

N° 292

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 5 mai 2004

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances,

Par MM. Jean ARTHUIS et Philippe MARINI,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Trégouët.

Budget.

INTRODUCTION

Le 21 janvier 2004, notre ancien collègue Alain Lambert, alors ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, a présenté la nouvelle architecture du budget de l'Etat, comportant, pour le budget général, 32 missions¹ et 126 programmes² (soit 45 missions et 149 programmes pour l'ensemble du budget de l'Etat, en tenant compte des comptes spéciaux et des budgets annexes).

Il soulignait que **le gouvernement souhaitait associer étroitement le Parlement à l'élaboration de la réforme budgétaire**, et qu'une phase de concertation s'engageait sur la nouvelle architecture du budget de l'Etat, ce dont on ne peut que se féliciter.

Par ailleurs, le même jour, les projets de normes comptables ont été présentés. Ces normes sont destinées à permettre la mise en œuvre d'une comptabilité générale de l'Etat, qui, selon les termes de l'article 30 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), « *est fondée sur le principe des droits et des obligations* » et dont les règles « *ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'à raison des spécificités de son action* ». Ces normes ont reçu une approbation unanime du Conseil national de la comptabilité, le 6 avril 2004. Elles constituent un élément essentiel de la réforme engagée par la LOLF, **la lisibilité des lois de finances devant être complétée par la clarté des comptes de l'Etat**.

1. Un texte élaboré dans la concertation et dont les objectifs font l'objet d'un large accord

L'élaboration et la discussion de la LOLF avaient fait l'objet d'une très large et exemplaire concertation entre les deux assemblées parlementaires et le gouvernement. La volonté de réformer la « *Constitution financière de la*

¹ La mission, qui ne peut être créée que sur initiative gouvernementale, peut être composée de programmes relevant de plusieurs ministères. Elle est l'unité de vote du Parlement et le cadre d'exercice du droit d'amendement des parlementaires qui, à l'intérieur d'une mission, peuvent réallouer les crédits entre les programmes, voire, le cas échéant, proposer la création d'un nouveau programme.

² Le programme, qui s'inscrit dans un cadre ministériel, est l'unité de spécialité : chaque responsable de programme sera libre de l'utilisation de ses crédits, sans toutefois accroître les dépenses de personnel (fongibilité dite « asymétrique »). A chaque programme, décliné en actions, seront associés des objectifs ainsi que des indicateurs de résultats.

France »¹ était partagée par les commissions des finances des deux assemblées, et portée par notre ancien collègue Alain Lambert, alors président de la commission des finances du Sénat, et notre collègue député Didier Migaud, alors rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale. Le caractère exclusivement parlementaire de la réforme a été souligné par l'absence d'amendements d'origine gouvernementale tout au long de la procédure, mettant en exergue le fait que ce texte marquait **le renouveau du rôle du Parlement en matière budgétaire**. On ne peut que se féliciter de ce que la réforme ait procédé d'une démarche parlementaire conjointe des deux assemblées, avec l'attention bienveillante du gouvernement. Elle a réussi à réunir, en période de cohabitation, un quasi-consensus politique. **La LOLF a donc fait l'objet, dès l'origine, d'une large concertation, qui se poursuit aujourd'hui** : c'est d'ailleurs l'un de ses premiers mérites que d'avoir contribué à substituer aux rapports de force et de méfiance qui pouvaient exister entre les commissions des finances des deux assemblées et les services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, des relations davantage tournées vers la coopération et la confiance. Cette évolution, sensible au cours des dernières années, marque un souci partagé de transparence et de maîtrise des finances publiques.

L'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances marquait, suite à l'instabilité parlementaire de la IV^{ème} République, la volonté d'encadrer fortement les pouvoirs du Parlement en matière budgétaire, dans le cadre plus général du « parlementarisme rationalisé » qui caractérise la Constitution du 4 octobre 1958.

Plus de quarante années plus tard (et presque autant de tentatives de réforme), le contexte institutionnel était profondément modifié avec l'émergence du « fait majoritaire » et les révisions de la Constitution renforçant le rôle du Président de la République et traduisant l'émergence de nouveaux lieux de pouvoirs (collectivités territoriales et Union européenne).

Le fait que les finances publiques sont devenues de plus en plus complexes, et la persistance des déséquilibres budgétaires depuis un quart de siècle ont accru la perception des lacunes concernant la présentation, la discussion et l'exécution des lois de finances.

A travers la démarche qui a conduit à l'adoption par le Parlement de la loi organique relative aux lois de finances, publiée au Journal Officiel le 1^{er} août 2001, il ne s'agissait pas de rompre avec la logique de la Constitution, mais de redonner tout leur sens aux articles XIV et XV de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « *Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs Représentants, la nécessité de la contribution*

¹ Cette expression reprend le titre du rapport d'information de notre ancien collègue Alain Lambert, alors président de votre commission des finances : « *Doter la France de sa nouvelle Constitution financière : un préalable à la réforme de l'Etat* », n° 37 (2000-2001).

publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée. » et « La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration. ».

C'est bien l'ambition de la LOLF que de **redonner toute sa place au consentement à l'impôt** et de permettre aux parlementaires, représentants du peuple, de demander des comptes au gouvernement quant à sa gestion des crédits, c'est-à-dire des impôts présents ou – trop souvent – futurs de nos concitoyens.

La LOLF donne donc sa pleine portée à l'autorisation parlementaire et consacre un principe nouveau de sincérité des comptes publics, qui complète les principes traditionnels d'annualité, d'unité et d'universalité, éprouvés par l'histoire budgétaire.

La lisibilité accrue des finances publiques est essentielle, car **si nous voulons mettre de l'ordre dans les affaires de la maison « Etat », il faut d'abord que nous mettions de la lumière dans toutes les pièces**. La lisibilité de la loi de finances et la sincérité des données qui y figurent, sont ainsi essentielles pour informer nos concitoyens sur les enjeux financiers, et nous permettre de prendre nos décisions de manière éclairée.

2. Les incidences de la nouvelle nomenclature budgétaire

La nouvelle nomenclature budgétaire aura une triple incidence : d'abord, sur l'organisation des travaux du Parlement et des débats budgétaires ; ensuite, sur l'information et les moyens de contrôle du Parlement ; enfin et surtout, sur la modernisation de la gestion publique et la réforme de l'Etat.

Concernant l'organisation des travaux et des débats parlementaires, l'examen des crédits et leur vote par mission, et non plus par ministère, nécessitera d'adapter le périmètre des rapports spéciaux et pour avis. Les discussions porteront non plus sur les moyens des ministères, mais sur la performance des politiques publiques. Cela devrait nous permettre de poser les questions fondamentales sur les objectifs de l'action du gouvernement, sur les moyens qu'il convient d'y affecter, et sur la manière dont ceux-ci sont utilisés. Nous prêtons, en effet, trop souvent attention à la variation de moyens des ministères d'une année sur l'autre sans mesurer pleinement l'efficacité et l'efficience des politiques dont ils ont la charge. C'est donc bien à une évaluation des politiques publiques, telle que la définit le décret du 18 novembre 1998 que nous sommes appelés à procéder : évaluer

une politique c'est apprécier son efficacité en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre¹.

S'agissant du vote des crédits par le Parlement, alors que les services votés reconduits quasi-automatiquement d'une année sur l'autre représentent environ 94 % des crédits, **l'adoption d'un budget en base zéro prévue par la LOLF fera de la discussion budgétaire un exercice annuel de remise en cause des dépenses afférentes aux différentes politiques publiques.**

Par ailleurs, l'organisation de la loi de finances nous permettra d'avoir des **débats davantage centrés sur les enjeux majeurs des finances publiques** : l'évolution des prélèvements obligatoires², mais aussi celle des emplois rémunérés par l'Etat³ et de la dette⁴. **Il s'agit de consacrer plus de temps aux grands enjeux qui engagent l'avenir, plutôt que de s'attacher à examiner le détail de dépenses dont le montant est parfois symbolique.**

Un « chaînage vertueux » des discussions budgétaires permettra de fonder les arbitrages en loi de finances initiale d'après les résultats de l'exercice antérieur. A cette fin, l'article 41 de la LOLF dispose que la discussion du projet de loi de règlement de l'année précédente doit précéder celle du projet de loi de finances initiale⁵. La loi de règlement sera désormais accompagnée d'informations complètes sur l'utilisation, par mission et par programme, des crédits de l'exercice budgétaire concerné, ainsi que d'annexes explicatives justifiant les écarts de la gestion avec les prévisions de la loi de finances initiale.

La loi de règlement est aujourd'hui une loi purement comptable, qui nous mobilise peu, et dont il est difficile de tirer des enseignements. La LOLF lui confère désormais une place éminente. D'une part, les comptes de l'Etat seront désormais une source importante d'informations sur la situation des finances de l'Etat, sur son appauvrissement ou son enrichissement, et son exposition au risque. Ils feront d'ailleurs l'objet d'une certification de la part de la Cour des comptes. D'autre part, la discussion du projet de loi de

¹ Article premier du décret n° 98-1048 du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques : « L'évaluation d'une politique publique, au sens du présent décret, a pour objet d'apprécier, dans un cadre interministériel, l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre ».

² L'article 52 de la LOLF dispose ainsi que « en vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année suivante par le Parlement, le Gouvernement présente à l'ouverture de la session ordinaire un rapport retraçant l'ensemble des prélèvements obligatoires ainsi que leur évolution ».

³ Le 6° du I de l'article 34 de la LOLF dispose que dans la première partie, la loi de finances de l'année fixe notamment « le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat ».

⁴ Le 9° du I de l'article 34 de la LOLF dispose que dans la première partie, la loi de finances de l'année « fixe le plafond de la variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'Etat d'une durée supérieure à un an ».

⁵ « Le projet de loi de finances de l'année ne peut être mis en discussion devant une assemblée avant le vote par celle-ci, en première lecture, sur le projet de loi de règlement afférent à l'année qui précède celle de la discussion dudit projet de loi de finances ».

règlement deviendra le moment où les gestionnaires rendront des comptes sur leur gestion. Aujourd'hui, une fois l'exercice budgétaire clos, nous passons à autre chose. **Demain, c'est à un véritable audit des finances publiques que nous invitera chaque année la loi de règlement.** La loi de règlement est ainsi appelée à devenir un acte majeur de la vie du Parlement, auquel il conviendra de donner une place nouvelle dans le calendrier des travaux parlementaires.

Nous disposerons donc de comptes-rendus précis de l'exécution, mais aussi de la performance de chaque programme à travers les rapports annuels de performance annexés à la loi de règlement. Ces éléments devront nous inspirer, le cas échéant, pour exercer notre droit d'amendement que la LOLF étend¹. En effet, les modalités d'application de l'article 40 de la Constitution rendront possible des transferts de crédits entre programmes d'une même mission, sans en augmenter le montant, ce qui pourrait entraîner une forte progression du nombre d'amendements en deuxième partie du projet de loi de finances, dont il conviendra d'ailleurs de préciser les modes de recevabilité et de discussion.

Cet exemple illustre les questions pratiques auxquelles le Parlement sera confronté à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances pour 2006, qui sera le premier à être entièrement présenté et organisé selon les nouvelles règles de la LOLF. Afin que le Parlement se prépare à cette échéance ultime, le projet de loi de finances pour 2005 doit faire l'objet d'une double présentation, suivant l'ancienne et la nouvelle nomenclatures, tout en continuant à être voté par titre et par ministère. En réponse à la question orale du président de votre commission, le 29 avril 2004, M. Dominique Bussereau, secrétaire d'Etat au budget et à la réforme budgétaire, a indiqué : « *Dans quelques mois, nous discuterons du projet de loi de finances pour 2005 dans le cadre en vigueur depuis 1959. Néanmoins, nous serons en mesure de vous soumettre la nouvelle présentation par mission et par programme, intégrant des indicateurs de performance. Cela ne sera pas un simple ravalement de façade : nous voulons vous présenter une première version de la stratégie des programmes, articulée autour d'objectifs politiques clairement identifiés et d'indicateurs de performance pertinents (...)* ».

Aux différents programmes seront donc associés des objectifs et des indicateurs de performance qui permettront de mesurer l'efficacité de la gestion publique. Le débat prochain sur ces indicateurs et les objectifs de performance devra retenir toute notre attention, pour qu'ils ne relèvent pas seulement d'une contrainte d'affichage, comme cela a pu être le cas pour certains agrégats, mais qu'ils traduisent réellement les objectifs et la performance de l'action publique, d'une manière accessible à tous.

¹ Le premier alinéa de l'article 47 de la LOLF dispose en effet que « au sens des articles 34 et 40 de la Constitution, la charge s'entend, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits, de la mission ».

Votre commission des finances se félicite d'être également associée par le gouvernement à ces travaux : M. Dominique Bussereau, secrétaire d'Etat au budget et à la réforme budgétaire, soulignait le 29 avril 2004, en réponse à votre président, que : « *le Parlement (...) sera pleinement associé à la préparation du cadre méthodologique dans lequel seront produites les informations sur la performance. Nous serons d'autant plus attentifs à la préparation de ce document que la définition d'indicateurs pertinents et incontestables détermine le succès opérationnel de la réforme* ».

Plus lisible, le budget sera d'autant plus facile à contrôler que les rapporteurs spéciaux disposent désormais de pouvoirs accrus, avec l'assistance de la Cour des comptes, et d'une information plus complète, avec, notamment, la communication des rapports des corps d'inspection. **Le renforcement des contrôles a posteriori apparaît comme la nécessaire contrepartie de la liberté de gestion nouvelle dont disposeront les gestionnaires de programme. C'est donc sur notre capacité de développer nos missions de contrôle que repose le succès de la réforme.**

3. La responsabilisation des gestionnaires

L'exercice de ces pouvoirs accrus par le Parlement forme le corollaire d'une responsabilisation effective des gestionnaires, en permettant d'identifier les sources d'inefficience et en développant la dimension stratégique de la gestion. Prenant en compte la **séparation entre la responsabilité politique et la responsabilité de gestion**, les commissions parlementaires pourront envisager d'organiser, demain, des auditions de responsables de programme, qui sont appelés à devenir de véritables « managers » publics.

Avec la LOLF, des hauts fonctionnaires vont en effet se voir confier la responsabilité de programmes, et seront donc en mesure d'**arbitrer entre les dépenses en cours d'année**. C'est une grande liberté, qui est indispensable pour moderniser la gestion publique : nous constatons parfois que les ministères sont en rupture de crédits sur un chapitre et qu'ils les consomment de manière précipitée en fin d'année sur d'autres chapitres, afin de voir leur dotation préservée l'année suivante. C'est là un bien mauvais usage de l'argent des contribuables. Désormais, les gestionnaires seront en mesure de **faire face aux aléas** qui surviennent en cours d'année, mais seront également en capacité de **prendre des décisions de gestion de manière plus réactive**. C'est donc une véritable révolution, et c'est dire l'importance considérable de la désignation des responsables de programme.

Sur ce point, en réponse à la question orale précitée de votre président, M. Dominique Bussereau, secrétaire d'Etat au budget et à la réforme budgétaire, a indiqué, s'agissant des responsables de programmes :

« c'est un nouveau métier qui verra le jour au cœur de l'Etat, et nous devons lui accorder une grande importance.

« Je souhaite également confirmer, en réponse aux questions du président de la commission et du rapporteur général, qu'il y aura bien un responsable par programme et un seul. Sur ce point, les choses sont claires ».

L'enjeu de la désignation des responsables de programme est de taille. Leur marge de manœuvre sera déterminante pour la réussite de la réforme. Il convient que chaque responsable de programme dispose des **outils de pilotage et de dialogue de gestion** nécessaires à un bon suivi de la réalisation de ses objectifs : chaque responsable de programme doit en effet pouvoir, à tout moment, **adapter l'allocation des moyens du programme en fonction des résultats atteints**. Il faut aussi, lorsque les « opérateurs extérieurs » de l'Etat, et notamment, ses établissements publics, participent à la mise en œuvre d'un programme, que le responsable de ce dernier soit en mesure d'assurer une tutelle efficace afin de les mobiliser au service des objectifs fixés dans le cadre du programme. Cet impératif implique sans doute de réformer les conditions d'exercice de la tutelle des administrations sur les opérateurs de l'Etat, et de clarifier les responsabilités lorsque les opérateurs dépendent de plusieurs ministères.

4. Les travaux de votre commission des finances sur la nomenclature budgétaire

Votre commission des finances a voulu, dans le cadre de la consultation du Parlement sur la nomenclature budgétaire présentée le 21 janvier 2004, mettre en place la concertation la plus large en son sein, et en celui de la Haute assemblée.

Les 2 et 3 février 2004, votre commission des finances s'est réunie en séminaire de travail à Compiègne afin de commenter la nomenclature budgétaire proposée par le gouvernement, d'une part, et d'acter une méthodologie ainsi qu'un programme de contrôle pour l'année 2004, d'autre part.

Le 24 février 2004, votre commission des finances a organisé une réunion d'information sur la mise en œuvre de la LOLF et de consultation sur les propositions du gouvernement, ouverte à l'ensemble des sénateurs. A cette occasion, elle a invité l'ensemble des commissions et des rapporteurs pour avis à formuler des propositions concernant la nomenclature du budget de l'Etat.

C'est donc dans le souci d'une large concertation que votre commission des finances a entendu répondre à la consultation proposée par le gouvernement. En particulier, l'ensemble des rapporteurs spéciaux

s'est mobilisé et a interrogé les ministères sur le projet de nomenclature les concernant et les modifications qu'ils envisageaient d'y apporter.

A l'issue de ce processus, à l'initiative de votre président, une question orale avec débat a été inscrite à l'ordre du jour du 29 avril 2004. Ce débat, dont le compte-rendu intégral figure en annexe au présent rapport d'information, a été l'occasion d'interroger le gouvernement sur un certain nombre de sujets concernant la mise en œuvre de la LOLF, de présenter les propositions de votre commission des finances, ainsi que de recueillir les avis de la Haute assemblée sur ce point.

5. Les principes qui sous-tendent les propositions de votre commission des finances

Votre commission des finances avait considéré, lorsqu'elle avait pris connaissance des propositions du gouvernement concernant la nouvelle nomenclature budgétaire, le 21 janvier 2004, que celle-ci était globalement satisfaisante, et reflétait l'importance et la qualité du travail réalisé, sous l'impulsion d'Alain Lambert, notamment par la direction de la réforme budgétaire du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Les propositions de votre commission ne modifient donc pas de manière substantielle la proposition du gouvernement. **Elles résultent pour l'essentiel de la volonté de voir s'appliquer pleinement des principes dont l'importance a d'ores et déjà été soulignée**, de manière convergente, par les commissions chargées des finances des deux assemblées dans le cadre de leurs travaux respectifs sur la mise en œuvre de la LOLF, considérant que certains arbitrages « politiques » ont pu contrevenir à leur pleine application. Ainsi, commentant les modalités de définition des programmes et l'absence de réflexion préalable sur le périmètre des missions, un rapport d'information de la commission des finances de l'Assemblée nationale paru en avril 2003¹ déplorait les inconvénients des choix retenus :

« - les programmes risquent d'être construits sans réflexion sur la justification des dépenses de l'Etat et sans remise en cause des structures redondantes (...)

« - la structuration des programmes pourrait ne pas prendre en compte la dimension interministérielle de certaines politiques

« - les programmes risquent d'être surdimensionnés »².

Les propositions de modification de la nomenclature budgétaire présentée par le gouvernement ont fait l'objet d'une concertation entre les commissions chargées des finances des deux assemblées.

¹ Pierre Méhaignerie et Gilles Carrez, « Contrôle des dépenses publiques et amélioration des performances de l'Etat », rapport d'information n° 765, XII^{ème} législature.

² Pages 62-63 du rapport d'information précité.

Il convient, avant de présenter les principes qui ont guidé les réflexions de votre commission des finances sur la nomenclature du budget de l'Etat, de rappeler la dualité des objectifs de la LOLF. Cette dualité était voulue dès les premiers travaux de votre commission des finances ; le rapport précité de notre ancien collègue Alain Lambert, alors président de votre commission des finances, soulignait ainsi, dès l'automne 2000 : *« la réforme de la constitution financière de l'Etat aura lieu. Elle doit avoir deux objectifs.*

« Le premier est de moderniser la gestion publique, en faisant des lois de finances des outils efficaces de décision et de pilotage du budget de l'Etat ; bref, de réaffirmer toute la portée des lois de finances.

« Le second est de rééquilibrer les pouvoirs en matière de finances publiques, dans le strict respect de l'initiative gouvernementale et de l'interdiction pour le Parlement de dégrader le solde du budget de l'Etat.

« Ces deux objectifs sont complémentaires. L'un ne doit pas être privilégié par rapport à l'autre. Cette opinion partagée est sans doute la raison pour laquelle cette réforme va enfin voir le jour »¹.

Si la LOLF est, par la présentation et le vote du budget de l'Etat en grandes missions, un instrument d'affichage et de lisibilité du budget, c'est également un outil de réforme de la gestion publique : **il s'agit du levier qui devrait amener la diffusion à tous les niveaux de l'esprit de responsabilité et de la culture des résultats, et qui devrait contribuer à rationaliser l'organisation administrative de l'Etat.**

Ainsi que cela est évoqué plus haut, il est indispensable de conserver à l'esprit ces deux objectifs. Il y a donc un **juste équilibre** à trouver **entre**, d'un côté, **les nécessités de l'action administrative** et de sa modernisation **et**, de l'autre, **les droits du Parlement**, ce qui implique de réaliser des compromis. En particulier, il n'est pas envisageable de multiplier à l'envie des missions interministérielles dont l'ambition serait de retracer l'ensemble des crédits affectés à une politique publique donnée, dès lors que cela aurait pour conséquence une fragmentation du budget de l'Etat allant à l'encontre de l'objectif de souplesse de l'utilisation des crédits. Votre commission des finances insiste donc sur le risque qu'il y aurait à vouloir faire de la nomenclature du budget de l'Etat une agrégation de « jaunes » budgétaires.

La constitution des missions, et plus particulièrement, le choix de conférer à certaines d'entre elles un caractère interministériel, relève donc de choix politiques qui sont partiellement exclusifs.

¹ In rapport d'information précité n° 37 (2000-2001), pages 10-11.

Votre commission des finances a bien gardé à l'esprit le fait que, dans la mesure où la nomenclature budgétaire est de la responsabilité du pouvoir exécutif et que le Parlement n'est que consulté à son sujet, **il n'y avait pas de raison pour elle de pratiquer une quelconque forme d'autocensure**. C'est pourquoi certaines de ses propositions s'écartent sensiblement des positions affichées jusqu'ici par le gouvernement et de celles de l'Assemblée nationale, en fonction des priorités qu'elle a entendu voir présentées dans le budget de l'Etat. S'agissant des principes, ainsi que cela a été rappelé, un relatif consensus existe entre les acteurs de la réforme en cours. Il convient d'en rappeler les principaux afin d'éclairer les propositions de votre commission des finances.

Elle a souhaité mettre l'accent sur **deux principes fondamentaux** :

- d'une part, **mieux garantir le respect de l'autorisation parlementaire**, notamment par la prohibition des missions mono-programmes et la recherche d'une plus grande homogénéité de l'architecture budgétaire¹ ;

- d'autre part, **accroître la lisibilité de l'action de l'Etat**, ce qui veut dire que le citoyen doit être à même de comprendre, à la simple lecture de la nomenclature, quels sont les grands axes de l'action de l'Etat et où se situent les priorités de l'action gouvernementale ; ainsi, l'Etat doit être capable, dès le départ, d'évaluer de manière exhaustive le coût complet de toutes ses différentes actions, ou, du moins être engagé dans un processus permettant d'y parvenir.

S'agissant des missions, il convient donc d'éviter les écueils d'une trop grande volonté d'exhaustivité de leur périmètre, d'une part, et celui d'une trop grande correspondance avec les structures administratives existantes, d'autre part. On rappellera que les missions ne constituent pas un support opérationnel pour le pilotage des politiques, mais ont une signification politique, puisqu'elles constituent l'unité de vote du budget de l'Etat.

S'agissant des programmes, ces écueils reviendraient à constituer des « méga-programmes », que le Parlement ne serait pas en mesure de contrôler efficacement, et à multiplier des « micro-programmes », qui ne permettraient pas de donner toute son ampleur à la réforme de la gestion publique dans le sens d'une plus grande liberté. Le programme constitue en effet l'unité de spécialité du budget de l'Etat, dont la dimension et la cohérence sont essentielles au bon pilotage de l'administration.

¹ Sur ce point, on rappellera que, lors de la deuxième lecture de la proposition de loi organique relative aux lois de finances au Sénat, Alain Lambert, alors président de votre commission des finances, avait déposé un amendement visant à préciser que les missions comprennent « un ensemble homogène de programmes ». Cet amendement avait été retiré après que Florence Parly, alors secrétaire d'Etat au budget, ait précisé que le gouvernement veillerait à « s'assurer de la cohérence des programmes ».

I. MIEUX GARANTIR LES COMPÉTENCES DU PARLEMENT

A. SUPPRIMER LES MISSIONS MONO-PROGRAMMES

L'article 7 de la LOLF a prévu une nouvelle nomenclature budgétaire en missions et en programmes, en précisant qu'« **une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie** ». Les seules dérogations prévues par l'article 7 sont relatives à la mission regroupant les dotations des pouvoirs publics, et à la mission intitulée « Provisions » dans la nomenclature présentée le 21 janvier 2004, qui comporte la « provision relative aux rémunérations publiques », d'une part, et les « dépenses accidentelles et imprévisibles », d'autre part.

Le double niveau de nomenclature prévu par la LOLF permet d'envisager la constitution de missions interministérielles, formées de programmes ministériels. En outre, les parlementaires peuvent désormais proposer, en application de l'article 47 de la LOLF, des redéploiements de crédits entre les programmes d'une même mission, sans toutefois accroître le montant global de ses crédits.

La constitution de missions « mono-programmes » n'est ainsi conforme ni à l'esprit, ni à la lettre de la loi organique. Par ailleurs, les missions mono-programmes ont pour effet de restreindre fortement l'application du droit d'amendement de la deuxième partie des lois de finances, dont la LOLF a souhaité l'élargissement : les parlementaires ne pourraient, dans le cas d'une mission mono-programme, que proposer des réductions de crédits ou la scission du programme unique dont elle est composée.

A plusieurs reprises, votre commission des finances s'est prononcée clairement contre la constitution de missions « mono-programmes », en amont de la présentation par le gouvernement de la nouvelle nomenclature budgétaire. Dans son rapport d'information sur la mise en œuvre de la LOLF, votre président relevait que « *plusieurs ministères ont eu la tentation de réaliser des missions mono-programmes, afin de profiter au maximum de la fongibilité des crédits prévue par la LOLF. (...) La création d'un grand nombre de missions mono-programmes témoignerait à l'évidence d'une interprétation réductrice de la logique de la LOLF, selon laquelle la fongibilité des crédits serait le seul apport substantiel dans la nouvelle budgétisation par objectifs souhaitée par le législateur organique* »¹.

¹ « Mise en œuvre de la LOLF : un outil au service de la réforme de l'Etat », n° 388 (2002-2003), page 54.

Votre commission des finances vous propose ainsi de **supprimer les trois missions mono-programmes** figurant dans le projet de nomenclature présenté par le gouvernement, concernant le Conseil économique et social et les deux missions « Sécurité » et « Protection des populations » qui relèvent du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

1. Le cas spécifique du Conseil économique et social (CES)

Assemblée constitutionnelle, le Conseil économique et social ne forme toutefois pas une assemblée politique, à la différence de l'Assemblée nationale et du Sénat, dont les membres sont élus au suffrage universel, direct ou indirect, et bénéficient de l'immunité parlementaire.

Dans la maquette présentée le 21 janvier 2004, le gouvernement a écarté le rattachement du Conseil économique et social à la mission « Pouvoirs publics »¹ et proposé qu'il constitue une mission mono-programme.

Ce choix apparaît cependant triplement dérogatoire aux règles et aux objectifs de la LOLF. En premier lieu, les crédits affectés à cette mission sont très faibles (32 millions d'euros²). En deuxième lieu, les moyens dont dispose le Conseil économique et social ne concourent pas à la mise en œuvre d'une politique publique. Enfin et surtout, le principe d'une mission mono-programme est, comme cela a été précisé plus haut, contraire à la LOLF.

Le rattachement du programme « Conseil économique et social » à la mission « Premier ministre » serait conforme à son rôle constitutionnel de conseiller du gouvernement, confirmé par l'article 2 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social : « *Le Conseil économique et social est saisi, au nom du gouvernement, par le Premier ministre de demandes d'avis ou d'études* ».

La proposition qui vous est soumise est de nature à ne porter atteinte ni au statut, ni aux moyens du Conseil économique et social.

¹ A cet égard, l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social précise que celui-ci a été institué « auprès des pouvoirs publics ». Cette rédaction induit que, malgré cette proximité avec les pouvoirs publics, le Conseil économique et social n'en fait pas partie stricto sensu.

² Sauf mention contraire, les crédits des missions et des programmes sont donnés dans le présent rapport d'information sur la base de la loi de finances initiale pour 2003.

2. Les missions relevant du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales

Le gouvernement a proposé, dans la maquette présentée le 21 janvier, que les crédits de la police nationale et de la sécurité civile fassent l'objet de deux missions mono-programmes.

Dans les réponses aux questionnaires budgétaires pour le projet de loi de finances pour 2004, le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales avait pourtant envisagé que les deux programmes relatifs à la police nationale et à la sécurité civile soient regroupés dans des missions interministérielles. La police nationale aurait ainsi fait partie d'une mission « Sécurité », formée également d'un programme « Gendarmerie nationale », et l'ensemble des crédits concourant à la protection des populations, qu'ils relèvent ou non du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, aurait fait l'objet d'une mission unique.

La création d'une mission interministérielle « Sécurité » correspond à une position constante de votre commission.

Dans son rapport d'information précité sur la mise en œuvre de la LOLF, votre commission des finances avait ainsi estimé que *« l'exemple le plus naturel de mission interministérielle lui semble être le regroupement des crédits de la police nationale, de la sécurité civile et de la gendarmerie dans une mission consacrée à la sécurité intérieure, compte tenu notamment des rapprochements effectués entre ces acteurs par le gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin »*¹.

Cette proposition a été réaffirmée lors de l'adoption du rapporteur d'information de notre collègue Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial des crédits de la sécurité, sur l'organisation et les systèmes d'information de la police et de la gendarmerie nationales :

*« Le rapporteur de votre commission souligne que la réforme et la modernisation budgétaires constituent un cadre approprié à ces mesures de réorganisation administrative. En particulier, il est envisagé dans le cadre de la nomenclature budgétaire prévue par la LOLF la constitution d'une mission interministérielle relative à la sécurité, qui regrouperait notamment les crédits relatifs à la police nationale et à la gendarmerie nationale. La mission sécurité pourrait être constituée de deux programmes ministériels. Une telle mission traduirait le caractère global de la lutte contre l'insécurité. Elle favoriserait une mutualisation des moyens et une coordination accrue des interventions des forces de police et de gendarmerie »*².

¹ Sénat, rapport d'information n° 388 (2002-2003), page 51.

² In rapport d'information de M. Aymeri de Montesquiou : « Organisation et systèmes d'information de la police et de la gendarmerie nationales », n° 25 (2003-2004), page 69.

La direction de la réforme budgétaire avait également retenu l'exemple d'une mission interministérielle regroupant les crédits de la police et de la gendarmerie nationales, dans une note d'orientation sur « *la loi organique relative aux lois de finances et l'interministérialité* »¹.

Enfin, le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) s'est déclaré favorable à la constitution d'une mission interministérielle relative à la « Sécurité » :

« La création d'un programme dédié permet de prendre en compte la spécificité des missions et activités de la gendarmerie par rapport à celles des armées et notamment le fait que l'essentiel des activités de la gendarmerie correspond à une mission de sécurité intérieure. »

« Au-delà de l'identification d'un programme dédié à la gendarmerie nationale, le rapport a fait apparaître l'intérêt d'une articulation avec le programme police nationale de la mission sécurité. »

« Le Comité partage ces analyses. Il préconise l'engagement d'une réflexion sur l'intérêt de la réunion de ces deux programmes dans une mission interministérielle. En tout état de cause, la cohérence des actions ainsi que la coordination des objectifs et des indicateurs des deux programmes doivent être activement recherchées, dans la perspective d'un document de politique transversale (DPT) »².

Le choix du gouvernement dans la maquette présentée le 21 janvier 2004 apparaît en décalage avec sa volonté de conduire des politiques publiques interministérielles dans les domaines de la sécurité civile et de la sécurité intérieure. L'article 3 du décret n° 2002-889 du 15 mai 2002 relatif aux attributions du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales dispose d'ailleurs que « *pour l'exercice de ses missions de sécurité intérieure, le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales est responsable de l'emploi des services de la gendarmerie nationale* », tout en précisant que la définition et les modalités d'organisation de ces missions est conduite « *en concertation avec le ministre de la défense* ».

Par ailleurs, la mission « Protection des populations » constituée du seul programme « Sécurité civile » ne regroupe que 374 millions d'euros, ce qui la place au 30^{ème} rang (sur 32) des missions du budget général de l'Etat.

Votre commission des finances vous propose donc d'intégrer les programmes « Police nationale » et « Sécurité civile » dans deux nouvelles missions interministérielles. Le programme « Police nationale » ferait partie d'une mission « Sécurité » comportant également le programme

¹ Cette note a été transmise à votre commission des finances le 6 juin 2003.

² CIAP, rapport d'audit sur les programmes de la mission « Défense », page 3.

« Gendarmerie nationale ». Le programme « Sécurité civile » serait intégré à la mission « Ecologie et maîtrise des risques », également formée des trois programmes de l'actuelle mission « Ecologie et développement durable », du programme « Météorologie » de la mission « Transports » et d'un nouveau programme « Prévention et contrôle des risques industriels », constitué d'actions du programme « Développement des entreprises » de la mission « Politique économique » (cf. *infra*).

B. SCINDER LES « MÉGA-PROGRAMMES »

En substituant aux 848 chapitres budgétaires du budget de l'Etat environ 150 programmes¹, le législateur organique a souhaité rendre plus fongible l'emploi des crédits pour permettre une plus grande responsabilisation des gestionnaires. Toutefois, en maintenant des titres et des catégories de dépenses, mais aussi en encadrant fortement les modalités de virement et de transfert de crédits, il n'a pas entendu limiter le contrôle de l'autorisation parlementaire, qui en est le corollaire indispensable.

La maquette présentée le 21 janvier 2004 marque une certaine hétérogénéité entre les programmes, certains d'entre eux regroupant un volume de crédits considérable. Souvent, les ministères dont ils relèvent sont de grands consommateurs de crédits (ministère de la défense, de l'éducation nationale et de l'économie, des finances et de l'industrie). La dimension des programmes reflète également, par l'effet d'une certaine homothétie, celle des actuels chapitres. Il est toutefois important que le Parlement puisse contrôler l'usage qui est fait des crédits, ce qui suppose de restreindre la dimension des programmes et de faire en sorte que les crédits qu'ils regroupent présentent une certaine homogénéité.

Il semble essentiel à votre commission des finances de rendre plus **homogène la maquette budgétaire** et de **faire en sorte qu'il n'y ait pas « deux poids deux mesures »**, avec, d'un côté, un **lux de détails pour des actions relativement ponctuelles** et de l'autre, **des masses de crédits immenses considérées comme insécables**.

¹ Il convient de rappeler que l'ordre de grandeur du nombre de programmes avait été évoqué au cours des travaux préparatoires de la loi organique relative aux lois de finances. Ainsi, dès le rapport de première lecture sur la proposition de loi organique relative aux lois de finances de l'Assemblée nationale, notre collègue député Didier Migaud indiquait : « La substitution des programmes aux chapitres s'inscrit également dans une logique de globalisation de la dépense publique, puisque aux quelque 850 chapitres actuellement votés pourraient se substituer, en l'état actuel des réflexions de votre Rapporteur, quelque 150 à 200 programmes, au sein desquels les crédits seront, pour une large part, fongibles ». Cette appréciation avait fait l'objet d'un consensus avec le Sénat et le gouvernement de l'époque.

Votre commission des finances s'est longuement interrogée, avec celle de l'Assemblée nationale, sur la conformité à l'esprit de la LOLF des programmes trop importants de nature à constituer, soit des boîtes noires, soit des zones budgétaires – formant autant de « *terra incognita* » – opaques du point de vue du Parlement et largement soustraites à son contrôle *a priori*.

Plus une mission est large et est composée de programmes homogènes, plus le Parlement sera en mesure de proposer des réaffectations de crédits entre les programmes qui la composent. Du point de vue du gouvernement, il peut être tentant de disposer de programmes aussi larges que possible, au sein de missions comportant peu de programmes ou des programmes hétérogènes, afin de limiter les possibilités de réallocation de crédits par voie d'amendement parlementaire et de bénéficier d'une fongibilité maximale des crédits. Un certain nombre de programmes présentent ces inconvénients, tant au regard de la capacité de contrôle du Parlement que de l'exercice du droit d'amendement.

Sur la plupart des problématiques évoquées ci-après, les positions de votre commission des finances témoignent d'une large convergence de vues avec la commission des finances de l'Assemblée nationale.

1. Les programmes de la mission « Défense »

a) Le programme « Préparation et emploi des forces »

S'agissant du ministère de la défense, votre commission des finances a pris en considération le légitime souci du ministre de faire évoluer les structures de son administration dans le sens d'une plus grande transversalité. Elle a toutefois considéré que le programme « Préparation et emploi des forces », dont le montant dépasse (avec les charges de pension) 20 milliards d'euros, n'était pas acceptable en l'état, pour les raisons rappelées plus haut.

Pour « casser » ce « méga-programme », elle a envisagé deux solutions :

- la première, admise par la commission des finances de l'Assemblée nationale, revient à respecter le souci du ministre de conférer au chef d'état-major des armées un pouvoir d'arbitrage entre les armes et de ne pas recréer les anciennes « féodalités » correspondant aux différentes armes. Elle débouche sur un découpage transversal distinguant, *grosso modo*, les hommes des matériels, le recrutement et la formation d'une part, le soutien, et notamment la mise en condition opérationnelle, d'autre part ;

- la seconde, proposée notamment par le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP)¹, consiste à prendre acte des structures opérationnelles existantes organisées autour des trois grandes armes et à renvoyer la prise en compte des éléments transversaux à une modification du décret de 1982 fixant les pouvoirs respectifs des chefs d'état-major des différentes armes et du chef d'état-major des armées².

Votre commission des finances partage l'analyse de l'Assemblée nationale dans la mesure où la solution du CIAP lui a semblé peu conforme à la logique de la LOLF, et source de confusion entre programmes et unités de moyens. Par ailleurs, elle n'a pas jugé pertinent de constituer un programme spécifique pour les opérations extérieures (« OPEX »), considérant qu'il était difficile d'identifier les moyens qui seraient affectés à un tel programme, et que celui-ci ne permettait pas de résoudre les questions relatives à la budgétisation initiale des crédits, compte tenu des difficultés de prévision des dépenses correspondantes.

**L'avis du CIAP sur le programme « Préparation et emploi des forces »
de la mission « Défense »**

S'agissant de la structuration des programmes, le CIAP souligne que *« la structuration ne fait apparaître une distinction entre les armées qu'au niveau des actions, une action étant dédiée à chaque armée. Ce choix est présenté comme lié à la prise en compte de l'évolution vers une interarmisation croissante dans les conditions d'emploi des forces. Le rapport a relevé toutefois que ce choix de structuration pouvait susciter deux types d'interrogations :*

- tout d'abord en ce qui concerne la lisibilité du programme, notamment vis-à-vis du Parlement. En effet, le niveau d'agrégation retenu, où chaque armée est une action, rend difficile l'identification d'actions réellement significatives de la recherche de la performance dans le sens des objectifs du programme. Pour surmonter cette difficulté le ministère envisage de définir des sous-actions assorties d'objectifs et d'indicateurs ;

- ensuite, au regard de la transformation du rôle de chef d'état-major des Armées, désigné comme responsable du programme, ce qui impliquerait de lui donner les moyens de prendre en charge la fongibilité budgétaire et le dialogue de gestion interne au programme.

« Dès lors, le rapport a préconisé la division en quatre programmes (terre, air, marine, EMA³ et services communs) de l'actuel programme 2 « préparation et emploi des forces », hors opérations extérieures et hors gendarmerie.

« Le Comité est conscient que cette proposition relève d'un ensemble de considérations sur la politique de défense et sur le rôle dévolu aux principaux acteurs de cette politique qui ne peuvent être conditionnées uniquement par les impératifs de la structuration budgétaire.

¹ Rapport d'audit sur le projet de programme « Préparation et emploi des forces » du ministère de la défense établi par MM. François Cailleteau, inspecteur général des finances, Philippe Debrosse, inspecteur de l'administration, et René Ertoran, contrôleur général des armées, Comité interministériel d'audit des programmes, février 2004.

² Décret n° 82-138 du 8 février 1982 fixant les attributions des chefs d'état-major.

³ Etat-major des Armées.

« Toutefois, le Comité souligne que cette division n'a pas pour conséquence mécanique de contrarier l'évolution vers une plus grande interarmisation dont l'enjeu et les modalités lui paraissent se situer principalement à d'autres niveaux, c'est-à-dire, en amont par la détermination des priorités stratégiques et des prescriptions d'objectifs de préparation des forces, et en aval de la préparation, par la conduite opérationnelle de l'emploi de celles-ci. Cette évolution de l'exercice des responsabilités du CEMA¹ ne paraît pas incompatible avec une gestion budgétaire par armée.

« Au contraire, le Comité est sensible au risque d'inflation des tâches administratives qu'impliquerait pour le CEMA la prise en charge de la responsabilité d'un programme « préparation et emploi des forces », tel que présenté dans la maquette du 21 janvier.

« Le ministère paraît d'ailleurs aussi préoccupé par ce risque car il indique dans sa réponse que depuis l'audit sa réflexion a évolué, et qu'il envisage que le responsable du programme répartisse les crédits du programme en « budgets exécutifs de programme » correspondant aux divisions préconisées par le rapport, en transférant aux chefs d'état-major des armées le soin de la détermination et de la gestion des budgets opérationnels de programme. Le Comité rappelle ses réserves sur ce type de solution (...). En effet, si cette notion nouvelle limitait le rôle du responsable nominal du programme à un découpage annuel en budgets exécutifs de programme, elle conduirait à créer, en réalité, au niveau de l'exécution budgétaire, des programmes différents de ceux fixés dans l'autorisation parlementaire, reviendrait à placer la fongibilité budgétaire à un niveau différent de celui prévu par la loi organique, et situerait la véritable responsabilité des programmes à un niveau autre que celui affiché.

« Face à ces diverses considérations, le Comité estime que la proposition de division du programme préconisée par le rapport (division en quatre programmes du programme 2 de la maquette du 21 janvier : terre, air, marine, EMA et services communs) constitue une solution également praticable, qui présenterait en définitive moins d'inconvénients que l'autre, notamment si celle-ci conduit au dispositif de budgets exécutifs de programme évoqué ci-dessus.

S'agissant du traitement des opérations intérieures et extérieures :

« (...) Dans la maquette du 21 janvier, les crédits correspondants [aux opérations intérieures et extérieures] sont intégrés dans deux actions « financer les surcoûts des opérations extérieures » (action 6) et « financer les surcoûts des opérations intérieures » (action 7).

« Le rapport (...) propose d'ajouter un programme consacré aux seules opérations extérieures. Ce point de vue est partagé par les services du ministère.

« Le Comité considère que la mise en place d'un programme dédié aux opérations extérieures ne peut toutefois être admise qu'à la condition que ce programme réponde aux impératifs de la loi organique, c'est-à-dire que ces opérations soient affichables, prévisibles et chiffrables dans toutes leurs composantes de coût permettant leur budgétisation claire (identification et coût complet des personnels affectés, coûts des matériels, du transport...). Le responsable d'un tel programme serait alors le CEMA.

« Dans la mesure où ces opérations seraient prévisibles et affichables mais ne pourraient répondre aux critères de budgétisation en programme, les surcoûts estimés devraient figurer dans une ou des actions de programmes retenus. Dans la mesure où elles s'avèreraient imprévisibles et significatives, elles relèvent d'autres modalités de traitement budgétaire ».

Source : avis du CIAP n° 2004-AIA.08.02 du 26 mars 2004 sur le projet de programme « Préparation (et emploi) des forces » du ministère de la défense, pages 5-6

¹ Chef d'état-major des Armées

b) Le programme « Préparation et conduite des politiques d'armement »

Votre commission des finances vous propose, pour les mêmes raisons, et en accord avec l'Assemblée nationale, de scinder le programme « Préparation et conduite des politiques d'armement », en deux programmes concernant, l'un, l'armement conventionnel et l'autre, l'arme nucléaire.

Elle n'ignore pas que ce sont souvent les mêmes vecteurs qui peuvent porter le feu nucléaire ou conventionnel, mais a estimé qu'il s'agissait là d'un **choix stratégique sur lequel la représentation nationale devait pouvoir s'exprimer**, et qu'il était utile de l'explicitier pour favoriser une bonne appréciation de la politique militaire de la France.

2. Le programme « Enseignement scolaire public du second degré » de la mission « Enseignement scolaire »

Dans le même esprit, s'agissant du programme « Enseignement scolaire public du second degré » de la mission « Enseignement scolaire », il a paru souhaitable à votre commission des finances, tout comme à celle de l'Assemblée nationale, d'**isoler les crédits consacrés à la vie de l'élève** dans un programme comportant trois actions : « Actions sociales en faveur des élèves », « Vie de l'élève au collège et au lycée » et « Information et orientation ».

Votre commission des finances reconnaît que cette modification ne permet pas de réduire de manière considérable le volume des crédits du programme « Enseignement scolaire public du second degré », et est donc quelque peu « cosmétique ». Elle a néanmoins considéré que cette scission était la seule qui ne posait pas de difficultés du point de vue de la gestion des crédits, compte tenu de la polyvalence des personnels d'une part, et de la déconcentration de la gestion, d'autre part.

3. Le programme « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques »

S'agissant de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques » du ministère de l'économie, des finances, et de l'industrie, la question qui se pose n'est pas sans rappeler celles relatives aux missions « Agriculture, pêche et affaires rurales » et « Défense », du fait de l'existence d'un programme prépondérant au sein de la mission. Les crédits du programme « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local », avec près de 8 milliards d'euros (soit 91 % des crédits de la mission),

sont en effet plus de dix fois supérieurs en volume à ceux du programme « Soutien des politiques économiques, financières et industrielles » sans même parler du programme « Juridictions financières », dont le montant est inférieur à 130 millions d'euros.

Ce programme recouvre plusieurs structures : les services de la Direction générale de la comptabilité publique (DGCP), ceux de la Direction générale des impôts (DGI) et la fraction de la Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) qui est en charge de manière exclusive du recouvrement.

Pour scinder ce programme, votre commission des finances a envisagé deux solutions : distinguer les services traitant des recettes de ceux en charge des dépenses, ou dissocier les fonctions relatives à la comptabilité, à l'assiette, ainsi qu'au recouvrement de l'impôt. Votre commission des finances privilégie cette dernière approche, qui est fonctionnellement la plus claire et ne préjuge en aucune manière d'éventuelles restructurations organiques. Elle ne mésestime pas les difficultés inhérentes à la distinction des fonctions comptables et de celles relatives au recouvrement de l'impôt, s'agissant des services déconcentrés relevant de la direction générale de la comptabilité publique. En effet, les personnels sont polyvalents, comme cela est rappelé plus loin. Votre commission des finances ne souhaite aucunement remettre en cause cette polyvalence, considérant en tout état de cause qu'il ne revient pas à la nomenclature budgétaire d'imposer un tel changement. Par conséquent, une répartition analytique des crédits de personnel devra être mise en œuvre, en particulier au sein des services déconcentrés de la direction générale de la comptabilité publique, afin de répartir ceux-ci entre les programmes « Recouvrement fiscal » et « Comptabilité de l'Etat et du secteur public local ».

Votre commission des finances considère que la distinction entre la comptabilité de l'Etat et du secteur public local, le recouvrement et l'assiette des impositions permet de clarifier l'exercice des différentes missions des deux grandes directions du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie que sont la direction générale des impôts (DGI) et la direction générale de la comptabilité publique (DGCP).

Elle précise qu'il conviendra, pour les trois programmes proposés, de **faire apparaître** la part, pour chacun d'entre eux, au niveau des actions, **des moyens affectés à la gestion fiscale et comptable des collectivités territoriales.**

Dans un rapport d'information¹ paru il y a quatre ans, notre collègue Bernard Angels soulignait déjà les difficultés liées à la coexistence de deux réseaux chargés du recouvrement des impositions. Ce rapport avait été publié peu de temps après celui de M. Jean-Luc Lépine, inspecteur des finances², qui faisait apparaître un rapport coûts de gestion / prélèvements nets encaissés des impôts de 1,6 % pour l'année 1997³ en France, contre une moyenne de 1,10 % pour un ensemble de pays développés, et après le rapport « mission 2003 »⁴, dont les réflexions portaient sur la mise en œuvre, à l'horizon 2003, de trois orientations :

- l'institution d'un correspondant fiscal unique pour les entreprises comme pour les particuliers ;
- la simplification maximale des obligations déclaratives et de paiement dans le domaine fiscal ;
- la création d'un correspondant économique unique pour les petites et moyennes entreprises.

L'encadré suivant reprend des extraits du rapport d'information précité de notre collègue Bernard Angels.

L'organisation du recouvrement des impôts

Dans un tableau présentant une répartition simplifiée du produit des impôts dont l'assiette est assurée par la direction générale des impôts portant sur l'année 1996, il est indiqué que 51,3 % des impôts sont recouverts par les services extérieurs du Trésor, tandis que 48,7 % sont recouverts par le réseau comptable de la direction générale des impôts. Il est précisé que « *en ce qui concerne les impôts d'Etat, le réseau de recouvrement de la DGI est spécialisé dans les impôts indirects qui représentent près de 96 % des recettes fiscales qu'il encaisse. Son intervention dans le domaine des impôts directs est limité à l'impôt de solidarité sur la fortune, aux retenues à la source et à divers précomptes et contributions concernant les assiettes fiscales particulières* »⁵.

La complexité du contexte administratif est rappelée : « *Les services territoriaux de la DGI exercent leurs missions dans un contexte administratif complexe et à certains égards paradoxal.*

« **La complexité** d'abord. Elle provient du découpage des missions fiscales entre la DGI et d'autres administrations, et tout particulièrement d'un partage des rôles sans vraies justifications avec la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) (...) »⁶.

¹ « La direction générale des impôts à l'heure des réformes – Pour une modernisation du service public de l'impôt », n° 205 (1999-2000).

² « Mission d'analyse comparative des administrations fiscales », rapport de synthèse de l'inspection des finances établi sous la supervision de M. Jean-Luc Lépine, inspecteur général des finances, mars 1999.

³ Selon le rapport de performance 2002 de la DGI, ce rapport serait de 1,43 % en 2001.

⁴ Rapport de la mission 2003 dit « rapport Bert-Champsaur ».

⁵ Pages 16-17.

⁶ Pages 31-32.

Au sujet de l'intégration des réseaux de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique, le rapport souligne que *« l'administration des impôts suppose l'exercice d'une série de fonctions successives ou conjointes qui, pour être toutes particulières, sont dépendantes les unes des autres et doivent donc être conduites sans ruptures.*

« Notre modèle d'administration fiscale va à rebours de ce qu'il faudrait sous cet angle. Caractérisé par le cloisonnement administratif – qui concerne d'ailleurs la totalité de l'administration des prélèvements obligatoires si l'on se reporte à la situation qui prévaut en matière de droits de douanes et de droits indirects (DGDDI) ou encore à celle des cotisations sociales avec les URSSAF et les ASSEDIC – elle offre un panorama de discontinuités et débouche sur des duplications inutilement coûteuses.

« Il faut donc a minima intégrer les réseaux de la DGI et de la DGCP – ce qui ne doit pas conduire à éluder la question de la DGDDI, des URSSAF et des ASSEDIC (...).

« Parfois justifiée par l'existence d'une séparation fonctionnelle et juridique entre les ordonnateurs des recettes publiques – c'est-à-dire les services chargés de l'assiette et du contrôle fiscal – et les comptables – les services et agents chargés du recouvrement – la coexistence séparée des deux réseaux n'est en fait aucunement nécessaire au maintien de cette séparation. Pour le montrer, il suffit de rappeler la situation de la direction générale des impôts qui regroupe de fait des services d'assiette et des services de recouvrement.

« En réalité, la superposition actuelle, fruit de l'histoire, s'est maintenue pour des motifs qui relèvent non pas de la logique fonctionnelle mais de la sociologie administrative.

« Sur fond de particularisme du métier et du statut de comptable public, les deux directions générales ont forgé leurs propres identités, se dotant de corps spécifiques et de régimes indemnitaires qui ne le sont pas moins.

« En cela, il n'ont pas échappé au modèle général prévalant au ministère de l'économie et des finances (...) »¹.

Commentant les conclusions du rapport de la « mission 2003 »², notre collègue Bernard Angels considère que *« les modes d'intégration envisagés vont au-delà d'une simple unification de services en charge de la gestion de l'impôt.*

« Ils en supposent pour la quasi-totalité le regroupement dans des sites uniques ; ils supposent aussi la disparition juridique et organique de la séparation entre la fonction d'assiette et de recouvrement de l'impôt.

« Ni l'un, ni l'autre de ces deux derniers éléments ne sont en fait nécessaires à l'unification des services de la DGI et la DGCP.

« L'extinction de la séparation entre les fonctions d'assiette et de recouvrement n'est pas nécessaire à un tel regroupement. Du reste, la spécialisation de ces tâches ne disparaîtra pas du seul fait de l'intégration des services qui en ont la charge.

« Leur accomplissement efficace continuera de supposer que des agents spécialisés leur soient affectés. Le jour n'est pas venu où un agent en charge du recouvrement pourra répondre, sans difficultés et en toute hypothèse, à une question relative à un problème d'assiette et vice-versa.(...) »

¹ Pages 196-197.

² Rapport de la mission 2003 dit « rapport Bert-Champsaur ».

« Dans ces conditions, le regroupement sur un même site de l'ensemble des services ne s'impose pas davantage. Sans doute peut-il être utile de tendre vers cette solution lorsqu'elle est pratiquement réalisable puisque la proximité géographique des personnels peut être de nature à simplifier les liaisons entre les agents nécessitées par les sollicitations de compétences différentes. Mais, des compléments d'analyse s'imposent quant aux buts d'une intégration des services sous l'angle d'une meilleure accessibilité de ceux-ci.

« De ce point de vue, un premier objectif est bien de clarifier les points d'entrée de l'administration fiscale. Cela suppose que l'on puisse clairement identifier les services compétents pour traiter les dossiers des contribuables. Dans cette perspective, le regroupement physique des services d'assiette et de recouvrement n'apporte pas grand chose par rapport aux enjeux, eux très importants, qui s'attachent à la désignation d'un unique service d'assiette et d'un unique service de recouvrement pour chaque contribuable. Le second objectif est qu'une fois le point d'entrée identifié, la demande de l'administré soit correctement traitée. Cela suppose que les compétences puissent être aisément mobilisées par l'agent de contact. A cet égard, il est évident que l'intégration des services apportera des améliorations importantes. Il est moins raisonnable d'attendre de cette intégration qu'elle débouche sur la création d'agents polyvalents sommés de répondre à toutes les questions sans droit à l'erreur. (...)

« Il faut en effet d'abord rappeler que dans de nombreux cas, la fonction de recouvrement exercée par les personnels de la DGCP n'est qu'une des multiples fonctions de chaque agent »¹.

4. Le programme « Agriculture, pêche et territoires ruraux » de la mission « Agriculture, pêche et affaires rurales »

Votre commission des finances observe que le programme « Agriculture, pêche et territoires ruraux » est prépondérant au sein de la mission « Agriculture, pêche et affaires rurales », et largement surdimensionné. On peut s'interroger sur sa conformité aux exigences fixées par la LOLF, s'agissant de la définition d'un programme, compris comme devant regrouper « les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère ». Ce programme fait en effet office de ce que l'on pourrait appeler un programme « fourre-tout » : regroupant 70 % des crédits du ministère de l'agriculture, il couvre la quasi-totalité de ses crédits d'intervention, à l'exception toutefois de ceux afférents à la forêt, qui font l'objet d'un programme spécifique.

La création de ce programme aurait été motivée par l'objectif de regrouper, au sein d'un seul programme, tous les soutiens destinés aux acteurs du monde rural, afin d'éviter toute segmentation verticale des programmes et de développer des actions transversales au sein du ministère. En tout état de cause, votre commission des finances relève qu'il permet de mettre en œuvre une très large fongibilité des crédits.

¹ Pages 208-209.

Dans une note d'étape sur la mise en œuvre de la LOLF¹, la mission d'information de la commission des finances de l'Assemblée nationale soulignait d'ailleurs à cet égard, que « *la cohérence des programmes est (...) fondamentale pour la réussite de la réforme (...). Quel sens y aurait-il, par exemple à mélanger dans une même autorisation des activités aussi éloignées les unes des autres que le service public de l'équarrissage, la subvention au Fonds de calamités agricoles, les charges de bonification des prêts, le versement compensateur à l'Office national des forêts et le contrôle des pêches maritimes ? S'il est légitime d'assurer la fongibilité des crédits alloués à une finalité bien identifiée, autoriser des redéploiements entre des politiques différentes remettrait en cause la portée de l'autorisation parlementaire* ».

Les arguments développés par le ministère de l'agriculture pour justifier la création de ce « méga-programme » consistent à dire que la solution retenue « *permettrait de regrouper les principaux leviers budgétaires de la politique agricole et de l'action sur les territoires, donnant ainsi au concept d'affaires rurales les moyens d'action permettant d'en faire une véritable politique publique reconnue au plan budgétaire* »².

Un des autres arguments avancé par le ministère de l'agriculture se rapporte à la spécificité du secteur agricole, qui se caractérise notamment par la volatilité du climat et du marché, entraînant la multiplication des crises infra-annuelles. Dès lors, il serait nécessaire de disposer d'une grande souplesse dans la gestion des crédits et de regrouper au sein d'un même programme les crédits de politiques aussi diverses que la gestion durable de la pêche, le développement économique des productions agricoles et agroalimentaires ou le soutien aux territoires et aux acteurs ruraux ; les aléas économiques et climatiques ne pourraient être traités en temps réel que grâce à la fongibilité des crédits entre secteurs et à la condition de disposer d'une masse suffisante de crédits.

La proposition du gouvernement soulève cependant des objections, exprimées tant par votre commission des finances que par la commission des affaires économiques.

La commission des affaires économiques et du plan du Sénat a estimé, dans une proposition transmise par son président, notre collègue Jean-Paul Emorine, que, « *pour une meilleure lisibilité des politiques et, par voie de conséquence, pour une organisation plus cohérente des débats au Parlement, le programme « Agriculture, pêche et territoires ruraux » paraîtrait gagner à être éclaté de manière à créer un programme « Agriculture et soutien des politiques de l'agriculture », un programme autonome « Pêche », et enfin, un*

¹ Note d'étape sur la mise en œuvre de la réforme organique de la mission d'information sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, 15 janvier 2004.

² Réponse au questionnaire budgétaire relatif au projet de loi de finances pour 2004 adressé par la commission des finances du Sénat au ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

programme « Forêt et territoires ruraux » qui relèverait au demeurant de la nouvelle direction générale de la forêt et des affaires rurales (DGFAR) du ministère de l'agriculture.

« Une telle réorganisation paraît en effet de nature à mieux distinguer les deux « piliers » de la politique agricole commune (PAC), ce qui correspond du reste aux choix législatifs du gouvernement (distinction entre un projet de loi relatif au développement des territoires ruraux, d'une part ; et un projet de loi de modernisation de l'agriculture, d'autre part), mais aussi à ses choix administratifs (création de la DGFAR) ».

Votre commission a souhaité amender la proposition de maquette du gouvernement concernant le programme « Agriculture, pêche et territoires ruraux », considérant que sa constitution allait à l'encontre de la capacité de contrôle du Parlement et de la possibilité dont il dispose désormais de réallouer les crédits entre différents programmes.

Elle a étudié avec intérêt la proposition émise par la commission des affaires économiques et du plan. Elle a toutefois considéré que la création d'un programme « Pêche » ne permettait pas de pallier cet inconvénient compte tenu de la faiblesse des crédits d'origine nationale consacrés à cette politique (de l'ordre de 28 millions d'euros). Elle a donc pris l'initiative, en liaison avec la commission des finances de l'Assemblée nationale, de **découper le programme « Agriculture, pêche et territoires ruraux » en fonction des deux piliers de la politique agricole commune (PAC)**, considérant que ce découpage assurait une meilleure lisibilité des crédits consacrés aux politiques agricoles.

Par conséquent, elle vous propose de constituer deux programmes : « Promotion de l'agriculture et développement rural » et « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés ».

II. ACCROÎTRE LA LISIBILITÉ DE L'ACTION DE L'ÉTAT

A. RENDRE PLUS COHÉRENT LE PÉRIMÈTRE DES POLITIQUES PUBLIQUES

Votre commission des finances se félicite de la prise en compte de l'interministérialité de certaines politiques publiques dans la maquette du 21 janvier 2004.

Lors de la discussion de la proposition de loi organique relative aux lois de finances, un amendement avait été adopté à l'initiative du Sénat précisant, au premier alinéa de l'article 7, **que les missions peuvent regrouper des crédits « relevant d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères ».**

L'affirmation par le Sénat de la nécessité de prévoir des missions interministérielles lors de la discussion de la proposition de loi organique relative aux lois de finances

« M. Alain Lambert, rapporteur. Cet article 7, qui concerne la budgétisation par objectifs, les missions et les programmes, est l'un des points importants de la réforme.

« Il fixe les règles générales qui sont applicables aux autorisations budgétaires en matière de crédits, comme d'emplois.

« Notre amendement répond à l'une de nos préoccupations essentielles, qui est de rendre possibles, quand la volonté politique le souhaitera et quand les moyens techniques le permettront, des politiques interministérielles exprimées dans la nomenclature budgétaire de vote et d'exécution, ce qui, à nos yeux, est essentiel.

« Ainsi cet amendement supprime-t-il la contrainte qui a été introduite par l'Assemblée nationale de disposer de missions uniquement ministérielles et permet qu'une mission regroupe les crédits relevant d'un ou de plusieurs ministères.

« Madame la secrétaire d'Etat, l'interministérialité est une réalité incontournable aux yeux de notre commission. Imagine-t-on en effet la politique de la ville ou celle de la lutte contre la toxicomanie sans interministérialité ?

« On nous objectera, que présenter ainsi des crédits est techniquement difficile, que des « jaunes » budgétaires permettent d'apprécier une politique interministérielle, que les responsabilités risquent d'être diluées.

« Mais je répondrai à ces trois arguments.

« La difficulté technique ne me semble pas vraiment exister. Il est possible de déléguer des crédits à différents ministres, chacun ordonnant les crédits qui relèvent de son ministère. C'est ce qui se passe aujourd'hui pour les transferts de crédits.

« Il est même envisageable de déléguer des crédits interministériels aux préfets, à charge pour eux de subdéléguer aux acteurs de terrain les plus compétents à leurs yeux : la politique de la ville pourra ainsi être confiée, ici, à un sous-préfet, là, à un directeur de l'équipement, ailleurs, à un directeur de la jeunesse et des sports.

« Si les « jaunes » offrent, certes, une vue globale, ils ne constituent en aucun cas une unité de discussion parlementaire et ne se prêtent donc pas à une unité de vote. Dans la solution proposée, avec l'architecture des missions et des programmes, le Parlement pourrait se prononcer sur des crédits interministériels regroupés, leur assortir des objectifs et des indicateurs.

« Reconnaissez qu'il serait ridicule et illogique que le Parlement vote des crédits ministériels et leur assortisse des objectifs ministériels, alors que ces crédits seraient destinés à des politiques interministérielles sur lesquelles le Parlement n'aurait pas eu son mot à dire.

« S'agissant des responsabilités, rien n'empêche qu'un ministre chef de file, devienne l'interlocuteur du Parlement sur une politique interministérielle.

« Par ailleurs, les délégations interservices, aujourd'hui possibles au niveau des préfectures, peuvent donner autorité à un directeur départemental sur des services qui, théoriquement, ne dépendent pas de lui.

« Au total, pour ne pas insulter l'avenir et pour ne pas proposer des verrous qui pourraient être gênants demain, mais aussi parce qu'il est normal que le Parlement puisse discuter et voter les crédits comme les objectifs des politiques interministérielles, cet amendement semble beaucoup plus sage que révolutionnaire ».

Source : Journal officiel, compte rendu des débats du Sénat, séance du 7 juin 2001 (discussion en première lecture de l'article 7 de la LOLF)

La position de principe du Sénat en faveur de missions interministérielles vise à éviter la reproduction de l'actuelle structuration par ministère des débats budgétaires au Parlement.

La possibilité de constituer des missions interministérielles permet également d'éviter de refondre la nomenclature budgétaire à chaque modification des attributions ministérielles. Le changement de gouvernement intervenu en avril 2004 en a fourni un exemple : l'élargissement du périmètre du ministère des affaires sociales aurait en effet contraint à modifier celui des missions proposées dans la maquette présentée le 21 janvier, en l'absence de missions interministérielles, puisque la définition des missions aurait été subordonnée à la délimitation des attributions de chaque ministère. *A contrario*, on relèvera que la mission « Sport et jeunesse » a perdu son caractère interministériel avec le retour de la jeunesse, qui relevait auparavant du ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, au ministère des sports.

La constitution de missions interministérielles avait été envisagée favorablement par la direction de la réforme budgétaire dans une note d'orientation sur la loi organique relative aux lois de finances et l'interministérialité. Cette note, dont l'encadré ci-après reproduit des extraits, en souligne toutefois les limites et aborde la création de nouveaux outils permettant la coordination des politiques interministérielles, les documents de politique transversale (DPT). Ces documents seront préparés, à l'initiative d'un chef de file préalablement désigné, en amont de la discussion budgétaire. Ils viseront à coordonner les objectifs et les indicateurs des programmes concernés par la politique publique retracée par le DPT. D'après les renseignements recueillis par votre commission des finances, il serait envisagé de mettre en œuvre ces documents pour les politiques suivantes : ville, sécurité, outre-mer, sécurité routière, action extérieure de l'Etat, aide publique au développement et enseignement supérieur.

La LOLF et l'interministérialité

Dans une note d'orientation sur « *la loi organique relative aux lois de finances et l'interministérialité* »¹, la direction de la réforme budgétaire indique que « *la logique de résultat et de performance et la structuration des programmes ministériels par finalité incitent à la prise en compte d'objectifs ou de politiques publiques dont le périmètre peut dépasser les frontières ministérielles.*

« *Il existe ainsi des objectifs par nature transversaux, qui concernent les activités de nombreux ministères comme les enjeux liés à la territorialité tels que ceux de la ville, de l'outre-mer, de l'aménagement du territoire ou de l'administration territoriale ou des affaires étrangères et les enjeux partagés entre plusieurs entités administratives (politique de l'eau, de la recherche, de la sécurité routière, de lutte contre la toxicomanie, d'intégration, de lutte contre les exclusions, etc.).*

« *Les travaux préparatoires de la loi organique ont prévu que le budget soit structuré par un nombre limité de programmes (de 100 à 150) afin qu'ils aient une taille suffisamment importante pour bénéficier notamment de la fongibilité des crédits et afin d'assurer une bonne lisibilité de l'action de l'Etat. Cette contrainte paraît difficilement compatible avec la constitution de programmes transversaux dans l'ensemble des ministères (...)*

« *Le cas échéant, la mission peut fournir au Parlement une présentation interministérielle rassemblant, parce qu'ils concourent à une politique définie, des programmes relevant de plusieurs ministères. Ainsi, par exemple, une mission « sécurité intérieure » pourrait rapprocher les programmes « police nationale » et « sécurité civile » du ministère de l'intérieur et le programme « gendarmerie nationale » du ministère de la Défense. Dans une telle hypothèse, les modalités selon lesquelles les différents ministres responsables des programmes rassemblés par la mission viendraient présenter la mission au Parlement restent à définir (...)*

« *En cas de mission interministérielle, le vote des crédits par le Parlement concernerait les différents ministères. La loi organique ne prévoit pas de vote des crédits par ministère (sauf s'il n'y a pas de mission interministérielle) : les crédits d'un ministère pourront être reconstitués en additionnant ses différents programmes, certains relevant de missions ministérielles, certains relevant de missions partagées avec d'autres ministères (...)*

« *Dans les cas où émergent des pans de politiques de l'Etat aux finalités voisines correspondant à des programmes, leur rapprochement dans une même mission interministérielle peut permettre, le cas échéant, d'améliorer la lisibilité de l'action de l'Etat. Un exemple serait la mission interministérielle « police nationale » - « gendarmerie nationale » - « sécurité civile » qui sont des programmes dotés d'un responsable identifié et qui ont une cohérence suffisante pour lui permettre de tirer parti de la fongibilité des crédits. Ce cas de figure ne devrait pas être très fréquent.*

« *Ce cas de figure est à distinguer du cas où on découperait au sein d'un grand nombre de ministères comme par exemple, l'Intérieur, l'Education nationale ou l'Equipement, des périmètres de crédits correspondant à des enjeux transversaux ou territoriaux que l'on érigerait en programmes regroupés au sein de missions : ville, outre-mer, sécurité routière, intégration, etc.*

« *Cette solution reviendrait à considérer que la cohérence des politiques qui justifient la constitution d'un ministère est de second ordre par rapport à ces enjeux transversaux (...)*

« *Par ailleurs, cette solution des missions interministérielles n'est pas toujours possible car les activités concernées sont rarement dissociables, en terme de crédits et de personnels, des autres activités des ministères.*

¹ Cette note a été transmise à votre commission des finances le 6 juin 2003.

« Enfin, la lisibilité des politiques de ces ministères serait fortement amoindrie : ainsi, par exemple, éclatée en une demi-douzaine de missions, la politique en matière d'éducation serait moins lisible si l'on soustrayait aux possibles programmes « enseignement primaire » ou « enseignement secondaire », des crédits pour les mettre dans un programme « ville », un programme « sécurité routière », un programme « intégration » et un programme « outre-mer » qui rejoindraient chacun leur mission respective. La gestion des crédits et des personnels figurant sur ces petits programmes deviendrait très compliquée puisque les redéploiements entre chacun de ces programmes devraient passer par un décret de virement qui est limité à 2 % des crédits initiaux. L'émiettement des ministères concernés en une série de petits programmes ferait perdre le bénéfice de la fongibilité des crédits (...)

« Pour ces raisons, la constitution de missions interministérielles ne peut concerner qu'un nombre très limité de politiques interministérielles dont les programmes sont d'une taille suffisante, qui identifient une politique sectorielle lisible, qui font l'objet d'une gestion propre et qui ne sont pas la déclinaison territoriale d'une politique sectorielle ».

Afin de répondre à l'objectif de lisibilité du budget de l'Etat et de cohérence accrue des politiques publiques, il vous est proposé de porter le nombre de missions interministérielles de 8 (sur les 32 du budget général de l'Etat) à 15 (sur 31)¹, et de modifier le rattachement de certains programmes et actions.

Par ailleurs, votre commission des finances émet le souhait que la **nomenclature budgétaire** puisse, **sur le long terme, guider la constitution de ministères mettant en œuvre des politiques publiques cohérentes et clairement identifiées.**

1. La mission interministérielle « Sécurité »

Il vous est proposé de **constituer une mission interministérielle « Sécurité », formée de deux programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale »,** afin de tenir compte du concours de ces deux forces au même service public de la sécurité. Dans la mesure où chaque programme resterait ministériel, ce regroupement n'impliquerait en aucune façon la remise en cause du statut militaire de la gendarmerie.

¹ Ces statistiques sont fondées sur la délimitation des périmètres ministériels lors de la présentation de la maquette du 21 janvier 2004, nonobstant le changement de gouvernement intervenu en avril 2004.

La mise en place de la LOLF traduisant la recherche d'une performance accrue de l'action publique, il importe également de **parvenir à une structuration comparable par actions** et à une définition commune des objectifs et des indicateurs associés à ces deux programmes. Cette présentation doit garantir la cohérence de la politique publique de sécurité et permettre de disposer de données globales pour pouvoir effectuer, le cas échéant, des comparaisons en vue d'éventuels redéploiements de crédits.

A cette fin, à la demande commune de leurs ministères de tutelle respectifs, l'inspection générale de l'administration, le contrôle général des armées et l'inspection générale des finances ont remis, en juin 2003, un « *rapport de synthèse sur la définition des programmes de la police et de la gendarmerie dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances* » : « *Constatant que police et gendarmerie consacrent la plus grande part de leurs activités à des missions communes, ils [les ministres de tutelle] estimaient que les objectifs et les indicateurs de performance présentés dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 devaient être, autant que possible, harmonisés* »¹.

¹ *Inspection générale de l'administration, contrôle général des armées, inspection générale des finances, rapport de synthèse sur la définition des programmes de la police et de la gendarmerie dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances, mai 2003, page 1.*

**Proposition de structuration des actions des programmes
de la police et de la gendarmerie nationales**

<i>Action spécifique à la gendarmerie</i>	<i>Sous-actions</i>
Défense militaire	Contrôle et surveillance de l'arme nucléaire
	Défense opérationnelle du territoire
	Préparation des réserves
	Missions militaires
<i>Actions communes à la police et à la gendarmerie</i>	<i>Sous-actions</i>
Ordre public et protection de la souveraineté	Maintien de l'ordre et services d'ordre
	Protection spécialisée
	Renseignement
Sécurité et paix publiques	Sauvetage des personnes et sauvegarde des biens
	Sécurité générale et prévention
	Police et action administratives
	Accueil du public et animation
Sécurité routière	Prévention et information routières
	Surveillance, contrôle et régulation de la route
Police des étrangers et sûreté des transports internationaux	Contrôle des flux transfrontières
	Sûreté des moyens de transport internationaux
	Lutte contre l'immigration clandestine et éloignement
Police judiciaire et concours à la justice	Investigations, enquêtes et recherches
	Expertise technique et scientifique
	Coopération opérationnelle internationale
	Appui à l'autorité judiciaire et administration pénitentiaire
Commandement, formation, logistique	Commandement, études et transmission
	Relations publiques et coopération internationale
	Gestion des ressources humaines, formation, soutien des personnels
	Gestion des moyens

Source : inspection générale de l'administration, contrôle général des armées, inspection générale des finances, rapport de synthèse sur la définition des programmes de la police et de la gendarmerie dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances, mai 2003, page 11

Si la présentation par actions du programme « Police nationale » dans la maquette du 21 janvier 2004 reprend ces propositions, le programme « Gendarmerie nationale » est composé de deux actions aux intitulés assez flous : « Maintenir et renforcer l'aptitude de la composante Gendarmerie à honorer son contrat opérationnel » et « Equiper la composante Gendarmerie ». Votre commission des finances vous propose ainsi d'adopter pour la gendarmerie nationale la structuration par actions détaillée ci-dessus, et partage les observations des corps d'inspection sur la nécessité de mettre en place des systèmes d'information permettant d'opérer des ventilations, s'agissant des agents polyvalents et des fonctions dites « supports ».

2. La mission interministérielle « Ecologie et maîtrise des risques »

Avant la présentation de la nouvelle nomenclature budgétaire, il avait été envisagé que la politique publique de l'environnement relève d'une mission mono-programme, ce qui aurait été contraire aux principes de la LOLF. Dans la maquette gouvernementale du 21 janvier 2004, le projet de créer une mission « Ecologie et développement durable » constituée de trois programmes (« Prévention des risques et lutte contre les pollutions », « Soutien aux politiques environnementales » et « Gestion des milieux et biodiversité ») constituait donc une évolution positive.

Votre commission des finances vous propose cependant d'améliorer encore la nomenclature budgétaire, en créant une mission interministérielle relative à l'écologie et la maîtrise des risques, selon une approche commune avec la commission des finances de l'Assemblée nationale.

La **mission interministérielle « Ecologie et maîtrise des risques »** regrouperait :

- les trois programmes de l'actuelle mission ministérielle « Ecologie et développement durable » (montant budgétaire : 581 millions d'euros) ;

- le programme « Sécurité civile » de la mission mono-programme « Protection des populations » (montant budgétaire : 374 millions d'euros) qui relève du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales ;

- le programme « Météorologie » de la mission « Transports » (montant budgétaire : 186 millions d'euros) ;

- un programme nouvellement créé « Prévention et contrôle des risques industriels », formé des actions « Prévention des nuisances et des risques industriels » et « Contrôles techniques de sécurité et de métrologie » du programme « Développement des entreprises » de la mission « Politique économique » (montant budgétaire : 173 millions d'euros) ; ce programme relèverait du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Le programme « Prévention et contrôle des risques industriels » reprendrait une partie des compétences des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE). Votre commission des finances réfute l'argument selon lequel il ne serait pas possible de séparer, dans l'action de ces directions, l'aide aux entreprises des autres activités, telle la surveillance des établissements classés.

La constitution de la mission interministérielle « Ecologie et maîtrise des risques » permettrait de regrouper un volume plus significatif de crédits (de l'ordre de 1,3 milliard d'euros) que ceux des missions « Ecologie et développement durable » et « Protection des populations », parmi les plus faiblement dotées dans la maquette gouvernementale présentée le 21 janvier.

Cette proposition part d'un constat : la mission régaliennne de protection des populations et de l'environnement correspond à une politique publique interministérielle, devant pouvoir être identifiée comme telle.

La lisibilité accrue conférée à l'action de l'Etat dans ce champ de compétences répond à une attente croissante des citoyens, ainsi qu'à un souci de cohérence sur le plan opérationnel, par l'articulation entre la prévention et la gestion des risques lorsque surviennent des catastrophes naturelles : la commission d'enquête parlementaire du Sénat sur les inondations dans la Somme avait d'ailleurs souligné le besoin de renforcer la coordination interministérielle dans ce domaine.

**Le nécessaire renforcement de l'action interministérielle face aux risques naturels :
l'exemple des inondations de la Somme**

« L'organisation du système de surveillance et d'annonce des crues illustre l'émiettement des responsabilités entre plusieurs services de l'Etat, ce qui nuit indéniablement à l'efficacité d'ensemble du dispositif.

« Comme le relevait M. Claude Allègre, ancien ministre, ancien président du BRGM¹, lors de son audition devant la commission : « en France, le cycle de l'eau concerne cinq ministères : l'eau qui tombe relève de la météorologie nationale, c'est-à-dire du ministère des transports ; l'eau qui ruisselle sur le sol, du ministère de l'agriculture ; l'eau collectée par les rivières, du ministère de l'environnement ; l'eau souterraine, du ministère de l'industrie. Enfin, le ministère de la recherche est également concerné à divers titres ».

¹ Bureau de recherches géologiques et minières.

« S'agissant du réseau d'alerte météorologique, Météo France a conclu depuis 1995 des conventions avec les différents services de l'Etat :

- la Direction de la défense et de la sécurité civiles pour les catastrophes de type météorologique ;

- la Direction de l'eau pour les services d'annonce des crues (...)

« Qu'il s'agisse de l'un ou l'autre de ces circuits d'information, le système souffre d'un excès d'informations, non hiérarchisées et insuffisamment corrélées, ce qui rend plus difficile l'anticipation et le déclenchement de l'alerte (...)

« En matière de réseau d'alerte des crues, il est clair que la collaboration reste très insuffisante entre météorologues, hydrologues et géologues, et qu'il n'existe pas de structure fédératrice, alors même qu'il s'agissait d'une recommandation forte de l'Instance d'évaluation de la politique publique de prévention des risques naturels, qui, sous la direction de M. Paul-Henri Bourrelier, a rendu ses conclusions en 1998 ».

Source : Sénat, commission d'enquête sur les inondations de la Somme, rapport d'information de nos collègues Marcel Deneux, président, et Pierre Martin, rapporteur : « Inondations dans la Somme : des leçons pour l'avenir », n° 34 (2001-2002)

En outre, face à l'accroissement des charges financières qui pèsent sur les collectivités territoriales pour le financement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), il est nécessaire de pouvoir chiffrer plus précisément l'effort global consenti par l'Etat dans le domaine de la prévention et de la gestion des risques naturels.

Votre commission des finances observe par ailleurs que les services relevant de la nouvelle mission « Ecologie et maîtrise des risques » devront coopérer avec ceux en charge de l'action « Gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises » du programme « Veille et sécurité sanitaires » de la mission interministérielle « Sécurité sanitaire ». Le rattachement de l'action « Gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises » à la mission « Ecologie et maîtrise des risques » n'a toutefois pas été proposé, afin de privilégier la coordination et le regroupement des moyens de l'ensemble des services en charge de la politique de sécurité sanitaire.

3. La mission interministérielle « Urbanisme et logement »

La maquette présentée par le gouvernement le 21 janvier 2004 comporte une mission ministérielle « Ville » formée de trois programmes « Equité sociale et territoriale et soutien », « Rénovation urbaine » et « Allègements de charges sociales en zones urbaines sensibles ».

Le choix de ne pas regrouper dans une mission interministérielle l'ensemble des crédits pouvant relever de la politique de la ville apparaît conforme à la position de votre commission des finances. Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2002, la Cour des comptes estimait également qu'une telle mission n'était pas souhaitable. En effet, sa « *finalité d'intérêt général* » ne serait « *qu'une des finalités, secondaire, des programmes ministériels susceptibles de la composer* ». Ainsi, « *une telle mission supposerait notamment d'ériger en programmes une fraction des crédits des ministères chargés de l'éducation nationale ou de l'intérieur représentative de leur contribution à la politique de la ville* ».

Votre commission des finances déplore cependant que la politique de l'espace urbain apparaisse, dans la nomenclature présentée le 21 janvier 2004, limitée à une action ministérielle fondée sur la discrimination positive en faveur des quartiers en difficulté.

De surcroît, les crédits proposés pour la mission « Ville » (650 millions d'euros) sont à peine supérieurs au montant (500 millions d'euros) que, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2002, la Cour des comptes estimait correspondre au montant minimal souhaitable pour un programme afin de permettre un bon usage de la fongibilité des crédits.

Dans ces conditions, le montant des crédits de chacun des programmes de la mission « Ville » est nettement inférieur au seuil de 500 millions d'euros recommandé par la Cour des comptes :

- environ 300 millions d'euros pour le programme « Allègements de charges sociales en zones urbaines sensibles » ;

- environ 300 millions d'euros pour le programme « Equité sociale et territoriale et soutien » ;

- environ 60 millions d'euros pour le programme « Rénovation urbaine », lequel ne regroupe de surcroît qu'une part très minoritaire des crédits consacrés à la rénovation urbaine, ceux-ci étant principalement gérés par le ministre en charge du logement.

Aussi vous est-il proposé de **créer une mission interministérielle** intitulée « **Urbanisme et logement** » qui regrouperait les crédits de l'actuelle mission « Ville » et du programme « Logement » de la mission « Logement, aménagement et tourisme », cette dernière regroupant un ensemble de crédits particulièrement hétéroclite dans la maquette présentée par le gouvernement.

Il vous est également proposé d'en modifier la structuration en programmes et actions :

- le programme « Logement », du fait de l'importance des crédits qu'il regroupe (7,38 milliards d'euros), serait scindé en deux programmes « Soutien à la construction et à l'amélioration du logement » (1,95 milliard d'euros) et « Politiques sociales du logement » (5,43 milliards d'euros). Cette scission permettrait d'opérer une distinction entre les aides à la pierre et les aides à la personne, et, par conséquent, d'évaluer de manière plus fine la mise en œuvre de la politique du logement ;

- le programme « Allègements de charges sociales en zones urbaines sensibles »¹ de l'actuelle mission « Ville », constitué d'une action éponyme, serait fondu au sein du programme « Equité sociale et territoriale et soutien » : la distinction opérée dans la maquette gouvernementale semblait principalement justifiée par le souci d'éviter qu'un seul programme regroupe 91 % des crédits de la mission « Ville », mais l'élargissement de celle-ci au logement ne justifie plus cette division ;

- la subvention à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) serait unifiée, par le transfert des crédits logement bénéficiant aux zones urbaines sensibles (action « Logements participant à la rénovation urbaine » de l'actuel programme « Logement ») vers le programme « Rénovation urbaine », qui serait ainsi constitué de deux actions, et non plus d'une seule.

Le programme élargi « Equité sociale et territoriale et soutien » serait doté d'environ 610 millions d'euros sur la base de la loi de finances initiale pour 2004.

B. IDENTIFIER DES PRIORITÉS DE L'ACTION PUBLIQUE EN CRÉANT DE NOUVELLES MISSIONS INTERMINISTÉRIELLES

1. La mission « Stratégie de l'aménagement du territoire »

Bien que l'aménagement du territoire constitue l'un des axes forts de la politique gouvernementale, il n'apparaît pas au niveau des missions dans la maquette présentée le 21 janvier 2004 par le gouvernement. Dans la mesure où de nombreuses interventions de l'État, relevant de ministères différents, participent de l'aménagement du territoire, la constitution d'une mission interministérielle retraçant l'ensemble des crédits y afférents ne saurait être envisagée, ainsi que le souligne la note d'orientation précitée sur l'interministérialité et la LOLF ; il serait en effet difficile d'identifier les crédits qui devraient y être inclus, et une telle mission conduirait à fragmenter de manière excessive le budget de l'Etat, contrevenant à la logique de fongibilité des crédits prévue par la LOLF.

¹ Cette action correspond aux exonérations de charges sociales en zones de revitalisation urbaine (10,53 millions d'euros dans la loi de finances pour 2004) et dans les zones franches urbaines (300,58 millions d'euros dans la loi de finances pour 2004).

Votre commission des finances vous propose donc de regrouper les seuls programmes « structurants » de cette politique dans une **nouvelle mission interministérielle** intitulée « **Stratégie de l'aménagement du territoire** ». Elle rassemblerait les programmes « Aménagement du territoire » et « Interventions territoriales de l'Etat » de l'actuelle mission « Premier ministre », ainsi que les programmes « Soutien des politiques d'équipement », « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique » et « Information géographique et cartographique » de la mission « Logement, aménagement et tourisme ».

Faute de regrouper les crédits d'une politique identifiable comme telle, la mission « Logement, aménagement et tourisme » proposée dans la maquette gouvernementale présentée le 21 janvier 2004 serait ainsi éclatée entre les missions « Stratégie de l'aménagement du territoire », « Logement et urbanisme » (pour le programme « Logement ») et « Politique économique » (s'agissant du programme « Tourisme »).

Le programme « Aménagement du territoire » regroupe en fait les crédits de la DATAR (soit 267 millions d'euros), qui ne représentent que 2,5 % des crédits destinés à l'aménagement du territoire (7 milliards d'euros en autorisations de programmes et 11 milliards d'euros en crédits de paiement d'après le « jaune » budgétaire *Aménagement du territoire*). Le montant budgétaire de la nouvelle mission interministérielle « Stratégie de l'aménagement du territoire » pourrait atteindre, au total, 1,8 milliard d'euros.

L'élaboration de la nouvelle nomenclature budgétaire doit ainsi être l'occasion de définir une politique ambitieuse d'aménagement du territoire, en identifiant les crédits correspondant à une action réellement programmatique. Il apparaît par ailleurs souhaitable qu'un document de politique transversale (DPT) permette de retracer l'ensemble des dotations concourant à l'aménagement du territoire, ainsi que les objectifs correspondants.

Votre commission des finances observe que le programme « Interventions territoriales de l'Etat » (PITE) est le seul à ne faire l'objet d'aucune dotation dans l'actuelle nomenclature budgétaire. Interrogé sur le périmètre de ce nouveau programme par notre collègue François Marc, rapporteur spécial des crédits des services généraux du Premier ministre, le cabinet du Premier ministre a répondu qu'il s'agissait de regrouper des crédits destinés à des interventions territoriales relevant de plusieurs ministères. Le PITE serait ainsi destiné à rassembler, afin d'assurer une transversalité au niveau local, les moyens consacrés à une politique territoriale sur une zone faisant face à un problème spécifique, exigeant une action coordonnée.

En particulier, les crédits du programme pluriannuel d'investissements exceptionnels (PIE) en Corse devraient être inscrits sur ce programme. Le gouvernement devrait préciser, d'ici la fin de l'année, les autres actions qui relèveraient du PITE, et par conséquent le montant prévisible de ce programme.

Le responsable du PITE relèverait des services du Premier ministre, mais les crédits seraient gérés par les services déconcentrés du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales. La création du PITE répondrait d'ailleurs à une demande des préfets.

Si votre commission des finances reconnaît la nécessité de prévoir des actions transversales dans la nouvelle nomenclature budgétaire, elle veillera à ce que le PITE fasse l'objet d'une information suffisante du Parlement, et ne constitue pas un programme à géométrie variable, qui ne répondrait pas aux conditions de cohérence et de stabilité voulues par le législateur organique, et reviendrait à « sanctuariser » des crédits en les soustrayant au principe de fongibilité.

2. Le cas particulier des autorités administratives indépendantes et des juridictions financières : une nouvelle mission « Transparence et régulation de l'action publique »

Votre commission des finances vous propose enfin de créer une mission entièrement nouvelle traduisant les fonctions de régulation et d'audit des finances de l'Etat et reflétant, au sein même de la nomenclature budgétaire, l'objectif fondateur de la LOLF de transparence et de lisibilité de l'action publique.

La mission « Transparence et régulation de l'action publique » serait constituée de deux programmes, « Juridictions financières » et « Autorités administratives indépendantes ».

Le programme « Juridictions financières », actuellement rattaché à la mission « Gestion et contrôle des finances publiques », regroupe les crédits de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes, dont la gestion relève déjà de la Cour des comptes, et dont le responsable devrait être le premier président de la Cour des comptes.

On rappellera que le 5° de l'article 58 de la LOLF a investi la Cour des Comptes d'une mission de « *certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat. Cette certification est annexée au projet de loi de règlement et accompagnée du compte rendu des vérifications opérées* ». Auditeur et certificateur des comptes de l'Etat, la Cour des Comptes effectue ainsi des missions non exclusivement juridictionnelles, la distinguant des juridictions administratives et judiciaires.

Le programme « Autorités administratives indépendantes », regrouperait un ensemble d'organismes comme l'Autorité de régulation des télécommunications, le Conseil supérieur de l'audiovisuel ou le Conseil de la concurrence, traités de manière hétérogène dans la nomenclature présentée par le gouvernement le 21 janvier 2004. On rappellera que le gouvernement avait souhaité faire figurer les autorités administratives indépendantes dans les programmes de politiques correspondant à leurs finalités. Toutefois, ce n'était pas le cas de l'ensemble des autorités administratives indépendantes, le Conseil supérieur de l'audiovisuel figurant par exemple au sein de la mission « Premier ministre » plutôt que dans la mission « Médias ».

Compte tenu de cette diversité et du statut spécifique des autorités administratives indépendantes, il semble que le responsable de ce programme pourrait relever des services du Premier ministre. La mission « Transparence et régulation de l'action publique » revêtirait ainsi un caractère interministériel.

Le regroupement des autorités administratives indépendantes dans un même programme assurerait la séparation des crédits du régulateur et des administrations compétentes, en évitant que la règle de fongibilité au sein d'un programme ne s'opère au détriment du régulateur. Cette option serait ainsi de nature à conforter et à harmoniser le statut d'autonomie dont jouissent les autorités administratives indépendantes.

C. UNE MEILLEURE IDENTIFICATION DES COÛTS DE CERTAINES POLITIQUES PUBLIQUES

Votre commission des finances souhaite que les coûts des politiques publiques soient connus, afin d'être en mesure d'effectuer des comparaisons dans le temps et dans l'espace (« *benchmark* ») et de prendre des décisions de manière éclairée. Ce souhait implique de mieux découper certains programmes. Toutefois, votre commission des finances relève que la LOLF n'a pas entendu limiter les indications concernant le coût des politiques publiques aux données figurant dans la nomenclature du budget de l'Etat. En effet, son article 27 dispose que l'Etat « *met en œuvre une comptabilité destinée à analyser le coût des différentes actions dans le cadre des programmes* ». Cette comptabilité devra permettre, par la réimputation des coûts rattachables à une politique publique, de compléter l'information du Parlement en faisant apparaître les coûts complets des politiques qui ne résulteraient pas de la seule lecture du budget de l'Etat.

1. L'enseignement supérieur et la recherche

La recherche ne paraît pas, selon votre commission des finances, traitée de façon satisfaisante par la maquette présentée par le gouvernement. La mission « Recherche et enseignement supérieur universitaire » présente deux défauts :

- **elle laisse de côté un certain nombre de grandes écoles** telles les Mines, les Ponts et chaussées, Polytechnique, ou encore les écoles supérieures dépendant des ministères de la culture et de l'agriculture, qui relèvent pourtant bien de l'enseignement supérieur ;

- **elle ne permet pas d'isoler les crédits que la collectivité consacre à la recherche universitaire.** Bien que consciente des objections techniques qui résultent du fait qu'il est difficile de répartir sur des bases fiables et objectives l'activité des enseignants-chercheurs entre enseignement et recherche, votre commission des finances a estimé qu'il était indispensable d'éclater entre ses deux pôles le premier programme « Formations supérieures et recherche universitaire ». Elle considère en effet que les dépenses de formation et de recherche correspondent à des objectifs différents, et doivent en conséquence pouvoir être évalués de manière distincte.

Certes, votre commission va ainsi à l'encontre d'un principe de la direction de la réforme budgétaire consistant à ne pas répartir le personnel entre deux programmes sur une base analytique, dès lors que celle-ci n'est pas établie de façon vérifiable. Toutefois, ce choix lui est apparu comme allant dans la bonne direction et comme devant **encourager** tant **les universités à mieux connaître leurs coûts** que la collectivité nationale à savoir quels sont les moyens budgétaires qu'elle consacre à la recherche. Dans ce système, les clés forfaitaires, et donc arbitraires, devront assez rapidement laisser place à l'avenir à une ventilation des coûts en fonction des moyens réellement affectés à chaque action, une fois que les instruments adéquats seront opérationnels.

L'absence d'identification précise des moyens consacrés à la recherche

Le début de l'année 2004 a été marqué par une vive polémique concernant l'évolution des moyens consacrés à la recherche dans notre pays, provoquée par une pétition intitulée « Sauvons la recherche ». Cette polémique portant sur les moyens consacrés à la recherche publique en France a souligné les difficultés d'appréhender de manière précise et consensuelle le périmètre des crédits y contribuant.

Dans un rapport d'information sur les universités¹ au nom du comité d'évaluation des politiques publiques et de votre commission des finances, notre collègue Yves Fréville indiquait ainsi en 2001, au sujet du budget de la recherche :

« Il convient de rappeler, de façon préalable, que les organismes de recherche, tel le CNRS, reçoivent de l'Etat une subvention globale sur laquelle ils rémunèrent leurs personnels, titulaires et contractuels, alors que les universités reçoivent des subventions de fonctionnement hors crédits de personnel, ceux-ci étant gérés directement par l'administration centrale. L'ensemble des recrutements reste cependant soumis au visa du contrôleur financier central dans les deux cas.

« De cette politique générale, il résulte que la présentation des dotations budgétaires consacrées à la recherche en France est médiocre car peu lisible. Elle prend en effet l'apparence d'« enveloppes » de crédits successives, imbriquées les unes dans les autres ».

Le choix de votre commission des finances témoigne d'une double volonté d'une présentation plus claire des crédits destinés à financer la recherche publique et l'enseignement supérieur et d'encouragement à la réforme de l'organisation des universités et de la recherche scientifique.

Les modifications qu'elle propose, s'agissant de cette mission, sont donc substantielles :

- l'élargissement du périmètre de la mission au programme « Enseignement supérieur et recherche agricoles » de la mission « Agriculture, pêche et affaires rurales » et aux grandes écoles relevant respectivement des ministères de la défense, de l'économie, des finances et de l'industrie, de l'équipement et de la culture ;

- l'inscription au sein de deux programmes distincts des crédits relatifs aux formations supérieures et de ceux relatifs à la recherche universitaire ;

¹ « Des universités mieux évaluées, des universités plus responsables », n° 54 (2001-2002), page 21.

- l'exclusion du programme « Recherche culturelle et culture scientifique » des actions relevant de la diffusion culturelle et de la vulgarisation scientifique (en particulier, les crédits de la Cité des sciences et de l'industrie), qui seraient rattachées au programme « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » de la mission « Culture »¹.

2. Les dégrèvements et remboursements d'impôts

La nomenclature budgétaire présentée le 21 janvier 2004 prévoit la création d'un programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts (crédits évaluatifs) » au sein de la mission « Engagements financiers de l'Etat ». Ce programme regrouperait environ 60 milliards d'euros. S'il constitue donc à l'évidence un « méga-programme », il ne soulève pas pour autant les mêmes problèmes que les programmes dont votre commission des finances vous a proposé la scission (cf. *supra*). En effet, s'agissant de crédits évaluatifs dont la consommation est « automatique » et dépend à la fois des textes législatifs et de la situation socio-économique, le suivi de leur gestion n'est pas en cause, pas davantage que l'exercice du droit d'amendement par le Parlement.

Le gouvernement a souhaité, en créant la mission « Engagements financiers de l'Etat », regrouper les crédits évaluatifs, ou dont la consommation est « automatique » s'agissant des autres programmes (« Primes d'épargne », « Majoration de rentes », « Versement à la Caisse nationale d'allocations familiales »). Il s'agissait notamment d'isoler les crédits évaluatifs des crédits limitatifs, afin d'éviter que les parlementaires ne proposent, par voie d'amendement, d'accroître les crédits limitatifs d'un programme à partir d'un programme constitué de crédits évaluatifs. Telle a été la principale objection formulée par le gouvernement au sujet des propositions de modifications de votre commission des finances.

Il convient donc en premier lieu d'éclaircir ce point, l'article 47 de la LOLF ne prohibant pas de manière explicite le fait de gager un amendement par des crédits évaluatifs. Cette objection n'est toutefois pas fondée, car il paraît évident à votre commission des finances qu'un tel amendement ne serait pas conforme à l'article 40 de la Constitution et ne serait donc pas recevable, puisqu'il aurait pour conséquence la création ou l'aggravation d'une charge publique.

Les modifications de la nomenclature budgétaire qui vous sont proposées sur ce point tiennent à une volonté d'accroître la lisibilité des dépenses de l'Etat. Le programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts » est, par définition, hétéroclite, puisque les dépenses qu'il regroupe résultent notamment de textes législatifs participant de politiques publiques

¹ En conséquence, le programme visé serait requalifié « Recherche culturelle ».

différentes. Si le fascicule des charges communes, sorte de « fourre-tout » dans l'actuelle nomenclature budgétaire, disparaît, une part importante de ses crédits se retrouverait dans ce programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts ».

D'une part, votre commission des finances souhaite inclure les dégrèvements législatifs d'impôts locaux dans un nouveau programme de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». Elle s'appuie notamment sur les travaux de notre collègue Yves Fréville portant sur les dégrèvements de taxe d'habitation et de taxe professionnelle.

Dans son rapport d'information sur les dégrèvements de taxe d'habitation¹, notre collègue Yves Fréville indiquait ainsi :

« La taxe d'habitation n'est plus un vrai impôt local : la moitié des contribuables ne paie plus ou ne paie que partiellement cet impôt qu'en fonction de leurs revenus, sans que subsiste un quelconque lien avec l'impôt sur l'habitation voté par les collectivités locales. »

« Un coin fiscal à la charge de l'Etat a été enfoncé entre la recette perçue par les collectivités locales et l'impôt payé par les contribuables. (...) »

« Cette politique a (...) un impact financier qui obère les relations entre l'Etat et les collectivités locales. Sur le plan budgétaire, la montée en puissance des dégrèvements législatifs, de taxe d'habitation mais aussi de taxe professionnelle, au début de la dernière décennie ne pouvait qu'induire un freinage de la croissance des dotations d'Etat. »

« Les dégrèvements législatifs, même s'ils sont d'abord des aides individuelles apportées à certains contribuables, constituent également des « subventions implicites » aux collectivités territoriales où résident ces contribuables ».

D'autre part, votre commission des finances estime plus significatif de ventiler le reste du programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts » en fonction de ses finalités. Ainsi, tandis que les dépenses liées à la prime pour l'emploi rejoindraient la mission « Travail » et celles correspondant au crédit d'impôt recherche, la mission « Recherche et enseignement supérieur », le reste des dégrèvements d'impôts figurerait soit dans un programme « Dégrèvements pour promotion économique » de la mission « Politique économique », soit dans la mission « Gestion et contrôle des finances publiques », dans un programme « Admissions en non valeur et remboursements de trop-perçus ». Ce « résidu » semble en effet à votre commission relever davantage de la gestion de l'impôt que des engagements financiers de l'Etat.

¹ « La taxe d'habitation est-elle encore un impôt local », n° 71 (2003-2004).

3. La restructuration de la mission « Transports » pour mieux en identifier les différents modes

Votre commission des finances a considéré que la proposition de nomenclature afférente à la mission « Transports » ne permettait pas d'individualiser de manière claire les différents modes de transport. En particulier, elle s'est interrogée sur la réunion, dans un même programme, du transport maritime et du transport fluvial. Elle propose donc que les moyens consacrés au transport fluvial soient individualisés au sein d'un programme spécifique, de manière à permettre au Parlement de se prononcer sur l'allocation des moyens entre les différents modes de transport.

Dans le même esprit, elle a souhaité que le programme « Transports terrestres » ne comporte que les crédits relatifs aux transports collectifs et ferroviaires, afin d'individualiser les moyens qui y sont consacrés. Par conséquent, elle vous propose de renommer ce programme « Transports collectifs et ferroviaires », et d'en extraire les moyens qui ne correspondent pas à cet intitulé, qui pourraient être transférés vers l'un ou l'autre des programmes « Soutien des politiques d'équipement » et « Stratégie en matière d'équipement ».

4. Affiner l'information du Parlement

Votre commission des finances a estimé que certains aspects des politiques publiques, sans relever du niveau de spécialité que sont les programmes, doivent faire l'objet d'une information précise du Parlement. Elle souhaite ainsi que des actions spécifiques soient créées afin :

- d'identifier les crédits consacrés à l'« Action européenne », dans le programme « Action de la France en Europe et dans le monde » de la mission « Action extérieure de l'Etat », considérant que les interventions au sein de l'Union européenne relèvent d'une logique spécifique ;

- d'identifier les crédits consacrés à la promotion des « Territoires ruraux », dans le programme « Promotion de l'agriculture et du développement rural » que votre commission vous a proposé de créer au sein de la mission « Agriculture, pêche et affaires rurales », compte tenu de l'importance politique du devenir de ces territoires.

5. Des transferts de crédits assurant une plus grande homogénéité des périmètres ministériels

La LOLF n'a pas, en tant que telle, vocation à impliquer des modifications dans le périmètre des dépenses gérées par les différents départements ministériels. Or, il apparaît, de manière ponctuelle, que de tels transferts sont nécessaires pour assurer la cohérence des programmes, dont le périmètre est strictement ministériel, et reflète donc parfois des frontières anciennes dont la rationalité est incertaine. Votre commission des finances considère en particulier que le travail sur la nomenclature budgétaire doit permettre de revenir sur la distinction ancienne entre les crédits destinés à l'achat des denrées alimentaires entrant dans le champ de l'aide alimentaire, laquelle relève du ministère de l'agriculture, et ceux destinés à leur transport, pris en charge par le ministère des affaires étrangères.

a) Le regroupement des crédits destinés à financer l'aide alimentaire

Les crédits relatifs à l'aide alimentaire aux pays en voie de développement sont actuellement partagés entre le budget du ministère de l'agriculture et celui des affaires étrangères, le premier étant chargé de l'achat des denrées, et le second, de leur transport. Votre commission des finances considère que, s'agissant d'une même « chaîne de dépense », il est logique que les crédits relatifs à l'achat des denrées alimentaires et à leur transport soient fongibles, afin de permettre, par une gestion unifiée, une consommation optimale de ces crédits.

Elle propose donc de regrouper l'ensemble des crédits afférents à l'aide alimentaire au sein d'un même programme « Solidarité à l'égard des pays en développement » relevant du ministère des affaires étrangères.

b) Les subventions aux régimes de protection sociale pour l'outre-mer

Dans un souci de meilleure lisibilité et de cohérence des crédits consacrés à l'outre-mer, votre commission des finances vous propose également de transférer les subventions aux régimes de protection sociale du budget de la solidarité vers celui de l'outre-mer.

D. DES AMÉNAGEMENTS DE NOMENCLATURE RÉPONDANT À UNE VOLONTÉ DE COHÉRENCE ET D'EXHAUSTIVITÉ

1. Distinguer davantage les fonctions d'état-major de l'action gouvernementale au sein de la mission « Premier ministre »

Dans la maquette présentée le 21 janvier 2004, le programme « Direction de l'action du gouvernement » de la mission « Premier ministre » comporte une longue liste de treize actions qui ne correspondent pas à une politique publique déterminée, bien que les fonctions d'état-major et de coordination de l'action gouvernementale y figurent.

Votre commission des finances observe que la plupart de ces crédits relèvent actuellement des services du Premier ministre. Cette caractéristique commune aux actions du programme « Direction de l'action du gouvernement » ne saurait toutefois justifier leur regroupement dans un seul programme, particulièrement hétérogène, au sein d'une mission qui ne correspond pas à une politique publique définie et déroge ainsi à une des règles de la LOLF. Elle vous propose donc de réduire le périmètre du programme « Direction de l'état du gouvernement » aux fonctions d'état-major et de coordination du travail gouvernemental *stricto sensu*.

Au sein de la mission « Premier ministre », un autre programme « Organisation de la fonction publique, réforme de l'Etat et relations avec les citoyens » serait constitué des crédits des actions « Réforme de l'Etat et organisation de la fonction publique » et « Information administrative ». Les crédits de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) des services du Premier ministre et ceux du médiateur de la République figureraient dans ce programme « Organisation de la fonction publique, réforme de l'Etat et relations avec les citoyens ».

Les autres autorités administratives indépendantes que la maquette du 21 janvier 2004 propose de faire figurer dans le programme « Direction de l'action du gouvernement » seraient rattachées à la nouvelle mission interministérielle « Transparence et régulation de l'action publique » (cf. *supra*).

Suite à la suppression de la mission mono-programme « Conseil économique et social », la nouvelle mission « Premier ministre » que votre commission des finances vous propose de créer comprendrait ainsi trois programmes : « Direction de l'action du gouvernement », « Organisation de la fonction publique, réforme de l'Etat et relations avec les citoyens » et « Conseil économique et social ».

2. Compléter les crédits de la mission « Médias »

Dans la nomenclature budgétaire présentée par le gouvernement le 21 janvier 2004, la mission « Médias » est l'une des cinq missions du budget général de l'Etat les moins dotées. Le montant budgétaire en loi de finances initiale pour 2003 n'atteignait que 584 millions d'euros et était constitué à hauteur de 77 % du remboursement par l'Etat des exonérations de redevance audiovisuelle (programme « Aide à l'audiovisuel public »). Le second programme (« Presse ») de la mission « Médias » regroupe les aides à la presse¹ et les abonnements de l'Etat à l'Agence France-Presse (AFP).

Si votre commission des finances se félicite de la constitution d'une mission « Médias » qui regroupe les moyens de la politique publique de la communication, elle vous propose d'adopter une approche plus exhaustive en rattachant à la mission « Médias » :

- les crédits de la Direction du développement des médias (DDM), relevant actuellement de la mission « Premier ministre », car les compétences de la DDM s'exercent exclusivement dans le domaine de la communication ;

- les aides au transport postal des titres de presse (290 millions d'euros), rattachées actuellement à la mission « Politique économique », dans la mesure où ces crédits relèvent davantage d'une logique d'aide aux entreprises de presse que d'une subvention aux missions de la Poste.

3. Déplacer le programme « Tourisme »

La maquette gouvernementale présentée le 21 janvier propose de regrouper l'ensemble des crédits du secrétariat d'Etat au tourisme dans un programme « Tourisme » (montant budgétaire : 77 millions d'euros) de la mission « Logement, aménagement et tourisme ».

Votre commission des finances vous propose d'éclater la mission « Logement, aménagement et tourisme ». Elle considère que cette mission regroupe un ensemble disparate de crédits relevant du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, et non les moyens d'une politique publique identifiable comme telle.

Dans son rapport d'information précité sur la mise en œuvre de la LOLF², votre commission des finances avait jugé contraire à la LOLF une approche qui reproduirait l'actuelle discussion du budget par département ministériel :

¹ Cette action ne comporte pas les aides du fonds d'aide à la modernisation et à la distribution de la presse, lesquelles relèvent d'un compte d'affectation spéciale hors budget général de l'Etat.

² Rapport d'information n° 388 (2002-2003), page 48.

« Il paraît (...) important, pour que la budgétisation par objectifs s'inscrive pleinement dans la procédure d'examen des crédits, qu'à chaque ministère, ne corresponde pas une mais plusieurs missions. En effet, si la mission ne se distinguait pas du ministère, le changement souhaité par le législateur organique dans la manière d'aborder le débat budgétaire ne pourrait prendre toute son ampleur, la discussion des crédits d'un organe identifié reprenant sa place au détriment de l'examen des politiques publiques, et des moyens qui leur sont nécessaire pour réaliser les objectifs fixés par le gouvernement ».

S'agissant du programme « Tourisme », votre commission des finances estime qu'il correspond à une activité essentiellement économique, contribuant plus particulièrement au développement de certains territoires. Aussi vous propose-t-elle de rattacher le programme « Tourisme » à la mission « Politique économique ».

4. L'allègement de certains programmes supports

Les « fonctions supports », qu'elles relèvent dans la nomenclature du niveau des actions ou, plus fréquemment, des programmes, doivent être strictement limitées aux activités exercées au profit de l'ensemble des acteurs des programmes ou des actions, c'est à dire aux moyens transversaux qui ne peuvent, par nature, être ventilés entre les programmes « de politique ». Il s'agit donc de crédits indivis, qu'une ventilation suivant une clef de répartition doit éventuellement permettre de répartir entre les programmes ou les actions pour reconstituer, *a posteriori*, les coûts complets des politiques publiques.

Selon votre commission des finances, une stricte délimitation des fonctions supports est nécessaire afin d'appliquer la fongibilité des crédits au maximum de moyens concourant à la réalisation des objectifs associés aux programmes. Cela implique notamment de dégonfler le programme « Soutien à la politique du sport et de la jeunesse » de la mission « Sport et jeunesse » et de modifier la nomenclature budgétaire relative aux fonctions supports des crédits de la santé, de la famille, des personnes handicapées et de la solidarité.

a) Le sport et la jeunesse

Dans la maquette présentée par le gouvernement, le **programme « Soutien à la politique du sport et de la jeunesse »** regroupe 37 % des crédits de la mission « Sport et jeunesse ». A l'instar de notre collègue Michel Sergent, rapporteur spécial des crédits des sports, votre commission des finances se félicite de la constitution d'une mission interministérielle¹ « Sport et jeunesse » mais déplore la constitution d'un programme support

¹ La qualification de mission interministérielle fait référence à la structure gouvernementale lors de la présentation de la maquette budgétaire le 21 janvier 2004.

surdimensionné, regroupant la quasi-totalité des crédits de rémunération, d'autant que le ministère des sports a engagé un important travail de construction des clés de répartition des emplois à temps plein par activité, sur la base d'une expérimentation auprès d'un échantillon de 1.500 agents volontaires : au total, il apparaît que seuls 20 % des crédits de rémunération correspondant aux fonctions logistiques et de pilotage administratif devraient figurer dans une fonction support.

Votre commission des finances vous soumet ainsi les propositions suivantes :

- les crédits de rémunération des personnels des services déconcentrés seraient répartis entre les actions des programmes « Sport » et « Jeunesse » ;

- les personnels « Sport » et « Jeunesse » des services d'administration centrale seraient affectés à une fonction de pilotage dans chacun des deux programmes « Sport » et « Jeunesse » ;

- les personnels polyvalents et administratifs de l'échelon central, exerçant des fonctions transversales, relèveraient seuls du programme de soutien.

Par ailleurs, en concertation avec l'Assemblée nationale, votre commission des finances vous propose de modifier l'intitulé de certaines actions du programme « Sport », mais sans modifier les périmètres d'affectation des crédits :

- l'action « Soutien au développement du sport » serait requalifiée « Promotion de la dimension éducative et sociale du sport » ;

- l'action « Prévention et protection » deviendrait « Promotion et protection de la santé par le sport et pour les sportifs » ;

- l'action « Observation du sport, économie et métiers du sport » deviendrait « Développement de l'emploi sportif, formation et insertion ».

b) La santé et la solidarité

Concernant la nomenclature budgétaire relative aux fonctions supports des **crédits de la santé, de la famille, des personnes handicapées et de la solidarité**, la maquette présentée le 21 janvier 2004 propose un programme support « Gestion et évaluation des politiques de santé » au sein de la mission « Santé ». Or, ce programme support comporte une action « Moyens du programme Veille et sécurité sanitaires », lequel relève de la mission « Sécurité sanitaire ».

En outre, l'ensemble des moyens en personnel et en fonctionnement figure au sein du programme support, ce qui est contraire à l'esprit de la LOLF, qui implique de rattacher les fonctions supports aux missions ou aux programmes correspondants.

Selon les informations communiquées à notre collègue Adrien Gouteyron, rapporteur spécial des crédits de la santé, de la famille, des personnes handicapées et de la solidarité, les personnels des services déconcentrés ne pourraient pas être répartis entre les différents programmes. Surtout, les ministères concernés semblent redouter que la fongibilité des crédits au sein des programmes ne conduise à des réductions des crédits de personnel, compte tenu de l'évolution dynamique des dépenses sanitaires et sociales.

Ces arguments ne sont, selon votre commission des finances, pas totalement recevables. Sur le fond, le principe de fongibilité asymétrique prévu par la LOLF s'oppose précisément à toute « sanctuarisation » des crédits de personnel. Sur la forme, l'intitulé des actions au sein du programme support permet d'envisager leur rattachement à l'une ou l'autre des missions en ce qui concerne les moyens des administrations centrales ; en revanche, les services déconcentrés resteraient dans le programme support.

Les changements proposés sont donc les suivants :

- au sein de la mission « Santé », le programme support « Gestion et évaluation des politiques de santé » serait formé de trois actions : « Moyens du programme Santé publique et prévention (services déconcentrés) », « Moyens du programme Offre de soins et qualité du système de soins (services déconcentrés) » et « Personnels des corps techniques affectés aux programmes de la mission » ;

- les moyens des administrations centrales seraient rattachés respectivement aux trois autres programmes de la mission « Santé » ;

- l'action soutien du programme « Veille et sécurité sanitaires » de la mission « Sécurité sanitaire » figurerait dans ce programme.

Par cohérence, il vous est proposé que les crédits des administrations centrales des actions du programme de soutien « Gestion et évaluation des politiques sanitaires et sociales » de la mission « Solidarité et intégration » soient également rattachés à chacun des programmes concernés : « Lutte contre l'exclusion », « Accueil des étrangers et intégration » (ce programme comportant notamment les crédits de l'aide médicale d'Etat), « Actions en faveur des familles vulnérables », « Handicap et dépendance » et « Protection maladie complémentaire ».

5. Une nomenclature plus fine concernant les missions ne relevant pas du budget général de l'Etat

Outre les 32 missions relevant du budget général de l'Etat, la maquette présentée le 21 janvier 2004 comporte 13 missions hors budget général de l'Etat :

- trois missions pour les budgets annexes (« Contrôle et exploitation aériens », « Journaux officiels », « Monnaies et médailles ») ;

- cinq missions pour les comptes d'affectation spéciale (« Pensions », « Participations financières de l'Etat », « Cinéma et audiovisuel », « Soutien aux médias », « Courses et élevage ») ;

- cinq missions pour les comptes de concours financiers (« Accords monétaires internationaux », « Prêts à des Etats étrangers », « Avances aux collectivités territoriales », « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics », « Avances à des particuliers ou associations »).

Parmi les comptes d'affectation spéciale, il est proposé que soit maintenu le compte d'affectation spéciale des courses et de l'élevage dont les recettes (PMU) sont en lien avec son activité, même si les crédits correspondants sont modestes (82 millions d'euros).

Votre commission des finances relève que la création de 13 missions hors budget général de l'Etat découle des règles spécifiques aux budgets annexes, aux comptes d'affectation spéciale et aux comptes de concours financiers. Elle ne remet pas en question la structuration par mission figurant dans la maquette présentée par le gouvernement le 21 janvier 2004. Elle vous propose toutefois de scinder certaines missions en plusieurs programmes, afin d'affiner l'information du Parlement :

- d'une part, le compte d'affectation spéciale « Cinéma et audiovisuel » pourrait être décomposé en deux programmes, « Industries cinématographiques » et « Industries audiovisuelles » ;

- d'autre part, deux programmes pourraient être créés au sein du budget annexe « Monnaies et médailles » : « Activités régaliennes » et « Activités commerciales ».

CONCLUSION

1. Les prochaines étapes du calendrier de mise en œuvre de la LOLF

Dans moins de 18 mois, le Parlement examinera le projet de loi de finances pour 2006, qui sera le premier à être entièrement présenté et voté selon les dispositions de la LOLF. De nombreux chantiers doivent encore être menés à bien.

En réponse à la question orale avec débat de votre président, M. Dominique Bussereau, secrétaire d'Etat au budget et à la réforme budgétaire, a, le 29 avril 2004, précisé le calendrier de la réforme pour les semaines et les mois à venir. Il a ainsi indiqué : **« Après la consultation du Parlement, qui a montré tout son intérêt, nous devons présenter très rapidement une architecture budgétaire incluant sa contribution.**

« Nous devons non moins rapidement faire en sorte que chacun puisse être préparé à la gestion des nouveaux programmes. C'est ainsi que nous devons accélérer et peut-être élargir le mouvement des expérimentations dans les ministères. Les différents volets de la réforme devront être inclus dans ces expérimentations : la fongibilité du budget global, la constitution de budgets opérationnels de programme, la nouvelle gestion des effectifs et des dépenses de personnel, ou encore la gestion des autorisations d'engagement. Notre ambition est que chaque administration, qu'elle soit centrale ou déconcentrée, soit en mesure de commencer à travailler selon ces nouvelles règles dès le début de l'année 2005.

« Au cœur de la réforme figure également un autre élément très important, que vous avez tous évoqué : le pilotage de la performance. D'ici à la fin du mois de mai, nous mettrons au point un guide partagé sur la performance qui est appelé à faire référence. Nous voulons le concevoir dans le plus grand consensus, en liaison avec les deux commissions parlementaires chargées des finances et avec la Cour des comptes.

« Je tiens donc, monsieur le président de la commission des finances, à vous rassurer sur ce point, qui est en effet tout à fait essentiel : le Parlement, comme vous le souhaitez à juste titre, sera pleinement associé à la préparation du cadre méthodologique dans lequel seront produites les informations sur la performance. Nous serons d'autant plus attentifs à la préparation de ce document que la définition d'indicateurs pertinents et incontestables détermine le succès opérationnel de la réforme.

« En matière de comptabilité et de procédures, l'arrêté interministériel établissant les nouvelles normes de comptabilité de l'Etat sera publié et les nouvelles modalités d'exercice du contrôle financier arrêtées dans le même délai d'un mois.

« L'étape suivante, en juin prochain, sera le débat d'orientation budgétaire. Les ministères, monsieur Sergent, auront alors désigné tous les responsables de programme : c'est un nouveau métier qui verra le jour au cœur de l'Etat, et nous devons lui accorder une grande importance. (...)

« D'ici au débat d'orientation budgétaire - j'essaie d'être le plus précis possible -, les ministères auront donc réfléchi aux moyens concrets de piloter ces programmes. (...)

« Par ailleurs, chaque ministère devra définir un ambitieux programme de formation, dont bénéficiera chacun de ses agents. Un dispositif d'animation et de suivi de la réforme devra aussi être mis sur pied à l'échelon territorial, sous l'autorité des préfets - vous avez pris connaissance du décret qui a été adopté hier par le conseil des ministres - et des trésoriers-payeurs généraux.

« En juillet sera arrêtée la maquette définitive des projets annuels de performance autour de ces programmes. Ils remplaceront les « bleus ».

« A la rentrée, nous déposerons devant le Parlement, en complément du projet de loi de finances pour 2005, un document indicatif présentant les crédits selon la nouvelle architecture du budget. Puisque les ministères, par définition, auront fait leur travail, nous serons présents au rendez-vous fixé au paragraphe I de l'article 66 de la loi organique¹. Nous irons même, je le souhaite, au-delà de la lettre de la loi en vous proposant un vrai document sur les performances associées aux programmes, en préfiguration des projets annuels de performance.

« Cette précision répond pleinement, je l'espère, au souhait que vous venez d'exprimer, monsieur le président de la commission des finances : à l'automne, les ministères seront en mesure de fournir au Parlement, outre les documents officiellement exigés par la LOLF, une première version des futurs « projets annuels de performance », qui se substitueront l'an prochain aux « bleus budgétaires ». (...)

« En janvier 2005, nous lancerons en grandeur réelle les expérimentations de budgets préfigurant les programmes. Nous avons pour ambition qu'à cette date aucune administration ne puisse plus ignorer ou faire semblant d'ignorer les exigences et les objectifs de la LOLF. Il nous aura

¹ Pour mémoire, le paragraphe I de l'article 66 de la LOLF dispose que « est joint au projet de loi de finances pour 2005 un document présentant, à titre indicatif, les crédits du budget général selon les principes retenus par la présente loi organique ».

fallu, pour ce faire, définir les périmètres exacts et désigner les responsables de tous les futurs budgets opérationnels de programme.

« Tels sont le schéma et le calendrier. (...) »

*« Le marché informatique **ACCORD 2**, dont tout le monde reconnaît la très grande complexité, a en effet subi un incident de procédure très sérieux du fait de l'avis négatif rendu voilà un mois par la Commission spécialisée des marchés informatiques.*

« Le Gouvernement a demandé l'avis d'experts, en l'occurrence de quatre inspecteurs généraux, sur les suites à donner à ce marché et sur la meilleure solution technique, juridique et financière qui permettra de respecter le calendrier de la LOLF. Leur rapport est attendu dans les prochains jours.

*« Nicolas Sarkozy a eu l'occasion de rappeler mardi matin, devant l'Université des finances publiques, que, sur la base de cet avis, nous prendrons une **décision très rapidement**. Les parlementaires seront tenus informés de l'évolution de ce dossier, essentiel aux yeux du Parlement comme du Gouvernement.*

*« Quoi qu'il advienne, mesdames, messieurs les sénateurs, **l'objectif politique d'appliquer la LOLF dès 2006 ne sera pas remis en question**. Même si mon propos peut vous paraître optimiste, l'informatique n'est qu'un outil, dont nous veillerons qu'il permette d'appliquer le cœur des fonctionnalités de la LOLF dans des conditions satisfaisantes dès 2006, quitte à développer ensuite une application plus complète. Pour parler plus clairement encore : nous attendions une Rolls, si l'on nous livre une C5 - et ce pourrait être pire -, nous ferons avec, et cela marchera. **La LOLF sera appliquée et nous procéderons à des améliorations au fur et à mesure que nous le pourrons** »¹.*

2. Le statut de la nomenclature budgétaire

La nomenclature budgétaire constitue un outil d'information et de gestion, dont la stabilité est essentielle. A défaut, les ministères seraient contraints de réviser régulièrement leurs modalités de gestion, et le Parlement ne serait plus en mesure d'y voir clair dans l'évolution des moyens², mais surtout, de la performance des politiques publiques. En effet, et contrairement à la nomenclature budgétaire actuelle, l'unité de spécialité prévue par la loi organique – le programme – n'est pas seulement un regroupement de crédits :

¹ *Compte-rendu intégral des débats du 29 avril 2004 au Sénat. Les éléments en gras sont soulignés par nous.*

² *Sur ce point, le 2° de l'article 51 de la LOLF prévoit que sera annexé au projet de loi de finances de l'année « une analyse des changements de la présentation budgétaire faisant connaître leurs effets sur les recettes, les dépenses et le solde budgétaire de l'année concernée ».*

il met en œuvre une stratégie qui se caractérise par des objectifs, des indicateurs et des cibles de résultats qui lui sont associés. Par conséquent, tout changement de périmètre d'un programme est susceptible d'appeler une modification des objectifs et des indicateurs correspondants. Or, la performance d'une politique publique ne peut pas s'apprécier sur une seule année. La stabilité du périmètre des programmes est donc essentielle pour permettre une évaluation rigoureuse de l'action publique.

Pour autant, la nomenclature budgétaire ne saurait être « gravée dans le marbre » : les missions de l'Etat évoluent dans le temps, et son organisation peut parfois influencer sur la nomenclature elle-même. Il en va ainsi du transfert de certaines compétences – et avec elles, des personnels et services chargés de les exercer – aux collectivités territoriales dans le cadre de la décentralisation.

Par ailleurs, on notera que le programme « Versement à la Caisse nationale d'allocations familiales » de la mission « Engagements financiers de l'Etat » est naturellement voué à disparaître, dès l'exercice 2006 ou 2007, avec la mise en place d'un taux de cotisation employeur pour les fonctionnaires de l'Etat. Cette évolution permettra de ventiler les cotisations familiales entre les différents programmes du budget et va dans le sens d'une budgétisation à coûts complets.

Ainsi que le rappelait M. Dominique Bussereau, secrétaire d'Etat au budget et à la réforme budgétaire, lors de la discussion de la question orale avec débat précitée sur la mise en œuvre de la LOLF, *« nous serons peut-être appelés - soyons humbles - à tâtonner. Car malgré nos efforts et notre persévérance, nous commettrons sans doute des imprécisions, voire des erreurs. Et si la commission des finances veut bien l'accepter, il ne nous sera pas interdit de corriger des points qui seraient inadaptés, de préciser, d'améliorer notre travail. Ce qui nous est interdit, en revanche, ce qui ne serait pas pardonnable, car cela contreviendrait à l'esprit de la loi que vous avez votée, ce serait l'immobilisme »*.

Votre commission des finances considère qu'il pourra être souhaitable de remettre l'ouvrage sur le métier, afin que la nomenclature budgétaire favorise **la constitution de ministères stables, mettant en œuvre des politiques publiques cohérentes et clairement identifiées**, considérant que la structuration du gouvernement relève parfois de logiques historiques ayant perdu leur justification, ou de logiques politiques, nécessairement mouvantes. A cet égard, la cohérence des programmes pourra être pleinement appréciée lorsque les objectifs et les indicateurs seront connus ; ainsi que l'a exprimé Nicolas Boileau dans « l'Art poétique », *« ce que l'on conçoit bien s'énonce clairement, et les mots pour le dire arrivent aisément »*.

M. André Barilari, président du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) considérait, dans un article récent¹, que « *le projet présenté par le gouvernement (...) comporte ainsi des programmes qui recouvrent plusieurs structures (...). Mais certains réseaux administratifs vont devoir mettre en œuvre plusieurs programmes. (...) Dans d'autres cas, il y a eu adéquation entre une politique publique clairement explicitée et une structure administrative (...). Enfin, dans certains cas, les structures administratives retrouvent leur place au niveau du découpage des programmes en action.*

« Cette orientation prend acte des divergences qui peuvent exister entre les politiques publiques et les acteurs administratifs. Si, dans l'immédiat, la combinaison des deux niveaux s'effectuera à travers la désignation de responsables de programme qui pourront transcender les structures existantes, à condition d'être dotés des moyens de mobiliser celles-ci au service des objectifs du programme, il est clair qu'à terme, dans différents domaines, la LOLF conduira à poser la question d'une plus grande adéquation entre les missions et les structures. La réflexion sur la mise en place de la LOLF remet en lumière certaines incohérences ou archaïsmes dans les structures administratives et incite à y porter remède ».

3. Une implication indispensable de tous les acteurs

La LOLF est, depuis l'origine des travaux préparatoires, un sujet qui mobilise de manière parallèle le Parlement et les administrations. Il convient d'insister une fois encore sur le fait que c'est un chantier qui implique de mener des réformes tant au sein du Parlement que du gouvernement dans son ensemble : **bien que d'apparence technique, et ne régissant que les lois de finances, la LOLF touche pourtant l'ensemble des sujets concernant la gestion publique et contribue à rééquilibrer l'organisation des pouvoirs en faveur du Parlement.** En particulier, la mise en œuvre de la LOLF doit conduire à engager une réflexion approfondie sur la gestion des ressources humaines au sein des administrations.

S'agissant du gouvernement, M. Dominique Bussereau, secrétaire d'Etat au budget et à la réforme budgétaire, a rappelé les prochaines étapes d'un calendrier particulièrement fourni. Pour le Parlement, les questions sont certes moins complexes, mais néanmoins importantes, puisqu'elles portent au cœur de son activité de législateur financier :

- d'abord, il conviendra d'examiner, de manière conjointe avec le gouvernement, les éventuels aménagements du calendrier parlementaire. La LOLF créé de nouveaux rendez-vous, pour l'essentiel, le rapport

¹ « *La mise en œuvre de la LOLF – une occasion pour repenser en profondeur l'action administrative* », *La Revue du Trésor* n° 5, mai 2004, pages 260-261.

d'information sur les prélèvements obligatoires, qui fait l'objet depuis déjà deux ans d'un débat au Sénat¹. Elle a surtout considérablement renforcé le contenu et la portée de rendez-vous existants : c'est le cas du débat d'orientation budgétaire, qui reste toutefois facultatif (article 48 de la LOLF), et surtout, celui de la discussion de la loi de règlement (articles 37 et 54 de la LOLF), dont on a vu plus haut que ses modalités d'examen et l'exploitation des documents budgétaires et comptables qui lui seront annexés, constituent l'une des clefs de la réussite de la réforme.

- ensuite, il conviendra d'examiner les modalités d'organisation de la discussion du projet de loi de finances. Le budget de l'Etat sera voté par mission et non par ministère, comme c'est le cas aujourd'hui, ce qui impliquera notamment de réviser le périmètre des rapports spéciaux et pour avis, afin que ceux-ci concordent avec celui des missions, ou, le cas échéant, des programmes. La modification la plus sensible est toutefois celle qu'induit l'élargissement du droit d'amendement prévu par l'article 47 de la LOLF². En effet, cette interprétation de l'article 40 de la Constitution³ offrira aux parlementaires *« la faculté nouvelle de présenter des amendements majorant les crédits d'un ou plusieurs programmes ou dotations inclus dans une mission, à la condition de ne pas augmenter les crédits de celle-ci »*⁴.

Cette faculté nouvelle pourrait modifier de manière substantielle la discussion de la deuxième partie des projets de loi de finances. Ainsi, *« si l'article 47 se traduisait par une multiplication du nombre des amendements, le respect des délais constitutionnels imposés pour l'adoption des lois de finances supposerait une réduction des temps de parole prévus pour la discussion générale et les questions aux ministres. Une telle réduction correspond d'ailleurs bien à l'esprit de la réforme : inciter les parlementaires*

¹ L'article 52 de la LOLF dispose que *« en vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année suivante par le Parlement, le Gouvernement présente à l'ouverture de la session ordinaire un rapport retraçant l'ensemble des prélèvements obligatoires ainsi que leur évolution.*

« Ce rapport comporte l'évaluation financière, pour l'année en cours et les deux années suivantes, de chacune des dispositions, de nature législative ou réglementaire, envisagées par le Gouvernement.

« Ce rapport peut faire l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat ».

Pour les années 2002 et 2003, votre commission a publié un rapport d'information sur les prélèvements obligatoires et leur évolution :

- rapport d'information de votre rapporteur général : « Baisse des prélèvements : pour un contrat de législature », n° 48 (2002-2003) ;

- rapport d'information de votre rapporteur général : « Débat sur les prélèvements obligatoires et leur évolution : préparer la France de demain », n° 55 (2003-2004).

² Pour mémoire, le premier alinéa de l'article 47 de la LOLF dispose que *« au sens des articles 34 et 40 de la Constitution, la charge s'entend, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits, de la mission ».*

³ Pour mémoire, l'article 40 de la Constitution dispose que *« les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique ».*

⁴ Conseil constitutionnel, décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, considérant 96.

à traduire leurs propositions par des modifications de crédits, plutôt que de les limiter à exprimer ces propositions par de simples recommandations orales »¹.

Cette modification substantielle des conditions d'exercice du droit d'amendement nécessitera, en tout état de cause, de conduire une réflexion approfondie sur l'ordre d'appel des amendements et leur recevabilité. Le programme, à la différence du chapitre, n'est pas seulement une unité de spécialité regroupant des crédits budgétaires : c'est aussi une unité de performance, puisque lui sont associés « *des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation* » (article 7 de la LOLF). Par conséquent, un amendement proposant la création d'un programme, ou le déplacement de crédits d'un programme vers un autre, devra tenir compte de l'impact d'une telle proposition sur les dépenses de personnel, mais également sur les objectifs et les indicateurs associés au programme.

La réforme budgétaire n'est pas la réforme de l'Etat, mais elle en constituera un outil essentiel, à travers l'assouplissement des conditions de la gestion publique, la lisibilité accrue du budget et des comptes de l'Etat, le développement de l'évaluation et du contrôle, et enfin, la mise en œuvre d'une culture de performance au sein des administrations.

Le chantier de la réforme ne s'arrêtera pas au 1^{er} janvier 2006 : le Parlement, à l'origine de la LOLF, devra continuer à s'imposer comme partenaire et comme contrôleur du gouvernement afin de recueillir tous les fruits de son initiative.

¹ In « *La réforme du budget de l'Etat – la loi organique relative aux lois de finances* », ouvrage coordonné par Jean-Pierre Camby, L.G.D.J., Philippe Lamy, page 295.

ANNEXES

EXAMENS EN COMMISSION

I. RÉUNION DU MARDI 2 MARS 2004

Réunie le mardi 2 mars 2004, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'audition de **M. André Barilari, président du comité interministériel d'audit des programmes.**

A titre liminaire, M. Jean Arthuis, président, a rappelé que M. André Barilari, président du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP), avait été auditionné, à ce titre, par la commission des finances il y a un an. Il s'est félicité des progrès enregistrés, depuis cette date, dans la mise en application de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et s'est ensuite interrogé sur le rôle et les moyens du CIAP, dont la mission a été définie le 4 juillet 2003.

M. André Barilari a tout d'abord évoqué la circulaire du 4 juillet 2003 du ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, qui avait défini la mission du CIAP. Il a jugé qu'un texte réglementaire aurait été plus approprié, étant donné le caractère interministériel du comité.

M. André Barilari a précisé quelle était la composition du CIAP et a rappelé qu'un guide d'audit des programmes avait été publié, en préalable au lancement d'un premier cycle d'audits. Il a énuméré les programmes qui ont été concernés par ce premier cycle et a précisé que certaines des conclusions du comité avaient été intégrées à la maquette budgétaire présentée le 21 janvier 2004 par le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire. Il a indiqué que quatre audits de programmes étaient actuellement en cours, dans les domaines de la défense (préparation et emploi des forces), de la sécurité (police nationale), de l'enseignement (enseignement scolaire public du second degré) et de la santé (santé publique et prévention).

M. André Barilari a ajouté que trois nouveaux audits seraient lancés fin mars, dans les domaines de la justice, de l'outre-mer et de l'équipement. Il a précisé qu'un second cycle, comportant une vingtaine d'audits, serait engagé, afin qu'environ un tiers des programmes ait été analysé d'ici à la présentation du projet de loi de finances pour 2006.

M. André Barilari a ajouté qu'en vertu des dispositions de l'article 57 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, les rapports d'audits du comité étaient à la disposition de la commission des finances, dès lors que celle-ci en manifesterait le souhait.

Il a ensuite dressé un bilan de l'action du comité, après avoir rappelé qu'un rapport serait publié, sur ce sujet, en septembre 2004.

A propos du découpage des missions en programmes et actions, **M. André Barilari** a estimé que la maquette était globalement satisfaisante, même s'il subsistait ponctuellement certaines incohérences. Il a précisé que le comité avait proposé des modifications à la maquette, ayant constaté, dans un premier temps, que le périmètre des actions était souvent calqué sur les structures administratives existantes, alors que la réforme exigeait une restructuration par finalités.

Au sujet des objectifs et des indicateurs de performance qui seront présentés au printemps 2004, **M. André Barilari** a jugé que le travail des ministères était encore peu avancé. Il a rappelé que ce travail devait être mené, non à partir des indicateurs existants, mais en fonction d'une véritable analyse stratégique des priorités de chaque politique. Il a exprimé le souhait qu'un dialogue plus soutenu s'instaure, à ce sujet, entre les ministères et leurs opérateurs (services déconcentrés et établissements publics). Enfin, il a relevé que les connexités existant entre certains programmes imposaient un travail de coordination dans la définition des objectifs et des indicateurs.

Enfin, **M. André Barilari** a jugé que la réforme budgétaire impliquait la mise en place d'une nouvelle culture administrative fondée sur la performance. En conséquence, il a souhaité que les responsables de programmes soient clairement désignés et que les chaînes de responsabilités soient bien définies.

Un large débat s'est ensuite instauré.

M. Maurice Blin s'est interrogé sur l'impact réel de la réforme en cours. Jugeant que la maquette présentée le 21 janvier 2004 était trop générale et trop abstraite, il a estimé que des précisions étaient nécessaires pour pouvoir évaluer la portée réelle de la réforme, par rapport à la présentation actuelle du budget. En tant que rapporteur spécial des crédits de la défense, il a souhaité que la structuration de la mission consacrée à cette politique soit davantage détaillée, notamment s'agissant des programmes de « préparation des forces » et de « soutien de la politique de la défense ».

En réponse, **M. André Barilari** a rappelé qu'un audit était en cours sur le programme de « préparation des forces » et que ses résultats seraient rendus publics le 26 mars 2004. Il a précisé que les travaux préliminaires à cet audit avaient effectivement conduit à identifier plusieurs difficultés, au

nombre desquelles figurait la définition d'un équilibre entre chef d'état-major général des armées et chefs d'états-majors. A propos de la fonction de soutien, il a précisé, de façon générale, que le comité s'était toujours efforcé de n'intégrer à ce type de programmes que des moyens transversaux.

M. Paul Girod a exprimé la crainte que les habitudes anciennes ne prévalent dans la définition des indicateurs de performance. Il a demandé à M. André Barilari s'il lui semblait, de façon générale, que les ministères raisonnaient à partir d'indicateurs déjà existants.

M. André Barilari a répondu que des progrès avaient été accomplis par les ministères à ce sujet. Il s'est prononcé en faveur d'une démarche sélective dans le choix des indicateurs de performance, afin que ne soient retenus que les plus significatifs.

M. Yves Fréville a relevé que le comité souhaitait auditer un programme de la mission consacrée à l'enseignement scolaire. Il a jugé que cet audit comporterait nécessairement une réflexion sur les frontières entre les programmes consacrés à l'enseignement du second degré et la mission consacrée à l'enseignement supérieur et à la recherche. Il s'est également inquiété de la définition d'indicateurs trop globaux qui ne permettraient pas de juger d'éventuels écarts de performance à l'intérieur d'un programme. Il a interrogé M. André Barilari au sujet de la régionalisation des indicateurs et a, enfin, attiré son attention sur la difficulté qu'il y aurait à désigner un responsable pour l'ensemble de la mission « enseignement supérieur et recherche ».

En réponse, **M. André Barilari** a indiqué que la désignation de responsables au niveau central était effectivement délicate dans le domaine de l'éducation nationale. Au sujet des indicateurs de performance, il a jugé qu'il était possible d'en définir dans tous les domaines, y compris en matière éducative, le véritable enjeu étant de définir des priorités pour chaque politique publique.

M. Paul Loridant s'est interrogé sur la nature de la responsabilité des directeurs de programme et des hauts fonctionnaires qui auraient à appliquer la LOLF. Evoquant son expérience en tant que rapporteur spécial des comptes spéciaux du Trésor, il a estimé, qu'actuellement, les responsabilités n'étaient pas assez clairement attribuées et qu'un changement d'état d'esprit était nécessaire.

M. André Barilari a souhaité qu'une véritable culture managériale se développe dans l'administration. Il a considéré que les objectifs fixés aux responsables de programmes constitueraient des références claires pour mesurer les résultats obtenus.

M. Jean Arthuis, président, a ensuite demandé à M. André Barilari quelle était son appréciation générale sur la maquette des missions et programmes présentée le 21 janvier 2004.

M. André Barilari a indiqué que le CIAP n'avait pas exprimé d'avis d'ensemble sur la maquette. Il a cependant jugé, à titre personnel, que certains éléments étaient susceptibles d'évolution, notamment sur la question des missions mono-programmes. Il a ainsi ajouté que la réunion des programmes consacrés à la police et à la gendarmerie lui paraissait souhaitable.

M. Jean Arthuis, président, s'est interrogé sur la place des autorités administratives indépendantes au sein du programme de régulation des activités économiques figurant dans la mission « politique économique ». Il s'est interrogé sur la place de la Cour des comptes au sein de la nouvelle maquette budgétaire.

M. André Barilari a répondu que certaines autorités administratives indépendantes, dont le poids budgétaire était faible, n'avaient pas fait l'objet de programmes, mais d'actions. Il a indiqué que ces actions pourraient être « sanctuarisées », afin que les moyens de ces autorités administratives indépendantes soient préservés en exécution budgétaire.

Enfin, **M. Jean Arthuis, président**, a indiqué qu'en application de l'article 57 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, il demanderait communication des rapports d'audits du comité interministériel d'audit des programmes, et les transmettrait, dès réception, aux rapporteurs spéciaux.

II. RÉUNION DU MERCREDI 28 AVRIL 2004

Réunie le mercredi 28 avril 2004 sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a entendu une **communication de M. Jean Arthuis, président, et de M. Philippe Marini, rapporteur général**, sur la **mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)**.

M. Jean Arthuis, président, a rappelé que le gouvernement avait présenté, le 21 janvier 2004, le projet de nomenclature pour la deuxième partie des lois de finances, dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF. Il a souligné que les propositions de la commission des finances constituaient l'aboutissement de travaux engagés il y a trois mois, lors du séminaire de Compiègne puis, lors de la réunion d'information du 24 février, ouverte à l'ensemble des sénateurs. Il a remercié, pour leur mobilisation, les rapporteurs spéciaux ayant interrogé les ministères sur le projet de nouvelle nomenclature budgétaire.

Concernant les principes budgétaires, il s'est félicité que la LOLF donne sa pleine portée à l'autorisation parlementaire par l'adoption d'un budget en base zéro, alors que, dans le droit actuel, les services votés reconduits quasi automatiquement d'une année sur l'autre représentaient de l'ordre de 94 % des crédits.

Il a ajouté que cette lisibilité accrue des finances publiques concourait à l'application du principe de sincérité, ce qui signifiait qu'au plan comptable, les comptes de l'Etat devaient « être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière » aux termes de l'article 27 de la LOLF. Après s'être félicité de l'approbation unanime des nouvelles normes comptables par le Conseil national de la comptabilité, il a mis en exergue l'importance du traitement comptable des engagements de retraite et de la valorisation du patrimoine de l'Etat. Il a évoqué la préconisation de M. Olivier Debains de créer une agence des propriétés immobilières de l'Etat, dont les missions pourraient renforcer celles de l'agence des participations de l'Etat. Il a jugé ainsi prioritaire que plusieurs rapporteurs spéciaux accomplissent des missions de contrôle sur le patrimoine de l'Etat.

M. Jean Arthuis, président, a présenté ensuite les incidences de la nouvelle nomenclature budgétaire sur l'organisation des travaux en commission et du débat en séance publique.

S'agissant de l'organisation des travaux en commission et des débats en séance publique, il a mentionné la nécessaire adaptation, à compter du projet de loi de finances pour 2006, du périmètre des rapports spéciaux, compte tenu des nouvelles règles d'examen et de vote des crédits par mission, et non plus par ministère et par titre.

Il a souligné que la consultation des commissions des finances sur les principaux actes de gestion du gouvernement conduirait à l'animation d'un débat budgétaire durant tout l'exercice. Il a rappelé que l'examen du projet de loi de règlement de l'année précédente devrait précéder celui du projet de loi de finances initiale, mettant ainsi en place un « chaînage vertueux », et a souligné que les informations complètes annexées à la loi de règlement étaient de nature à ce que cette loi s'affirme comme un des actes majeurs de la vie parlementaire.

Il a ensuite exposé les conséquences des nouvelles modalités d'appréciation de la recevabilité financière des amendements au projet de loi de finances, puisque l'application de l'article 40 de la Constitution rendrait désormais possibles des transferts de crédits entre programmes, sans augmenter les dépenses globales de la mission. Il a mentionné les questions pratiques concernant l'ordre de discussion des amendements, leur coordination éventuelle ainsi que la définition des objectifs et des indicateurs de performance associés à des programmes nouvellement créés. Il a souhaité que

le Parlement prenne toute sa part dans la définition des indicateurs et des objectifs de performance, estimant que ceux-ci ne devaient pas relever d'une simple contrainte d'affichage.

Il a rappelé que le projet de loi de finances pour 2005 ferait l'objet d'une double présentation, suivant l'ancienne et la nouvelle nomenclatures, mais que la discussion du projet de loi de finances pour 2006 serait bien la première à être organisée entièrement selon les nouvelles règles de la LOLF.

M. Jean Arthuis, président, a observé que la plus grande lisibilité du budget de l'Etat avait pour corollaire un contrôle accru des finances publiques. Il a estimé que le renforcement des contrôles apparaissait comme la contrepartie de la liberté de gestion nouvelle des responsables de programme et a souligné que les récentes auditions de méthode effectuées par la commission des finances, tant avec les responsables des corps d'inspection des ministères qu'avec les représentants des grands cabinets d'audit, s'inscrivaient dans cette voie.

Il a formulé le vœu que les pouvoirs accrus de contrôle du Parlement permettent une responsabilisation effective des gestionnaires, en développant la dimension stratégique de la gestion. Il a relevé que la mise en place d'équipes de contrôle de gestion traduisait ce changement culturel de l'administration dans la recherche de la performance. Enfin, il a estimé que la commission pourrait organiser, à l'avenir, des auditions de responsables de programme, appelés à devenir de véritables « managers » publics.

En conclusion, il a exhorté la commission des finances à s'engager pleinement pour faire vivre la réforme budgétaire, afin d'engager une « révolution culturelle » pour l'administration. Il a évoqué la question orale avec débat sur la mise en œuvre de la LOLF, inscrite à l'ordre du jour du Sénat le 29 avril, qui permettrait d'interroger le gouvernement sur les difficultés rencontrées, notamment dans le déploiement du nouveau système comptable ACCORD 2, et sur les enjeux pour la réforme de l'Etat : rémunération au mérite, sanction de la gestion des responsables de programme, implication de la LOLF sur la gestion de la fonction publique. Il a ajouté que la LOLF devait permettre « d'éclairer chaque pièce de la maison des finances publiques », au service d'une transparence accrue de l'action de l'Etat, le Parlement devant s'affirmer comme l'aiguillon politique de la réforme de l'Etat.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a exposé ensuite les principales propositions de modifications de la maquette budgétaire présentée par le gouvernement le 21 janvier 2004, propositions résultant pour une large part, des observations formulées par les rapporteurs spéciaux, qu'il a tenu à remercier pour leur implication.

Concernant le budget général de l'Etat, il a souligné qu'il était proposé de doubler le nombre de missions interministérielles. Il a observé que le nombre de programmes augmentait également d'une vingtaine, tout en restant inférieur à cent cinquante, bien que cette évolution fût due, principalement, à des motifs techniques d'individualisation de certaines dépenses ministérielles.

Il s'est félicité que cette nouvelle présentation des lois de finances permette d'affermir le contrôle du Parlement sur les priorités gouvernementales, en insistant sur le caractère prioritaire du débat à venir sur les objectifs et les indicateurs de performance afin d'exercer pleinement ce suivi. Il a ajouté que cette plus grande lisibilité répondait à l'affirmation du Parlement comme « intercesseur » entre le gouvernement et l'opinion publique.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a fondé sa présentation des propositions de modification de la maquette sur deux principes fondamentaux, conformément à l'esprit de la LOLF : mieux garantir les compétences du Parlement, d'une part, et rendre plus lisible l'action de l'Etat, d'autre part.

Il a souligné que le plein respect des compétences du Parlement conduisait à la suppression de trois missions « mono-programme » : le Conseil économique et social, en le rattachant à la mission « Premier ministre », la mission « Protection des populations » et celle relative à la « Sécurité ».

Il a relevé, également, la nécessité d'un découpage plus fin des programmes regroupant des volumes trop importants de crédits, afin d'harmoniser davantage la taille des programmes : au sein de la mission « Défense », les programmes « Préparation et emploi des forces » et « Préparation et conduite des programmes d'armement » seraient scindés respectivement en deux programmes « Recrutement et formation du personnel » et « Activité et soutien des forces » d'une part, « Armement nucléaire » et « Armement conventionnel » d'autre part. Concernant la mission « Enseignement scolaire », un programme « Vie de l'élève » serait distingué. Il a justifié le choix d'une réorganisation des programmes de la mission « Défense » par la volonté politique d'opérer une présentation transversale, ainsi que par celle de faciliter la pleine compréhension du rôle de la France comme puissance nucléaire.

Afin d'accroître la lisibilité de l'action de l'Etat, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a déclaré vouloir clarifier les missions à caractère ministériel, restructurer certaines missions interministérielles et créer de nouvelles missions interministérielles.

S'agissant des missions à caractère ministériel, il a souhaité que le programme « Agriculture, pêche et territoires ruraux » de la mission « Agriculture, pêche et affaires rurales » soit scindé en deux programmes « Promotion de l'agriculture et du développement rural » et « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés », le programme « Enseignement supérieur et recherche agricoles » étant rattaché à la mission « Recherche et enseignement supérieur ». Il a proposé plusieurs aménagements des missions du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, en distinguant trois programmes « Gestion comptable », « Assiette de l'impôt » et « Recouvrement fiscal » qui remplaceraient le programme « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » au sein de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques ». En outre, il a préconisé que le programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts » du programme « Engagements financiers de l'Etat » soit remplacé par trois programmes : « Admissions en non-valeur et remboursement de trop-perçus » de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques » ; « Remboursements et dégrèvements législatifs d'impôts locaux » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et « Dégrèvements pour promotion économique » de la mission « Politique économique ». De même, compte tenu de l'hétérogénéité du programme « Direction de l'action du gouvernement » de la mission « Premier ministre », il a proposé d'ériger en un programme distinct les crédits relatifs à la réforme de l'Etat et aux relations avec les citoyens.

Dans le domaine des missions interministérielles, il a estimé qu'un consensus se dégagait pour rattacher, à la mission « Sécurité », les crédits de la gendarmerie nationale. Il a préconisé, également, de rattacher les grandes écoles d'application à la mission « Recherche et enseignement supérieur ». Au sein de cette même mission, il a recommandé de dissocier les formations supérieures universitaires et la recherche universitaire, en vue d'une meilleure identification des moyens consacrés à la recherche universitaire, d'une part, et à l'enseignement universitaire, d'autre part. Il a souligné que cette démarche nécessiterait d'établir des conventions comptables pour opérer une répartition analytique des dépenses de personnels.

Enfin, il a proposé que soient rattachés à une mission nouvelle « Ecologie et maîtrise des risques » les programmes de la mission « Ecologie et développement durable », les crédits de la météorologie, ceux de la sécurité civile, ainsi qu'un programme « Prévention et contrôle des risques industriels », reprenant une partie des compétences des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement.

S'agissant des nouvelles missions interministérielles, il a détaillé la composition d'une mission « Stratégie de l'aménagement du territoire », qui rassemblerait les programmes « Aménagement du territoire » et « Interventions territoriales de l'Etat » de l'actuelle mission « Premier

ministre » et les programmes « Soutien des politiques d'équipement », « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique » et « Information géographique et cartographique » de la mission « Logement, aménagement et tourisme ».

M. Philippe Marini, rapporteur général, a déploré que l'intitulé et le contenu de la mission « Ville » réduise la politique de l'espace urbain à la discrimination positive en faveur des quartiers en difficulté. Ainsi, il a proposé de créer une mission « Urbanisme et logement » regroupant les trois programmes de la mission « Ville » et les crédits de la politique du logement de l'actuelle mission « Logement, aménagement et tourisme ».

Enfin, il a souhaité la création d'une mission entièrement nouvelle regroupant les différentes autorités administratives indépendantes, ainsi que le programme « Juridictions financières », afin de marquer solennellement la séparation entre les régulateurs et les administrations des secteurs qu'ils avaient la charge de réguler.

Il a achevé son exposé en signalant que deux importants chantiers restaient encore ouverts, relevant de la compétence du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie : le choix des responsables de programme et la définition des indicateurs de performance.

Un large débat s'est alors ouvert.

M. Michel Sergent s'est félicité des évolutions proposées, qui avaient marqué une nette amélioration par rapport à la maquette du 21 janvier, car elles prenaient en compte tant les observations formulées lors du séminaire de Compiègne et de la réunion d'information du 24 février que les propositions émises par les rapporteurs spéciaux. Il a rappelé que l'adoption de la LOLF provenait de l'initiative parlementaire, en formulant l'espoir que la totalité des propositions de la commission des finances du Sénat soit reprise lors des derniers arbitrages.

Il a exprimé, toutefois, deux inquiétudes. D'une part, il a relevé que des mises au point définitives du progiciel ACCORD 2 s'avéraient nécessaires pour accompagner techniquement la mise en œuvre de la LOLF. D'autre part, il a déploré le caractère parfois surdimensionné de certains programmes support.

En tant que rapporteur spécial des crédits du sport, il s'est félicité de ce que la mission interministérielle « Jeunesse et sport », ait perdu son caractère interministériel avec la constitution du nouveau gouvernement et s'est interrogé sur l'opportunité de faire correspondre le périmètre futur des ministères avec la nouvelle nomenclature budgétaire.

M. Jean Arthuis, président, a précisé que le gouvernement serait interrogé en séance publique le jeudi 29 avril sur la mise en place d'ACCORD 2. Par ailleurs, il a observé que le périmètre des ministères, dans le nouveau gouvernement dirigé par M. Jean-Pierre Raffarin, confortait les positions du Sénat concernant les missions interministérielles.

M. Jacques Oudin s'est félicité de la qualité du travail ici réalisé et a plaidé, également, pour que la structure ministérielle se rapproche de la nomenclature en missions et programmes. Il s'est demandé s'il était pertinent d'individualiser les passifs financiers ferroviaires, et s'est interrogé sur la distinction entre les programmes « Routes » et « Transports terrestres ».

M. Maurice Blin notant l'aspect « spectaculaire » du chantier en cours de réalisation, a mis en exergue le choix de programmes transversaux comme un des aspects les plus importants de la nouvelle nomenclature budgétaire. Il a estimé que cette approche « révolutionnaire » pourrait susciter des difficultés d'adaptation dans le domaine de la défense.

M. Yann Gaillard, après avoir souligné les progrès accomplis par rapport à la maquette initiale du 21 janvier, a fait part de ses interrogations concernant les programmes « Patrimoines », « Création » et « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » de la mission « Culture », considérant que cette organisation reflétait les structures administratives existantes.

Après avoir remercié les intervenants successifs, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a suggéré, au sujet de la mission « Transports », d'opérer une distinction par programme entre les transports routiers, ferroviaires, fluviaux et maritimes. Il a précisé que les actions ne relevant pas de l'un ou l'autre mode de transport pourraient faire partie du programme « Stratégie en matière d'équipement ».

Il a déclaré partager les observations de M. Yann Gaillard concernant les pesanteurs administratives du ministère de la culture, tout en reconnaissant ne pas avoir pu formuler de propositions satisfaisantes.

M. Jean Arthuis, président, s'est félicité que l'unanimité qui avait prévalu lors de l'adoption de la LOLF se retrouve, à nouveau, dans les différentes interventions des rapporteurs spéciaux. Il a estimé que cela justifiait pleinement « l'esprit de la LOLF » qui résultait d'une démarche conjointe de la majorité et de l'opposition de l'époque. Il a estimé qu'un langage budgétaire commun au sujet de la LOLF était « aussi important que le vocabulaire et la syntaxe », et a donné rendez-vous aux membres de la commission des finances pour poursuivre ces débats lors de la discussion de la question orale avec débat inscrite à l'ordre du jour de la séance du jeudi 29 avril 2004.

Aussi bien, a-t-il proposé à la commission de se réunir à nouveau le mercredi 5 mai pour examiner le rapport finalisé sur la nouvelle maquette budgétaire, dans le même esprit de consensus et d'unanimité qui avait prévalu depuis l'adoption de la LOLF.

III. RÉUNION DU MERCREDI 5 MAI 2004

Réunie le mercredi 5 mai 2004, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission des finances a procédé à **l'examen du rapport d'information de MM. Jean Arthuis, président, et Philippe Marini, rapporteur général.**

M. Jean Arthuis, président, a indiqué que, comme il s'y était engagé lors de la réunion de commission du 28 avril, il avait transmis aux commissaires les propositions de modification de la maquette budgétaire présentée par le gouvernement le 21 janvier dernier, ainsi que le texte de son intervention et de celle du rapporteur général.

A cette occasion, il s'est à nouveau félicité de la belle unanimité au sein de la commission, au-delà des clivages partisans, sur ce sujet essentiel pour la bonne gestion des finances publiques.

Il a précisé que le rapport d'information dont il proposait à la commission d'autoriser la publication reprenait les observations formulées lors de la première réunion de commission du 28 avril, ainsi que lors de la discussion de la question orale avec débat du 29 avril portant sur la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

En particulier, il a souligné que, suite aux observations de M. Jacques Oudin, la commission des finances avait considéré que la proposition de nomenclature afférente à la mission « Transports » ne permettait pas d'individualiser de manière claire les différents modes de transport. Il a donc proposé que les moyens consacrés au transport fluvial soient individualisés au sein d'un programme spécifique, de manière à permettre au Parlement de se prononcer sur l'allocation des moyens entre les différents modes de transport.

M. Jean Arthuis, président, a indiqué que, dans le même esprit, la commission avait souhaité que le programme « Transports terrestres » ne comporte que les crédits relatifs aux transports collectifs et ferroviaires, afin d'individualiser les moyens qui y étaient consacrés. Par conséquent, il a proposé de renommer ce programme « Transports collectifs et ferroviaires », et d'en extraire les moyens qui ne correspondaient pas à ce mode de transport, qui seraient transférés vers le programme « Soutien des politiques d'équipement » ou « Stratégie des politiques d'équipement ».

Il a souligné que, en dehors de ces modifications, le projet final de maquette reprenait les propositions formalisées lors de la réunion du 28 avril.

M. Jean Arthuis, président, a souligné que, au final, les propositions de la commission conduisaient à créer trois missions, « Urbanisme et logement », « Stratégie de l'aménagement du territoire » et « Transparence et régulation de l'action publique », tandis que quatre missions disparaissaient : « Conseil économique et social », « Protection des populations », « Logement, aménagement et tourisme » et « Ville ». Il a précisé que le nombre de missions du budget général de l'Etat diminuait ainsi de 32 à 31.

Parallèlement, il a indiqué que le nombre de missions interministérielles passait de 8 sur 32 à 15 sur 31. S'agissant des programmes du budget général de l'Etat, il a précisé que leur nombre augmentait de 126 à 145.

En conclusion, **M. Jean Arthuis, président**, a souligné que ces propositions visaient à concilier les deux principes cardinaux de la LOLF, à savoir, le renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement et la modernisation de la gestion publique.

Un large débat s'est alors ouvert.

M. Michel Moreigne s'est interrogé quant à la place de la sécurité civile dans la nomenclature budgétaire, considérant que celle-ci aurait davantage sa place au sein de la mission « Sécurité intérieure » que dans celle « Ecologie et maîtrise des risques », dont la création était proposée par la commission.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a indiqué qu'il partageait initialement cette idée, mais qu'après avoir mûrement réfléchi et procédé à des consultations avec son homologue de l'Assemblée nationale, il avait opté pour la création d'une mission interministérielle incluant notamment l'écologie et la sécurité civile, dont l'action participait d'un même souci de protection des populations.

M. Michel Moreigne a considéré que les deux options étaient en effet envisageables mais, invoquant sa qualité de rapporteur spécial des crédits du secrétariat général de la défense nationale (SGDN), a insisté sur la nécessaire coordination de toutes les instances chargées de la sécurité.

M. Yves Fréville s'est félicité de l'existence d'un compte de commerce relatif à la dette de l'Etat. Il a indiqué qu'il avait récemment constaté que la dette du budget annexe de l'aviation civile n'était pas gérée par l'agence France Trésor, et s'est étonné de cette absence de gestion commune.

Il s'est également interrogé sur la nature et l'avenir du programme « Versements à la caisse nationale d'allocations familiales » de la mission « Engagements financiers de l'Etat ». Enfin, au sujet de la mission « Recherche et enseignement supérieur », il a fait part de son accord sur la distinction des formations universitaires et de la recherche universitaire. En revanche, il a estimé que l'intitulé du programme « Recherches scientifiques pluridisciplinaires » était contestable, et a proposé de le dénommer « Autres recherches scientifiques et technologiques ».

M. Aymeri de Montesquiou a souhaité connaître la place des missions économiques et commerciales dans la nomenclature budgétaire.

En réponse, **M. Jean Arthuis, président**, a précisé que les moyens des missions économiques et commerciales figuraient dans le programme « Développement des entreprises » de la mission « Politique économique »

M. Jacques Oudin s'est interrogé sur l'opportunité de distinguer un programme « Routes » et un programme « Sécurité routière », d'une part, et un programme « Transports collectifs et ferroviaires » et un programme « Passifs ferroviaires » au sein de la mission « Transports », d'autre part. Il a observé que le programme « Passifs miniers » figurait dans les engagements financiers de l'Etat. Enfin, il a souhaité que toutes les dettes comprises dans le périmètre des dettes publiques au sens de Maastricht soient regroupées dans une même mission.

M. Yves Fréville a indiqué que le compte de commerce relatif à la gestion de la dette permettait d'en retracer l'ensemble des charges.

M. Jean Arthuis, président, a indiqué que le programme « Passifs ferroviaires » accueillait les dotations destinées au désendettement de Réseaux ferrés de France (RFF) et de la SNCF, alors que les crédits du programme « Passifs financiers miniers » constituaient des dotations pour faciliter les reconversions de bassins.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a suggéré que le programme « Primes d'épargne » figure dans la mission « Politiques économiques » plutôt que dans celle relative aux « Engagements financiers de l'Etat ».

M. Jean Arthuis, président, a estimé que les dépenses correspondant aux primes d'épargne étaient la résultante de décisions passées, et que, par conséquent, il convenait de les maintenir au sein de la mission « Engagements financiers de l'Etat ».

M. Jean-Philippe Lachenaud a évoqué plusieurs points au sujet de la mission « Recherche et enseignement supérieur ». En premier lieu, il s'est interrogé sur la séparation entre les formations universitaires et la recherche universitaire, considérant que celle-ci serait probablement mal perçue par les présidents d'université. En second lieu, il a estimé, comme M. Yves Fréville, qu'il était nécessaire de modifier la terminologie du programme « Recherche scientifique pluridisciplinaire ». Enfin, il s'est réjoui du déplacement du programme « Enseignement supérieur et recherche agricole » vers cette mission.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a souligné qu'au sujet de la séparation des formations et de la recherche universitaire, la commission n'était pas isolée, cette position étant également défendue par la commission des finances de l'Assemblée nationale.

La commission des finances a alors autorisé, à l'unanimité, la publication d'un rapport d'information relatif aux propositions de la commission sur la nomenclature budgétaire présentée le 21 janvier 2004.

COMPTE-RENDU INTÉGRAL DE LA QUESTION ORALE AVEC DÉBAT DU 29 AVRIL 2004 RELATIVE À LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF

Discussion d'une question orale avec débat

(Ordre du jour réservé)

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion de la question orale avec débat n° 2 de M. Jean Arthuis à M. le secrétaire d'Etat au budget et à la réforme budgétaire sur la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, dite LOLF.

M. Arthuis rappelle que cette réforme, initiée par le Parlement, vise non seulement à rénover la procédure et le débat budgétaires, mais également à permettre d'aborder avec davantage de clarté certains enjeux majeurs de la réforme de l'Etat : les effectifs de la fonction publique, la responsabilisation des gestionnaires, les opérations hors bilan du budget de l'Etat, le recensement et la valorisation du patrimoine public.

Dans ce cadre, le Gouvernement a présenté le 21 janvier dernier la maquette de la nouvelle nomenclature du budget de l'Etat en missions et en programmes, sur laquelle le Sénat et l'Assemblée nationale sont consultés. Après une double présentation des crédits budgétaires suivant l'ancienne et la nouvelle nomenclatures dans le projet de loi de finances pour 2005, le projet de loi de finances pour 2006 sera le premier à être voté par missions, c'est-à-dire par politiques publiques, et non plus par ministères et par titres, comme c'est le cas aujourd'hui.

Compte tenu de la proximité de ces échéances, il interroge M. le secrétaire d'Etat sur l'état d'avancement des travaux de définition des indicateurs de performance et des objectifs associés à chaque programme, ainsi que sur le déploiement du progiciel intégré ACCORD, qui doit permettre la mise en œuvre de la nouvelle comptabilité de l'Etat.

Il demande à M. le secrétaire d'Etat de présenter les mesures en cours pour préparer les administrations à la mise en place prochaine de la LOLF. En particulier, il s'interroge sur la mise en jeu de la responsabilité des gestionnaires de programmes à partir d'une évaluation approfondie de l'action publique, et plus largement, sur la diffusion d'une culture de résultats et de performances à l'appui de laquelle peuvent se développer des dispositifs de rémunération au mérite.

Je tiens à féliciter tout particulièrement M. le président de la commission des finances pour cette initiative. Le débat qui s'ouvre aujourd'hui présente en effet un double intérêt.

Sur le fond, il n'est pas besoin de rappeler l'importance de la nouvelle « Constitution financière de la France » résultant de la loi organique du 1^{er} août 2001, à laquelle la commission des finances du Sénat avait beaucoup contribué sous la présidence de notre ancien collègue Alain Lambert, et dans la continuité de la réflexion que j'avais moi-même engagée à l'époque en tant que président de la commission des finances. Je parle sous le contrôle de Jean Arthuis, qui était alors rapporteur général.

Il s'agit là d'une pièce maîtresse de la réforme de l'Etat, qui tend à permettre une plus grande souplesse de gestion pour l'exécutif, mais aussi à renforcer le contrôle du Parlement sur les finances publiques, conformément à une préoccupation constante de notre assemblée.

Sur la forme, le débat d'aujourd'hui constitue une nouvelle illustration de l'implication constante du Parlement, et particulièrement du Sénat, à chaque étape de la mise en œuvre de la réforme budgétaire.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances, puis M. Philippe Marini, rapporteur général, vont en effet pouvoir nous présenter les réflexions de la commission des finances à la suite de la consultation menée par le Gouvernement sur la future maquette des missions et des programmes.

Conformément à l'esprit de la loi organique du 1^{er} août 2001, le Parlement devient ainsi un interlocuteur permanent du Gouvernement en matière budgétaire, ce dont, pour ma part, je me réjouis vivement en souhaitant que ce sentiment soit partagé par le Sénat unanime. (Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.)

Je ne doute pas que M. Dominique Bussereau, dans ses nouvelles fonctions de secrétaire d'Etat au budget et à la réforme budgétaire, saura maintenir le dialogue fructueux engagé par le Sénat avec son prédécesseur M. Alain Lambert. (M. le secrétaire d'Etat acquiesce.)

La parole est à M. Jean Arthuis, auteur de la question.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Monsieur le président, je veux tout d'abord vous remercier pour les paroles que vous venez de prononcer : elles mettent en évidence toute l'importance de ce débat.

Vous avez souligné à quel point cette loi organique relative aux lois de finances est appelée à devenir le levier de la réforme de l'Etat, l'instrument de la transparence des finances publiques.

Je veux remercier M. le président Michel Mercier et les membres du groupe de l'Union centriste qui ont souhaité inscrire à l'ordre du jour de cette fenêtre parlementaire une question orale avec débat sur la loi organique relative aux lois de finances, la LOLF. Il s'agit de populariser ce nouvel instrument mis à la disposition du Parlement pour exercer pleinement ses prérogatives.

Avant de céder la parole à M. le rapporteur général pour qu'il présente nos propositions de modification de la maquette budgétaire, je souhaiterais mettre en perspective les enjeux de la réforme de nos finances publiques à cette étape fondatrice.

Je rappellerai d'abord que la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 que j'appellerai la LOLF dans la suite de mon propos tant ce terme est désormais entré dans le vocabulaire des finances publiques, a fait l'objet d'une démarche parlementaire conjointe des deux assemblées, avec l'attention bienveillante du Gouvernement, qui a réussi à réunir, en période de cohabitation, un quasi-consensus politique.

Je me réjouis que cette loi ait engagé une concertation qui se poursuit aujourd'hui : c'est d'ailleurs l'un des premiers mérites de la LOLF que d'avoir contribué à substituer aux rapports de force et de méfiance qui existaient entre les commissions des finances des deux assemblées et les services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, des relations davantage tournées vers la coopération et la confiance. Je veux d'ailleurs saluer à cette occasion l'impulsion tout à fait décisive de notre ancien collègue Alain Lambert, ministre du budget et premier ministre de la réforme budgétaire. Je veux saluer aussi le travail tout à fait remarquable effectué par la toute nouvelle et « biodégradable » direction de la réforme budgétaire au service de la mise en œuvre de la LOLF.

L'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959 avait, dans la logique du parlementarisme rationalisé, bridé en quelque sorte l'influence du Parlement sur le budget de l'Etat. Sans rompre avec la logique de la Constitution, il était indispensable de redonner tout son sens à l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée », mais aussi à l'article 15 : « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

Il s'agit de rendre compte. C'est bien l'ambition de la LOLF que de redonner toute sa place au consentement à l'impôt et de permettre aux parlementaires, représentants du peuple, de demander des comptes au Gouvernement quant à sa gestion des crédits, c'est-à-dire des impôts présents, ou trop souvent futurs, de nos concitoyens.

Aux principes traditionnels d'annualité, d'unité et d'universalité éprouvés par l'histoire budgétaire, la LOLF donne sa pleine portée à l'autorisation parlementaire et consacre un principe nouveau de sincérité des comptes publics.

La lisibilité accrue des finances publiques est essentielle, car si nous voulons mettre de l'ordre dans les affaires de la maison Etat, il faut d'abord que nous mettions de la lumière dans toutes les pièces.

La lisibilité de la loi de finances et la sincérité des données qui y figurent sont essentielles pour informer nos concitoyens sur les enjeux et nous permettre de prendre nos décisions de manière éclairée.

Sur le plan budgétaire, l'article 32 de la LOLF exige une présentation sincère de l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat, compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent en découler.

Sur le plan comptable, selon les termes de l'article 27 de la LOLF, « les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière ».

La réforme de la comptabilité de l'Etat, en particulier la mise en œuvre d'une comptabilité générale, fondée sur le principe de la constatation des droits et des obligations, dont les règles ne se distinguent de celles qui sont applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action, est un élément fondamental de la réforme. Les nouvelles normes comptables ont reçu l'approbation unanime des membres du Conseil national de la comptabilité, qui s'est réuni le 6 avril dernier.

Cette novation est essentielle. Les états financiers comprendront désormais un bilan - c'est une quasi-révolution -, un compte de résultat, un tableau des flux de trésorerie et une annexe. Deux sujets méritent de retenir toute notre attention : le traitement comptable des engagements de retraite et la valorisation du patrimoine de l'Etat. Pour avoir engagé ce chantier lorsque j'étais en charge du ministère de l'économie et des finances, je ne peux que me réjouir de cet aboutissement.

Afin de mettre en œuvre ce nouveau cadre comptable, l'Etat s'est engagé dans la réforme de son système d'information budgétaire et comptable avec la mise en place du progiciel ACCORD 2. Cet outil, nous le savons, est contesté. Par ailleurs, des doutes ont été émis sur son caractère opérationnel et sur les délais de sa mise en œuvre.

Monsieur le secrétaire d'Etat, pourriez-vous nous indiquer si le projet de déploiement d'ACCORD 2 est bien maintenu et si celui-ci sera opérationnel le 1^{er} janvier 2006 ? Si tel n'était pas le cas, qu'avez-vous prévu pour que nous disposions, dès la première année d'application de la LOLF, des informations indispensables à la clarté des comptes de l'Etat ?

Je me permets de vous mettre en garde contre tous les accommodements que pourraient vous suggérer vos services tendant à maintenir en l'état la comptabilité actuelle et à multiplier les systèmes de retraitement des données. Un tel exercice réduirait à néant notre démarche. Nous resterions alors dans un exercice virtuel. Nous serions suspects de camper sur une position si préjudiciable au crédit de l'action et de l'engagement politiques.

La nouvelle nomenclature budgétaire aura une triple incidence : d'abord, sur l'organisation de nos travaux et du débat budgétaire ; ensuite, sur l'information et les moyens de contrôle du Parlement ; enfin, sur la responsabilisation des fonctionnaires et la réforme de l'Etat.

Concernant l'organisation de nos travaux et de nos débats, l'examen des crédits et leur vote par mission plutôt que par ministère nécessiteront d'adapter le périmètre de nos rapports spéciaux et pour avis. Les discussions devront porter non plus sur les moyens des ministères - à cet égard, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, Nicolas Sarkozy, rappelait fort justement cette semaine que les ministres ne sont pas propriétaires de leur budget -, mais sur la performance des politiques publiques. Tel sera l'essentiel de la discussion.

Cela devrait nous permettre de poser les questions fondamentales portant sur les objectifs de l'action du Gouvernement, sur les moyens qu'il convient d'y affecter et sur la manière dont ceux-ci seront utilisés. Nous prêtons en effet trop souvent attention à la variation des moyens des ministères d'une année sur l'autre sans mesurer pleinement l'efficacité et l'efficience de l'action dont ils ont la charge. C'est donc bien à une évaluation des politiques publiques, telle que la définit le décret du 18 novembre 1998, que nous sommes appelés à procéder : « évaluer une politique, c'est apprécier son efficacité en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre ».

S'agissant du vote des crédits par le Parlement, alors que les services votés reconduits quasi automatiquement d'une année sur l'autre représentent 94 % des crédits, l'adoption d'un budget en base zéro prévue par la LOLF fera de la discussion budgétaire un exercice annuel de remise en cause des dépenses de l'administration et des activités des différents services au sein de chaque mission.

Par ailleurs, l'organisation de la loi de finances nous permettra d'avoir des débats davantage centrés sur les enjeux majeurs des finances publiques : l'évolution des prélèvements obligatoires, mais aussi celle des emplois rémunérés par l'Etat et celle de la dette. Il s'agit de consacrer plus de temps aux grands enjeux qui engagent l'avenir, plutôt que de s'attacher à examiner le détail de dépenses parfois symboliques, voire, pour certaines, virtuelles.

Un « chaînage vertueux » des discussions budgétaires permettra de fonder les arbitrages en loi de finances initiale d'après les résultats de l'exercice antérieur. A cette fin, la LOLF dispose que la discussion du projet de loi de règlement de l'année précédente doit précéder celle du projet de loi de finances initiale.

La loi de règlement sera désormais accompagnée d'informations complètes sur l'utilisation, par mission et par programme, des crédits de l'exercice budgétaire concerné ainsi que d'annexes explicatives justifiant les écarts de gestion avec les prévisions de la loi de finances initiale. La loi de règlement sera ainsi appelée à devenir l'un des actes majeurs de la vie parlementaire, auquel il conviendra de donner une place nouvelle dans le calendrier des travaux du Parlement.

Jusqu'à maintenant, il était d'usage de consacrer trois semaines à l'examen de la loi de finances initiale et, de façon subreptice, quelquefois le lundi soir, une heure et demie à la loi de règlement. Ces pratiques seront rapidement périmées.

M. Paul Girod. Très bien !

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. Je veux insister sur ce point. La loi de règlement est aujourd'hui une loi purement comptable. Elle nous mobilise peu et il est difficile d'en tirer des enseignements. La LOLF lui conférera une place éminente.

D'abord, les comptes de l'Etat seront désormais une source importante d'information sur la situation des finances de l'Etat, sur son appauvrissement ou son enrichissement - on peut rêver ! -, et son exposition au risque. Ils feront d'ailleurs l'objet d'une certification de sincérité et de régularité de la part de la Cour des comptes.

Ensuite, la loi de règlement deviendra le moment où les gestionnaires rendront des comptes sur leur gestion. Aujourd'hui, une fois l'exercice budgétaire clos, nous passons à autre chose. Demain, c'est à un véritable audit des finances publiques que nous invitera chaque année l'examen de la loi de règlement.

Il nous reviendra donc de faire en sorte que cette loi devienne un moment fort de la vie budgétaire et de la vie parlementaire, un moment où nous tirerons les leçons du passé pour mieux construire l'avenir. Si nous

n'utilisons pas les informations dont nous disposerons à travers la loi de règlement, quelle pression pèsera sur ceux à qui l'on a confié la liberté de gérer les crédits d'une politique ? Quelle sera leur responsabilité ?

Nous disposerons de comptes rendus précis de l'exécution, mais aussi de comptes rendus de la performance de chaque programme à travers les rapports annuels de performance annexés à la loi de règlement. Ces éléments devront nous servir dans l'exercice, le cas échéant, de notre droit d'amendement, que la LOLF étend. En effet, les modalités d'application de l'article 40 de la Constitution rendront possibles des transferts de crédits entre programmes d'une même mission, sans en augmenter le montant, ce qui pourrait entraîner une forte progression du nombre d'amendements en deuxième partie du projet de loi de finances. Nous devons d'ailleurs en étudier les modes de recevabilité et de discussion.

Cet exemple illustre les questions pratiques auxquelles nous allons être confrontés lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2006, qui sera le premier à être entièrement organisé selon les nouvelles règles de la LOLF.

Afin que le Parlement se prépare à cette échéance ultime, le projet de loi de finances pour 2005 doit faire l'objet d'une double présentation, suivant l'ancienne et la nouvelle nomenclatures, tout en continuant à être voté par titre et par ministère. Aux différents programmes seront associés des objectifs et des indicateurs de performance qui permettront de mesurer l'efficacité de la gestion publique.

Le débat prochain sur les indicateurs et les objectifs de performance devra ainsi retenir toute notre attention afin qu'ils ne relèvent pas seulement d'une contrainte d'affichage, comme cela a pu être le cas pour certains agrégats, mais qu'ils traduisent réellement les objectifs et la performance de l'action publique d'une manière accessible à tous.

Je me félicite à ce sujet que le cadre d'élaboration des indicateurs et des documents budgétaires fasse l'objet d'une consultation des assemblées. Pouvez-vous nous indiquer, monsieur le secrétaire d'Etat, si les propositions d'objectifs et d'indicateurs figureront dans les documents annexés à la loi de finances pour 2005 ?

Plus lisible, le budget sera d'autant plus facile à contrôler que les rapporteurs spéciaux disposent de pouvoirs accrus, avec l'assistance de la Cour des comptes, et d'une information plus complète, avec, notamment, la communication des rapports des corps d'inspection. Le renforcement des contrôles apparaît comme la nécessaire contrepartie de la liberté de gestion nouvelle dont disposeront les gestionnaires de programme. C'est donc sur notre capacité de développer nos missions de contrôle que repose le succès de la réforme.

L'exercice de ces pouvoirs accrues du Parlement forme le corollaire d'une responsabilisation effective des gestionnaires, en permettant d'identifier les sources d'inefficience et en développant la dimension stratégique de la gestion. La recherche de la performance constitue un changement culturel qui doit être relayé à tous les niveaux de l'administration où doit se mettre en place un contrôle de gestion. Prenant en compte la séparation entre la responsabilité politique et la responsabilité de gestion, les commissions pourront envisager de conduire des auditions de responsables de programme. Ceux-ci seront appelés à devenir de véritables « managers » de la gestion publique.

Je souhaite vous interroger sur cette question des responsables de programme, monsieur le secrétaire d'Etat, car elle est centrale pour la réussite de la réforme.

Avec la LOLF, des hauts fonctionnaires se verront confier la responsabilité de programme. Ils seront donc en mesure d'arbitrer entre les dépenses en cours d'année. C'est une grande liberté, qui est indispensable pour moderniser la gestion publique. Nous constatons parfois que les ministères sont en rupture de crédits sur un chapitre et qu'ils les consomment de manière précipitée en fin d'année sur d'autres chapitres afin de voir leur dotation préservée l'année suivante. C'est là un bien mauvais usage de l'argent des contribuables.

Désormais, les gestionnaires seront en mesure de faire face aux aléas qui surviennent en cours d'année, mais ils auront également la capacité de prendre des décisions de gestion de manière plus réactive. C'est donc une véritable révolution et c'est dire l'importance considérable de la désignation des responsables de programme.

Quand seront-ils officiellement désignés ? Pouvez-vous nous confirmer qu'il n'y aura qu'un seul gestionnaire par programme ? Quelles seront les modalités de récompense ou de sanction au regard de la performance de la gestion ?

Un rapport sur la rémunération au mérite des directeurs d'administration centrale a été remis il y a deux jours au Premier ministre par M. Jean-Ludovic Silicani. Qu'en est-il des perspectives de généralisation de ces modalités de rémunération qui s'inscrivent dans la logique de performance de la LOLF ?

De manière plus générale, quelles conséquences la mise en œuvre de la LOLF implique-t-elle sur la gestion de la fonction publique ?

J'aimerais, monsieur le secrétaire d'Etat, que vous acceptiez de répondre à ces questions.

Mes chers collègues, nous ne sommes qu'au début d'un processus qu'il nous appartient de conduire à son terme afin de faire vivre la réforme budgétaire et de faire en sorte qu'elle ne se résume pas à la réforme technique qu'elle nous paraît être en surface.

C'est une révolution culturelle qui ne s'opérera pas sans résistance ni sans heurts. Elle requiert, au-delà de l'entière mobilisation des administrations qui la mettront en œuvre, notre propre mobilisation. Nous devons, en effet, conduire nous aussi ce changement pour que le Parlement, initiateur de la réforme budgétaire, s'affirme comme l'aiguillon politique de la réforme de l'Etat. Cette réforme est une coproduction des deux assemblées et du Gouvernement.

Ne doutez, monsieur le secrétaire d'Etat, ni de notre engagement ni de notre volonté. Le Sénat, grâce à vous, mes chers collègues, prendra toute sa part dans la mise en œuvre de la LOLF afin que, sans délai, elle devienne l'instrument de la transparence des finances publiques et le levier de la réforme de l'Etat.

Et puis, allant jusqu'au bout de cette logique, peut-être une fois confirmées et consacrées les missions deviendront-elles la préfiguration de la composition du Gouvernement. Peut-être les missions aujourd'hui qualifiées d'interministérielles disparaîtront-elles un jour parce qu'à chaque mission correspondra un ministre responsable. (Applaudissements sur les travées de l'Union centriste et de l'UMP, ainsi que sur certaines travées du RDSE.)

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

M. Philippe Marini, rapporteur général de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le débat qui nous rassemble cet après-midi témoigne d'une utilisation judicieuse de l'ordre du jour réservé aux groupes politiques.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. Merci !

M. Philippe Marini, rapporteur général. Je tiens donc à remercier le groupe de l'Union centriste de nous avoir autorisés à utiliser son temps pour échanger des propos sur la réforme budgétaire. De la même manière d'ailleurs, le débat sur les prélèvements obligatoires avait été organisé - si ma mémoire est bonne - sur le quota d'ordre du jour réservé du groupe UMP.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. C'est une coproduction !

M. Philippe Marini, rapporteur général. Si nous sommes, bien entendu, coproducteurs de ce débat, nous le sommes encore beaucoup plus de tout ce qui doit contribuer globalement à une bonne lisibilité, à une bonne

transparence du processus de décision publique des comptes et des comptes prévisionnels de l'Etat.

Mes chers collègues, la réforme budgétaire va bien au-delà de la transformation du budget. En fait, c'est un nouveau comportement à l'égard de la dépense publique qu'elle va promouvoir par la relation quasi contractuelle qu'elle instaure entre des directeurs de programme et des responsables d'unités de moyens, par l'obligation de comptes rendus périodiques, par l'établissement d'indicateurs de performance, au vu desquels l'opinion jugera la manière dont les engagements pris par un gouvernement sont effectivement tenus. Tout cela est en germe dans la réforme budgétaire. Cela rend d'autant plus remarquable qu'elle ait fait l'objet d'un tel consensus, lequel perdure malgré les aléas momentanés de notre vie politique.

En effet, hier matin, lors du premier examen en commission des finances des propositions que je vais vous présenter, nous avons eu le plaisir de constater qu'il y avait de la part de tous les groupes représentés convergence et même, probablement, consensus. C'était la première consultation de la commission puisque, la semaine prochaine, elle aura à confirmer son avis sur ces propositions.

Une telle réalité est suffisamment rare, monsieur le secrétaire d'Etat, pour qu'on se plaise à la souligner. Le fait est d'autant plus significatif qu'il s'agit non de l'accessoire mais du principal.

En vérité, l'enjeu de cette réforme est encore sous-estimé, et dans l'administration, et dans les milieux parlementaires. On pense - à tort, M. le président Arthuis l'a rappelé - qu'il s'agit de technique. Il ne s'agit pas de technique. Il s'agit de politique au sens le plus élevé du terme, puisque cette politique est focalisée sur l'intérêt général.

Il convient tout d'abord, monsieur le secrétaire d'Etat, de saluer le chemin qui a déjà été parcouru par le Gouvernement, aidé par une unité administrative spécialisée, la direction de la réforme budgétaire.

Grâce au travail déjà effectué, le Premier ministre nous a soumis une maquette. Il a demandé aux présidents et aux rapporteurs généraux des commissions des finances des deux assemblées de s'entourer de tous les avis nécessaires et de remettre, le cas échéant, des souhaits de modifications ou d'amendements par rapport à cette maquette.

Nous devons rendre cette copie le 30 avril. Nous sommes le 29 avril et de manière publique, à l'occasion de ce débat, nous allons, pour notre part, tenter de contribuer à ce progrès vers une gestion plus moderne, véritable levier de la réforme de l'Etat.

Nous sommes consultés sur une maquette qui comporte en tout, avec les Comptes spéciaux du Trésor et les budgets annexes, 45 missions et 150 programmes.

Nous avons abordé ce travail dans un esprit d'étroite concertation avec nos collègues de l'Assemblée nationale. Je voudrais pour ma part rendre hommage en particulier au rapporteur général de la commission des finances, Gilles Carrez. Nous avons eu plusieurs entretiens sur le fond, chacun, bien entendu, dans le respect du mandat qui lui est donné par sa commission. Nous avons travaillé en toute transparence, cherchant à faire prévaloir autant que possible des idées communes. Il y aura certes des variantes - c'est le jeu du bicaméralisme- entre l'Assemblée nationale et le Sénat, mais sur l'état d'esprit, sur les principes directeurs, sur l'essentiel, notre accord est réel et profond.

Nous avons par ailleurs, sur l'initiative de M. le président Arthuis, consulté les autres commissions du Sénat et tenu compte autant que possible de leurs avis.

En février, un séminaire de travail, émanation de la commission des finances, s'est réuni à Compiègne. Toutes sortes d'idées y ont été exprimées de façon très constructive. Elles trouvent aujourd'hui leur traduction concrète dans le document qui a été examiné par notre commission et que je vous expose.

Nous avons réuni ensuite les rapporteurs pour avis qui s'intéressent à chaque secteur de l'action gouvernementale. Puis, nous avons tâché de faire une synthèse.

Pour le budget général, le nombre de missions qui résulteraient de nos propositions est presque identique à celui ressortant de la maquette du Gouvernement : 31 missions contre 32.

Toutefois, nous proposons deux modifications importantes : d'une part, les missions interministérielles passeraient de 8 sur 32 à 15 sur 31, c'est une forte proportion qui me paraît correspondre à l'esprit de la loi organique ; d'autre part, le nombre des programmes augmenterait corrélativement, passant de 126 à 145.

Il convient de rappeler à ce propos que plus les programmes sont importants, et plus la marge de manœuvre laissée à leurs responsables est grande du fait de la fongibilité des crédits. Mais aussi plus faibles sont les possibilités d'intervention et de contrôle du Parlement. Dans nos propositions, nous nous efforçons, monsieur le secrétaire d'Etat, de faire la juste part entre les nécessités de l'action administrative et le respect des droits du Parlement.

Précisément, pour mieux garantir les compétences de nos assemblées, deux modifications nous semblent tout à fait vitales, et ce dans le respect de l'esprit et de la lettre de la loi organique.

Monsieur le secrétaire d'Etat, il faut supprimer les missions mono-programmes. Qu'il s'agisse du Conseil économique et social, de façon accessoire, certes, puisque ne sont en jeu que 32 millions d'euros, qu'il s'agisse, surtout, de la sécurité ou de la protection des populations, cette formule n'est absolument pas conforme à la lettre et encore moins à l'esprit de la loi organique.

En ce qui concerne la sécurité intérieure, notre préférence va à une mission subdivisée en deux programmes- police nationale et gendarmerie - ce qui ne saurait, bien entendu, porter atteinte aux particularités statutaires de part et d'autre ni à l'organisation des unités de moyens.

Une seconde modification nous paraît essentielle pour mieux garantir le respect des droits du Parlement. Il s'agit de scinder - de manière prudente - les méga-programmes.

Il est certes inévitable que l'ordre de grandeur des programmes varie considérablement. Mais à quoi nous servirait-il de disposer d'un luxe de détails pour des actions très ponctuelles - par exemple, pour savoir où se situe la Météorologie nationale - alors que l'on devrait s'accommoder, pour des fonctions essentielles de l'Etat, de l'existence de masses de crédits considérables reconnues comme insécables ? En effet, de tels programmes surdimensionnés pourraient être des zones budgétaires opaques, de véritables boîtes noires, sources de difficultés du point de vue tant du contrôle a priori que du contrôle d'exécution exercé par les assemblées parlementaires.

Ainsi, s'agissant de la fonction défense, pour permettre au Parlement de jouer tout son rôle, mais aussi pour tenir compte des réalités du commandement et du bon emploi des moyens, nous suggérons de diviser le programme n° 2 - préparation et emploi des forces - qui dépasse, dans l'état actuel des choses, avec les pensions, 20 milliards d'euros en deux parties : l'une comprenant les hommes et les matériels - en d'autres termes, le recrutement et la formation - l'autre, le soutien, notamment la mise en condition opérationnelle.

S'agissant du programme n° 5 de la défense - préparation et conduite des politiques d'armement - nous estimons que l'on doit au moins séparer l'arme nucléaire, la dissuasion, des armements conventionnels. Il s'agit, dans l'allocation des crédits, de choix stratégiques sur lesquels la représentation nationale doit pouvoir s'exprimer.

Dans le même esprit, au sein de la fonction éducation et, plus précisément, dans la mission enseignement scolaire, il nous paraît souhaitable d'isoler de l'enseignement à proprement parler les crédits consacrés à la vie de l'élève.

Voilà quelques propositions, monsieur le secrétaire d'Etat, concernant la garantie des compétences du Parlement.

Il faut aller au-delà et, de façon plus générale, faire en sorte que chacun de nos concitoyens puisse, en lisant la maquette, en examinant la formulation des missions et des programmes, se faire une idée des vraies priorités qui animent l'action de l'Etat.

Il est nécessaire de rendre plus lisible l'action de l'Etat. Cela nous conduit à souhaiter des clarifications pour certaines missions à caractère ministériel. Il s'agit notamment de l'agriculture, dont la structure interne dans le projet de maquette nous paraît déséquilibrée. En accord avec la commission des finances de l'Assemblée nationale, il nous paraît utile de scinder le programme n° 1 en deux fractions : d'un côté, promotion de l'agriculture et développement rural, de l'autre, valorisation des produits, orientation et régulation des marchés.

En ce qui concerne la mission Transports, nous estimons qu'elle pourrait être décomposée de façon plus compréhensible afin d'avoir pour chaque mode de transport un programme identifié. On regrouperait ainsi dans une rubrique Stratégie en matière de transport, toutes les dépenses, toutes les actions qui ne peuvent pas être directement affectées à un mode particulier, que ce soit le transport routier, le transport ferroviaire, le transport fluvial ou le transport maritime.

S'agissant des fonctions exercées par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, nous pensons qu'il est possible de supprimer, dans la mission Engagements financiers de l'Etat, le programme Remboursements et dégrèvements d'impôts - dont le montant atteint plus de soixante milliards d'euros -, pour répartir, comme le propose également la commission des finances de l'Assemblée nationale, les éléments bien identifiables dans les programmes auxquels ils correspondent.

Ainsi, la prime pour l'emploi, incitation à l'emploi, doit, à notre sens, rejoindre la mission Travail, qui devient ainsi interministérielle ; le crédit d'impôt recherche a vocation à se retrouver dans la mission interministérielle Recherche et enseignement supérieur.

De même, suivant en cela une recommandation de notre collègue Yves Fréville, nous avons considéré que les dégrèvements d'impôts locaux devaient rejoindre la mission Relations de l'Etat avec les collectivités territoriales.

Pour ce qui est des missions financières, permettez-moi enfin d'évoquer la mission Gestion et contrôle des finances publiques.

Il nous semblerait plus clair, monsieur le secrétaire d'Etat, que cette mission, qui comporte le programme Gestion fiscale et financière de l'Etat,

compte trois programmes au lieu d'un seul : un programme Gestion comptable, avec notamment la dimension patrimoniale qu'évoquait à juste titre M. le président Arthuis tout à l'heure, un programme Assiette des impositions, puis un programme Recouvrement des impositions, tout cela ne préjugant pas d'éventuelles restructurations organiques qui pourront intervenir au cours des années à venir.

Enfin, toujours au titre de la clarification des missions à caractère ministériel, je voudrais évoquer deux points d'inégale importance.

Selon la commission des finances, le programme Tourisme a plutôt vocation à s'intégrer à la mission Politique économique.

De plus, la mission Premier ministre nous semble devoir logiquement comporter un programme Réforme de l'Etat et relations avec les citoyens, car il s'agit là, bien sûr, d'une priorité tout à fait essentielle, d'une priorité qui se situe au niveau du chef du Gouvernement et qui doit être lue et appréhendée comme telle.

S'agissant des missions interministérielles, j'ai déjà évoqué, mes chers collègues, la sécurité intérieure qui nous paraît devoir marcher sur deux jambes.

J'en viens à l'écologie. Pour nous, la mission Ecologie et développement durable peut et doit prendre un caractère interministériel et regrouper, sous le nouvel intitulé Ecologie et maîtrise des risques, outre les trois programmes déjà prévus, un programme Sécurité civile, le programme Météorologie et surtout un programme Prévention et contrôle des risques industriels reprenant une partie des compétences des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement.

J'en viens à une fonction particulièrement essentielle qu'il faut savoir appréhender dans son vrai contour, la mission interministérielle Enseignement supérieur et recherche.

La proposition qui nous est faite en matière de recherche nous semble présenter deux défauts importants. Le premier est de laisser de côté bon nombre de grandes écoles rattachées à des ministères spécifiques, comme par exemple l'Ecole supérieure des mines ou l'Ecole nationale des ponts et chaussées, l'Ecole polytechnique, des écoles supérieures comme l'Ecole des chartes, l'Ecole du patrimoine, qui dépend du ministère de la culture, ou encore les différents instituts et établissements d'enseignement supérieur relevant du ministère de l'agriculture. L'enseignement supérieur a vocation à se trouver financé par la mission interministérielle Recherche et enseignement supérieur. Ces écoles font naturellement l'objet de programmes spécifiques.

Second reproche en ce qui concerne la recherche et l'enseignement supérieur : la maquette ne permet pas d'isoler les crédits que la collectivité consacre à la recherche universitaire.

Les enseignants chercheurs se consacrent par définition aux deux finalités ; nous savons bien qu'il n'est pas simple de séparer les coûts des deux fonctions mais cela pourrait être fait avec un système de clé forfaitaire. Cette séparation aurait une grande vertu pédagogique, car on pourrait ainsi mieux apprécier l'effort global de recherche. On pourrait également mieux arbitrer entre les différentes disciplines scientifiques, mieux repérer les pôles d'excellence et mieux se prêter au dialogue entre les programmes et les moyens, ce qui est le véritable moteur de la loi organique et de la nouvelle gestion budgétaire de l'Etat.

Enfin, nous souhaitons créer de nouvelles missions interministérielles. Ainsi, une nouvelle mission Stratégie de l'aménagement du territoire permettrait d'afficher la priorité que constitue ce point fort pour la politique gouvernementale.

Nous n'avons pas vraiment compris, monsieur le secrétaire d'Etat, pourquoi cette mission si importante n'était pas visible dans la nomenclature budgétaire.

Cette nouvelle mission interministérielle Stratégie de l'aménagement du territoire rassemblerait les programmes Soutien des politiques d'équipement, Aménagement, Urbanisme et ingénierie publique, Information géographique et cartographique, ainsi que Interventions territoriales de l'Etat et Météorologie.

Enfin, il nous semble important que l'urbanisme soit apprécié dans sa globalité. Nous reconnaissons tous la nécessité de la discrimination positive en faveur des quartiers les plus défavorisés. Cependant, le fait d'inscrire dans la maquette en rang 1, la mission Ville appelle une appréciation nécessaire pour la mise en œuvre de la politique de l'Etat, qui ne saurait se limiter à la politique en faveur des quartiers défavorisés mais doit s'élargir dans une vision plus globale de l'urbanisme.

Nous proposons de rattacher à cette mission le logement sous la forme de deux programmes qui reprennent la distinction déjà classique de l'aide à la personne et de l'aide à la pierre. Il y aurait donc une vraie mission interministérielle Urbanisme et logement, comportant les actions de rééquilibrage social au sein des villes, mais permettant aussi de voir globalement les enjeux de développement de nos territoires urbains et les moyens financiers qui doivent être consacrés à la politique du logement.

En conclusion, j'évoquerai les deux étapes qui nous restent à franchir : le choix des directeurs de programmes ; la détermination des indicateurs de performance.

La nomination des directeurs de programmes sera, bien sûr, de la responsabilité pleine et entière du pouvoir exécutif. C'est au cours de cette étape que devront se créer les conditions du dialogue entre ceux qui alloueront les crédits, les directeurs de programmes, qui devront se livrer à des arbitrages et ceux qui consommeront ces crédits les chefs d'unités de moyens. C'est cette dissociation qui permettra de mettre sous tension tout l'appareil administratif et jouera comme levier de la réforme de l'Etat.

Il ne faudra pas confondre directeurs de programmes et directeurs de moyens, ou nommer directeur de programmes quelqu'un qui raisonne comme un directeur de moyens. Il faudra aussi que les échelons de direction de programmes soient légers, pluridisciplinaires et aptes à un tel dialogue, en quelque sorte à l'image de ce que sont aujourd'hui, et depuis la réforme de 1996, les agences régionales de l'hospitalisation par rapport aux unités importantes du secteur hospitalier public. C'est le meilleur exemple que l'on peut donner aujourd'hui, dans notre organisation publique, du dialogue entre programmes et moyens, et parmi les éléments de la réforme de 1996, c'est certainement le plus utile et le plus durable.

Monsieur le secrétaire d'Etat nous allons observer avec une grande attention les décisions qui seront prises. Nous espérons que, de même que pour la maquette, nous pourrions être consultés sur la détermination des indicateurs de performances. A ce sujet, je m'associe, bien sûr, aux questions que vous a posées M. le président Arthuis. (Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.)

(M. Serge Vinçon remplace M. Christian Poncelet au fauteuil de la présidence.)

PRÉSIDENCE DE M. SERGE VINÇON

vice-président

M. le président. J'indique au Sénat que, compte tenu de l'organisation du débat décidée par la conférence des présidents, les temps de parole dont disposent les groupes pour cette discussion sont les suivants :

Groupe Union pour un mouvement populaire, 50 minutes ;

Groupe socialiste, 28 minutes ;

Groupe de l'Union centriste, 13 minutes ;

Groupe communiste républicain et citoyen, 12 minutes.

Dans la suite du débat, la parole est à M. Michel Sergent.

M. Michel Sergent. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, la loi organique du 1^{er} août 2001 est une loi d'origine parlementaire qui a recueilli l'assentiment quasi unanime de nos deux assemblées, ainsi que Jean Arthuis et Philippe Marini l'ont rappelé.

Elle réécrit la constitution financière de la France, qui n'avait pas été modifiée depuis quarante ans malgré trente-six tentatives de réforme.

Elle vise deux objectifs majeurs : réformer le cadre de la gestion publique pour l'orienter vers les résultats et la recherche de l'efficacité ; renforcer la transparence des informations sur les finances publiques et la portée de l'autorisation budgétaire accordée par le Parlement.

Je ne m'attarderai pas sur le premier objectif et rappellerai simplement que le budget de l'Etat se présentera désormais selon trois niveaux d'organisation budgétaire.

Tout d'abord, à chaque politique publique correspond une mission qui deviendra l'unité de vote du budget.

Ensuite, les missions sont composées de programmes ; le programme sera donc l'unité de spécialité, ce qui signifie que les crédits y figurant ne pourront être affectés à un autre objet que celui du programme.

Enfin, les programmes sont déclinés en actions.

Au sein d'un programme, le gestionnaire aura donc une liberté presque complète pour affecter les crédits dont il dispose entre les différentes natures de dépenses, sauf en matière de création d'emplois et de dépenses de personnel : la fongibilité des crédits est dite asymétrique.

En contrepartie de cette plus grande liberté, les gestionnaires de chaque programme devront élaborer chaque année des « projets annuels de performance », assortis d'objectifs et d'indicateurs de performance précis sur le respect desquels ils s'engageront. A l'issue de l'exercice budgétaire, dans le cadre de la loi de règlement, qui prendra toute son importance, ainsi que Jean Arthuis l'a souligné, ils devront rendre compte précisément de l'utilisation des crédits qui leur auront été confiés, mais aussi renseigner les indicateurs de performance et indiquer les raisons pour lesquelles ils n'auraient pas, le cas échéant, atteint les objectifs fixés par la loi de finances. L'examen de la loi de règlement de l'année précédente fournira donc aux parlementaires des enseignements précieux pour l'examen de la loi de finances de l'année suivante. L'obligation de rendre des comptes au Parlement est la contrepartie de la plus grande liberté de gestion accordée au Gouvernement.

Selon ce schéma, le budget général comprendra 45 missions et 150 programmes, à comparer aux 848 titres des budgets ministériels tels que nous les examinons jusqu'alors.

Permettez-moi d'aborder maintenant ce qui représente pour moi une grande avancée : le renforcement de la transparence de la gestion budgétaire et de la portée de l'autorisation parlementaire.

La LOLF renforce la transparence de la stratégie économique et budgétaire de l'Etat en l'inscrivant dans une perspective pluriannuelle. Le débat d'orientation budgétaire est institutionnalisé et renforcé.

En présentant la nomenclature budgétaire envisagée par la loi de finances de l'année suivante, le Gouvernement permettra au Parlement de participer davantage à la construction de la loi de finances. Le Parlement voit le champ de ses compétences élargi à des domaines qui lui échappaient. Il disposera d'une information précise sur la politique d'emprunt de l'Etat, les garanties qu'il accorde, les affectations de recettes.

Une comptabilité de l'Etat modernisée permettra de mesurer le coût des actions et de mieux connaître la situation financière et patrimoniale de l'Etat, dont les comptes feront l'objet d'une certification par la Cour des comptes.

Les commissions des finances bénéficieront par ailleurs de nouveaux outils pour assurer leur contrôle sur les finances publiques et l'exécution des lois de finances.

Cette loi organique sera applicable au 1^{er} janvier 2006.

Force est donc de constater que, s'il s'est écoulé près de trois ans depuis son adoption le 1^{er} août 2001, il ne reste guère qu'un an et demi avant que son application ne soit effective. Il était donc judicieux, monsieur le président de la commission des finances, d'interroger le Gouvernement afin de savoir où nous en étions de sa mise en place, d'autant que, pour l'examen à l'automne du budget 2005, nous bénéficierons d'une double présentation qui sera un exercice à blanc de la nouvelle loi organique.

J'en arrive, monsieur le secrétaire d'Etat, aux questions qui se posent encore aujourd'hui.

Un constat s'impose tout d'abord : l'avancée inégale, le mot est faible, de la mise en place de la LOLF dans les ministères. Certains d'entre eux n'auraient même pas encore nommé leurs responsables. Comment pensez-vous, monsieur le secrétaire d'Etat, remédier à cette situation ?

Chaque ministère devait s'attacher à définir, avant le mois de juin 2004, comme l'a indiqué Alain Lambert en janvier dernier, les objectifs et les indicateurs de performance pour chaque programme. Les responsables doivent

mettre en place les nouveaux modes de gestion, examiner les conséquences de la réforme sur la politique des ressources humaines dans l'administration, revoir les relations entre les administrations centrales et les administrations déconcentrées. Serons-nous prêts d'ici au mois de juin ?

Au demeurant, en tant que rapporteur spécial du budget de la jeunesse et des sports, je me plais à souligner l'implication de ce ministère dans la mise en place de la loi organique.

Aujourd'hui, le ministère a retrouvé son périmètre antérieur incluant la jeunesse et la vie associative. La logique politique a cédé devant la logique organisationnelle. La partition avait en effet compliqué les choses, les services déconcentrés demeurant au ministère des sports tandis que la jeunesse devenait une partie infime du ministère de l'éducation nationale, qui ne s'en souciait guère.

Suivant cet exemple, serait-il utopique, monsieur le secrétaire d'Etat, et c'était la conclusion de Jean Arthuis, que, dans l'avenir, les compétences des ministères correspondent aux périmètres des missions ? J'en mesure la difficulté mais cela contribuerait à la simplification et à la transparence budgétaire.

J'en reviens à la mission Jeunesse et sports pour faire les remarques suivantes.

L'état d'avancement est très inégal entre les composantes jeunesse, d'un côté, et sports, de l'autre, en particulier s'agissant des indicateurs et de la ventilation des charges indirectes dans une perspective de coût complet. Seule la composante sports du ministère a opéré cette ventilation.

Le programme de soutien proposé apparaît trop large ; c'est d'ailleurs une remarque que l'on peut faire, me semble-t-il, pour de nombreuses missions.

Il tempère la portée réformatrice de la LOLF. Monsieur le secrétaire d'Etat, il ne saurait rester en l'état. Il faut autant que possible ventiler les dépenses de personnel et d'équipement dans les deux autres programmes selon une logique de comptabilité analytique et éviter qu'une fonction support ne représente plus de 20 % des crédits de rémunération.

Dans un ordre général, je veux aussi revenir sur l'importance des indicateurs. Pour bien éclairer le Parlement, ils doivent être suffisamment nombreux sans être pléthoriques et il convient de se demander comment se fera l'évaluation.

Je ferai encore une remarque : il importe que les responsables de programme soient nommés rapidement. Eux seuls sont susceptibles de prendre le relais de la motivation en interne, car il importe que l'administration s'implique sans inertie, que ce soit au niveau central ou dans les services déconcentrés.

Dernière question, monsieur le secrétaire d'Etat, dont vous mesurerez l'importance : qu'en est-il du système ACCORD 2, dont la mise en place est indispensable à la mise en œuvre de la LOLF ? Je partage totalement à ce sujet les préoccupations de Jean Arthuis.

En conclusion, j'émettrai le souhait que la maquette modifiée par la commission des finances du Sénat et qui vient d'être présentée par M. le rapporteur général soit largement prise en compte par le Gouvernement. Des modifications pertinentes ont été apportées dans la composition des missions, qu'elles soient ministérielles ou interministérielles.

J'ai commencé mon propos en rappelant l'initiative parlementaire qui avait permis le vote de cette loi organique. J'espère donc que le Parlement sera entendu jusqu'au bout. (Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, ainsi que sur certaines travées de l'UMP, de l'Union centriste et du RDSE.)

M. le président. La parole est à Mme Françoise Férat.

Mme Françoise Férat. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, rapporteur pour avis du budget de l'enseignement agricole, je ne peux que me réjouir de ce débat portant sur la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, la LOLF. A cet égard, je tiens à saluer l'initiative de notre collègue et ami Jean Arthuis, auteur, avec mon groupe parlementaire, de cette question orale avec débat et l'un des éminents artisans de la réforme de 2001.

Rappelons que cette réforme a été le résultat d'une réflexion dépassant les clivages politiques. La modernisation des finances publiques et de l'Etat est indispensable à l'heure de l'approfondissement de la construction européenne, dans un contexte de mondialisation croissante de l'économie. Grâce au consensus des principales forces politiques de ce pays, nous voilà dotés avec la LOLF d'un outil permettant une gestion moderne de l'Etat, pour des raisons économiques mais aussi afin d'améliorer le fonctionnement de la démocratie.

La transparence budgétaire est le gage dans les prochaines années d'un contrôle parlementaire plus efficace et d'une plus grande implication de nos concitoyens dans les affaires publiques. On ne peut que s'en réjouir alors que la montée de l'abstention et du rejet du politique menacent toujours notre système démocratique. L'intervention de l'Etat génératrice de prélèvements ne va plus de soi depuis plusieurs années : elle doit être légitimée, expliquée aux citoyens. A cet égard, la nouvelle LOLF peut être particulièrement utile.

Parmi les grands enjeux de cette réforme, comme l'a très justement dit Jean Arthuis, figure la responsabilisation des gestionnaires. Nous avons en effet à faire accepter une nouvelle culture de gestion des services de notre administration. Il ne faut pas avoir peur de parler d'amélioration de la production administrative. La rémunération au mérite est certes un instrument « adjectif »

pour moderniser nos administrations. Il faut toutefois veiller à ne pas altérer la qualité du travail de certains services ; je pense notamment aux services de police ou à ceux de la justice. Je crains en effet une dérive de la culture du résultat au détriment d'un service de qualité pour nos concitoyens.

C'est pourquoi nous devons chercher d'autres moyens d'adapter l'administration aux évolutions des missions de l'Etat. La répartition des effectifs constitue selon moi, et comme le précise le rapport du comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, un outil moderne de gestion de ces services. Leurs responsables doivent pouvoir répartir leur effectif en fonction de la diversité des situations.

C'est notamment le cas pour le personnel de l'éducation nationale. On ne peut envisager sérieusement d'avoir les mêmes besoins pour une classe de trente élèves de milieux familiaux éduqués et attentifs et une classe de trente élèves dont le milieu familial ne favorise pas les études et qui ont pris du retard les années précédentes. Il faut avoir une démarche pragmatique fixant des objectifs, démarche qui s'inscrit dans la logique de la LOLF.

En conclusion, monsieur le secrétaire d'Etat, je me permettrai de vous interroger sur un sujet qui me tient particulièrement à cœur : la place accordée à la recherche et à l'enseignement agricoles. Je vous serais donc très reconnaissante de m'indiquer leurs références dans la nouvelle nomenclature du budget de l'Etat et, par voie de conséquence, leur rattachement ministériel. (Applaudissements sur les travées de l'Union centriste et de l'UMP, ainsi que sur certaines travées du RDSE.)

M. le président. La parole est à M. Paul Girod.

M. Paul Girod. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, cette loi du 1^{er} août 2001 qui est d'origine parlementaire et qui bouleverse complètement la constitution financière de notre pays a découlé d'une série d'excellentes intentions. Je pense qu'il faut rendre hommage à ceux qui l'ont conçue, comme à ceux qui ont voulu ce débat au stade actuel de la mise en œuvre de cette loi.

Les excellentes intentions, c'était la définition claire de grandes politiques et leur présentation à la fois au Parlement et au pays.

C'était cette culture, que l'on voulait greffer sur l'administration française, de la performance, de l'efficacité, avec son corollaire qui est celui de la nécessaire souplesse permanente d'adaptation aux situations telles qu'elles se présentent au fil du temps.

C'était aussi l'information plus complète du Parlement sur la réalité du budget, puisqu'on discutera désormais à partir du premier euro et non plus à partir des services votés : aujourd'hui, 94 % des crédits - excusez du peu - sont

reconduits quasi automatiquement, 6 % seulement du budget général étant soumis à nos discussions quelquefois un peu futiles.

Au rang des excellentes intentions figurait une réforme de la comptabilité, qui est la conséquence de toutes celles que je viens d'énumérer. Elle introduit la notion de bilan à la place de la notion de recettes-dépenses et nous fait ainsi entrer de plain-pied dans le monde moderne.

On peut également se féliciter de l'apparition de la notion des patrimoines de l'Etat, toujours passés sous silence et dont on pourra apprécier l'évolution au cours du temps, la bonne ou, éventuellement, la mauvaise utilisation, que traduit parfois la passivité d'un certain nombre de placements sans intérêt.

La transparence des comptes spéciaux et le rattachement des budgets annexes s'inscrivent aussi dans cette série d'excellentes intentions dont il faut, encore une fois, se réjouir.

Toutefois, un certain nombre de difficultés étaient prévisibles dès le départ. J'en donnerai quelques exemples.

Première difficulté : la notion de mission, qui, dans ce texte, est d'ordre budgétaire, vient fatalement concurrencer quelque peu la notion de grande politique, ces deux notions n'étant pas forcément adaptées l'une à l'autre ni non plus adaptées à la structure gouvernementale.

A cet égard, tant M. le président de la commission des finances, Jean Arthuis, qui espère qu'à terme la structure du Gouvernement rejoindra les structures des missions, que le rapporteur général, Philippe Marini, qui, dans ses propositions, a multiplié les missions interministérielles par rapport à celles qui figuraient dans la première maquette fournie par le Gouvernement, ont bien senti où était la difficulté de ce double affichage entre mission budgétaire et réalité de grande politique décidée. Nous allons, à un moment ou à un autre, être obligés de travailler au rapprochement de l'une et de l'autre.

J'en viens à la deuxième difficulté de la réforme, à savoir la hiérarchie entre la notion de programme et celle d'action tout en restant à l'intérieur du système, ne serait-ce que pour connaître le niveau de fongibilité.

Troisième difficulté : la « culture de résultats » implique nécessairement l'appréciation des résultats, ce qui pose le problème des indicateurs de performance. Je partage - sur un mode plutôt majeur que mineur, je vous le dis très honnêtement, monsieur le secrétaire d'Etat - les réserves qui ont été émises tout à l'heure à propos du choix de ces indicateurs de performance. Qui les définira ? Si, au bout du compte, les administrations proposent à un gouvernement qui les acceptera des indicateurs de performance qu'elles auront elles-mêmes suscités, calculés, présentés et, évidemment, qu'elles exploiteront ensuite sans que la représentation nationale ait son mot à dire - je pense plus

particulièrement aux rapporteurs spéciaux des différents budgets -, il est évident que l'on passera à côté de 95 % de l'objectif de la réforme.

Une fois ce problème résolu, restera celui de l'exploitation de ces indicateurs de performance par rapport aux objectifs affichés. J'ai été très sensible aux propos tenus par M. Arthuis sur la loi de règlement. Nous avons déjà longuement discuté de ce problème. Pour ma part, je déplore, que, dans la loi organique, aient été maintenus les délais de discussion de la loi de finances initiale et que rien ne soit précisé concernant le temps de discussion de la loi de règlement.

Certes, la loi organique précise - et c'est une excellente chose - que la loi de règlement doit être discutée avant la loi de finances de l'année n+1, ce qui fait n+2 en réalité. A mon sens, la loi de règlement doit être discutée à fond et à temps. Autrement dit, nous devons pouvoir en discuter avant la fin du mois de mai, c'est-à-dire avant le moment où le Gouvernement rend ses arbitrages internes pour la loi de finances de l'année n+2, quitte à y consacrer une partie du temps que nous réservons à l'examen de la loi de finances initiale. Ainsi, pour préparer le budget, le Gouvernement pourra prendre en compte les leçons de la loi de règlement et des indicateurs de performances, qui, sinon, ne serviraient à rien. Parallèlement, le Parlement pourra contrôler que cette prise en compte est effective.

La définition de grandes politiques pose le problème de l'adéquation des compétences ministérielles. Sur ce point, je rejoins les propos de M. Arthuis.

On mise sur la souplesse, la performance et l'autonomie des chefs de programme, bien ! Mais qu'en est-il du rapprochement de ces notions intéressantes et de la lourdeur de gestion des grands corps de l'Etat ? Par exemple, dans le domaine du logement, j'ai l'impression que nous sommes en train de traverser une épreuve en ce moment.

Ainsi, pour ce qui est des grands corps, de leur autonomie, leur souplesse et leur responsabilisation, quelles sanctions ou quelles récompenses pourra-t-on appliquer à ceux qui auront la gestion des programmes et des missions ?

Le 21 janvier dernier, nous avons reçu une maquette extrêmement intéressante et, d'une certaine manière, extrêmement révélatrice concernant les différents programmes et missions proposés. Je remercie encore la commission des finances, et en particulier M. le rapporteur général, d'avoir mis le doigt, sans indulgence, sur un certain nombre de faiblesses de cette maquette.

Par exemple, en tant que rapporteur spécial du logement, j'avais été stupéfait de l'accueil qu'avait réservé, au mois de décembre dernier, une partie du gouvernement au souhait de tous les rapporteurs concernés par les problèmes du logement de voir créer une mission interministérielle entre les ministères de

l'équipement et de la ville. Il m'avait semblé qu'une partie du gouvernement était favorable à ce projet. Or, aujourd'hui, la maquette gouvernementale comporte un programme extraordinaire Logement et tourisme, par lequel le ministère de la ville, qui bénéficie d'un programme Evolution et rénovation des villes, n'est absolument pas concerné.

J'ai donc constaté avec satisfaction la proposition de création d'une mission Urbanisme et logement, qui me semble infiniment plus logique que la précédente. L'adoption de la proposition de la commission des finances sera peut-être facilitée grâce aux nouvelles structures gouvernementales. Quoiqu'il en soit, cette situation pose de nouveau le problème de l'adéquation entre les grandes politiques, les structures gouvernementales et la réalité.

J'évoquais tout à l'heure les inquiétudes à propos des grands corps s'agissant des évolutions évidentes que contient en filigrane la loi organique. Je crois savoir que l'administration du logement, qui fait partie du ministère de l'équipement, a quelque mal à s'adapter à la restructuration gouvernementale qui vient de se mettre en place. Le fait que, sur le terrain, ce soient toujours les DDE, les directions départementales de l'équipement, qui sont hiérarchiquement dépendantes du ministère de l'équipement, lui-même dépouillé des politiques du logement et de la ville, qui gardent la main sur la question ne va pas faciliter la situation. Ce problème est l'une des joies que nous réservent les années qui viennent.

Autre exemple, sur lequel je m'interroge beaucoup plus gravement : la défense civile. Dans la première maquette figurait uniquement la sécurité des personnes, qui comprenait la sécurité civile, au sein du ministère de l'intérieur.

Le général de Gaulle, en 1959, ne s'était pas contenté de prendre les ordonnances sur les lois de finance. En effet, à l'article 17 de l'ordonnance de 1959 portant organisation de la défense, on trouve la définition de la défense civile : celle-ci est, par nature, interministérielle. Certes, le pilotage en est confié au ministère de l'intérieur. C'est d'ailleurs de cet article que découle la présence de hauts fonctionnaires de défense dans tous les ministères. Je ne peux malheureusement pas dire que leur réputation, leur influence interne dans chaque ministère soient à la hauteur de la grande ambition que l'on pouvait avoir. Quoi qu'il en soit, intégrer la sécurité civile dans un programme Protection des personnes ne correspond absolument pas à la réalité du monde moderne !

A mon sens, il y a lieu de réfléchir. Monsieur le secrétaire d'Etat, la défense du pays ne concerne pas uniquement le ministère de la défense, ne concerne plus uniquement les militaires. Nous le savons bien ! La ligne de front peut se trouver rue de Tournon dans dix minutes ; il faut protéger les populations et anticiper la menace : c'est bien d'une conception générale de la défense qu'il s'agit. Faut-il trouver un moyen d'articuler défense militaire et défense civile, dont les préoccupations et les matériels sont parfois duals, même si la direction générale de l'armement a quelques difficultés à en accepter l'idée ?

Chers collègues de la commission des finances, je suis un peu déçu d'avoir retrouvé la sécurité civile au sein d'une mission Ecologie et maîtrise des risques. A mes yeux, la réflexion n'est pas terminée. Il nous faudra la reprendre complètement autour de la notion de défense civile.

Par ailleurs, le Parlement serait également friand de discuter des actions. Monsieur le secrétaire d'Etat, le Sénat examine en ce moment le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux qui, au vu du déroulement des débats, atteindra très certainement son objectif. Parallèlement, bien entendu, nous évoquons la promotion de l'agriculture et des territoires ruraux.

Je sais que la commission des finances s'interroge sur l'article 74 du projet de loi, qui prévoit la mise en place d'un établissement public national, afin de concevoir et de mettre en œuvre la communication en matière agricole et rurale. En effet, la commission des finances n'est pas très favorable, en général, à la création de nouveaux offices, de nouveaux organismes permanents.

M. Philippe Marini, rapporteur général. C'est le moins que l'on puisse dire !

M. Paul Girod. C'est bien pour cette raison que je m'exprimais par litote, monsieur le rapporteur général.

Je pense qu'il y a lieu non seulement d'examiner les propositions de la commission des finances sur ce sujet, mais aussi de prévoir, monsieur le secrétaire d'Etat, une action spécifique et exclusive en faveur du développement rural. En effet, réunir la promotion de l'agriculture et celle du développement rural ne me semble pas suffisant au regard de l'importance d'un sujet aussi précis. Je sais que ce point tient particulièrement à cœur à un certain nombre de nos collègues.

Plus globalement, monsieur le secrétaire d'Etat, je crois que la démarche qui est suivie actuellement est bonne, sous réserve que n'ait pas raison un article de presse assez angoissant sur ce sujet. Pour ma part, je salue avec respect les efforts de la direction « biodégradable » de la réforme budgétaire, car je sais que son travail est extrêmement difficile.

Je souhaite cependant que vous multipliez les réunions avec les commissions des finances du Parlement, afin que nous puissions vous apporter de plus en plus d'idées. Nous ne souhaitons pas vous compliquer la tâche mais au contraire faire en sorte que la présentation du budget soit une vraie démarche politique et non pas la fameuse « Litanie, liturgie, léthargie » que dénonçait Edgar Faure et qui explique que le public se désintéresse de la discussion budgétaire. De ce fait, la notion et la réalité du déficit ont totalement échappé à nos concitoyens, qui croient toujours à l'existence d'un trésor caché. Cette situation est probablement à l'origine de la situation globale dans laquelle se trouve le pays aujourd'hui. Bien que cette remarque s'éloigne de l'objet de notre débat, je crois

qu'il était important de souligner ce point. (Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.)

M. le président. La parole est à Mme Odette Terrade.

Mme Odette Terrade. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, j'ai écouté avec beaucoup d'attention l'argumentaire détaillé de M. le rapporteur général.

Si l'on dépasse la technicité du propos, il s'agit, à travers la question de notre collègue président de la commission des finances, de mesurer la souplesse et la célérité avec laquelle les gestionnaires de la dépense publique intègrent effectivement les données nouvelles de traitement budgétaire induites par la mise en œuvre de la loi organique relative à la discussion des lois de finances et, de manière plus générale, à leur conception même.

Je vais m'efforcer d'exposer la conception de l'action publique telle qu'elle est traduite par les choix budgétaires assumés par le législateur et le gouvernement.

Au printemps et à l'été 2001, notre groupe parlementaire avait été le seul, alors que paraissait émerger un consensus entre les rapporteurs généraux de l'Assemblée nationale et du Sénat, à émettre les plus grandes réserves quant à l'adoption de la loi organique. A l'époque, nous avons souligné en particulier que bien des aspects de la loi organique posaient problème, qu'il s'agisse du traitement des dépenses de personnel, du principe même de la fixation des enveloppes budgétaires, de la logique de constitution des programmes d'intervention de l'Etat.

Dans son essence, la loi organique telle qu'elle a été conçue par ses auteurs, ou plutôt par ses coauteurs, apparaissait en fait comme un outil de gestion, la plus austère et la plus rigoureuse possible, des deniers publics, assorti de quelques menus sacrifices imposés par des choix conditionnés à la fois par la réalité de la situation économique et l'alignement de la politique économique et budgétaire sur les contraintes européennes qui servent de toile de fond à toute démarche publique dans notre pays depuis de longues années. A la vérité, si l'on peut admettre in fine que la nouvelle présentation des dépenses budgétaires sera susceptible de permettre une meilleure lisibilité des mouvements réels et une vision plus analytique de la réalité de l'intervention de l'Etat, les conclusions qu'en tire l'auteur de la question ne peuvent manquer, a posteriori, de justifier nos interrogations initiales.

En effet, que viserait spécifiquement la mise en œuvre de la loi organique ?

Il s'agit de permettre, selon les termes de la question, l'émergence d'une culture de résultats et de performances et de favoriser l'instauration d'une rémunération au mérite des gestionnaires responsables, en dernier ressort, de programmes.

Où est le sens de l'action publique, du service public, de l'intérêt général dans cette affaire ?

Quels seraient les indicateurs les mieux à même de mesurer l'efficacité de la dépense publique ? La faculté de remplir une mission au moindre coût, en effectuant les gains de productivité les plus importants en termes de frais de personnel, de fonctionnement ? La diligence à sous-traiter des pans chaque fois plus larges de telle ou telle mission à des opérateurs privés ?

Si l'on appelle culture de résultats et de performances le démantèlement progressif des services publics quels qu'ils soient, leur marchandisation effrénée, cela doit être clairement exposé. Et si la loi organique offre l'opportunité de considérer ainsi l'action de l'Etat et de ses services, que ce soit dit !

Et nous aurions eu raison, sur le fond, d'avoir quelques réticences initiales sur l'adoption, en ces termes, de ladite loi organique.

Comment mesurer, par exemple, l'efficacité de la mission Education de l'Etat ? Par la dégradation du ratio enseignants/enseignés ou par la constatation de l'obtention d'un diplôme général ou professionnel par les jeunes ?

Pour notre part, nous sommes, sans la moindre hésitation, du côté des fonctionnaires de l'Etat, que ces conceptions profondément libérales de l'intervention publique révulsent au plus haut point et qui sont susceptibles, mes chers collègues, de vous le faire savoir. Ceux du ministère des finances vous l'ont d'ailleurs déjà fait savoir en 2003 pour la réforme des retraites et pour la décentralisation.

Quant à la question de la rémunération des cent quatre-vingts gestionnaires de programme, soyons clairs : premièrement, cette rémunération n'est pas excessive ; deuxièmement, ces deux millions de fonctionnaires ne sont pas payés à leur juste valeur.

Les choix budgétaires en cours sont également en cause, et force est pour nous d'y revenir.

La situation des comptes publics est en effet particulièrement critique.

La dette publique est parvenue à un niveau jamais atteint, dépassant les 1 000 milliards d'euros, et les choix opérés depuis 2002 n'ont pas réussi à modifier la donne, loin de là !

La progression de la dette publique est d'ailleurs plus importante que celle de la richesse créée, ce qui montre que nous sommes bien loin de la croissance qui nous était promise lors de la déclaration de politique générale du printemps 2002.

La mise sur le marché du nouveau produit d'épargne retraite participe de cette orientation, puisque le traitement réservé à l'épargne concernée et notamment le fait qu'elle soit bloquée permettraient a priori de capitaliser une bonne partie de la dette publique sur les engagements pris par les banques et les compagnies d'assurance gérant les plans.

Mais permettez-moi d'inclure dans cet intéressant débat le grave problème posé par les mesures de gel annoncées la semaine dernière. Tous les secteurs, ou presque, de l'action publique sont en effet directement concernés par ces mesures de gel, mesures dont nous avons dit qu'elles anticipaient probablement des mesures d'annulation pure et simple des dépenses.

Ce sont en effet 7 milliards d'euros de dépenses publiques qui sont ainsi mis en réserve. Et, 7 milliards d'euros, cela représente beaucoup ! On se rappellera, par exemple, que les dépenses nouvelles votées au titre des moyens des services et des interventions publiques s'élevaient, dans le cadre de la loi de finances, à environ 5,3 milliards d'euros.

Par conséquent, indépendamment des efforts demandés au budget de la défense, dont on a beaucoup parlé la semaine dernière, c'est la quasi-totalité des dépenses nouvelles des ministères civils qui est directement frappée par l'orientation fixée.

Dans cette logique, il n'y aurait donc plus de sanctuaire ni de domaine préservé, tous les éléments de l'action publique étant directement concernés par la mise en œuvre de cette orientation.

Est-ce là la réponse aux attentes sociales si fortement exprimées par nos concitoyens ?

Derrière le prétendu « courage » budgétaire, que voit-on ? Les fermetures d'écoles primaires en zone rurale, la limitation de la dépense d'action sociale, le retard dans la mise en chantier des logements sociaux, l'interruption des travaux d'aménagement de voirie, le ralentissement des procédures de classement des sites protégés, la réduction progressive de l'implantation des services publics dans les villes et les campagnes,...

M. Philippe Marini, rapporteur général. Il faut augmenter le déficit ! C'est la seule ressource que vous connaissiez !

Mme Odette Terrade. ...la stagnation du pouvoir d'achat des fonctionnaires, la réduction des postes offerts aux concours de recrutement, la remise en cause du droit à réparation des anciens combattants, l'abandon du soutien à la création artistique vivante et au développement des activités physiques et sportives, de la lutte contre l'exclusion, contre les pandémies de notre époque...

M. Philippe Marini, rapporteur général. C'est tout !

Mme Odette Terrade. Non, la liste pourrait être encore longue !

Tel est le tableau général de la politique de réduction de la dépense publique que nous voyons aujourd'hui mise en œuvre .

Je l'ai dit, nous pourrions multiplier les exemples, parce qu'il ne se passe pas de jour sans que nous ne soyons saisis par une association, des citoyens ou des élus locaux de tel ou tel retard dans l'exécution d'engagements public pris par l'Etat.

Je ne sais pas s'il convient de se féliciter qu'une amélioration de la modernisation de la gestion de la dépense publique conduite ainsi au reniement de la parole donnée, donc à la persistance des inégalités et des discriminations sociales, mais le fait est là.

A ce stade du débat, tout concourt à justifier pleinement la position que nous avons adoptée lors de la discussion de la proposition de loi organique relative aux lois de finances. Comment, en effet, ne pas lier in fine ce débat à celui qui persiste sur le sens de la construction européenne, actuellement à l'œuvre, et le rôle si particulier que l'on fait jouer à son instrument monétaire, la Banque centrale européenne, dont nous parlions il y a peu ?

Telles sont les quelques observations que le groupe communiste républicain et citoyen ne pouvait manquer de formuler, au risque d'apparaître quelque peu en décalage avec le contenu même de la question, mais ce décalage est pleinement assumé. (Applaudissements sur les travées du groupe CRC.)

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'Etat au budget et à la réforme budgétaire. Monsieur le président, monsieur le président de la commission des finances, monsieur le rapporteur général, mesdames, messieurs les sénateurs, avant toute chose, permettez-moi de vous dire combien je me réjouis que le groupe de l'Union centriste m'ait donné l'occasion de dialoguer avec chacune et chacun d'entre vous sur cette question centrale de la réforme budgétaire, que Mme Terrade a un peu oubliée au fil de son discours. Je remercie Jean Arthuis, président de la commission des finances, d'en avoir pris l'initiative.

Je veux dire aussi ma reconnaissance à tous les membres de la Haute Assemblée, notamment aux orateurs qui sont intervenus cet après-midi, pour leur contribution au débat.

La qualité de l'échange que nous avons aujourd'hui manifeste, une fois de plus, l'intérêt que vous portez, mesdames, messieurs les sénateurs, à la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, la LOLF. Naturellement, votre rôle dans l'émergence de cette nouvelle « Constitution financière » a été décisif. Et, au moment où celle-ci doit se traduire concrètement,

je souhaite que votre implication n'en soit que plus forte. Après vous avoir entendus, j'en suis certain.

Avant de revenir sur les différents points que vous avez soulevés, sans être complètement exhaustifs, je souhaite resituer notre propos dans un contexte plus large, en rappelant les grandes orientations du Gouvernement sur cette question.

Je profiterai aussi de l'occasion que vous me donnez aujourd'hui pour détailler le programme de travail que Nicolas Sarkozy et moi-même avons devant nous. C'est une feuille de route très serrée et nous devons sans doute accélérer la cadence. Mais au sein du Parlement comme dans l'ensemble de l'administration, je crois que nous pouvons compter sur l'engagement de chacun pour être prêt dans les délais imposés.

Quel est le sens profond de cette réforme qui mobilise tant d'énergie sur les bancs des assemblées et, je le souhaite, dans les bureaux des ministères ? Il s'agit avant tout - vous l'avez rappelé, monsieur le président de la commission des finances, monsieur le rapporteur général - de redonner au Parlement les moyens de remplir pleinement son rôle central historique : donner un consentement éclairé à l'impôt et à la dépense. Nous voulons que les parlementaires puissent voter le budget de l'Etat au premier euro et qu'ils se voient dotés de moyens leur permettant de sortir de l'assujettissement tacite dans lequel l'exécutif les tient parfois, en les noyant d'informations finalement trop peu exploitables.

Ce que nous voulons, mesdames, messieurs les sénateurs -et c'est une exigence évidemment partagée- c'est que le Parlement soit un véritable coacteur dans la « fabrication » et le vote du budget, et non plus seulement un partenaire au rôle limité. Au-delà, ce sont tous les citoyens et, naturellement, les contribuables que nous souhaitons réconcilier avec l'Etat et l'action publique.

Grâce à cette réforme budgétaire que nous ciselons ensemble, nous discuterons bientôt de vraies politiques publiques, auxquelles seront assignés des objectifs clairs, sanctionnés par des résultats mesurables. En sortant du jargon de spécialistes, en instaurant une vraie culture du résultat, sans dogmatisme excessif - vous l'avez souligné, madame Férat - nous permettrons à chaque Français d'être juge de la manière dont l'argent public, c'est-à-dire le fruit de son travail, est utilisé. Naturellement, madame Terrade, nous souhaitons le faire sans démanteler le service public. C'est ainsi, et pas autrement, que nous réhabiliterons l'impôt.

Cette réforme est un vrai tournant dans l'histoire de l'Etat : elle donnera à tous ses gestionnaires une vision claire de l'avenir ; elle incitera tous les ministres à agir comme s'ils étaient leur propre ministre des finances au sein de leur ministère ; elle donnera au travail gouvernemental, par delà les structures, un esprit sans doute plus coopératif ; enfin, elle permettra aux deux millions d'agents de l'Etat, qu'il faudra progressivement mais fortement sensibiliser à la réforme,

former à ses objectifs et à ses méthodes, d'améliorer leurs compétences dans l'accomplissement de leurs missions au service de nos compatriotes.

Ces évolutions - vous l'avez toutes et tous indiqué - transformeront en profondeur notre façon de travailler. La nouvelle « Constitution financière » sera l'instrument d'une nouvelle approche plus stratégique de la dépense et de l'action publiques. Ces objectifs, la quasi-totalité d'entre vous, mesdames, messieurs les sénateurs, s'est battue, au-delà des opinions de chacun, pour les faire graver dans le marbre de la loi. Il faut maintenant nous battre ensemble pour les inscrire dans le quotidien de l'Etat et dans le fonctionnement de nos administrations.

Pour faire de la LOLF un succès dès 2006, vous pouvez compter sur l'engagement énergique de l'ensemble du Gouvernement.

M. Philippe Marini, rapporteur général. Très bien !

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'Etat. Je le dis d'une manière très solennelle, car, vous l'avez rappelé, les choses ne sont pas évidentes : nous tiendrons les délais fixés, quelles qu'en soient les difficultés. Et, s'il faut redoubler d'efforts pour être prêts à l'heure, nous le ferons. (Applaudissements sur certaines travées de l'UMP, de l'Union centriste et du RDSE.)

L'année 2004 - vous l'avez rappelé, monsieur le président de la commission, monsieur le rapporteur général - est une année décisive dans la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001. Dans quelques mois, nous discuterons du projet de loi de finances pour 2005 dans le cadre en vigueur depuis 1959. Néanmoins, nous serons en mesure de vous soumettre la nouvelle présentation par mission et par programme, intégrant des indicateurs de performance. Cela ne sera pas un simple ravalement de façade : nous voulons vous présenter une première version de la stratégie des programmes, articulée autour d'objectifs politiques clairement identifiés et d'indicateurs de performance pertinents ; M. Paul Girod y a fait allusion.

Bref, l'œuvre à accomplir dans chacun des ministères reste importante et toutes les énergies doivent se mobiliser pour que ce premier grand rendez-vous, dont vous serez les acteurs privilégiés, soit une réussite. Si nous ratons ce premier rendez-vous, c'est un peu la première étape de la LOLF qui serait en danger.

Dans ce calendrier serré, notre débat de ce jour revêt une grande importance. Nous avons un intérêt commun à ce que la maquette de la nouvelle nomenclature budgétaire puisse être rapidement arrêtée, en respectant naturellement, monsieur Arthuis, le travail de la commission des finances, qui est maîtresse de son calendrier. Nous devons agir vite et bien, et nous avancerons dans le plus grand respect des intuitions - nombre d'entre elles ont été exprimées à cette tribune - des observations, des préoccupations et des propositions des parlementaires.

Alain Lambert, qui a tant œuvré avec vous pour que cette réforme puisse voir le jour, a présenté cette nouvelle maquette du budget de l'Etat le 21 janvier dernier. Dès son élaboration, ce projet avait tenu grand compte des observations du Parlement, et en particulier de celles qui avaient été formulées dans les rapports spéciaux du projet de loi de finances pour 2004.

Depuis le 21 janvier dernier, le même esprit a prévalu. Le Gouvernement veillera scrupuleusement à ce que la voix du Parlement soit entendue. Le Premier ministre a personnellement souhaité que les commissions chargées des finances des deux assemblées puissent se concerter et discuter de ce projet de maquette d'ici à la fin du mois d'avril prochain ; nous y sommes.

L'état d'esprit du Gouvernement est très clair sur ce point : il sait tout ce que cette réforme doit au Parlement. Par conséquent, dans la continuité du travail accompli, il fera en sorte qu'elle puisse faire la plus large place aux idées des parlementaires, qu'ils appartiennent à la majorité ou à l'opposition.

En quelques semaines à peine, mesdames, messieurs les sénateurs, vous avez travaillé sur la maquette du Gouvernement ; vous vous l'êtes appropriée. Je me réjouis que les conclusions que M. le rapporteur général vient d'esquisser puissent être rendues publiques prochainement. De ce que vous avez bien voulu nous en dire, je note qu'elles se signalent par une hauteur de vue qui fait honneur à votre assemblée.

M. Philippe Marini, rapporteur général. Merci !

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'Etat. Vous avez su appréhender l'ensemble des enjeux posés par cette nouvelle architecture, sans vous arrêter à des points de détail, que nous aurons d'ailleurs le temps d'apprécier ensemble dans les mois et les années à venir.

Soyez en, d'ores et déjà, sincèrement remerciés au nom du Gouvernement, et soyez assurés que votre voix sera entendue et, mieux encore, écoutée.

L'Assemblée nationale nous a déjà fait connaître son sentiment cette semaine. Elle valide globalement la maquette que lui a soumise le Gouvernement et formule, comme vous, d'intéressantes propositions.

Dans l'ensemble, vos suggestions seront, par principe, et je dirai : naturellement, accueillies favorablement, et Nicolas Sarkozy et moi-même souhaitons pouvoir en discuter sereinement avec vous, dans l'état d'esprit constructif qui a guidé votre démarche. Vos propositions et vos remarques, monsieur Marini, seront appréciées dans un esprit le plus ouvert possible !

Sur la base de ces contributions, le Premier ministre a souhaité lancer une dernière consultation des ministères.

Notre objectif est de parvenir le plus rapidement possible à une réponse d'ensemble pour que soit arrêtée la maquette budgétaire définitive qui servira de base à nos prochains travaux et dans laquelle nous reprendrons certaines de vos idées. En particulier, j'ai noté le vœu de Mme Férat de voir l'enseignement supérieur et la recherche agricoles figurer dans la mission interministérielle Recherche. J'ai également pris acte des excellentes remarques de Paul Girod sur le caractère interministériel ou sur l'exercice par le Parlement de ses pouvoirs de contrôle, de même que j'ai entendu, récemment, M. de Rohan souhaiter que la promotion de la ruralité fasse l'objet d'une action dans le cadre des dispositions de la LOLF plutôt que d'un nouvel EPIC, comme cela était envisagé dans la discussion du texte présenté par mon collègue Hervé Gaymard.

Il n'est même pas besoin de vous rassurer sur la prise en compte de vos remarques dans l'élaboration de la maquette, car elle va de soi : nous ferons les choses ensemble et dans l'esprit qui a été le vôtre, c'est-à-dire un esprit d'ouverture et d'intelligence.

Maintenant, il faut passer à la phase d'accélération de la cadence pour être au rendez-vous du budget pour 2006.

Quelles sont les prochaines étapes de la feuille de route que, avec Nicolas Sarkozy, nous nous sommes fixée pour les semaines et mois à venir ?

Après la consultation du Parlement, qui a montré tout son intérêt, nous devons présenter très rapidement une architecture budgétaire incluant sa contribution.

Nous devons non moins rapidement faire en sorte que chacun puisse être préparé à la gestion des nouveaux programmes. C'est ainsi que nous devons accélérer et peut-être élargir le mouvement des expérimentations dans les ministères. Les différents volets de la réforme devront être inclus dans ces expérimentations : la fongibilité du budget global, la constitution de budgets opérationnels de programme, la nouvelle gestion des effectifs et des dépenses de personnel, ou encore la gestion des autorisations d'engagement. Notre ambition est que chaque administration, qu'elle soit centrale ou déconcentrée, soit en mesure de commencer à travailler selon ces nouvelles règles dès le début de l'année 2005.

Au cœur de la réforme figure également un autre élément très important, que vous avez tous évoqué : le pilotage de la performance. D'ici à la fin du mois de mai, nous mettrons au point un guide partagé sur la performance qui est appelé à faire référence. Nous voulons le concevoir dans le plus grand consensus, en liaison avec les deux commissions parlementaires chargées des finances et avec la Cour des comptes.

Je tiens donc, monsieur le président de la commission des finances, à vous rassurer sur ce point, qui est en effet tout à fait essentiel : le Parlement,

comme vous le souhaitez à juste titre, sera pleinement associé à la préparation du cadre méthodologique dans lequel seront produites les informations sur la performance. Nous serons d'autant plus attentifs à la préparation de ce document que la définition d'indicateurs pertinents et incontestables détermine le succès opérationnel de la réforme.

En matière de comptabilité et de procédures, l'arrêté interministériel établissant les nouvelles normes de comptabilité de l'Etat sera publié et les nouvelles modalités d'exercice du contrôle financier arrêtées dans le même délai d'un mois.

L'étape suivante, en juin prochain, sera le débat d'orientation budgétaire. Les ministères, monsieur Sergent, auront alors désigné tous les responsables de programme : c'est un nouveau métier qui verra le jour au cœur de l'Etat, et nous devons lui accorder une grande importance.

Je souhaite également confirmer, en réponse aux questions du président de la commission et du rapporteur général, qu'il y aura bien un responsable par programme et un seul. Sur ce point, les choses sont claires.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. Bien !

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'Etat. Par ailleurs, la question de la modernisation de la gestion des ressources humaines qu'implique la LOLF, en particulier celle des moyens d'introduire de nouveaux modes de récompense et de sanction des responsabilités managériales, ou encore celle de la rémunération au mérite, paraît essentielle au Gouvernement, comme à vous-mêmes. Chaque ministère doit donc apporter sa part à la réflexion sur sa mise en place ; le ministère de l'économie et des finances se montrera volontaire et, je le souhaite, exemplaire en la matière.

D'ici au débat d'orientation budgétaire - j'essaie d'être le plus précis possible -, les ministères auront donc réfléchi aux moyens concrets de piloter ces programmes.

Ce nouvel état d'esprit doit naturellement se diffuser dans l'ensemble de l'Etat : si la réforme est imposée d'en haut, elle ne marchera pas. Nous devons, au contraire, faire le choix du « sur-mesure » et de la souplesse. Chaque ministère, par la façon dont il fera vivre la réforme dans sa propre administration, devra apporter sa pierre à l'édifice commun.

Par ailleurs, chaque ministère devra définir un ambitieux programme de formation, dont bénéficiera chacun de ses agents. Un dispositif d'animation et de suivi de la réforme devra aussi être mis sur pied à l'échelon territorial, sous l'autorité des préfets - vous avez pris connaissance du décret qui a été adopté hier par le conseil des ministres - et des trésoriers-payeurs généraux.

En juillet sera arrêtée la maquette définitive des projets annuels de performance autour de ces programmes. Ils remplaceront les « bleus ».

A la rentrée, nous déposerons devant le Parlement, en complément du projet de loi de finances pour 2005, un document indicatif présentant les crédits selon la nouvelle architecture du budget. Puisque les ministères, par définition, auront fait leur travail, nous serons présents au rendez-vous fixé au paragraphe I de l'article 66 de la loi organique. Nous irons même, je le souhaite, au-delà de la lettre de la loi en vous proposant un vrai document sur les performances associées aux programmes, en préfiguration des projets annuels de performance.

Cette précision répond pleinement, je l'espère, au souhait que vous venez d'exprimer, monsieur le président de la commission des finances : à l'automne, les ministères seront en mesure de fournir au Parlement, outre les documents officiellement exigés par la LOLF, une première version des futurs « projets annuels de performance », qui se substitueront l'an prochain aux « bleus budgétaires ».

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. Très bien !

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'Etat. En janvier 2005, nous lancerons en grandeur réelle les expérimentations de budgets préfigurant les programmes. Nous avons pour ambition qu'à cette date aucune administration ne puisse plus ignorer ou faire semblant d'ignorer les exigences et les objectifs de la LOLF. Il nous aura fallu, pour ce faire, définir les périmètres exacts et désigner les responsables de tous les futurs budgets opérationnels de programme.

Tels sont le schéma et le calendrier. Naturellement, nous n'allons pas réussir en si peu de temps une réforme qui change près de cinquante ans de pratique budgétaire. Elle demandera des efforts sans précédent, pour casser les habitudes - ce n'est pas le plus simple -, pour déplacer les « cloisons » des actuels budgets et pour passer d'une culture de moyens à une culture de résultats, mais toujours, madame Terrade, dans l'intérêt du citoyen et du contribuable.

Nous serons peut-être appelés - soyons humbles - à tâtonner. Car malgré nos efforts et notre persévérance, nous commettrons sans doute des imprécisions, voire des erreurs. Et si la commission des finances veut bien l'accepter, il ne nous sera pas interdit de corriger des points qui seraient inadaptés, de préciser, d'améliorer notre travail. Ce qui nous est interdit, en revanche, ce qui ne serait pas pardonnable, car cela contreviendrait à l'esprit de la loi que vous avez votée, ce serait l'immobilisme.

Naturellement, il est un point épineux, évoqué par M. Arthuis et par M. Sergent : le volet informatique de la réforme, dont il a beaucoup été et dont il sera certainement encore beaucoup question.

Le marché informatique ACCORD 2, dont tout le monde reconnaît la très grande complexité, a en effet subi un incident de procédure très sérieux du

fait de l'avis négatif rendu voilà un mois par la Commission spécialisée des marchés informatiques.

Le Gouvernement a demandé l'avis d'experts, en l'occurrence de quatre inspecteurs généraux, sur les suites à donner à ce marché et sur la meilleure solution technique, juridique et financière qui permettra de respecter le calendrier de la LOLF. Leur rapport est attendu dans les prochains jours.

Nicolas Sarkozy a eu l'occasion de rappeler mardi matin, devant l'Université des finances publiques, que, sur la base de cet avis, nous prendrons une décision très rapidement. Les parlementaires seront tenus informés de l'évolution de ce dossier, essentiel aux yeux du Parlement comme du Gouvernement.

Quoi qu'il advienne, mesdames, messieurs les sénateurs, l'objectif politique d'appliquer la LOLF dès 2006 ne sera pas remis en question. Même si mon propos peut vous paraître optimiste, l'informatique n'est qu'un outil, dont nous veillerons qu'il permette d'appliquer le cœur des fonctionnalités de la LOLF dans des conditions satisfaisantes dès 2006, quitte à développer ensuite une application plus complète. Pour parler plus clairement encore : nous attendions une Rolls, si l'on nous livre une C5 - et ce pourrait être pire -, nous ferons avec, et cela marchera. La LOLF sera appliquée et nous procéderons à des améliorations au fur et à mesure que nous le pourrons.

D'ailleurs, mesdames, messieurs les sénateurs, vous qui connaissez bien le monde de l'entreprise, pouvez-vous me citer un établissement qui aurait réussi à remodeler d'un seul coup tout son système d'information financière sans accroc ? L'Etat semble avoir eu la présomption d'y parvenir ; soit ! Mais nous devons certainement, en la matière, procéder par étapes, comme le bon sens nous le recommande, sur la base d'expérimentations. Néanmoins, l'objectif politique d'appliquer la LOLF dès 2006 ne sera pas remis en question.

Cette précision étant apportée - et elle était d'importance, puisqu'elle répondait à vos questions, mesdames, messieurs les sénateurs -, j'insisterai sur le fait que chacun d'entre nous, Gouvernement, Parlement, fonction publique, doit redoubler d'ardeur pour permettre à ce changement culturel majeur de se concrétiser dans les délais qui nous sont imposés. Je sais que vous partagez cet objectif, et le Gouvernement a besoin de vous pour l'aider à surmonter les difficultés, les conservatismes, pour l'aider à réaliser une montée en puissance sereine mais efficace, étape après étape. D'ici au mois de septembre 2005 et à l'examen du projet de loi de finances pour 2006, qui inaugurera cette réforme, nous ne devons perdre aucun instant dans la préparation très concrète de cette révolution.

Mesdames, messieurs les sénateurs, par la mise en œuvre de la LOLF, le Parlement, travaillant conjointement avec le Gouvernement, a voulu relever un défi : celui de la réforme. L'Etat compte fortement sur vous pour être, avec vous,

pour vous, et pour nos concitoyens, au rendez-vous. (Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.)

M. le président. En application de l'article 83 du règlement, je constate que le débat est clos.

LES PRÉCÉDENTS TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

- Rapport d'information de M. Alain Lambert, alors président de la commission des finances « Doter la France de sa nouvelle Constitution financière. Un préalable à la réforme de l'Etat », n° 37 (2000-2001) ;

- Rapport de M. Alain Lambert sur la proposition de loi organique, adoptée par l'Assemblée nationale, relative aux lois de finances, n° 343 (2000-2001) ;

- Rapport de M. Alain Lambert sur la proposition de loi organique, adoptée avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relative aux lois de finances, n° 413 (2000-2001) ;

- Rapport d'information de M. Jean Arthuis, président de la commission des finances : « Mise en œuvre de la LOLF : un outil au service de la réforme de l'Etat », n° 388 (2002-2003).

LA MAQUETTE PRÉSENTÉE PAR LE GOUVERNEMENT LE 21 JANVIER 2004 POUR LE BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT

ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT		Action de la France en Europe et dans le monde		Rayonnement culturel et scientifique		Français à l'étranger et étrangers en France					
AGRICULTURE, PÊCHE ET AFFAIRES RURALES			Agriculture, pêche et territoires ruraux		Forêt		Enseignement supérieur et recherche agricoles		Soutien des politiques de l'agriculture		
Aide publique au développement		Aide économique et financière au développement			Solidarité à l'égard des pays en développement						
Conseil économique et social		Conseil économique et social									
Culture		Patrimoines		Création		Transmission des savoirs et démocratisation de la culture					
Défense		Environnement et prospective de la politique de défense			Préparation et emploi des forces		Préparation et conduite des politiques d'armements		Gendarmerie nationale		Soutien de la politique de la
Ecologie et développement durable		Prévention des risques et lutte contre les pollutions			Gestion des milieux et biodiversité		Soutien aux politiques environnementales				
Engagements financiers de l'Etat		Charges de la dette de l'Etat (crédits évaluatifs)		Appels en garantie de l'Etat (crédits évaluatifs)		Remboursement et dégrèvements d'impôts (crédits évaluatifs)		Primes d'épargne		Majoration de rentes	Versement à la Caisse nationale d'allocations familiales
Enseignement scolaire		Enseignement scolaire public du premier degré		Enseignement scolaire public du second degré		Enseignement privé du premier et du second degré		Soutien de la politique de l'éducation nationale		Enseignement technique agricole	
Gestion et contrôle des finances publiques		Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local				Juridictions financières		Soutien des politiques économiques, financières et industrielles			
Justice		Justice administrative	Justice judiciaire	Administration pénitentiaire		Protection judiciaire de la jeunesse		Accès au droit et à la justice		Soutien de la politique de la justice et organismes rattachés	
Logement, aménagement et tourisme		Logement		Aménagement, urbanisme et ingénierie publique			Information géographique et cartographique		Tourisme	Soutien des politiques d'équipement	
Médias		Presse	Aide à l'audiovisuel public								
Mémoire et liens avec la nation		Liens entre la nation et son armée			Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant						
Outre-mer		Emploi outre-mer		Conditions de vie outre-mer		Intégration et valorisation de l'outre-mer					
Politique économique		Stratégie économique et financière			Régulation des activités économiques		Développement des entreprises		Statistiques et études économiques		Passifs financiers miniers
Politique territoriale de l'Etat		Administration territoriale		Vie politique, culturelle et associative			Soutien des politiques de l'intérieur				

POUVOIRS PUBLICS	Présidence de la République	Assemblée nationale	Sénat	Conseil constitutionnel	Haute Cour de justice	Cour de Justice de la République					
PREMIER MINISTRE	Direction de l'action du Gouvernement		Aménagement du territoire	Interventions territoriales de l'Etat							
Protection des populations	Sécurité civile										
Provisions	Provision relative aux rémunérations publiques			Dépenses accidentelles et imprévisibles							
Recherche et enseignement supérieur universitaire	Formations supérieures et recherche universitaire		Vie étudiante	Recherches scientifiques pluridisciplinaires		Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources		Recherche spatiale			
	Orientation et pilotage de la recherche	Recherche dans le domaine des risques et des pollutions		Recherche dans le domaine de l'énergie		Recherche industrielle	Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat		Recherche duale (civile et militaire)	Recherche culturelle et culture scientifique	
Régimes sociaux et de retraite	Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres		Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins		Régime social des mines		Régimes de retraite de la SEITA, de l'imprimerie nationale et divers				
Relations avec les collectivités territoriales	Concours financiers aux communes et groupements de communes			Concours financiers aux départements		Concours financiers aux régions		Concours spécifiques aux collectivités territoriales			
Santé	Santé publique et prévention		Offres de soins et qualité du système de soins		Drogue et toxicomanie		Gestion et évaluation des politiques de santé				
Sécurité	Police nationale										
Sécurité sanitaire	Veille et sécurité sanitaires		Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation								
Solidarité et intégration	Lutte contre l'exclusion	Accueil des étrangers et intégration		Actions en faveur des familles vulnérables		Handicap et dépendance		Protection maladie complémentaire	Egalité entre les hommes et les femmes	Gestion et évaluation des politiques sanitaires et sociales	
Sport et jeunesse	Sport	Jeunesse	Soutien à la politique du sport et de la jeunesse								
Transports	Stratégie en matière d'équipement		Routes	Sécurité routière	Transports terrestres		Passifs financiers ferroviaires		Transport fluvial et maritime	Météorologie	Transports aériens
Travail	Développement de l'emploi	Accès et retour à l'emploi		Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques			Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail			Gestion et évaluation des politiques d'emploi et de travail	
Ville	Rénovation urbaine		Equité sociale et territoriale et soutien			Allègements de charges sociales en zones urbaines sensibles					

NOMENCLATURE DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT : LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

ACTION EXTÉRIEURE DE L'ETAT	Action de la France en Europe et dans le monde	Rayonnement culturel et scientifique	Français à l'étranger et étrangers en France
-----------------------------	--	--------------------------------------	--

AGRICULTURE, PÊCHE ET AFFAIRES RURALES	Promotion de l'agriculture et du développement rural	Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés	Forêt	Soutien des politiques de l'agriculture
--	---	---	-------	---

AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT	Aide économique et financière au développement	Solidarité à l'égard des pays en développement (y compris aide alimentaire)
--------------------------------	--	---

CULTURE	Patrimoines	Création	Transmission des savoirs et démocratisation de la culture (y compris musées et diffusion de la culture scientifique)
---------	-------------	----------	--

DÉFENSE	Environnement et prospective de la politique de défense	Recrutement et formation du personnel	Armement nucléaire	Soutien de la politique de la défense
		Activité et soutien des forces	Armement conventionnel	

ÉCOLOGIE ET MAÎTRISE DES RISQUES	Prévention des risques et lutte contre les pollutions	Gestion des milieux et biodiversité	Soutien aux politiques environnementales	<i>Sécurité civile</i>	<i>Météorologie</i>	Prévention et contrôle des risques industriels
---	--	-------------------------------------	--	------------------------	---------------------	---

ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ETAT	Charges de la dette de l'Etat (crédits évaluatifs)	Appels en garantie de l'Etat (crédits évaluatifs)	Primes d'épargne	Majoration de rentes	Versement à la CNAF
----------------------------------	--	---	------------------	----------------------	---------------------

ENSEIGNEMENT SCOLAIRE	Enseignement scolaire public du premier degré	Enseignement scolaire public du second degré	Enseignement privé du premier et du second degré	Soutien de la politique de l'éducation nationale	Enseignement technique agricole	Vie de l'élève
------------------------------	---	--	--	--	---------------------------------	-----------------------

GESTION ET CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES	Comptabilité de l'Etat et du secteur public local	Assiette de l'impôt	Recouvrement fiscal	Admissions en non valeur et remboursements de trop perçus (crédits évaluatifs)	Soutien des politiques économiques, financières et industrielles
--	--	----------------------------	----------------------------	---	--

JUSTICE	Justice administrative	Justice judiciaire	Administration pénitentiaire	Protection judiciaire de la jeunesse	Accès au droit et à la justice	Soutien de la politique de la justice et organismes rattachés
---------	------------------------	--------------------	------------------------------	--------------------------------------	--------------------------------	---

MÉDIAS	Presse	Aide à l'audiovisuel public
---------------	--------	-----------------------------

MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION	Liens entre la Nation et son armée	Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant
---------------------------------	------------------------------------	---

OUTRE-MER	Emploi outre-mer	Conditions de vie outre-mer	Intégration et valorisation de l'outre-mer
-----------	------------------	-----------------------------	--

POLITIQUE ÉCONOMIQUE	Stratégie économique et financière	Régulation des activités économiques	Développement des entreprises	Statistiques et études économiques	Passifs financiers miniers	<i>Tourisme</i>	Dégrèvements pour promotion économique (crédits évaluatifs)
----------------------	------------------------------------	--------------------------------------	-------------------------------	------------------------------------	----------------------------	-----------------	--

POLITIQUE TERRITORIALE DE L'ETAT	Administration territoriale	Vie politique, culturelle et associative	Soutien des politiques de l'intérieur
----------------------------------	-----------------------------	--	---------------------------------------

POUVOIRS PUBLICS	Présidence de la République	Assemblée nationale	Sénat	Conseil constitutionnel	Haute Cour de justice	Cour de Justice de la République
------------------	-----------------------------	---------------------	-------	-------------------------	-----------------------	----------------------------------

PREMIER MINISTRE	Direction de l'action du Gouvernement	Organisation de la fonction publique, réforme de l'Etat et relations avec les citoyens	<i>Conseil économique et social</i>
------------------	---------------------------------------	---	-------------------------------------

PROVISIONS	Provision relative aux rémunérations publiques	Dépenses accidentelles et imprévisibles
------------	--	---

RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR	Formations supérieures universitaires	Vie étudiante	<i>Enseignement supérieur et recherche agricoles</i>	Ecoles du ministère de la culture	Ecoles du ministère de l'équipement	Ecoles du MINEFI	Ecoles du ministère de la défense
	Recherche universitaire	Autres recherches scientifiques et technologiques	Recherche spatiale	Orientation et pilotage de la recherche	Recherche dans le domaine de l'énergie	Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	Recherche dans le domaine des risques et des pollutions
	Recherche industrielle	Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat	Recherche duale (civile et militaire)	Recherche culturelle	Crédit d'impôt recherche (crédits évaluatifs)		

RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE	Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	Régime social des mines	Régimes de retraite de la SEITA, de l'Imprimerie nationale et divers
--------------------------------	--	---	-------------------------	--

RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	Concours financiers aux communes et groupements de communes	Concours financiers aux départements	Concours financiers aux régions	Concours spécifiques aux collectivités territoriales	Remboursements et dégrèvements législatifs d'impôts locaux (crédits évaluatifs)
--	---	--------------------------------------	---------------------------------	--	--

SANTÉ	Santé publique et prévention	Offres de soins et qualité du système de soins	Drogue et toxicomanie	Gestion et évaluation des politiques de santé
-------	------------------------------	--	-----------------------	---

SÉCURITÉ	Police nationale	<i>Gendarmerie nationale</i>
----------	------------------	------------------------------

SÉCURITÉ SANITAIRE	Veille et sécurité sanitaires	Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation
--------------------	-------------------------------	--

SOLIDARITÉ ET INTÉGRATION	Lutte contre l'exclusion	Accueil des étrangers et intégration	Actions en faveur des familles vulnérables	Handicap et dépendance	Protection maladie complémentaire	Egalité entre les hommes et les femmes	Gestion et évaluation des politiques sanitaires et sociales
---------------------------	--------------------------	--------------------------------------	--	------------------------	-----------------------------------	--	---

SPORT ET JEUNESSE	Sport	Jeunesse	Soutien à la politique du sport et de la jeunesse
-------------------	-------	----------	---

STRATÉGIE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	<i>Aménagement du territoire</i>	<i>Interventions territoriales de l'Etat</i>	<i>Soutien des politiques d'équipement</i>	<i>Aménagement, urbanisme et ingénierie publique</i>	<i>Information géographique et cartographique</i>
--	----------------------------------	--	--	--	---

TRANSPARENCE ET RÉGULATION DE L'ACTION PUBLIQUE	<i>Juridictions financières</i>	Autorités administratives indépendantes
---	---------------------------------	--

TRANSPORTS	Stratégie en matière d'équipement	Routes	Sécurité routière	Transports collectifs et ferroviaires	Passifs financiers ferroviaires	Transport fluvial	Transport maritime	Transports aériens
------------	-----------------------------------	--------	-------------------	--	---------------------------------	--------------------------	---------------------------	--------------------

TRAVAIL	Développement de l'emploi	Accès et retour à l'emploi	Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques	Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	Gestion et évaluation des politiques d'emploi et de travail	Prime pour l'emploi (crédits évaluatifs)
---------	---------------------------	----------------------------	--	--	---	---

URBANISME ET LOGEMENT	<i>Rénovation urbaine</i>	<i>Équité sociale et territoriale et soutien (y compris allègements de charges sociales en zones urbaines sensibles)</i>		<i>Soutien à la construction et à l'amélioration du logement</i>	<i>Politiques sociales du logement</i>
-----------------------	---------------------------	--	--	--	--

Missions interministérielles dès l'origine

Missions devenues interministérielles

Missions nouvelles

Nouveaux programmes

Programmes déplacés

LES PRINCIPALES MODIFICATIONS PROPOSÉES PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES

MAQUETTE LOLF - BUDGET GENERAL

Missions

	Avant	Après	<i>Ecart</i>
ministérielles	24	16	-8
interministérielles	8	15	7
total	32	31	-1

4 MISSIONS SUPPRIMÉES (MISSIONS MINISTÉRIELLES)

CES

PROTECTION DES POPULATIONS

LOGEMENT, AMÉNAGEMENT ET TOURISME

VILLE

3 Missions créées (missions interministérielles)

Urbanisme et logement

Stratégie de l'aménagement du territoire

Transparence et régulation de l'action publique

4 Missions ministérielles devenues interministérielles

Ecologie et maîtrise des risques (anciennement « Ecologie et développement durable »)

Sécurité

Travail

Relations avec les collectivités territoriales

15 Missions inchangées (9 ministérielles et 6 interministérielles)

Missions ministérielles	Missions interministérielles
Action extérieure de l'Etat	Aide publique au développement
Culture	Médias
Justice	Régimes sociaux et de retraite
Mémoire et liens avec la Nation	Sécurité sanitaire
Outre-mer	Solidarité et intégration
Politique territoriale de l'Etat	Sport et jeunesse
Pouvoirs publics	
Provisions	
Santé	

Programmes

	Avant	Après	<i>Ecart</i>
dans missions ministérielles	89	75	<i>-14</i>
dans missions interministérielles	37	70	<i>33</i>
total	126	145	<i>19</i>



 - 2 (suppression) + 11 (créations « pures ») + 10 (créations suite à « éclatement ») = + **19**

2 Programmes supprimés

Intitulé du programme	(Mission)
Allègements de charges sociales en zones urbaines sensibles	Ville
Transports terrestres	Transport

11 Programmes créés

Intitulé du programme	(Mission)
Prévention et contrôle des risques industriels	Ecologie et maîtrise des risques
Vie de l'élève	Enseignement scolaire
Organisation de la fonction publique, réforme de l'Etat et relations avec les citoyens	Premier ministre
Ecoles du ministère de la culture	Recherche et enseignement supérieur
Ecoles du ministère de l'équipement	Recherche et enseignement supérieur
Ecoles du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie	Recherche et enseignement supérieur
Ecoles du ministère de la défense	Recherche et enseignement supérieur
Crédit d'impôt recherche (crédits évaluatifs)	Recherche et enseignement supérieur
Prime pour l'emploi (crédits évaluatifs)	Travail
Autorités administratives indépendantes	Transparence et régulation de l'action publique
Transports collectifs et ferroviaires	Transports

8 Programmes scindés, aboutissant à 18 Programmes (soit + 10 Programmes)

Avant		Après	
(Mission)	Programme	Programme	(Mission)
(Agriculture)	Agriculture, pêche et territoires ruraux	Promotion de l'agriculture et du développement rural	(Agriculture)
		Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés	(Agriculture)
(Défense)	Préparation et emploi des forces	Recrutement et formation du personnel	(Défense)
		Activité et soutien des forces	(Défense)
(Défense)	Préparation et conduite des politiques d'armement	Armement nucléaire	(Défense)
		Armement conventionnel	(Défense)
(Gestion et contrôle des finances publiques)	Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local	Comptabilité de l'Etat et du secteur public local	(Gestion et contrôle des finances publiques)
		Assiette de l'impôt	(Gestion et contrôle des finances publiques)
		Recouvrement fiscal	(Gestion et contrôle des finances publiques)
(Logement, aménagement et tourisme)	Logement	Soutien à la construction et à l'amélioration du logement	(Urbanisme et logement)
		Politiques sociales du logement	(Urbanisme et logement)
(Recherche et enseignement supérieur universitaire)	Formations supérieures et recherche universitaire	Formations supérieures universitaires	(Recherche et enseignement supérieur)
		Recherche universitaire	(Recherche et enseignement supérieur)
(Transports)	Transport fluvial et maritime	Transport fluvial	(Transports)
		Transport maritime	(Transports)
(Engagements financiers de l'Etat)	Remboursement et dégrèvements d'impôts (crédits évaluatifs)	Remboursements et dégrèvements législatifs d'impôts locaux (crédits évaluatifs)	(Relations avec les collectivités territoriales)
		Admissions en non valeur et remboursements de trop perçus (crédits évaluatifs)	(Gestion et contrôle des finances publiques)
		Dégrèvements pour promotion économique (crédits évaluatifs)	(Politique économique)

15 Programmes déplacés

Intitulé	De	Vers
Enseignement supérieur et recherche agricoles	Agriculture, pêche et affaires rurales	Recherche et enseignement supérieur
CES	CES	Premier ministre
Gendarmerie nationale	Défense	Sécurité
Météorologie	Transports	Ecologie et maîtrise des risques
Sécurité civile	Protection des populations	Ecologie et maîtrise des risques
Juridictions financières	Gestion et contrôle des finances publiques	Transparence et régulation de l'action publique
Logement (<i>programme scindé en 2. Voir programmes modifiés</i>)	Logement, aménagement et tourisme	Urbanisme et logement
Tourisme	Logement, aménagement et tourisme	Politique économique
Soutien des politiques d'équipement	Logement, aménagement et tourisme	Stratégie de l'aménagement du territoire
Information géographique et cartographique	Logement, aménagement et tourisme	Stratégie de l'aménagement du territoire
Aménagement, urbanisme et ingénierie publique	Logement, aménagement et tourisme	Stratégie de l'aménagement du territoire
Rénovation urbaine	Ville	Urbanisme et logement
Equité sociale et territoriale et soutien	Ville	Urbanisme et logement
Aménagement du territoire	Premier ministre	Stratégie de l'aménagement du territoire
Interventions territoriales de l'Etat	Premier ministre	Stratégie de l'aménagement du territoire

LA NOUVELLE ARCHITECTURE DES LOIS DE FINANCES :

Transparence et lisibilité du budget de l'Etat pour moderniser la gestion publique

Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), le gouvernement a présenté, le 21 janvier 2004, les projets de normes comptables applicables à l'Etat et un projet de nouvelle nomenclature budgétaire. Celle-ci devrait figurer à titre indicatif dans le projet de loi de finances pour 2005 et constituer, à compter de la loi de finances pour 2006, le nouveau cadre de discussion et d'exécution du budget de l'Etat.

Le gouvernement a souhaité s'inscrire dans la démarche de concertation qui caractérise les travaux relatifs à la mise en œuvre de la LOLF depuis son origine, en consultant le Parlement.

Les principes qui ont guidé les choix de la commission des finances du Sénat dans ses prises de position reflètent une volonté constante de mettre en œuvre les deux principes au cœur de la démarche du législateur organique : le renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement, en rendant plus lisible et contrôlable le budget de l'Etat, et la modernisation de la gestion publique, en favorisant la responsabilisation des gestionnaires et la réforme des structures administratives.

La mise en place des objectifs et des indicateurs associés aux programmes constitue la prochaine étape, essentielle au succès de la réforme budgétaire, qui doit conduire des gestionnaires responsables à mettre en œuvre une stratégie orientée autour d'objectifs clairement identifiés et à rendre compte de leurs résultats.