances a poursuivi l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2007 (n° 3341). Elle a tout d'abord examiné les crédits de la mission *Pouvoirs publics* (**M. Pierre Bourguignon, Rapporteur spécial**).

Après avoir souligné qu'il est le Rapporteur spécial de deux missions bien distinctes, *Pouvoirs publics* d'une part, et *Conseil et contrôle de l'État* d'autre part, la première étant composée de huit dotations affranchies, par le texte même de la LOLF, de toute gestion par la performance, et qui échappent à la régulation budgétaire, en vertu d'un principe d'autonomie financière qui est le corollaire de la séparation des pouvoirs, **M. Pierre Bourguignon, Rapporteur spécial**, a rappelé qu'il y a presque un an, jour pour jour, la Commission avait adopté une observation pour protester solennellement contre le refus opposé par la Présidence de la République à toute velléité du Rapporteur spécial d'en savoir, sur ses crédits, un peu plus que les maigres documents budgétaires consacrés aux pouvoirs publics n'en laissent paraître. Cette position de principe a commencé de porter ses fruits, puisque si les bénéficiaires d'une dotation que sont le Conseil constitutionnel et la Cour de justice de la République ont aimablement répondu, comme l'an dernier, au questionnaire budgétaire, l'Élysée a consenti, par le truchement du ministre délégué aux Relations avec le Parlement, à transmettre quelques éléments en complément d'un « bleu » budgétaire par ailleurs enrichi. Car – et c'est là un autre motif de relative satisfaction – le « bleu » ne présente plus l'indigence qui était la sienne lors de sa première année d'existence : conformément à la suggestion faite dans le rapport spécial de l'an dernier, et reprise par le Rapporteur spécial du Sénat pour cette mission, le Président Jean Arthuis, le Gouvernement a mené au printemps les consultations nécessaires pour aboutir à un document qui inclut les anciennes annexes « jaunes » relatives aux budgets des assemblées parlementaires et des autres pouvoirs publics. Il est donc possible, en se fixant des objectifs raisonnables et en se gardant de tout esprit polémique, de progresser peu à peu, au service d'une plus grande transparence de l'action publique, ce qui est à l'honneur de l'Assemblée nationale.

Le « bleu » présente en effet cette année quelques améliorations dans la description des moyens nécessaires au fonctionnement de la Présidence de la République : pour la première fois est présenté un tableau des effectifs globaux, qu'ils soient rémunérés directement à partir de la dotation ou mis à disposition par d'autres entités, avec ou sans remboursement. Le travail de recensement entrepris l'an dernier à partir des questions écrites de M. René Dosière s'approchait de la vérité mais restait en deçà, puisque pas moins de 957 emplois sont décomptés, dont 40 % de militaires. Par ailleurs, une incongruité relevée l'an dernier, à savoir le paiement par l'Élysée de la taxe sur les salaires dont l'État est en principe exonéré en vertu de l'article 231 du code général des impôts, sera régularisée l'an prochain, ce qui représentera une économie de 665.000 euros sur la dotation, soit plus de 2 % de son montant total. Ceci explique en quasi-totalité la modération de la dotation de la Présidence de la République, qui s'élèvera en 2007 à 31,8 millions d'euros contre 32,5 millions d'euros en 2006. Il n'en demeure pas moins que cette dotation devrait plus que doubler pour refléter le « coût complet » du fonctionnement de la Présidence de la République. Il est permis de souhaiter que l'échéance de 2007 puisse faire évoluer les choses en ce sens...

Les trois dotations relatives aux assemblées parlementaires sont mieux justifiées, ce qui permet d'ailleurs de rétablir certaines vérités qui n'apparaîtraient pas d'emblée. Ainsi, en

apparence, la dotation de l'Assemblée nationale augmentera l'an prochain de 5,5 %, pour s'établir à près de 530 millions d'euros, et celle du Sénat progressera de 1,8 % pour atteindre près de 315 millions d'euros. Mais cette présentation doit être affinée. Pour mieux refléter la réalité des choses, il faut distinguer, au sein de la dotation de l'Assemblée, entre ce qui relève de l'évolution courante des dépenses et le surcoût lié au changement de législature. Cette distinction vaut également pour le Conseil constitutionnel : les échéances électorales de 2007 ont un coût et il est normal, en démocratie, d'y pourvoir en toute transparence. Dès lors, l'évolution de la dotation, hors dépenses liées au renouvellement de l'Assemblée, ne sera que de 1,3 %. Quant aux lourds investissements entrepris, ils seront financés à plus de 91 % par prélèvement sur les disponibilités. L'augmentation globale de 1,8 % de la dotation du Sénat, répartie en trois actions, résulte d'une hausse de 2 % du montant de l'action *Sénat*, d'une baisse de près de 1 % de l'action *Jardin du Luxembourg* et d'une baisse de près de 19 % au titre de l'action *Musée du Luxembourg*. Enfin, la dotation de la chaîne parlementaire augmentera de 4,6 millions d'euros pour atteindre 26,3 millions d'euros, soit une progression, côté Assemblée, de près de 16 %, et côté Sénat, de plus de 26 %. Sans méconnaître l'intérêt civique que représentent les deux chaînes LCP-AN et Public Sénat, il serait utile de réfléchir à une maîtrise de leurs coûts, après des augmentations de 33,4 % en 2005 et de 10,7 % en 2006.

À ces dotations s'ajoute une nouveauté en 2007 : l'inclusion dans le périmètre de la mission des indemnités des représentants de la France au Parlement européen. Avant 2003, les crédits correspondants étaient inscrits au budget des Affaires étrangères ; puis ils ont figuré au sein des charges communes, et enfin, l'an dernier, dans le programme *Action de la France en Europe et dans le monde* de la mission *Action extérieure de l'État*, à chaque fois comme crédits de fonctionnement. La commission des Finances avait d'ailleurs souhaité une autre imputation. La similitude avec les crédits des assemblées parlementaires a conduit le Gouvernement à choisir la création de cette huitième dotation. La logique voudrait que le montant de ces indemnités fût versé par le budget de l'Union européenne ; telle est la cible que se sont fixée les vingt-cinq États membres, pour 2009.

La dotation du Conseil constitutionnel passera l'an prochain à 7,24 millions d'euros, en hausse de plus de 26 %, mais mieux vaut, comme le fait le Conseil lui-même, distinguer entre « opérations courantes » et « opérations exceptionnelles », pour constater que les crédits consacrés aux premières augmenteront de 4,2 % – malgré la légère baisse des dépenses de fonctionnement –, sous l'effet mécanique de deux changements principaux : d'une part, la prévision d'une rémunération à taux plein du membre qui remplacera M. Jean-Claude Colliard, dont le mandat s'achèvera en mars, et qui est rémunéré à mi-traitement et d'autre part, la prévision d'une éventuelle rémunération pour un second membre de droit, ce qui relève d'un simple principe de bonne gestion et non d'une quelconque spéculation sur l'identité des candidats à l'élection présidentielle ou sur les résultats de celle-ci. Cette élection justifie la dotation exceptionnelle de 1,7 million d'euros demandée pour 2007.

Enfin, la dotation de la Cour de justice de la République s'établira à moins de 887.000 euros, en baisse de près de 60.000 euros (– 6,3 %) du fait d'un ajustement des frais de justice. Les autres postes de dépenses demeurent quasiment inchangés ; le loyer de l'immeuble de la rue de Constantine, siège de la Cour, accapare presque la moitié de la dotation, ce qui justifie qu'une réflexion sur ce point continue à être demandée, pour mettre en place un crédit-bail, à défaut d'un achat de ce bâtiment ou d'autres locaux.

**M. Alain Rodet** a déclaré partager l'avis du Rapporteur spécial sur le coût du loyer de l'immeuble de la rue de Constantine : il existerait sans doute des solutions plus économiques.

**M. Michel Bouvard, Président**, a rappelé que les crédits des chaînes parlementaires augmentaient régulièrement : elles sont, il est vrai, davantage regardées que par le passé. Il s'est cependant interrogé sur la différence entre le coût de diffusion de la TNT à l'Assemblée nationale et au Sénat, qui est respectivement de 2,35 et 1,9 million d'euros.

**M. Pierre Bourguignon** a répondu que cet écart provient de rythmes différents d'adaptations technologiques.

La Commission a, suivant l'avis du Rapporteur spécial, *adopté* les crédits de la mission *Pouvoirs publics*.

La Commission a ensuite examiné les crédits de la mission *Conseil et contrôle de l'État*.

**M. Pierre Bourguignon, Rapporteur spécial**, a rappelé que la mission *Conseil et contrôle de l'État* regroupe trois programmes, régis en principe par le droit commun du budget général, à quelques exceptions près. L'an dernier, le constat était celui d'une certaine perplexité face au nouvel agencement que constituait cette mission. Pour autant, il avait été décidé de « laisser vivre » cette mission hybride en 2006. Après six mois d'exécution, puis de nouveau cet automne, ont été consultés les principaux intéressés, à savoir les responsables des programmes *Conseil d'État et autres juridictions administratives* et *Cour des comptes et autres juridictions financières*, ainsi que les trois syndicats représentant les juges administratifs et les magistrats financiers, le statut dérogatoire du Conseil économique et social ne suscitant pas le même type d'interrogations.

De ces entretiens, il est ressorti que rien n'avait fondamentalement changé pour le Conseil d'État et les juridictions administratives, qui jouissaient déjà d'une large autonomie de gestion. Tout juste peut-on noter que, conformément aux engagements pris, la régulation budgétaire pèse moins qu'auparavant sur la conduite des projets d'investissements. S'agissant de la Cour des comptes, le changement est un peu plus perceptible, dans la mesure où la gestion des ressources humaines à la Cour, comme dans les autres juridictions, relevait essentiellement du ministère des Finances. L'autonomie budgétaire acquise se traduit donc dans les structures comme dans les moyens. Pour le reste, il serait illusoire de chercher une cohérence à la mission *Conseil et contrôle de l'État*, que ne garantit nullement le rattachement formel des trois programmes et de leurs ETPT au Premier ministre.

Les crédits du programme *Conseil d'État et autres juridictions administratives* progresseront de 5,3 %, dont 0,1 point par transferts de crédits, et représenteront 252,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 250,7 millions d'euros en crédits de paiement. Pour s'en tenir à l'essentiel, c'est-à-dire les crédits de personnel qui représentent 82 % du total du programme, 3 millions d'euros sont censés concrétiser la mise en œuvre de la dernière tranche de la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002, mais en définitive, outre le fait que tous les postes sont créés « en demi-années », il

resterait encore à créer, à la fin de 2007, pour solder la programmation, 54 postes de magistrats, sur 210 prévus, 84 postes d'agents de greffe, sur 270 prévus, et 22 postes d'assistants de justice, sur 230 prévus. La loi est donc loin d'être honorée pour les juridictions administratives, beaucoup moins bien en tout cas que la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure. Le contentieux n'a pourtant cessé d'augmenter sur la période, par exemple de 14 % en 2003, 16 % en 2004 et 5 % en 2005 devant les tribunaux administratifs. Il serait grave que le non-respect de la loi de programmation se traduise, en dépit des remarquables efforts de productivité des personnels, par une moindre qualité des décisions, par des délais accrus ou par un développement excessif des procédures à juge unique.

Dans le champ du programme *Cour des comptes et autres juridictions financières*, la hausse des crédits de paiement atteindra 5,8 %, dont 0,5 point de transferts de la part du ministère des Finances, traduction concrète de l'autonomie de gestion acquise l'an dernier et qui continue de représenter un important chantier législatif et réglementaire. Les crédits de personnel justifient les trois quarts de la progression des moyens, qui atteindront 181,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. 10 postes seront créés, dont 2 par redéploiement interne, notamment pour mener à bien la mission nouvelle que constitue la certification des comptes de la sécurité sociale.

Enfin, si la LOLF est mise en œuvre, au sein de ces deux programmes, de manière plus ou moins heureuse, s'agissant par exemple de la ventilation des crédits entre les actions, mais toujours avec bonne volonté, il faut regretter, cette année encore, que le Conseil économique et social peine à accepter de « jouer le jeu » et persiste à refuser un découpage de ses crédits en actions ou le développement d'indicateurs qui mesurent la performance de sa gestion. Nul n'ignore la spécificité de cette institution, mais les suggestions précises faites à plusieurs reprises dans des rapports spéciaux sont de nature à surmonter l'obstacle. Les crédits du programme *Conseil économique et social* s'élèveront en 2007 à 35,9 millions d'euros, en hausse de 0,7 % sur un an, uniquement sous l'effet des mesures générales propres à la fonction publique et à effectif inchangé de 162 ETPT, les dépenses de fonctionnement étant en très légère diminution.

**M. Jean-Louis Dumont** a regretté que la LOLF soit aussi peu appliquée par le Conseil économique et social : est-ce le fait des membres du Conseil ou de l'administration ? Quels sont les motifs des travaux immobiliers prévus à la Cour des comptes ? Correspondent-ils à des dépenses somptuaires en vue de la célébration du bicentenaire de l'institution ? Enfin, la possibilité pour des magistrats des chambres régionales des comptes d'occuper des fonctions de responsabilité dans des institutions locales contrôlées par les chambres est-elle déontologiquement encadrée ?

**M. Alain Rodet** s'est inquiété des difficultés de moyens rencontrées par les juridictions administratives et du fait que la loi d'orientation soit si peu honorée. Il a par ailleurs déploré le peu d'enthousiasme manifesté par le Conseil économique et social pour appliquer la LOLF.

**M. Michel Bouvard, Président**, a rappelé que depuis le début des discussions sur la maquette du budget, le Conseil économique et social a voulu être considéré comme un pouvoir public, contrairement à la position exprimée notamment par la commission des

Finances. Cette difficulté à appliquer la LOLF peut être interprétée comme un acte de résistance.

En réponse à ces interventions, **M. Pierre Bourguignon, Rapporteur spécial**, a apporté les éléments de réponse suivants :

– il n'existe pas au Conseil économique et social de corps spécifique de personnels qui auraient, sur la mise en œuvre de la LOLF, une appréciation différente des instances dirigeantes du Conseil lui-même ;

– le Conseil a effectivement réaffirmé à plusieurs reprises vouloir être considéré comme un pouvoir public, au même titre que l'Assemblée nationale et le Sénat, avant de renoncer, au moins officiellement, à cette idée. Mais il n'a guère fait d'effort - contrairement aux assemblées - pour tenir compte des exigences de la LOLF ; et ce, malgré les multiples suggestions qui lui ont été faites en ce sens ;

– les règles de mobilité des magistrats des chambres régionales des comptes sont encadrées et le Conseil supérieur de la Cour des comptes et des Chambres régionales des comptes veille à ce qu'elles soient respectées ;

– les travaux immobiliers de la Cour des comptes s'inscrivent dans un programme de rénovation parfaitement justifié : ils ne relèvent pas de dépenses somptuaires liées à la célébration du bicentenaire.

**M. François Scellier** a indiqué que la présence d'un magistrat de chambre régionale des comptes à la tête de services territoriaux constitue plutôt une garantie de bonne gestion. Par ailleurs, le régime indemnitaire des membres du Conseil économique et social se distingue de celui des parlementaires, notamment en ce qu'il échappe aux règles de limitation du cumul.

La Commission a alors, s'agissant du Conseil économique et social, *adopté*, sur la proposition de **M. Michel Bouvard, Président**, une observation rappelant que l'article 51-5° de la LOLF impose que la présentation de chaque programme soit assortie de plusieurs actions et soulignant que le Conseil économique et social ne saurait se soustraire à cette obligation, dès lors qu'il ne constitue pas un pouvoir public.

**M. Patrice Martin-Lalande** a rappelé à cet égard que le régime indemnitaire des membres du Conseil économique et social les distingue effectivement des membres du Parlement et corrobore ainsi le fait que le Conseil n'est pas un pouvoir public.

Puis, le Rapporteur spécial s'en remettant à sa sagesse, la Commission a *adopté* les crédits de la mission *Conseil et contrôle de l'État*.

La Commission a ensuite examiné les crédits du programme *Patrimoines* de la mission *Culture*.

**M. Nicolas Perruchot, Rapporteur spécial**, a indiqué que 1.040,7 millions d'euros en crédits de paiement et 1.131,1 millions d'euros en autorisations d'engagement sont demandés dans le projet de loi de finances au titre du programme *Patrimoines*. Hors dépenses de personnel, les crédits de paiement s'élèvent à 893,7 millions d'euros, en progression de 12,7 % à structure constante, témoignant ainsi de l'effort consenti par le Gouvernement en faveur de notre patrimoine.

Cet effort est d'autant plus louable que les crédits budgétaires devraient être complétés, en 2007, à hauteur de près de 140 millions d'euros à la suite de l'affectation, à compter de 2006, d'une partie du produit des droits de mutation à titre onéreux d'immeubles et titres immobiliers (25 %, dans la limite de 70 millions d'euros chaque année) au Centre des monuments historiques. Cette mesure, contestable sur le plan des principes budgétaires, a été adoptée en première partie de la loi de finances. Elle permet de diversifier les sources de financement de la politique en faveur du patrimoine monumental et d'augmenter les moyens qui y sont consacrés. Cette affectation de recettes accompagne la réforme du Centre des monuments nationaux, qui voit ses missions élargies à la maîtrise d'ouvrage sur les monuments nationaux, ainsi que, par voie de convention, sur les monuments appartenant à l'ÉTAT.

Cette mesure d'affectation fait suite à une autre forme de diversification des sources de financement, mise en œuvre dans le cadre de la loi de finances pour 2006, mais difficilement reconductible cette année. Il s'agit de l'engagement pris par le ministère de consacrer, en 2006, 100 millions d'euros issus des recettes de privatisation à des chantiers relatifs à la culture. Cet engagement a été respecté. 89,3 millions d'euros ont en effet été versés à l'EMOC, afin de participer au financement d'une série d'opérations, comme la réalisation de la Cité de l'architecture et du patrimoine ou l'achèvement des travaux de la Cinémathèque française. 10,7 millions d'euros ont été attribués à l'établissement public de Versailles, afin de financer son schéma directeur de travaux. 75,6 millions d'euros ont été consacrés au programme *Patrimoines*, tandis que 5,1 millions d'euros ont bénéficié au programme *Création*, pour la rénovation du théâtre de l'Odéon et 19,3 millions d'euros au programme *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture*.

La mobilisation des moyens en faveur du patrimoine monumental était indispensable. En 2006, près de 300 chantiers ont été interrompus ou différés, faute de crédits. Associée au dégel des crédits destinés aux monuments historiques à hauteur de 24 millions d'euros intervenu au mois de septembre, elle devrait permettre la relance de plus de 160 chantiers. Devraient ainsi être concernés plus de 70 cathédrales, dont celle de Strasbourg, une dizaine d'abbayes, dont celles de Cluny et du Mont Saint-Michel, et plus de 60 châteaux.

Au-delà des chantiers en région, plusieurs grands projets d'investissement sur des monuments historiques seront poursuivis : le schéma directeur du Grand Versailles, avec 20 millions d'euros en crédits de paiement et 15,5 millions d'euros en autorisations d'engagement, la rénovation des façades du Grand Palais, avec 13 millions d'euros en crédits de paiement et 16 millions d'euros en autorisations d'engagement, le lancement de la restauration du Quadrilatère Richelieu de la Bibliothèque nationale de France. Ce dernier

chantier, dont le lancement semblait sans cesse reporté, est urgent. Il ne s'agit pas, en effet, d'une opération de prestige, mais d'un aménagement et d'une mise aux normes de sécurité de locaux vétustes abritant des collections inestimables, 60 % du bâtiment ayant des installations électriques en 110 volts. Sur les 125 millions d'euros qui devraient y être consacrés, 4 millions sont inscrits sur le programme *Patrimoines*. Il s'agit d'un premier pas. Ces crédits ne doivent pas être gelés.

Par ailleurs, l'année 2007 verra la fin des travaux en vue de l'ouverture de la Cité de l'architecture et du patrimoine au début de l'année, 13 millions d'euros en crédits de paiement sont prévus à cet effet et une subvention de 14,6 millions d'euros lui sera versée, correspondant aux besoins nécessaires à sa première année d'activité.

La création du musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée à Marseille mobilisera en 2007 6 millions d'euros en crédits de paiement pour la restauration du Fort Saint Jean et 15 millions d'euros en autorisations d'engagement dans la perspective de l'installation de l'établissement.

Les moyens consacrés aux musées devraient fortement progresser. Hors dépenses de personnel, les crédits inscrits sur l'action *Patrimoines des musées de France* augmentent de plus de 5 % à structure constante, pour atteindre 340 millions d'euros. Le Louvre devrait de nouveau bénéficier d'une hausse de ses dotations, qui passent de 112 à 125 millions d'euros. Il s'agit de poursuivre les chantiers relatifs à la création du département des Arts de l'Islam, au schéma directeur incendie et à la rénovation de l'accueil. L'établissement public devrait en outre bénéficier de transferts de personnels à hauteur de 1,6 million d'euros. La hausse des subventions destinées au musée d'Orsay, qui passent de 12,7 millions d'euros en 2006 à 16,1 millions d'euros, a pour objet de permettre la restauration de la façade est du musée ainsi que du pavillon Amont.

S'agissant des personnels de surveillance des musées, il est évident que, tant au sein du château de Versailles que des musées du Louvre et d'Orsay, le rythme de travail des gardiens de nuit pourrait être accru. Les conventions de récupération semblent excessives. Ainsi, au musée d'Orsay, les gardiens de nuit travaillent en moyenne 93 jours par an. Il apparaît nécessaire d'avoir une discussion de fond avec les responsables des musées et les organisations syndicales à ce sujet.

L'effort en faveur de l'installation du nouveau centre des archives à Pierrefitte-sur-Seine est poursuivi : 17 millions d'euros en crédits de paiement et 52 millions d'euros en autorisations d'engagement sont prévus.

Parmi les acteurs du programme *Patrimoines*, ce sont principalement les grands musées qui ont connu l'évolution de leur statut et de leurs compétences la plus importante, le musée du Louvre apparaissant comme un modèle en la matière. Toutefois, le projet de budget traduit le franchissement d'une nouvelle étape dans la modernisation de la gestion des établissements publics. En effet, la BNF se voit transférer la gestion de ses personnels, à hauteur de 1.659 ETPT, ce qui représente une masse salariale de plus de 77 millions d'euros. Il convient en effet d'accorder une plus grande confiance aux établissements publics, en donnant à leurs responsables les moyens de véritablement gérer leur établissement. Il est toutefois regrettable que l'exclusion de ces emplois du plafond d'autorisation du ministère ne

soit pas accompagnée de davantage de renseignements dans la partie du PAP consacrée aux opérateurs. En effet, il est regrettable que, dans le PAP, le décompte des emplois des opérateurs comprenne toujours l'ensemble des personnels, qu'ils soient rémunérés à partir d'une subvention du ministère ou sur ressources propres. La logique, qui a présidé au vote de la loi organique du 12 juillet 2005 modifiant la LOLF, voudrait en effet que soit indiqué le nombre d'emplois rémunérés par les opérateurs à partir d'une subvention pour charges de service public, cette donnée pouvant d'ailleurs être utilement rapportée au nombre d'emplois rémunérés à partir des ressources propres de l'opérateur.

Enfin, les crédits destinés à l'enrichissement des collections, après avoir connu une forte chute en 2006, sont consolidés à hauteur de 19 millions d'euros. Force est de souligner leur insuffisance au regard des prix du marché, qui se sont envolés. La loi du 1<sup>er</sup> août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations, constitue un levier efficace en faveur de l'enrichissement des collections. En particulier, la mesure en faveur de l'acquisition de trésors nationaux semble avoir porté ses fruits : d'une opération réalisée en 2002, pour 3,35 millions d'euros, on est passé à 7 opérations en 2004 (28,96 millions d'euros) et 5 opérations en 2005 (19,67 millions d'euros).

Nombre de grandes entreprises françaises ont intégré depuis longtemps le mécénat dans leurs stratégies propres, sans que les mesures fiscales aient joué un rôle décisif dans leurs décisions de mécénat. Toutefois, ces dispositions peuvent s'avérer incitatives lorsqu'il s'agit, pour un groupe comme LVMH, de « passer à la vitesse supérieure » en créant une fondation Louis Vuitton au jardin d'acclimatation.

Le dispositif actuel présente toutefois plusieurs limites. Le secteur des PME/PMI est plus lent à s'intéresser au mécénat et demeure encore trop souvent mal informé des avantages offerts par la législation. Par ailleurs, compte tenu du nombre finalement assez restreint d'entreprises capables d'investir dans des œuvres d'art, les musées, inégalement armés dans la recherche de partenariats, le Louvre disposant d'une équipe d'une dizaine de personnes, là où certains grands musées mobilisent au mieux une personne, sont contraints de se livrer à une certaine concurrence pour séduire les mécènes. Enfin, le caractère parfois limité des retombées médiatiques décourage certains chefs d'entreprise de se lancer dans des opérations de mécénat.

**M. Alain Rodet** a souligné que, sans remettre en cause le fondement du soutien aux institutions culturelles parisiennes, l'effort en faveur des musées de province pouvait être accru.

Partageant cette opinion, **M. Denis Merville** a souhaité connaître l'évolution, depuis plusieurs années, de la répartition des crédits entre Paris et la province. L'état du patrimoine se dégrade en province et de nombreux chantiers sont arrêtés. Quel est le bilan de la possibilité donnée aux collectivités territoriales de devenir propriétaires de monuments historiques dans le cadre de la décentralisation ?

**M. Michel Bouvard, Président**, a salué l'analyse du Rapporteur spécial sur les emplois des opérateurs de la mission. La moitié des emplois du programme *Patrimoines* interviennent pour des opérateurs. La Cour des comptes s'est-elle penchée sur la question du temps de travail et de la gestion des personnels ? Quel bilan peut-on tirer de la politique des

fondations dans le domaine du patrimoine ? Comment apprécier l'évolution des dépenses fiscales ? L'affectation d'une recette spécifique au Centre des monuments nationaux (CMN) a été évoquée lors du débat sur la première partie du projet de loi de finances : elle mériterait, par la suite, un travail d'évaluation du Rapporteur spécial.

**M. Augustin Bonrepaux** a souhaité revenir sur la question des 300 chantiers qui ont dû être stoppés sur tout le territoire. L'analyse sur la faiblesse des moyens n'a pas été suffisamment menée dans le rapport spécial pour 2006, année qui s'est révélée catastrophique pour les monuments historiques. L'annonce, lors des Journées du Patrimoine, du déblocage d'une enveloppe de 100 millions d'euros a-t-elle réellement été suivie d'effet ? Quel est l'impact réel des mesures annoncées ? Dans l'Ariège, certains chantiers sont arrêtés depuis plus d'un an et les collectivités territoriales ne peuvent rien y faire, l'État ayant la maîtrise d'ouvrage de ces opérations. L'augmentation des crédits en 2007 n'est pas suffisante pour combler les retards. Les chantiers vont-ils vraiment repartir ? Si 160 reprises de chantiers sont annoncées, cela signifie que 140 chantiers stoppés sont d'ores et déjà condamnés à la paralysie. Quelles assurances peuvent être données pour une mobilisation rapide des crédits en faveur de la reprise des chantiers ? Les grands chantiers parisiens sont certes une priorité, mais cette dernière ne doit pas être mise en œuvre au détriment de la province.

**M. Michel Bouvard, Président**, a souligné que si la dotation au Centre des monuments nationaux réglait le problème de ces derniers, la question des monuments privés sous maîtrise d'ouvrage de l'État et des monuments hors maîtrise d'ouvrage de l'État reste entière.

**M. Nicolas Perruchot, Rapporteur spécial**, a rappelé que des synergies étaient déjà en œuvre, par exemple entre Beaubourg et Metz ou entre le Louvre et Lens. Un effort réel est entrepris pour ouvrir le monde de la culture aux partenariats entre grandes et petites institutions. Mais le Louvre restera le Louvre, et cette politique d'ouverture rencontre ses limites. La volonté actuelle d'équilibrage est positive. Certains sites ou monuments sont laissés à l'abandon en province. Les élus locaux ne doivent pas hésiter à initier des partenariats et des échanges, notamment avec le musée du Louvre, qui y est beaucoup plus favorable que par le passé. Le territoire français est riche, trop riche disent certains. Nos régions développent souvent une activité culturelle de valorisation du patrimoine dont on doit saluer la qualité. Aucune contribution récente de la Cour des comptes sur les conditions et la durée du travail dans les musées n'existe, mais il s'agit certainement d'un sujet dont cette dernière pourrait utilement être saisie. La gestion des personnels du ministère est complexe et peu transparente, alors que les responsables des grands établissements aimeraient pouvoir gérer directement les personnels qu'on leur affecte. L'effort fiscal de l'État mérite d'être mieux évalué. S'agissant des fondations, le secteur privé, à commencer par des groupes comme ceux de MM. Bernard Arnault et François Pinault, peut fournir des outils culturels complémentaires de l'action de l'État.

**M. Michel Bouvard, Président**, a estimé que ces dépenses fiscales devraient être retracées dans le PAP.

**M. Nicolas Perruchot, Rapporteur spécial**, a admis que des données plus fines étaient nécessaires afin de permettre une meilleure analyse de la dépense fiscale. S'agissant de la décentralisation, une liste de 176 monuments transférables a été établie le 23 juillet dernier,

suscitant 70 candidatures portant sur 67 monuments historiques. L'engouement est donc réel, même si une vigilance s'impose afin que les collectivités territoriales soient véritablement en mesure de prendre en charge les coûts de fonctionnement élevés que la gestion des monuments transférés ne manquera pas d'engendrer. S'agissant des chantiers, les 100 millions d'euros issus des recettes de privatisation ont bien été affectés aux établissements, l'État ayant tenu ses engagements. La relance de 160 chantiers est un élément très positif, étant entendu qu'on ne pourra pas rattraper en deux ans un retard accumulé depuis parfois dix ans. Environ un chantier interrompu sur deux est repris.

**M. Michel Bouvard, Président**, a rappelé que, pendant longtemps, beaucoup de ministères avaient eu l'habitude de s'engager sur un niveau massif d'autorisations de programmes non accompagnées de crédits de paiement propres à assurer leur mise en œuvre. L'entrée en vigueur de la LOLF s'est accompagnée d'un travail d'appréciation de la soutenabilité des budgets opérationnels de programme (BOP) qui a vite révélé que le stock d'autorisations de programme était loin d'être couvert par les crédits de paiements. Cela a eu pour effet de bloquer l'engagement de nouvelles autorisations d'engagement et de retarder le démarrage de chantiers, tout en influant sur les chantiers en cours. La LOLF joue un effet révélateur.

**M. Nicolas Perruchot, Rapporteur spécial**, s'est engagé à vérifier l'usage de la dotation allouée au Centre des monuments nationaux. Un choix doit être fait pour déterminer les chantiers prioritaires.

\*

\* \*

La Commission a ensuite examiné les crédits du programme *Création ; transmission des savoirs et démocratisation de la culture* de la mission *Culture* et le compte spécial *Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale* (M. Olivier Dassault, Rapporteur spécial).

**M. Olivier Dassault, Rapporteur spécial**, a indiqué que les crédits inscrits sur les programmes *Création* et *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* s'élèvent à 1.653,68 millions d'euros en crédits de paiement et 1.635,23 millions d'euros en autorisations d'engagement. Ils représentent 61 % des crédits de la mission *Culture*.

Le programme *Création*, regroupe les moyens destinés à soutenir la création dans des domaines très variés, du spectacle vivant aux arts plastiques en passant, entre autres par l'édition littéraire. Il est doté de 801 millions d'euros en crédits de paiement et de 794 millions d'euros en autorisations d'engagement. La baisse apparente des crédits (- 15 %) reflète trois transferts importants. Il s'agit, tout d'abord, du transfert de 169 millions d'euros, relatifs à la Dotation globale de décentralisation (DGD), qui fera désormais l'objet d'une inscription, dès la loi de finances et non plus en gestion, au sein de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, dont le ministère de l'Intérieur a la charge. Par ailleurs, les crédits du CNC (8 millions d'euros) sont transférés vers le programme *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture*, afin de simplifier la gestion des crédits attribués au Centre. Il convient de signaler que des virements ont été ou vont être opérés au profit du

programme *Création*, la masse salariale n'avait en effet pas été répartie de manière suffisamment fine lors de l'élaboration de la loi de finances pour 2006. Il s'agit d'ajustements rendus nécessaires par les tâtonnements liés à la première année de mise en œuvre de la LOLF. Aussi, à structure constante, les crédits du programme *Création* progressent d'environ 3,3 %.

La Direction de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles est en cours de restructuration. Un audit sur les aides aux compagnies a été lancé. A cet égard, il convient de préciser que si, en 2006, la mise en place de la loi organique relative aux lois de finances et les gels de crédits ont entraîné des difficultés dans le versement des subventions aux compagnies, ces problèmes ne devraient plus se reproduire en 2007.

Un effort particulier sera mené, cette année, en faveur de la Comédie française. Des moyens de fonctionnement supplémentaires à hauteur de 850.000 euros seront dégagés et des travaux sous les colonnes de Buren permettront l'aménagement de deux salles de répétition.

Les grands projets d'investissement concernent le lancement du chantier du Grand auditorium de la ville de Paris, la réalisation de la première tranche de travaux de la salle Favart de l'Opéra comique, l'aménagement d'un espace d'exposition dans la galerie Formigé de la Manufacture des Gobelins ou le Centre européen de création contemporaine de l'île Seguin.

Malgré les efforts fournis par le ministère pour améliorer la lisibilité de la justification au premier euro, force est de constater que cette partie du PAP manque encore de précision. Ainsi, s'agissant des crédits d'investissement déconcentrés destinés au spectacle vivant, le montant brut est indiqué (24,8 millions d'euros en crédits de programme et 17,24 millions d'euros en autorisations d'engagement), sans que le détail en soit donné pour les différents auditoriums en province.

Par ailleurs, 5 millions d'euros sont inscrits pour assurer le financement du fonds de professionnalisation et de solidarité prévu dans le cadre du protocole d'accord 2006.

La réforme de l'assiette de la taxe affectée au Centre national du livre a pour objectif de renforcer ce secteur économique essentiel et de financer le projet de bibliothèque numérique européenne dont la Bibliothèque Nationale de France a aujourd'hui la responsabilité. L'évolution de l'assiette de la taxe, dont le produit devrait passer de 20 à 35 millions d'euros, devrait permettre de stabiliser les recettes du CNL et apporter une réponse à l'évolution du secteur du livre et de l'édition.

L'autre facette de l'action culturelle est retranscrite dans le programme *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture*, qui est doté de 853 millions d'euros en crédits de paiement et de 841 millions d'euros en autorisations d'engagement. Compte tenu des différents transferts opérés, dont celui relatif au regroupement des crédits du CNC sur ce programme, et de la participation du ministère à l'expérimentation relative aux loyers budgétaires à hauteur de 15 millions d'euros, les crédits du programme diminuent d'un peu plus de 3 % à structure constante.

Cette baisse concerne à titre principal les dépenses de personnel, (- 7 %), traduisant ainsi les efforts significatifs du ministère en faveur d'une meilleure gestion des effectifs.

L'entrée en fonction imminente d'un Secrétaire général au sein du ministère, très vivement souhaitée, doit être soulignée.

La mise en place des loyers budgétaires n'occulte pas le fait que les engagements pris par cette administration en matière immobilière ne sont pas tous respectés. En effet, si le ministre de la Culture s'était engagé, lors du lancement de l'opération relative au regroupement des services au sein de l'immeuble des Bons-enfants (opération qui a coûté 75 millions d'euros au total), à vendre les immeubles ainsi libérés, force est de constater que seuls trois d'entre eux ont été ou devraient être cédés : l'hôtel Kunski et les hôtels Vigny-Croisilles devraient l'être cette année pour un montant supérieur à 50 millions d'euros.

Ces cessions ne sont réalisées que parce qu'elles ont été fortement encouragées par l'amendement adopté l'année dernière par l'Assemblée nationale, à l'initiative de MM. Georges Tron, Gilles Carrez et Pierre Méhaignerie. En revanche, trois immeubles ne sont toujours pas proposés à la vente. Surtout, il serait envisagé de louer des locaux dans le bâtiment abritant le Louvre des Antiquaires, afin de reloger les personnels de la Direction de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles, précédemment installés dans l'hôtel Kunski, alors que la logique voudrait qu'ils aillent dans l'immeuble des Bons Enfants.

Les crédits demandés dans le projet de budget au titre du programme *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* devraient permettre la poursuite de l'adaptation des établissements publics d'enseignement supérieur au nouveau système LMD (2,7 millions d'euros supplémentaires sont demandés à cet effet) ; la poursuite des travaux de rénovation menés par les écoles d'architecture et les écoles d'art ; la poursuite du plan de relance de l'éducation artistique et culturelle ; le lancement des travaux de la cité nationale de l'histoire de l'immigration dans le Palais de la porte Dorée (2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1,5 million d'euros en crédits de paiement) ainsi que la poursuite des chantiers de numérisation (2,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 3 millions d'euros en crédits de paiement).

Enfin, s'agissant du compte spécial *Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale*, la dotation du programme *Industries cinématographiques* devrait passer de 264 millions d'euros en 2006 à 270 millions d'euros en 2007 (252 à 257 millions d'euros hors fonction support). Celle du programme *Industries audiovisuelles* devrait augmenter de 232 millions d'euros en 2006 à 236 millions d'euros en 2007 (221 à 224,5 millions d'euros hors fonction support). Celle relative au soutien à l'expression radiophonique locale devrait passer de 23,75 millions d'euros à 24,10 millions d'euros.

En conclusion, si le projet de budget pour 2007 paraît globalement satisfaisant, la mise en œuvre de la LOLF par le ministère semble encore perfectible. La présentation des crédits dans le projet annuel de performance gagnerait à être précisée. Malgré les observations formulées l'année dernière, les crédits relatifs aux personnels des services déconcentrés du ministère sont demeurés rattachés au programme *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture*. C'est contraire à l'esprit de la LOLF, qui prône une présentation des crédits par finalité et une logique de coût complet.

Le regroupement des crédits destinés au CNC, actuellement inscrits sur les programmes *Patrimoines* et *Création*, au sein du programme *Transmission des savoirs et*

*démocratisation de la culture* répond davantage à une logique de destinataire qu'à une logique de contenu.

La première année de mise en œuvre de la LOLF a fait apparaître certaines pratiques, qui ne sont pas conformes aux principes de souplesse de gestion et de responsabilité posés par la loi organique. Plusieurs rapporteurs de la commission l'ont remarqué pour d'autres ministères. Dans le cas de la mission *Culture*, les responsables de programme ne semblent pas véritablement avoir les moyens de gérer les crédits dont ils ont la charge. Ainsi, la répartition des crédits à l'intérieur du programme est décidée collégalement, les mouvements entre budgets opérationnels de programme (BOP) nécessitent l'accord des responsables de BOP et tous les mouvements entre titres sont soumis au visa préalable du Directeur de l'administration générale. Le seul moyen d'exercice d'une compétence sur les données budgétaires du programme consiste à demander des arbitrages au ministre lorsqu'il existe des désaccords !

En outre, le responsable du programme n'a aucune prise sur la gestion de la masse salariale inscrite sur le programme dont il a la charge. Il n'est même pas convié aux réunions du comité de pilotage de la masse salariale.

Le rôle du Rapporteur spécial est de le signaler, non par seul goût de la critique, mais afin d'aider les fonctionnaires et les agents de ce ministère. Au-delà de la mission de service de l'intérêt général et de l'État, à laquelle ils se sont engagés, ils sont les artisans de notre rayonnement culturel. Soumis à l'autorité du ministre et au contrôle du Parlement, c'est-à-dire aux autorités légitimes, ils doivent ainsi trouver une voie d'évolution et de réforme pour un meilleur service de la France. « *Faites-moi de bonne politique et je vous ferai de bonnes finances* » s'était exclamé le Baron Louis, ministre des Finances en 1830. La politique culturelle de la France, qui participe désormais pleinement aux efforts mis en œuvre au service de notre croissance, de notre attractivité et de notre rayonnement international, s'appuie sur une programmation budgétaire saine, raisonnable, conforme à ses objectifs. Les vœux du Baron Louis étant exaucés, il convient d'adopter les crédits de la mission *Culture*.

**M. Michel Bouvard, Président**, a estimé que la commission des Finances devait rester attentive à la gestion de l'immobilier du ministère de la Culture. Il s'agit d'un cas emblématique de ce qu'il ne faut pas faire : la commission des Finances doit assurer le suivi des amendements qui ont été adoptés à son initiative. À ce propos, la recherche, par le ministère de la Culture, de locaux à louer dans le bâtiment hébergeant le Louvre des antiquaires, pour reloger les personnels de la DMDTS, n'est pas une solution satisfaisante. Il convient de convoquer le ministre rapidement pour entendre ses explications, avant l'examen des crédits de la mission *Culture* en séance.

**M. Jean-Louis Dumont** a précisé que les travaux du Conseil de l'immobilier de l'État, où il siège avec M. Jean de Gaulle au nom de la commission des Finances, font apparaître que certains ministères montrent une volonté politique de faire bouger les choses, alors que d'autres, comme la Culture ou les Affaires étrangères, constituent encore des mauvais élèves. A la suite du rapport de la MEC adopté à l'unanimité, le ministre du Budget et de la Réforme de l'État a pris des engagements et a entrepris des mesures dont la commission des Finances doit assurer le suivi.

**M. Olivier Dassault, Rapporteur spécial**, a exprimé son accord sur l'audition du ministre.

**M. Nicolas Perruchot** a estimé qu'on ne peut nier qu'en matière de gestion immobilière de l'Etat les choses commencent à bouger.

La Commission a ensuite examiné un amendement présenté par le Président Pierre Méhaignerie, visant à majorer de 400.000 euros la subvention versée à l'association Maison des cultures du monde.

**M. Olivier Dassault, Rapporteur spécial**, a rappelé que cette association joue un rôle très utile en matière de culture avec des manifestations, des disques, des publications et des spectacles. La réduction de ses crédits de 46 %, proposée par le ministère de la Culture dans le projet de loi de finances, entraînerait un arrêt inéluctable de ses activités. Il faut soutenir cette association, qui œuvre beaucoup pour la création de spectacles vivants. La diminution des crédits ne paraît pas réellement due à des motifs rationnels, et le montant de cette réduction pose un problème vital.

La Commission a *adopté* l'amendement, après avis favorable du Rapporteur spécial.

La Commission a ensuite *adopté* les crédits de la mission *Culture* ainsi modifiés et du compte spécial *Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale*, après avis favorable des deux rapporteurs spéciaux.

\*

\* \*

La Commission a ensuite examiné les crédits du programme *Ville* de la mission *Ville et Logement* (**M. François Grosdidier, Rapporteur spécial**).

**M. François Grosdidier, Rapporteur spécial**, a souligné que le projet de loi de finances témoigne de l'engagement renouvelé du Gouvernement en faveur des quartiers en difficulté. Les événements de l'an dernier ont agi comme un révélateur sur tous ceux qui ne ressentaient pas encore l'urgence de mettre en œuvre une politique de la ville offensive, qui sache s'attaquer à toutes les facettes des problèmes multiformes avec lesquels ces quartiers sont aux prises.

L'examen de la loi de règlement en juin dernier a montré la très bonne exécution des crédits en 2005 et au début de l'année 2006. À leur tour, les dotations budgétaires proposées pour 2007 sont à la hauteur des enjeux : 1.156 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1.182 millions d'euros en crédits de paiement sur ces deux programmes, contre respectivement 1.073 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1.028 millions d'euros en crédits de paiement dans la loi de finances pour 2006. Les dotations proposées représentent donc un progrès par rapport à des crédits qui avaient déjà été substantiellement réévalués en loi de finances pour 2006, après les décisions du Gouvernement consécutives aux événements de novembre.

L'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) est l'opérateur unique du programme *Rénovation urbaine*. Au 1<sup>er</sup> septembre 2006, l'Agence a engagé 7,2 milliards d'euros de subventions, ce qui représente plus de 23 milliards d'euros de travaux programmés sur les cinq années à venir. Le présent projet de loi de finances prévoit de lui affecter 400 millions d'euros en autorisations d'engagement et 386 millions d'euros en crédits de paiement. Cette dernière dotation excède, au demeurant, ses besoins de trésorerie immédiats.

Ce sont 355 quartiers, où résident plus de deux millions d'habitants, qui sont déjà bénéficiaires du dispositif qui engage notamment la construction de 84.000 logements locatifs sociaux, la démolition de 86.000 logements et la réhabilitation de près de 182.000 logements locatifs sociaux. Sur ces quartiers, l'agence participe à la création ou à la rénovation de nombreux équipements commerciaux, sociaux et culturels, ainsi que de plus de 200 écoles.

Les opérations subventionnées par l'Agence sont réparties en une douzaine de familles, qui s'échelonnent de la réhabilitation à la destruction en passant par les aménagements et les reconstructions.

Le programme *Équité sociale et territoriale* se concentre quant à lui non sur le bâti, mais sur les populations qui habitent les zones sensibles. Ce seraient 756 millions d'euros qui lui seraient affectés pour 2007. Constituée en juillet 2006, l'Agence nationale de cohésion sociale et d'égalité des chances (ANCSEC) sera l'opérateur unique du programme. Pour la première fois en 2007, elle devrait être la cheville ouvrière de l'action des pouvoirs publics dans les quartiers en difficulté. Les moyens du programme devraient se partager à peu près à égalité entre elle et la Délégation interministérielle à la Ville (DIV).

Cette création marque une nouvelle étape dans la politique de la ville. Après la politique des relais municipaux, irrigués par la dotation spéciale d'urbanisme (DSU), le nouveau schéma institutionnel revient à une vision plus centralisée. Peut-être en serait-il allé autrement si l'emploi de la dotation spéciale d'urbanisme avait été mieux encadré et que son affectation effective à des opérations d'urbanisme était plus contraignante. En tout état de cause, la création de l'ANCSEC ne doit pas bloquer la réflexion sur un possible fléchage de la dotation spéciale d'urbanisme.

Au titre du programme, 120 millions d'euros seraient affectés à la prévention de la délinquance, 93 millions d'euros au dispositif des adultes-relais et 112 millions d'euros au programme de réussite éducative, qui monte en puissance. Il faut noter également que les zones franches urbaines sont, depuis le 1<sup>er</sup> août 2001, au nombre de cent, de sorte que la dotation prévue pour compenser les exonérations de charges sociales impliquées par leur statut devraient s'élever à 333 millions d'euros en 2007.

Placée au centre de la réforme budgétaire, la mesure de la performance pose enfin des difficultés particulières dans le domaine de la politique de la ville. À mesure que la mixité sociale s'accroît dans un quartier et que l'intégration opère mieux, il sort peu à peu de l'orbite des zones en difficulté. Certains habitants peuvent également déménager dans d'autres quartiers. Dans ce dernier cas, la réussite de la politique de la ville peut aussi se mesurer au succès personnel de cette population. Le droit de la protection des données personnelles empêche cependant d'en effectuer le suivi statistique, comme il pourrait être souhaitable du

point de vue de la politique de la ville, qui est non seulement une politique territoriale, mais aussi une politique de population.

**M. Jean-Louis Dumont** a rappelé qu'en son temps, il avait applaudi à la création de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), comme guichet unique des opérations de rénovation urbaine, avec des moyens renforcés et sur la base d'un discours mobilisateur pour les acteurs. Force est de constater que le financement ne suit pas et que les ressources du 1 % logement (taxe sur les HLM de la CGLS et de la Caisse des dépôts) des deux ou trois années à venir ont été préemptées. On peut dès lors s'interroger sur l'avenir du 1 % logement. L'Etat n'arrive à maintenir ses interventions que par cette opération de débudgétisation. En outre, plusieurs acteurs de terrain qualifient maintenant l'ANRU d'« usine à gaz mouvante », dans la mesure où des règles nouvelles sont édictées en permanence. Il est étonnant d'entendre dire que la trésorerie de l'Agence est excédentaire, alors qu'il faut plus de cinq mois pour obtenir un paiement, après plusieurs allers et retours entre les opérateurs, les services ministériels et l'ANRU. Il semble qu'il s'agisse d'une tentative de reconquête de certains services ministériels, qui se sentent dépossédés de leurs prérogatives.

L'espoir suscité par l'ANRU a trouvé ses limites. Dans les villes moyennes, on assiste à des déplacements de populations, alors que l'on a démoli, sans avoir reconstruit à due concurrence. Il faut s'interroger sur les interventions en matière foncière, les prêts locatifs sociaux ne correspondent pas aux besoins et les surcoûts entraînent des problèmes de paiement de loyer.

**M. François Scellier** a rappelé qu'en tant que membre du conseil d'administration de l'ANRU, au titre de l'Association des départements de France, il confirme la critique : une délibération a, ce matin même, été adoptée qui prévoit une mobilisation plus rapide des fonds par délégation et sous-délégation. La volonté du Président de l'ANRU, le sénateur Jean-Paul Alduy, est de surmonter les difficultés relatives à l'opposition de certaines administrations, qui sont réticentes à céder une part de leurs prérogatives. Mais l'idée de globaliser dans une agence unique l'ensemble des actions de rénovation urbaine demeure intacte.

**M. Michel Bouvard, Président**, a exprimé deux interrogations, l'une sur la prise en compte des préconisations du rapport de la Cour des comptes, et l'autre sur la méthodologie des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS). Ainsi à Chambéry, sur l'ensemble des zones éligibles, un seul quartier a été retenu.

**M. Denis Merville** s'est fait l'écho de la lourdeur et des délais des procédures de l'ANRU, qui parfois ne répond même pas aux courriers de parlementaires. Le zonage et les décisions en matière de CUCS manquent également souvent de clarté.

**M. Jean-Louis Dumont** a regretté l'abandon dans les CUCS des actions de politique éducative, de soutien et d'encadrement. La situation s'est dégradée en quelques semaines. Il faut, au contraire, soutenir les associations et dire au ministre qu'il ne doit pas abandonner les quartiers.

En réponse, **M. François Grosdider, Rapporteur spécial**, a reconnu une certaine complexité du fonctionnement de l'ANRU, nécessaire contrepartie de la démarche de

partenariat, quoiqu'il ne faille pas exagérer. A la multiplicité des intervenants administratifs s'ajoutent effectivement les réticences des administrations centrales, qui se sentent dépossédées, du fait de la décentralisation, et par l'ANRU. Les bailleurs sociaux sont aussi les principaux bénéficiaires des crédits de l'ANRU, de façon directe avec les projets de reconstruction et de résidentialisation, et indirecte avec le désenclavement et l'ouverture d'espaces publics. Au total, le monde du logement social tire donc aussi bénéfice de ces opérations.

Il est exact que les délais de paiement de l'ANRU sont souvent trop longs, avec les va-et-vient et les demandes d'information complémentaires. Ainsi, à Woippy, le projet de rénovation urbaine représente 100 millions d'euros, alors que les recettes annuelles de la ville sont de 13 millions d'euros seulement.

Les crédits de paiement de l'ANRU peuvent faire face aux besoins de trésorerie en 2007, mais seront inférieurs aux engagements des années suivantes. C'est la conséquence du succès de l'ANRU, qui a dérogé à la cartographie traditionnelle de la ville en investissant dans des zones n'étant pas toutes des zones urbaines sensibles (ZUS). Mais l'ANRU n'a pas vocation à épuiser tout le contenu de la politique de la ville.

Des interrogations se posent sur les PLS et les plans locaux d'urbanisme (PLU). L'ANRU est plus restrictive qu'à ses débuts dans ses actions. Les PLS ne sont pas pris en compte dans l'offre de reconstruction.

La cartographie de la politique de la ville est très ancienne et les CUCS doivent agir dans un contexte qui n'est pas tout à fait en adéquation avec la réalité socio-économique des quartiers. Il faut approfondir cette question importante, avec le maximum d'objectivité, et la DIV travaille à développer une série de critères en ce sens.

Il faut s'inscrire en faux contre l'idée selon laquelle les actions de soutien et d'encadrement des associations sont abandonnées. Le montant très important des crédits mis en œuvre dans le cadre des CUCS, joint à la dotation de solidarité urbaine (DSU), en témoigne. Mais il est normal qu'une intensification dans les quartiers prioritaires s'accompagne d'une diminution, là où l'on constate une amélioration de la situation.

\*

\* \*

La Commission a enfin examiné les crédits des programmes *Aide à l'accès au logement* et *Développement et amélioration de l'offre de logement* de la mission *Ville et Logement* et l'article 62, rattaché à ce programme (**M. François Scellier, Rapporteur spécial**).

**M. François Scellier, Rapporteur spécial** a indiqué qu'en 2007, le budget du logement devrait représenter 6,15 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et 5,98 milliards d'euros de crédits de paiement. Ces crédits sont regroupés au sein de deux programmes : le programme *Aide à l'accès au logement*, qui devrait bénéficier de 4,92 milliards d'euros et le programme *Développement et amélioration de l'offre de logement* qui devrait être doté de 1,23 milliard d'euros d'autorisations d'engagement et 1,06 milliard

d'euros de crédits de paiement. Cependant ces moyens budgétaires ne sont que partiellement représentatifs du financement de la politique du logement. En effet, les dépenses fiscales, notamment depuis la réforme du prêt à taux zéro, en 2005, constituent une part croissante de l'effort financier de l'Etat en faveur du logement. En 2007, elles devraient s'élever à 10,6 milliards d'euros, soit une augmentation de 4 % par rapport à 2006, à périmètre constant.

Les aides personnelles au logement ont pour finalité d'aider les ménages à faire face à leurs dépenses de logement. Le soutien financier de l'État prend la forme d'une contribution versée au fonds national d'aide au logement (FNAL). Elle représenterait, en 2007, 4,911 milliards d'euros (- 3,8 %). La diminution de la dotation de l'État est due aux moindres besoins de financement du FNAL. Les charges de ce fonds devrait en effet diminuer, en raison de la baisse du chômage et de la modération de la hausse des loyers. Parallèlement, le FNAL devrait bénéficier de deux recettes complémentaires : un supplément de 236 millions d'euros, grâce à l'alignement de la cotisation des employeurs publics au FNAL sur celle des employeurs privés et une contribution exceptionnelle de 150 millions d'euros des sociétés anonymes de crédit immobilier. A compter du 1<sup>er</sup> janvier, le barème des aides personnelles au logement sera revalorisé de 1,8 %, sur les loyers et les charges. L'ensemble des actualisations représentera une augmentation des prestations de 259 millions d'euros en 2007, dont 127 millions d'euros seront pris en charge sur le budget de l'État. La dotation de l'Agence nationale pour l'information sur le logement et des Agences départementales pour l'information sur le logement représentera 6,25 millions d'euros en 2007 et la dotation des associations oeuvrant dans le domaine du logement, sera reconduite en 2007 à hauteur de 1,74 million d'euros.

S'agissant du programme *Développement et amélioration de l'offre de logement*, conformément aux objectifs de la loi de programmation pour la cohésion sociale, le projet de budget prévoit le financement de 100.000 logements sociaux en 2007. 481 millions d'euros d'autorisations de programme et 458 millions d'euros de crédits de paiement devraient permettre de financer ce programme ambitieux. L'impulsion donnée par le Gouvernement a permis un véritable rattrapage en matière de constructions de logement social, puisque le nombre de logements locatifs sociaux financés est passé de 56.288 en 2002 à 80.000 en 2005. Il devrait être de 100.000 en 2006 et en 2007, soit une hausse de 77,6 % par rapport à 2002. Les avantages fiscaux liés à la production de logements sociaux s'établiront à 1,2 milliard d'euros en 2007. De plus, une nouvelle baisse de taux des prêts au logement social de 0,2 % sera appliquée aux opérations locatives sociales actuellement en cours d'instruction. Pour ces opérations, cette nouvelle baisse du taux des prêts représentera un équivalent de subvention de 2 % du prix d'opération.

De nombreuses mesures adoptées dans la loi portant engagement national pour le logement facilitent la réalisation de logements sociaux. Il s'agit notamment de favoriser la disponibilité du foncier par la cession de terrains de l'État, de lutter contre la rétention foncière et d'encourager les maires bâtisseurs. Ces mesures sont pertinentes, car la difficile mobilisation du foncier constitue un obstacle majeur à la construction de logements sociaux, particulièrement en Île-de-France.

S'agissant des aides à l'amélioration du parc privé, les dépenses d'intervention de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) devraient s'élever à 507,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement, (+ 5,7 %). Compte tenu des recettes de la taxe sur les

logements vacants, qui devraient s'établir à 20 millions d'euros, l'Agence bénéficierait de 527,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement. Les crédits de paiement devraient représenter 353 millions d'euros, (- 10,6 %). En 2007, l'ANAH devrait donc contribuer à la production de 37.500 logements à loyers maîtrisés, et à la remise sur le marché de 18 000 logements vacants. Elle devrait financer les travaux de 35.600 logements insalubres ou copropriétés en difficulté et subventionner l'amélioration du logement de 36.000 propriétaires occupants. L'ANAH a vu son rôle étendu par la loi portant engagement national pour le logement. Désormais, l'Agence a aussi pour mission de promouvoir le développement des logements privés conventionnés sans travaux. Ce conventionnement permet de bénéficier d'avantages fiscaux : la location d'un logement à un loyer intermédiaire permet au propriétaire de bénéficier d'une déduction de 30 % de ses revenus fonciers. Pour une location à loyer social, le taux de déduction atteint 45 % des revenus fonciers. En 2007, la dotation consacrée à l'accueil des gens du voyage devrait s'élever à 40 millions d'euros.

Le projet de budget finance les derniers prêts à taux zéro émis jusqu'en février 2005, avant sa transformation en dispositif fiscal. Ainsi, 3 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 10 millions d'euros de crédits de paiement sont prévus à ce titre. La réforme du prêt à taux zéro porte déjà ses fruits : en 2006, près de 250.000 ménages seront aidés par l'État à devenir propriétaires d'un logement, contre 80.000 en 2004. Ainsi, la dépense fiscale augmente de façon significative de 515 millions d'euros en 2006 à 770 millions d'euros en 2007. En outre, la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a renforcé ce dispositif, qui pourra désormais être augmenté d'un montant allant jusqu'à 15.000 euros pour les ménages qui disposent de ressources inférieures aux plafonds d'accès aux logements PLUS (prêts locatifs à usage social) et qui acquièrent un logement neuf. Cette mesure devrait concerner 20.000 ménages chaque année. Les autres moyens affectés à l'action *Soutien à l'accession à la propriété*, soit 4,7 millions d'euros, couvrent les moyens accordés à la société de gestion du fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété chargée de gérer pour le compte de l'État les dispositifs d'aide à l'accession sociale à la propriété.

Les interventions au titre de la lutte contre l'habitat indigne devraient bénéficier de 26 millions d'euros d'autorisations d'engagement, soit une hausse de 30 % par rapport à 2006, et de 23 millions d'euros de crédits de paiement, (+ 27,8 %). Ces moyens en forte augmentation permettront de conduire des actions plus nombreuses dans le cadre de la nouvelle réglementation, issue de l'ordonnance du 15 décembre 2005 relative à l'habitat indigne. L'action *Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction* devrait être dotée de 7,4 millions d'euros, l'action *Soutien* bénéficierait de 157,67 millions d'euros.

Les aides fiscales en faveur des énergies nouvelles devraient être davantage développées, compte tenu des préoccupations actuelles sur le développement durable. Des pays voisins comme l'Allemagne sont plus avancés, notamment en matière de promotion de l'énergie solaire. Mais il faut aussi favoriser la création d'entreprises susceptibles de fournir des équipements de chauffage fonctionnant à l'aide d'énergie solaire.

**M. Jean-Louis Dumont** a insisté sur le rôle de l'État dans la mise en œuvre du droit au logement. Pour accroître l'offre de logements, il faut fluidifier les opérations au niveau du foncier. On assiste, trop souvent, à des freinages d'opérations du fait de l'effet de ciseaux qui

existe entre les interventions de l'ANRU et la politique du logement. S'agissant du financement du logement, il est nécessaire de continuer à travailler à partir de ratios financiers précis, transparents et publics. Il convient que la Caisse des dépôts et des consignations ne l'oublie pas. En outre, il faut être attentif à la transformation, assez fréquente, de systèmes d'aide en mécanismes de défiscalisation. Ce passage a des conséquences plus importantes qu'on ne le dit. Si les interventions de l'ANAH montent en puissance, il est indispensable que les relais fonctionnent bien.

S'agissant, enfin, du développement durable, on assiste très souvent à un manque de filières professionnelles en matière d'équipements nouveaux. Même si ceux-ci renchérissent le prix initial des logements, cette hausse génère ensuite des économies notables. Dans un pays où 1.200.000 personnes sont en attente d'un logement, le secteur doit continuer à être suivi et aidé.

**M. Denis Merville** a souligné que les règles sont modifiées beaucoup trop souvent et que les procédures sont trop complexes. Prenant l'exemple de la construction d'un équipement sportif au Havre, il a souligné que la possibilité de vendre plus facilement des terrains, offerte à certains opérateurs, comme RFF, risquait cependant d'avoir des incidences au niveau du coût du foncier.

**M. François Grosdidier** a interrogé le Rapporteur spécial sur la consommation effective des 40 millions d'euros inscrits au titre de l'accueil des gens du voyage. Ces crédits seront-ils effectivement consommés ? Les schémas départementaux aboutissent souvent à des critères plus stricts que ceux de l'État. Les exigences techniques des directions départementales de l'équipement conduisent alors à des financements qui excèdent le plafond prévu par l'État. Ceci est d'autant plus critiquable que la demande de zones d'accueil est forte.

Par ailleurs, la vétusté de certains logements entraîne des dépenses inutiles, alors que les équipements en systèmes énergétiques modernes permettraient des économies dépassant le financement de l'investissement initial.

**M. François Scellier, Rapporteur spécial**, a souligné, en réponse, que la lisibilité des normes est effectivement très perfectible, et qu'elle deva notamment s'améliorer à travers les pactes. Le développement durable doit devenir une préoccupation essentielle, et il est regrettable qu'on ait autant de mal à équiper des nouveaux logements, par exemple grâce à l'énergie solaire. Il faut regretter l'empilement de règles trop complexes, comme c'est le cas s'agissant de la juxtaposition des mécanismes fiscaux d'aide à l'acquisition de logements loués. Il faut également ajouter que les architectes des bâtiments de France ont souvent tendance à poser des exigences qui vont bien au-delà de la nécessaire absence de dénaturation d'un immeuble. Ainsi, il lui a été refusé de mettre des doubles vitrages lors de la rénovation d'un château, alors que cela n'aurait entraîné aucun préjudice esthétique. S'agissant enfin des crédits destinés à l'accueil des gens du voyage, le gouvernement a indiqué qu'ils seraient consommés.

Puis, conformément à la position des Rapporteurs spéciaux, la Commission a *adopté* les crédits de la mission *Ville et logement*.

**Article 62** : *Harmonisation des taux de cotisations employeurs au Fonds national d'aide au logement (FNAL)*

**M. François Scellier, Rapporteur spécial**, a indiqué que cet article a pour objet d'aligner, en deux ans, les taux de cotisation des employeurs publics au Fonds national d'aide au logement (FNAL) sur ceux du secteur privé. Les employeurs publics qui acquittaient une seule contribution de 0,1 % assise sur les salaires dans la limite d'un plafond devront acquitter, comme les employeurs du secteur privé, une seconde contribution de 0,4 % assise sur la totalité des salaires.

Une telle mesure devrait augmenter les recettes du FNAL de 236 millions d'euros.

Il a ensuite présenté deux amendements rédactionnels, que la Commission a *adoptés*. Puis, la Commission a *adopté* l'article 62, ainsi modifié.

