

SÉNAT

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

COMPTE RENDU INTÉGRAL

Séance du mercredi 12 octobre 2005

(6^e jour de séance de la session)



SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. PHILIPPE RICHERT

1. **Procès-verbal** (p 5811).
2. **Mission d'information** (p 5811).
3. **Règlement définitif du budget de 2004.** – Discussion d'un projet de loi (p 5811).

Discussion générale : MM. Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement ; Philippe Marini, rapporteur général de la commission des finances.

4. **Rappels au règlement** (p 5816).

MM. Josselin de Rohan, Marc Massion, Jean Arthuis, le président.

5. **Règlement définitif du budget de 2004.** – Suite de la discussion d'un projet de loi (p 5817).

Discussion générale (*suite*) : MM. Jean Arthuis, président de la commission des finances ; Jean-Jacques Jégou, Philippe Dallier, Mme Marie-France Beauvils, M. Aymeri de Montesquiou, Mme Nicole Bricq.

M. le ministre délégué.

Clôture de la discussion générale.

Articles 1^{er} et 2 et tableau A. – Adoption (p. 5830)

Articles 3 et tableau B et 4 et tableau C (p. 5830)

MM. le président, Alain Lambert, le ministre délégué, le président de la commission des finances.

DÉBAT SUR LES CRÉDITS DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES (p 5831)

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial de la commission des finances.

PRÉSIDENTE DE M. ROLAND DU LUART

M. Jean-Guy Branger, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères.

MM. Philippe Douste-Blazy, ministre des affaires étrangères ; le président de la commission des finances, Adrien Gouteyron, rapporteur spécial.

MM. Yves Pozzo di Borgo, Aymeri de Montesquiou.

M. le ministre.

Clôture du débat.

DÉBAT SUR LES CRÉDITS DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE (p 5841)

MM. Joël Bourdin, rapporteur spécial de la commission des finances ; Gérard César, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques.

MM. Dominique Bussereau, ministre de l'agriculture et de la pêche ; le président de la commission des finances.

MM. Aymeri de Montesquiou, Jean Boyer.

M. le ministre.

Clôture du débat.

Suspension et reprise de la séance (p 5850)

PRÉSIDENTE DE M. PHILIPPE RICHERT

6. **Modification de l'ordre du jour** (p 5851).

MM. le président, Thierry Repentin.

7. **Règlement définitif du budget de 2004.** – Suite de la discussion et adoption définitive d'un projet de loi (p 5851).

DÉBAT SUR LES CRÉDITS DU MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION (p 5851)

MM. Yann Gaillard, rapporteur spécial de la commission des finances ; Philippe Nachbar, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles ; Louis de Broissia, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles ; Jacques Valade, président de la commission des affaires culturelles ; Jean Arthuis, président de la commission des finances.

MM. Renaud Donnedieu de Vabres, ministre de la culture et de la communication ; le président de la commission des finances.

Mmes Fabienne Keller, Catherine Morin-Desailly, M. Yves Dauge, Mme Marie-Christine Blandin.

M. le ministre.

Clôture du débat.

Adoption de l'article 3 et tableau B et l'article 4 et tableau C.

Articles 5 et tableau D, 6 et tableau E, 7 et tableau F, 8 et tableau G, 9 et tableau I et 10 à 13. – Adoption (p. 5870)

M. le président de la commission des finances.

Adoption définitive, par scrutin public, du projet de loi.

MM. le président, le ministre.

8. **Dépôt d'un projet de loi** (p 5873).

9. **Dépôt d'une proposition de loi organique** (p 5873).

10. **Dépôt de rapports** (p 5873).

11. **Dépôt de rapports d'information** (p 5873).

12. **Ordre du jour** (p 5874).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE M. PHILIPPE RICHERT

vice-président

M. le président. La séance est ouverte.

(La séance est ouverte à quinze heures.)

1

PROCÈS-VERBAL

M. le président. Le compte rendu analytique de la précédente séance a été distribué.

Il n'y a pas d'observation ?...

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

2

MISSION D'INFORMATION

M. le président. L'ordre du jour appelle l'examen de la demande présentée par la commission des affaires culturelles, tendant à obtenir du Sénat l'autorisation de désigner une mission d'information portant sur l'entretien et la sauvegarde du patrimoine architectural.

Il a été donné connaissance de cette demande au Sénat au cours de sa séance du 5 octobre 2005.

Je vais consulter le Sénat sur cette demande.

Il n'y a pas d'opposition ?...

En conséquence, la commission des affaires culturelles est autorisée, en application de l'article 21 du règlement, à désigner cette mission d'information.

3

RÈGLEMENT DÉFINITIF DU BUDGET DE 2004

Discussion d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, portant règlement définitif du budget de 2004 (n^{os} 1, 2).

Monsieur le ministre délégué, mes chers collègues, sur l'initiative de la commission des finances et de son président, la discussion traditionnelle du projet de loi de règlement est animée, cette année, d'un souffle nouveau puisque, afin de

respecter l'esprit de la LOLF – la loi organique relative aux lois de finances –, trois ministres « dépensiers » viennent aujourd'hui rendre compte au Sénat de leur gestion et enrichir nos débats par leur présence.

Au nom du président du Sénat, je remercie le Gouvernement d'avoir accepté le principe de cette innovation, qui permettra à chacun d'entre nous d'apprécier *in concreto* la mise en œuvre de l'autorisation budgétaire donnée par le Parlement.

Je vous rappelle qu'à l'issue de la discussion générale, au cours de la discussion des articles, lorsque nous aborderons les articles 3 et 4 relatifs aux dépenses ordinaires et en capital des ministères, nous aurons, selon la formule de M. le président de la commission des finances, Jean Arthuis, trois « débats sectoriels interactifs » portant sur les crédits successivement du ministère des affaires étrangères, du ministère de l'agriculture et de la pêche et du ministère de la culture et de la communication.

J'aurai l'occasion de rappeler, le moment venu, les modalités d'organisation de chacun de ces débats.

Dans la discussion générale, la parole est à M. le ministre délégué.

M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, nous sommes réunis, en ce début de session, pour examiner le projet de loi portant règlement définitif du budget de 2004.

Nous aurons débattu de ce projet de loi avant d'aborder l'examen du projet de loi de finances pour 2006 : nous serons donc en conformité avec les exigences de notre nouvelle « constitution financière », laquelle, depuis le 1^{er} janvier 2005, gouverne désormais nos travaux en matière budgétaire et nous conduit à préparer le prochain budget selon le nouveau format LOLF, avec des missions et programmes. Ce premier budget LOLF, c'est le projet de loi de finances pour 2006, dont nous discuterons dans quelques jours. Pour tout vous dire, je meurs d'impatience de me retrouver devant vous à cette occasion ! *(Sourires.)*

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Cette impatience est partagée !

M. Jean-François Copé, ministre délégué. Mais pour l'heure, en attendant ce moment, je salue l'initiative du Sénat, qui, en précurseur, sous l'impulsion du président de sa commission des finances, Jean Arthuis, a permis l'organisation de cette discussion selon la logique de la LOLF. Ce débat préfigure ainsi, deux ans avant la date prévue, ce que sera, dans ce nouveau cadre, la discussion du projet de loi portant règlement définitif.

Les « pères » de la LOLF ont en effet souhaité revaloriser la place du projet de loi de règlement et en faire, à l'avenir, un temps fort de la vie parlementaire.

C'est en effet l'occasion, pour le Parlement, non seulement de vérifier l'exécution chiffrée du budget, mais aussi d'évaluer l'efficacité de la dépense publique et la performance de l'administration, tout en disposant, dans le même temps, d'éléments sur le patrimoine de l'Etat.

Nous aurons ainsi un chaînage vertueux entre les projets annuels de performance, les PAP, qui sont les annexes explicatives du projet de loi de finances, et les rapports annuels de performance, les RAP, qui présenteront les résultats atteints et serviront de support à l'examen du projet de loi de règlement. Je ne sais s'il faut préférer les PAP aux RAP ni lequel de ces deux sigles est le plus « branché » ! (*Sourires.*)

M. Joël Bourdin. Question de génération ! (*Nouveaux sourires.*)

M. Jean-François Copé, ministre délégué. Quoi qu'il en soit, chacun comprend bien que, derrière ces sigles, se cache une innovation majeure dans la manière de traiter notre budget et de le présenter en toute transparence aux Français. En effet, chacun d'entre eux pourra désormais mesurer l'efficacité publique, en évaluant les résultats obtenus ministère par ministère, mission par mission ou programme par programme.

Les outils de cette réforme se mettent peu à peu en place. Nous venons de déposer les projets annuels de performance qui composent le projet de loi de finances pour 2006. Il nous faudra attendre l'année 2007 pour disposer des premiers rapports annuels de performance.

Le projet de loi de règlement est d'abord la photographie fidèle de la situation budgétaire du pays à la fin de l'exercice 2004. Il permet non seulement de mettre en valeur des atouts, notamment une totale maîtrise des dépenses de l'Etat, mais aussi de tirer des enseignements concernant les progrès à réaliser.

De ce point de vue, l'année 2004 a été une année très utile, notamment pour codifier, dans la LOLF, des outils de bonne gestion de l'exécution. Je pense notamment à la réserve de précaution ou à la règle de comportement, s'agissant de l'affectation des éventuels surplus fiscaux.

Le projet de loi de règlement est ensuite l'occasion de rappeler le cap que nous avons donné à notre politique de finances publiques. Si bons soient les résultats de l'année 2004, qui attestent une réduction du déficit budgétaire de 13 milliards d'euros, et ce grâce aux prévisions prudentes d'Alain Lambert, alors ministre délégué au budget, nous devons poursuivre nos efforts. En effet, la dégradation de nos finances publiques est structurelle : elle a été causée par la politique procyclique des années 1999 à 2001, qui a gaspillé les fruits de la croissance. Je reviendrai sur ce point dans un instant.

J'évoquerai en premier lieu la photographie de l'exécution budgétaire en 2004. Selon moi, celle-ci comporte deux principaux motifs de satisfaction.

Le premier motif de satisfaction tient à la stabilisation effective des dépenses de l'Etat, qui s'établissent à 283,6 milliards d'euros, soit 55 millions d'euros en deçà du plafond de l'autorisation voté par votre assemblée. Le Gouvernement a donc respecté les engagements pris, puisque les dépenses de l'Etat ont été strictement maîtrisées : en 2004, comme en 2003, par rapport au plafond de dépenses voté par le Parlement, il n'a pas été déboursé un euro de plus.

Il s'agit d'un premier élément concret sur lequel je souhaite insister. En effet, le fait d'atteindre cet objectif était très important pour trois raisons : d'abord, en raison du respect qui s'impose à l'égard de l'autorisation parlementaire ; ensuite, pour montrer aux Français que, dans un contexte économique difficile, les finances de l'Etat étaient tenues ; enfin, pour prouver à nos partenaires européens la crédibilité de nos engagements quant à la réduction des déficits publics. C'est ainsi que se construit la confiance !

La stabilisation des dépenses a été rendue possible grâce à la constitution précoce d'une réserve de précaution de 7 milliards d'euros : ainsi, 4 milliards d'euros de crédits initiaux et près de 3 milliards d'euros de crédits des gestions antérieures ont été mis en réserve.

J'ajoute que toutes ces opérations ont été conduites dans une totale transparence à l'égard du Parlement, qui a été préalablement informé de toutes ces décisions.

Le second motif de satisfaction est lié au fait que nous avons su gérer le rebond conjoncturel des recettes en 2004.

L'année 2003 avait été une année difficile, avec un repli des recettes fiscales de plus de 3 %. Les recouvrements de ces dernières avaient fait plus qu'accroître les effets de la chute de croissance qui s'est amorcée à la fin de l'année 2001 et qui a prolongé ses effets jusqu'à la fin de l'année 2003. La langueur de l'activité économique avait eu un impact mécanique sur le produit des recettes fiscales, qui accusait une moins-value de 9 milliards d'euros.

Dans ce contexte difficile, le Gouvernement a décidé de laisser jouer ce que les économistes appellent les « stabilisateurs automatiques ». Autrement dit, il a choisi de ne pas compenser les moins-values de recettes fiscales par des augmentations d'impôts ou des économies supplémentaires, afin de ne pas casser la dynamique de croissance. En effet, de telles mesures auraient eu un effet récessif, contraire à ce que l'on peut souhaiter en pareil cas.

Un tel choix a été payant puisque nous avons retrouvé en 2004 une activité économique favorable, avec une croissance annuelle de 2,3 %, et ce en dépit de la hausse des prix du pétrole en 2005. Nous restons ainsi dans le peloton de tête de la zone euro en termes de croissance.

Plus de croissance, c'est plus de recettes : la question est ensuite de savoir ce que l'on fait de ces recettes. Le Gouvernement a fait un choix simple et clair : la totalité des plus-values de recettes fiscales, qui s'élèvent au total à 9,2 milliards d'euros, a été affectée à la réduction du déficit. Nous avons pris cette décision, à laquelle je tenais personnellement, lorsque nous avons eu la confirmation, au mois de février dernier, du montant considérable de ces plus-values. J'ai considéré qu'il était important de prouver aux Français notre souci collectif de nous « bagarrer » contre le montant excessif de nos déficits et de nos dettes. Certes, il reste beaucoup à faire, mais je forme le vœu que, sur ce sujet, la Haute Assemblée s'associe à la détermination qui nous anime.

M. Philippe Marini, rapporteur général de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Nous vous soutiendrons, monsieur le ministre !

M. Jean-François Copé, ministre délégué. Je vous en remercie, monsieur le rapporteur général.

Tout oppose la gestion du rebond conjoncturel de l'année 2004 à l'épisode moins glorieux des années 1999 à 2000.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Ah ! L'héritage...

M. Jean-François Copé, ministre délégué. Les plus-values fiscales considérables,...

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Eh oui !

M. Jean-François Copé, ministre délégué. ... mais éphémères, liées à la bulle internet – comme toutes les bulles, celle-ci a éclaté, entraînant un ralentissement brutal de la croissance – ont alors été dilapidées en dépenses nouvelles et baisses d'impôts non financées, ce qui a provoqué, comme cela devait arriver, une dégradation structurelle et profonde de nos finances publiques liée au fait qu'il nous fallait assumer de nombreuses charges pérennes, parmi lesquelles figurent, en tête de peloton, les dépenses faramineuses engendrées par les 35 heures. (*Protestations sur les travées du groupe socialiste.*)

M. Michel Dreyfus-Schmidt. C'est une nouveauté dans votre bouche !

M. Jean-François Copé, ministre délégué. De 1998 à 2001, la précédente majorité avait bénéficié de plus de 70 milliards d'euros de plus-values de recettes fiscales : 55 % d'entre elles ont nourri des augmentations de dépenses pérennes, 30 % ont été consacrées à des baisses d'impôts non financées et 15 % seulement ont été affectées à la réduction du déficit sur la période.

M. Jean-Jacques Jégou. Cela ne règle pas le problème !

M. Jean-François Copé, ministre délégué. C'est dire que, dans ce domaine, il faut toujours être vigilant ! Si je fais cette évocation, ce n'est pas pour revenir sans cesse sur le passé, c'est pour nous remettre en mémoire cet épisode, afin de ne pas réitérer les mêmes erreurs.

M. Philippe Marini, rapporteur général. Très bien !

M. Jean-François Copé, ministre délégué. C'est d'ailleurs dans cet esprit que nous avons travaillé lorsque, en 2004, nous avons décidé d'affecter intégralement les plus-values de recettes fiscales à la réduction du déficit, réalisant ainsi, avec 13 milliards d'euros, la plus forte réduction du déficit budgétaire jamais enregistrée.

Je résume : nous avons pleinement maîtrisé la dépense depuis trois ans, conformément à ce qui avait été voté. Nos dépenses ont toutes été consacrées à financer des politiques publiques qui ont stimulé la croissance, et le retour de croissance ainsi obtenu, alors même que les taux des impôts ont diminué, a produit des recettes fiscales que nous avons consacrées à la réduction du déficit, en « bon père de famille ». Bref, c'est la gestion idéale, il faudrait agir ainsi tous les ans ! (*Exclamations ironiques sur les travées du groupe socialiste.*)

M. Jean-Jacques Jégou. Tout va bien ! C'est la méthode du docteur Coué !

M. Jean-François Copé, ministre délégué. Quels enseignements pouvons-nous tirer de l'exécution de ce budget ?

J'en vois deux. Il nous faut améliorer nos outils de pilotage de l'exécution budgétaire : c'est ce que nous avons fait. Il nous faut aussi poursuivre l'assainissement de nos finances : c'est dans cet esprit que je voudrais travailler avec vous.

L'année 2004 a permis d'améliorer la palette des instruments qui sont à notre disposition pour mieux gérer l'exécution budgétaire. Nous en avons au moins deux exemples : le premier concerne la réforme des modalités de la régulation budgétaire, le second, la nécessité de définir en amont une règle de comportement sur l'affectation des éventuels surplus fiscaux.

Sur la régulation budgétaire, nous avons travaillé très utilement tout au long de cette année, avec l'aide de MM. Lambert et Migaud, et des commissions des finances des deux assemblées. Après une large concertation, nous avons modifié notre constitution financière, la LOLF, afin de pouvoir répondre à des critiques récurrentes. Il était reproché aux gouvernements, quelle que soit d'ailleurs leur couleur politique, les annulations ou gels de crédits effectués dès le début du mois de janvier, dans une opacité totale et déresponsabilisante.

Il nous a paru utile de changer cette situation dont personne ne peut se satisfaire : ni le Parlement,...

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Bien sûr !

M. Jean-François Copé, ministre délégué. ... qui vote les crédits sans connaître les mesures de régulation, ni les ministres qui ne savent absolument plus à quel saint se vouer puisque ce genre de décision tombe, si j'ose dire, du ciel. Dans la vie quotidienne du ministre du budget, prendre ce genre de décision n'est pas le moment le plus agréable !

Nous avons donc modifié le dispositif avec l'appui du président et du rapporteur général de votre commission des finances, que je remercie. Nous avons prévu une information obligatoire des assemblées, dès le projet de loi de finances initial, sur les mesures envisagées par le Gouvernement pour respecter l'autorisation fixée par le Parlement. Nous avons aussi décidé de mettre en réserve de façon systématique, au sein de chaque programme, une part des crédits appelée tranche conditionnelle ou révisable. Le dispositif sera plus efficace, plus transparent et plus responsable, puisque les gestionnaires connaîtront, dès le 1^{er} janvier de chaque année, les crédits sur lesquels ils pourront compter à coup sûr.

Dans le projet de loi de finances pour 2006, nous mettons en œuvre cette modification de la LOLF. Je vous annonce, d'ores et déjà, que le pourcentage retenu est de 2 %, ce qui correspond à une mise en réserve nette de 4 milliards d'euros. Ce chiffre correspond à la moitié de ce que nous avons dû faire en 2005. Pour être complet, je précise que le taux sur les crédits hors rémunération a été fixé à 5 %, soit une tranche ferme de 95 % dès le 1^{er} janvier.

Sur la gestion des surplus fiscaux, il nous fallait progresser pour éviter de répéter les errements du passé. Dorénavant, la loi organique votée le 12 juillet dernier oblige le Gouvernement à préciser, à l'avance et en toute transparence, l'utilisation qu'il compte faire des éventuelles plus-values de recettes fiscales qui apparaissent en cours de gestion. En période de reprise économique, ce surplus de recettes est inévitable. Le sujet pourra ainsi être évoqué dans le débat.

La loi organique pose désormais une double exigence : l'information du Parlement au préalable et son information *a posteriori*, le Gouvernement devant naturellement rendre compte de la gestion des plus-values de recettes. Là encore, il s'agit d'un progrès très significatif des outils de pilotage de nos finances publiques.

La loi de finances pour 2006 est le premier exercice de mise en œuvre de ce dispositif. La règle de comportement budgétaire que nous vous proposons est détaillée dans l'article d'équilibre.

Le dispositif est simple : en cas de surplus, celui-ci doit être utilisé dans sa totalité pour réduire le déficit. Une seule exception est prévue, conformément aux engagements pris par le Premier ministre le 16 août dernier : les

éventuels surplus fiscaux sur les recettes pétrolières résultant de la hausse des prix seront restitués aux Français. L'Etat ne bénéficiera pas de « recettes d'opportunité ». C'est la raison pour laquelle, à la demande du Premier ministre, nous avons réuni avec M. Thierry Breton, une commission de transparence sur la fiscalité pétrolière présidée par M. Bruno Durieux. Elle doit rendre ses premières conclusions demain, jeudi 13 octobre. Nous en tirerons naturellement toutes les conséquences.

Je voudrais maintenant dire un mot rapide sur l'esprit dans lequel j'aborde nos prochaines échéances. Notre objectif central reste l'assainissement de nos finances publiques. Je me dois cependant de rappeler que ces dernières restent convalescentes.

Si la réduction du déficit budgétaire en 2004 est incontestablement une bonne nouvelle – dans notre histoire budgétaire, jamais le déficit ne s'est autant amélioré d'une année sur l'autre –, l'esprit de responsabilité qui me guide m'interdit tout triomphalisme qui serait de mauvais aloi alors que notre déficit budgétaire demeure à un niveau encore beaucoup trop élevé. La persistance de cette situation pose d'ailleurs un problème alors que le niveau des recettes reflète depuis 2004 une situation conjoncturelle moins défavorable qu'en 2003 et que, par ailleurs, le Gouvernement a stabilisé les dépenses de l'Etat en volume pour les années 2003, 2004, 2005 et 2006. Et ce n'est pas qu'un effet d'annonce ; la réalité en témoigne. Il faut maintenant passer à la vitesse supérieure.

Le déficit du budget de l'Etat est en réalité un déficit structurel, qui reflète un déséquilibre entre les recettes et les dépenses. Il y a à cela plusieurs explications.

Tout d'abord, les réformes de structure ont été insuffisantes à la fin des années quatre-vingt-dix. Il aurait fallu engager beaucoup plus tôt les réformes majeures que le pays attendait, notamment celles des retraites et de l'assurance maladie. Les décisions adéquates auraient dû être prises en période de croissance économique. Les prendre maintenant procède évidemment d'une sage décision, mais leur application est plus difficile.

Mme Nicole Bricq. On voit ce que ça a donné !

M. Jean-François Copé, ministre délégué. Ensuite, la politique budgétaire très expansionniste menée à la fin des années quatre-vingt-dix, avec des augmentations importantes de la dépense publique ou des baisses d'impôts non financées, a accru le processus de déficit structurel.

Enfin, les transferts importants de recettes de l'Etat au profit d'autres institutions publiques, qu'il s'agisse d'ailleurs de l'Europe, des collectivités locales ou de la sécurité sociale, ont naturellement aggravé le déficit structurel de l'Etat.

Je voudrais à cet égard rappeler que le déficit budgétaire prévu pour 2006 traduit une stabilisation par rapport à l'année 2005. Cette stabilité cache en réalité un effort de redressement important. Nous devons en effet prendre en compte l'augmentation mécanique des prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne et des collectivités locales – 3 milliards d'euros en 2006, contre seulement 700 millions en 2005 – ou la perte par l'Etat d'une recette de 3 milliards d'euros provenant de la caisse d'amortissement de la dette sociale. Celle-ci va cesser ses versements au budget général le 1^{er} janvier prochain. C'est donc près de 5 milliards d'euros qu'il nous a fallu trouver pour stabiliser ce déficit. Je me permets de livrer cet élément à votre

réflexion, mais nous aurons naturellement l'occasion d'en reparler lors de la discussion du projet de budget pour 2006. Vous voyez à quel point nous sommes partis de loin !

Face à cette situation contraignante pour l'Etat, notre stratégie comporte trois volets.

En premier lieu, nous avons développé une politique économique qui favorise l'emploi et améliore notre potentiel de croissance et, ce faisant, renforce le socle de ressources de l'Etat et des organismes sociaux. C'est le plan d'urgence pour l'emploi : si le taux de chômage baisse, nous aurons des recettes supplémentaires. Ce sont ensuite les mesures prises pour soutenir le pouvoir d'achat : la hausse du SMIC,...

Mme Nicole Bricq. Ce n'est pas vrai !

M. Jean-François Copé, ministre délégué. ... la revalorisation de la prime pour l'emploi, ou le déblocage de la participation. Ce sont enfin les mesures pour développer les investissements et l'attractivité du territoire. A cet égard, je vous donne rendez-vous lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2006...

Mme Nicole Bricq. Oui !

M. Jean-François Copé, ministre délégué. ... pour débattre de l'importante réforme de la taxe professionnelle, attendue depuis très longtemps.

En deuxième lieu, nous souhaitons renforcer nos exigences dans la maîtrise des dépenses publiques. Les dépenses prévues pour 2006 sont stabilisées en volume, cela pour la troisième année consécutive.

Mme Nicole Bricq. Le sujet, c'est 2004, pas 2005 ou 2006 !

M. Jean-François Copé, ministre délégué. Je vous proposerai de travailler ensemble pour aller vers une stabilisation de la dépense en valeur, ce qui constituera naturellement une avancée très importante.

En troisième lieu, l'effort de l'Etat doit désormais être partagé. C'est dans cet esprit que j'ai proposé d'instituer une conférence annuelle des finances publiques à laquelle pourraient participer des représentants des collectivités locales et de la sécurité sociale, afin de réfléchir à la manière de mieux maîtriser ensemble l'évolution des dépenses publiques et des impôts.

Pour conclure, je dirai que l'année 2004 a été indubitablement une bonne année budgétaire à la fois par les résultats atteints en matière de maîtrise de la dépense et de réduction du déficit et par les progrès réalisés, en termes de méthode, dans la gestion de l'exécution.

Ce projet de loi de règlement traduit les résultats d'une année prometteuse pour nos finances publiques, au cours de laquelle le Gouvernement, avec le soutien de la majorité de votre assemblée, a amorcé une politique qui correspond aux attentes des Français en termes de gestion publique. Aussi, mesdames, messieurs les sénateurs, je vous demande, au nom du Gouvernement, de bien vouloir, après en avoir débattu, approuver cet excellent projet de loi. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UC-UDF, 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 ministre,

mes chers collègues, les propos de M. le ministre ayant été très précis et, à mon sens, fort convaincants, mes propres remarques pourront être brèves.

Comme vous le savez, ce projet de loi de règlement marque une période de transition. A la suite de la discussion générale vont s'engager des débats thématiques par anticipation sur la logique de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.

Quoi qu'il en soit, et même sous le régime actuel, la loi de règlement est le moment de vérité budgétaire, de l'arrêté des comptes, c'est le moment d'apprécier en termes financiers et comptables la réalité de l'action gouvernementale.

Nous avons la chance d'examiner aujourd'hui une bonne année, grâce au rebond de l'activité économique et au redressement de l'élasticité des recettes fiscales à la croissance.

Les chiffres contenus dans le projet de loi nous donnent des sujets de satisfaction sur lesquels je me propose de revenir, sans taire naturellement les motifs d'inquiétude. La « bouffée d'oxygène budgétaire » de 2004 consécutive à l'augmentation des recettes fiscales n'a pas résolu, et de loin – mais comment aurait-il pu en aller autrement ? –, les problèmes de fond de nos finances publiques.

Au vu de ce constat, la discussion de la loi de règlement est l'occasion de tirer les leçons de l'année 2004 et de dresser des perspectives non seulement de politique budgétaire, mais aussi de méthode. Il s'agit de poursuivre l'objectif partagé par notre commission et le Gouvernement : l'assainissement financier de notre pays, c'est-à-dire la réapparition des marges de manœuvre destinées à nous permettre de mieux façonner l'avenir que nous ne le faisons actuellement avec un déficit et une dette d'une telle ampleur.

Parmi les sujets de satisfaction, il y a, il est vrai, une forte réduction – grâce vous en soit rendue, monsieur le ministre ! – du déficit budgétaire, réduction de l'ordre de 13 milliards d'euros, la plus forte constatée depuis vingt ans.

Parallèlement, ont été tenus les engagements pris à l'égard du Parlement : le montant des dépenses effectuées en 2004, soit 283,7 milliards d'euros, est exactement conforme au montant des crédits inscrits en loi de finances initiale.

Comment sommes-nous parvenus à ces résultats flatteurs ? Grâce à ce que je me propose d'appeler « les dividendes de la prudence ».

Mme Nicole Bricq. Oui !

M. Philippe Marini, rapporteur général. La prudence a prévalu lors de l'élaboration du projet de loi de finances pour 2004. Nous savons en effet que le taux de croissance a été estimé de façon particulièrement prudente et que, ajouté à l'amélioration induite de l'élasticité des recettes fiscales, cela est directement à l'origine des 9 milliards d'euros de recettes supplémentaires.

De façon très raisonnable, le gouvernement d'alors avait fait l'hypothèse d'une croissance de l'économie égale à la moyenne des prévisions des économistes que l'on a l'habitude de consulter, les économistes dits du consensus, soit 1,7 %, et c'est bien par rapport à cette prévision prudente que l'amélioration de la conjoncture a conduit à une exécution de la loi de finances sensiblement meilleure que prévu.

Monsieur le ministre, bien entendu, en ces temps de préparation de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, le Sénat, en particulier sa commission des finances, espère retrouver les mêmes marges de prudence, introduc-

tion possible à des plus-values de recettes fiscales, voire à des améliorations dans le financement de certaines fonctions de l'Etat. Nous le savons bien, lorsque l'on procède de manière inverse, avec des prévisions un peu trop volontaristes et des élasticités un peu soufflées, c'est le contraire qui se produit, à savoir des annulations de crédits et des nouvelles un peu négatives qu'il faut savoir gérer au fur et à mesure du déroulement de l'exercice.

Nous remarquons, et nous en sommes heureux, que, entre les ouvertures de crédits et les réalisations, l'exécution du budget pour 2004 fait apparaître une augmentation à notre sens vertueuse de la fraction que représentent les dépenses en capital, les dépenses d'investissement, tant civiles que militaires. En fin d'année, elles se trouvent au rendez-vous à un niveau, en proportion et en valeur absolue, sensiblement plus élevé que celui qui avait été prévu dans la loi de finances. Pour cela aussi, monsieur le ministre, le Gouvernement mérite des appréciations très élogieuses de la part de la commission des finances.

Cependant, et malgré ces appréciations, des motifs d'inquiétude persistent.

M. Jean-François Copé, ministre délégué. C'est bien dit !

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. Cela commençait pourtant bien !

M. Philippe Marini, rapporteur général. Il convient tout d'abord de se souvenir que le déficit structurel demeure au niveau de 3,5 % du produit intérieur brut : il est certes plus bas que les 4 % atteints en 2003 mais reste sensiblement plus élevé que la moyenne des autres pays de l'Union européenne, qui s'établit à 2,3 %.

Au demeurant, une analyse un peu plus fine montre qu'en Europe le déficit structurel est surtout le fait des Français et des Allemands. La moyenne des déficits structurels hors France et Allemagne est en effet très sensiblement inférieure à ceux de nos deux pays, qui, on le sait, connaissent une certaine crise de la gestion de leurs finances publiques, reflétant sans doute par là même une certaine crise de leurs modèles économiques et sociaux.

Par ailleurs, en dépit de la bonne tenue de la croissance en 2004, la France continue d'accuser un déficit primaire significatif, de l'ordre de 5,8 milliards d'euros. Dès lors, mécaniquement, l'endettement augmente de façon autonome, ce que les bas taux d'intérêt dont nous bénéficions encore occultent quelque peu. Nous sommes donc dans une situation qui pourrait assurément être beaucoup moins confortable, beaucoup plus préoccupante si l'évolution globale nous conduisait à devoir vivre avec un redressement de la courbe des taux d'intérêt, en particulier sur le long terme.

Ensuite, monsieur le ministre, nous avons observé – et c'est sans doute la seule petite critique que j'oserai en cet instant – que le Gouvernement n'a pas pu complètement résister, à la fin de 2004, à la tentation du pilotage du solde en fin d'exercice.

Vous savez l'attention que, comme la Cour des comptes, nous apportons à l'évolution des reports. Certes, vous avez respecté la norme dite du « zéro volume », mais il se pourrait que ce soit au moyen ou au prix d'un certain gonflement, par rapport à l'année précédente, des reports, ce qui pèse sur les dépenses de 2005. La régulation budgétaire pratiquée en fin d'exercice était bien nécessaire, la commission vous en donne acte, mais peut-être a-t-elle conduit à renvoyer à l'année 2005 les difficultés immédiates !

Mme Nicole Bricq. C'est sûr !

M. Philippe Marini, rapporteur général. C'est la crainte que l'on peut exprimer en observant, notamment, l'évolution des dotations du ministère de la défense, qui, d'une certaine manière – la Cour des comptes le rappelle également –, du fait de leur importance, ont servi de variable d'ajustement.

Vous me permettrez de citer la Cour des comptes, qui estime que cette gestion aboutit à reporter « l'assainissement réel des finances de l'Etat à plus tard, alors que la croissance de la fin 2004 pouvait offrir l'occasion d'une action plus en profondeur sur les dépenses, donc sur les déficits et sur la dette ».

Quoi qu'il en soit, et malgré ces aspérités habituelles dans la langue qu'utilise la Cour des comptes, reconnaissons ensemble, mes chers collègues, que le bilan tel qu'il est arrêté pour 2004 est globalement un bilan flatteur.

Quelles leçons tirer de tout cela pour l'avenir ? Il est tout à fait clair, monsieur le ministre, et vous le confirmez tout à l'heure, que l'on ne saurait différer davantage les ajustements de structure auxquels on est en mesure de procéder dès maintenant.

Au nom de la commission, nous nous sommes permis de rappeler, lors du débat d'orientation budgétaire, ce que signifient pour nous « les sept piliers de la sagesse budgétaire ». Aussi me permettrai-je, mes chers collègues, de renvoyer aux échanges que nous avons eus alors. Il est toutefois une question que je voudrais livrer à votre sagacité et, là aussi, nous partageons largement la réflexion de la Cour des comptes.

Monsieur le ministre, la règle du « zéro volume » est-elle suffisamment rigoureuse, est-elle suffisamment générale, son assiette est-elle suffisamment large ? En d'autres termes, lorsque l'on observe que l'augmentation des prélèvements sur recettes a été de plus de 50 % entre 1999 et 2004, ne devrait-on pas raisonner sur les dépenses de l'Etat au sens large, sur les dépenses au sens économique et non plus seulement au sens comptable du terme, bref, sur ce que l'on appelle aujourd'hui les dépenses de l'Etat, mais aussi sur les prélèvements sur les recettes de l'Etat ?

Comme nous l'avons observé au cours des derniers exercices budgétaires, il est clair que le seul respect de la règle du « zéro volume » n'est pas la réponse à toutes les préoccupations, même si, monsieur le ministre, il faut bien entendu vous donner acte de la ténacité avec laquelle vous vous y êtes tenu. Mais si l'on veut, par exemple, financer de manière saine des réductions d'impôt, ne faut-il pas aller plus loin dans la démarche ? Ne faut-il pas s'interroger sur les contreparties, qui pourraient prendre la forme d'une réduction effective des dépenses, qu'il s'agisse de prélèvements sur recettes, de dépenses fiscales nouvelles ou de dépenses de l'Etat au sens strict du terme ?

Seule une mise en œuvre résolue de la loi organique, notamment en matière de gestion des dépenses de personnel – rubrique dont la croissance aurait dépassé, selon la Cour des comptes, 3 % en 2004 –, permettra de parvenir à cette restructuration, à ce reformatage de l'action de l'Etat en fonction des résultats, c'est-à-dire de la performance. Chacun sait combien la commission des finances est attachée aux objectifs de la LOLF et à sa mise en œuvre pleine et entière.

Nous pensons que dorénavant, dès l'an prochain, mais encore davantage les années suivantes, la discussion du projet de loi de règlement sera non plus un exercice formel d'approbation des comptes, mais l'examen au fond de l'efficacité et de l'utilité des dépenses publiques. C'est la raison

pour laquelle, monsieur le ministre, je suggère que l'intitulé de ce texte soit à l'avenir modifié : il me semble que nous serions plus fidèles à l'esprit de la LOLF en débattant non plus d'un projet de loi « de règlement », mais, par exemple, d'un projet de loi « portant compte rendu de gestion de l'Etat et approbation des comptes de l'exercice n ». En effet, c'est bien le compte rendu de gestion qui va prendre le pas sur l'arrêté des « comptes comptables », si l'on veut bien m'autoriser cette expression.

Lorsque nous disposerons de batteries d'indicateurs comportant des valeurs prévisionnelles et des valeurs réelles, nos rapporteurs spéciaux, nos rapporteurs pour avis, l'ensemble de nos collègues qui s'intéresseront à ces sujets auront tous les moyens de poser des questions, de demander des justifications, d'exprimer des idées ou des commentaires sur l'exécution réelle des budgets, non seulement en termes chiffrés, mais aussi en termes d'appréciation qualitative, d'appréciation des performances obtenues par l'Etat grâce à l'argent public dont nous votons l'attribution.

Monsieur le ministre, voilà des perspectives bien inusuelles pour un modeste projet de loi de règlement. La présence en bon nombre de mes collègues me renforce dans l'opinion que nous sommes en train de voir se transformer les habitudes grâce à ce levier tout à fait exceptionnel que constitue la loi organique relative aux lois de finances. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UC-UDF ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

4

RAPPELS AU RÈGLEMENT

M. le président. La parole est à M. Josselin de Rohan, pour un rappel au règlement.

M. Josselin de Rohan. Monsieur le président, depuis quarante-huit heures, nous assistons dans la presse à une campagne contre le président de notre assemblée.

Je voudrais dire de la manière la plus ferme que cette campagne, au-delà des attaques personnelles indignes contre un homme que nous respectons, s'adresse à l'institution, et que nous la réprovoons.

Bien sûr, la vie politique expose au combat et à la critique ceux qui s'y engagent. Mais il y a des limites qu'il ne faut pas franchir. Aujourd'hui, à travers ces attaques, c'est la République qui est touchée, c'est la classe politique qui est visée. Nous ne pouvons pas rester impassibles devant une telle entreprise de destruction, et je demande que, tous, nous agissions pour faire comprendre à ceux qui sont derrière ces attaques que nous les réprovoons fortement. (*Bravo ! et vifs applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UC-UDF ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

M. le président. Je vous donne acte de vos propos, mon cher collègue.

Je pense que chacun ici ne peut que s'associer à votre indignation et s'engager à faire en sorte que le respect dû à la Haute Assemblée et sa place dans les institutions de la République soient assurés.

M. le président. La parole est à M. Marc Massion, pour un rappel au règlement.

M. Marc Massion. Mon intervention s'inscrit à la suite de celle de M. Josselin de Rohan.

Comme vous tous, mes chers collègues, nous avons pris connaissance de la campagne dans la presse menée à l'encontre du président du Sénat et, sur ce point, nous n'avons rien à ajouter à vos propos, monsieur de Rohan.

Je tiens toutefois à préciser que les attaques contre le président du Sénat auxquelles il est fait référence semblent provenir de ministres, de sénateurs de la majorité, mais en aucun cas de membres du groupe socialiste. (*Applaudissements.*)

5

RÈGLEMENT DÉFINITIF DU BUDGET DE 2004

Suite de la discussion d'un projet de loi

M. le président. Nous reprenons la discussion du projet de loi portant règlement définitif du budget de 2004.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. le président de la commission des finances.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Monsieur le ministre, mes chers collègues, comme M. de Rohan, je pense moi aussi que lorsque l'on s'attaque au président d'une institution, on s'attaque à l'institution elle-même, mais aussi à la République et à la démocratie. Je ne peux donc que m'associer à sa réprobation en condamnant celles et ceux qui croient rendre service au Sénat en agissant ainsi.

Il me semble, mes chers collègues, que la manière dont nous abordons aujourd'hui l'examen de ce projet de loi de règlement est de nature à donner une nouvelle image du débat parlementaire. Nous n'avons sans doute jamais été aussi nombreux en séance pour examiner un projet de loi de règlement et pour la première fois – c'est historique – les rapporteurs pour avis se sont inscrits dans cette discussion.

La discussion de la loi de règlement doit devenir un moment de vérité budgétaire où le Gouvernement rend compte de sa gestion et de sa performance de gouvernance. Nous sortirons alors de ce que certains pourraient qualifier de « gesticulation ».

Monsieur le ministre, la discussion de la loi de finances initiale constitue encore trop souvent un moment de communication, et il existe un décalage entre le discours qui accompagne le projet de loi de finances initiale et le projet de loi de règlement. Jusqu'à aujourd'hui, le projet de loi de règlement apparaissait comme une formalité totalement inutile. Seul, le ministre du budget exposait les difficultés qu'il avait dû surmonter pour réguler les dépenses et veiller à ce que le montant des dépenses autorisées par le Parlement ne soit pas dépasser, au prix de quelques contorsions parfois.

Mes chers collègues, je souhaite qu'à partir de maintenant nous consacrons le temps nécessaire aux lois de règlement et que nous invitions non pas seulement M. le ministre du budget, mais aussi les ministres gestionnaires – je n'ai pas dit « dépensiers » – à rendre compte de leur gestion, de telle sorte que nous comprenions pour quel motif certains d'entre eux n'ont pas atteint la performance sur laquelle ils s'étaient

engagés. Nous pourrions alors mettre « sous pression » l'Etat et ses services pour obtenir les résultats que nous attendons et engager enfin la réforme de l'Etat.

Monsieur le ministre, vous avez dit votre satisfaction d'avoir amélioré le solde budgétaire. A ce propos, M. le rapporteur général a fait mention des remarques formulées par la Cour des comptes, notamment au sujet des dépenses de la défense nationale.

La Cour des comptes a en effet constaté qu'à partir du mois de décembre 2004 des factures sont restées impayées, ce qui, bien sûr, vous a permis d'améliorer le solde budgétaire. Mais est-ce une pratique de bonne gestion que de ne pas honorer des factures pour un milliard d'euros émanant de petites et moyennes entreprises qui fournissent la défense nationale ? C'est là une pratique à laquelle il convient de renoncer.

Parmi les bons indicateurs de bonne gestion, monsieur le ministre, ne pourrait-on pas retenir la disparition des intérêts moratoires ?

Chaque fois que l'Etat explique à ses fournisseurs qu'il ne peut pas les payer immédiatement, il se met en position de faiblesse et, d'une manière ou d'une autre, il oblige ses représentants à engager des compromis pour respecter l'oukase budgétaire et le gel des crédits. Si l'on avait établi le bilan au 31 décembre 2004, les factures non payées seraient apparues comme une dette.

Aussi, monsieur le ministre, je souhaiterais que votre performance ne soit pas due à la suspension du paiement de ces factures. Les services ont été rendus, les armes ont été livrées, il n'est pas convenable qu'elles n'aient pas été payées. Au-delà de cet aspect, il s'agit du respect même de la loi de programmation militaire.

Mme Nicole Bricq. Eh oui !

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. On sait qu'il y avait un décalage de 800 millions d'euros sur la loi de finances précédente, nous en sommes déjà à 2 milliards d'euros de retard sur la loi de finances en cours et personne ne nous a dit comment nous allons pouvoir les combler. Cela fait partie des questions que nous devons pouvoir traiter à l'occasion de débats comme celui qui nous réunit aujourd'hui.

Ce débat préfigure ce que pourraient être demain les discussions non plus des « lois de règlement » mais des « lois de compte rendu de gestion ». Cela dit, la commission des finances tiendrait à ce que ces discussions aient lieu non pas à l'automne mais au mois de mai ou de juin pour tirer les conséquences de la gestion passée.

M. Jean-Jacques Jégou. Très bien !

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. On sait qu'en 2004 tout n'a pas été des plus simple.

M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement. Je l'ai dit !

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. En défendant une loi de finances rectificative qui portait sur 2004, vous avez été obligé de combler les insuffisances de la loi de finances initiale pour 2005, qui venait à peine d'être votée.

Donnons de la consistance à ces débats et faisons de l'examen de la loi de compte rendu de la gestion gouvernementale l'un des temps forts de la maîtrise de la dépense

publique et de la bonne gouvernance ! (*Applaudissements sur les travées de l'UC-UDF et de l'UMP, ainsi que sur certaines travées du RDSE et du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Jacques Jégou.

M. Jean-Jacques Jégou. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'an passé déjà, intervenant à cette tribune à l'occasion de l'examen du projet de loi portant règlement définitif du budget de 2003, j'avais souligné que cet exercice constituait un moment très important dans l'évaluation des résultats relativement aux choix opérés par l'Etat lors de l'élaboration de la loi de finances initiale. J'en vois le témoignage dans la présence d'un nombre important de nos collègues.

Comme l'a excellemment dit M. le président de la commission des finances, l'examen du projet de loi de règlement doit constituer dorénavant, avec la mise en place de la LOLF, l'élément central du pouvoir parlementaire en matière budgétaire. A terme, cet exercice offrira aux parlementaires la capacité de rapprocher, au sein de chaque mission de la LOLF et devant le ministre référent – si, bien sûr, il n'y a pas eu de remaniement ministériel entre temps –, les objectifs de leurs indicateurs de résultats.

Autrement dit, la loi de règlement sanctionnera clairement l'exécution budgétaire annuelle, en mettant en comparaison les résultats et le contrat qui aura, en quelque sorte, été signé avec le ministre lors du vote de la loi de finances initiale. De ce point de vue, la mise en place des indicateurs de performance et des objectifs permettra de faciliter grandement le débat ; M. le président de la commission a montré combien il était important de pouvoir faire ressortir la réalité.

Je remercie donc M. le président de la commission des finances d'avoir pris l'initiative d'organiser aujourd'hui les prémices d'un tel débat, qui sera fondé, contrairement à la loi de finances, sur des réalisations concrètes et non sur des prévisions.

L'évocation de ces prévisions me permet de revenir plus précisément au projet de loi portant règlement définitif du budget pour 2004. J'indique en passant que j'approuve le changement de nom proposé par M. le rapporteur général.

M. Philippe Marini, rapporteur général. Merci !

M. Jean-Jacques Jégou. Ce sont donc des prévisions réalistes qui ont offert au budget 2004, en cours d'exécution, un redressement aussi important.

Alors que la loi de finances initiale affichait un déficit prévisionnel de 55,1 milliards d'euros, le solde d'exécution s'établit aujourd'hui à moins 43,9 milliards d'euros. Bien sûr, comme M. le rapporteur général, je me félicite de ce que ce déficit ait été réduit en cours d'exécution de 10 milliards d'euros, toutefois, je demeure dubitatif comme lui, comme la Cour des comptes et comme nombre des membres de la commission des finances quant à la nature de cette réduction. Je ne voudrais pas que mon propos soit mal interprété, mais je dois dire que le groupe UC-UDF considère qu'un tel déficit est inacceptable ; les propos de la Cour des comptes sont parfaitement clairs sur ce point.

Cette évolution en cours d'exécution a été favorable, grâce principalement à une reprise soutenue de la croissance qui a permis d'engranger des recettes que nous n'attendions pas, en particulier du fait de l'élasticité importante de certaines d'entre elles.

Je tiens d'ailleurs à souligner que ce qui vaut pour le plus vaut pour le moins. Et encore une fois, je comprends que l'on puisse vouloir bâtir un projet de budget sur des

prévisions volontaristes – même si cela relève souvent de la méthode Coué –, mais cela est-il vraiment responsable de la part d'un gouvernement digne de ce nom, monsieur le ministre ?

Malheureusement, force est de constater que cette réduction de déficit est plus conjoncturelle que structurelle. Les dépenses ont été stabilisées en volume, mais, comme l'a dit M. le rapporteur général, est-ce suffisant ? Je ne le pense pas. Le déficit primaire a diminué mais il est toujours là – 5,8 milliards d'euros –, et le déficit structurel est trop important, même en période faste.

Plus graves encore sont les maquillages budgétaires, sur lesquels je ne reviendrai pas en détail puisque j'aurai l'occasion d'en traiter en tant que rapporteur pour avis du projet de loi de financement de la sécurité sociale ; je pense notamment – et je parle dans l'intérêt du Gouvernement, de la majorité et du pays tout entier – au transfert du déficit du budget annexe des prestations sociales agricoles, le BAPSA, qui a été pérennisé lors de la création du fonds de financement des prestations sociales agricoles, le FIPSA. En tant que membre du conseil de surveillance de cet organisme, je ne peux accepter un déficit qui s'élève aujourd'hui à 4,7 milliards d'euros, puisque, structurellement, le FIPSA enregistre 1,5 milliard d'euros de déficit par an sans que le Gouvernement s'en préoccupe.

Il existe d'autres sujets d'inquiétude : je pense au déficit de toutes les branches de la sécurité sociale et au déficit abyssal de l'UNEDIC, et je propose, même si ce n'est pas le sujet d'aujourd'hui, de regrouper toutes ces dépenses, qui forment en fait le bilan global de l'Etat.

Une réforme est donc indispensable, la maîtrise de la dépense n'étant pas satisfaisante. Tant que nous n'en prendrons pas acte, la dette continuera de se creuser : 1 100 milliards d'euros, n'est-ce pas suffisant ?

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. Sans compter la dette des retraites !

M. Jean-Jacques Jégou. Monsieur le ministre, il est inutile de se chamailler, ainsi que cela se produit habituellement, comme j'ai pu le constater depuis mon arrivée au Sénat ! En effet, je suis convaincu qu'il existe un moment de vérité et nous nous devons de reconnaître, aujourd'hui, que nous pouvons procéder autrement. Si nous restons sur les mêmes bases, nous ne nous en sortirons pas.

Par conséquent, au-delà des critiques, il importe d'émettre des propositions – je suis d'accord avec vous sur ce point, monsieur le ministre. Le groupe UC-UDF s'y emploiera, en particulier dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2006.

Je tiens enfin à féliciter notre rapporteur général pour la qualité de son travail et sa présentation pédagogique exemplaire qui a rendu compréhensible à la commission des finances et, aujourd'hui, à l'ensemble de nos collègues le sujet difficile que constitue le règlement définitif du budget de 2004. (*Applaudissements sur les travées de l'UC-UDF et de l'UMP, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

Mme Hélène Luc. Ce n'est pas de pédagogie dont les Français ont besoin !

M. le président. La parole est à M. Philippe Dallier.

M. Philippe Dallier. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, une loi de règlement procède traditionnellement aux constatations comptables et aux derniers ajustements de crédits permettant d'apurer la gestion budgétaire.

Elle permet également de faire le point de la situation financière de l'Etat, de rappeler les priorités affichées en loi de finances initiale, de vérifier si la hiérarchie effective de leur mise en œuvre a été conforme et de révéler les performances de l'action administrative.

La loi de règlement est donc souvent riche d'enseignements sur le passé, mais aussi sur l'avenir.

C'est particulièrement le cas du budget de 2004, qui se caractérise par une réduction du déficit budgétaire de 11,2 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale et de 13 milliards d'euros par rapport à l'année 2003, ce qui ne s'était pas produit depuis très longtemps, ainsi que cela nous vient de nous être rappelé.

A cet égard, il convient de saluer l'action du gouvernement de Jean-Pierre Raffarin, qui a su appliquer avec constance des principes de saine gestion auxquels le Sénat et, plus particulièrement, sa commission des finances sont très attachés. (*M. Josselin de Rohan applaudit.*)

La très forte réduction du déficit budgétaire en 2004 est d'abord le résultat de la maîtrise des dépenses de l'Etat, dont le montant de 283,7 milliards d'euros est inférieur au plafond qui avait été voté en loi de finances initiale.

Pour la deuxième année consécutive – voilà l'amorce d'une tendance –, le plafond voté par le Parlement a été rigoureusement respecté et la norme « zéro volume » a été appliquée, sans que soit remis en cause le financement des priorités gouvernementales, s'agissant en particulier de la loi de programmation militaire, de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure et de la loi d'orientation et de programmation pour la justice.

Cette stabilisation des dépenses en volume – en attendant la stabilisation en valeur que nous appelons tous de nos vœux – est devenue une constante des budgets de ces dernières années. Le groupe UMP se réjouit qu'elle soit poursuivie dans le cadre du projet de loi de finances pour 2006, comme cela a été le cas pour le projet de loi de finances pour 2005.

La seconde caractéristique marquante du budget de 2004 est la prudence des hypothèses économiques qui avaient été retenues lors de son élaboration.

Comme l'a très bien souligné notre rapporteur général, Philippe Marini, cette prudence initiale a permis de dégager d'importantes plus-values de recettes fiscales avec le rebond de la croissance en 2004.

L'affectation des 10 milliards d'euros de recettes supplémentaires à la réduction du déficit budgétaire constitue la troisième caractéristique de ce budget.

Cette décision, courageuse – il faut le souligner – et responsable, tranche avec les pratiques observées entre 1997 et 2002 et doit, là encore, être mise au crédit du Premier ministre d'alors, Jean-Pierre Raffarin, et de son ministre délégué au budget. (*Exclamations sur les travées du groupe socialiste.*)

M. Josselin de Rohan. Très bien !

M. Philippe Dallier. L'exécution de la loi de finances initiale pour 2004 est donc riche d'enseignements pour l'avenir.

La stabilisation des dépenses ouvre la voie aux ajustements de structure et à la réforme de l'Etat, que le groupe UMP du Sénat appelle de ses vœux.

Ce n'est qu'ainsi que nous pourrions véritablement assainir nos finances publiques, comme l'a très bien souligné le rapporteur général. Il n'est pas nécessaire, mes chers collègues, de vous rappeler que la dette publique dépasse aujourd'hui les 1100 milliards d'euros !

A cet égard, notre groupe tient à saluer la volonté du gouvernement de Dominique de Villepin de continuer à rénover les pratiques budgétaires, en renforçant notamment la sincérité des lois de finances.

Vous avez annoncé plusieurs mesures en ce sens, monsieur le ministre, lors de la remise au Premier ministre, le 16 septembre dernier, du rapport au Gouvernement sur la mise en œuvre de la LOLF, par nos collègues parlementaires Alain Lambert et Didier Migaud.

Ces derniers nous suggèrent de consacrer un temps substantiel à l'examen du projet de loi de règlement car, selon eux – et nous partageons cet avis –, le débat sur ce texte a vocation « à sortir du cercle étroit dans lequel il est confiné aujourd'hui, autour du seul ministre chargé du budget ».

L'initiative prise par la commission des finances va dans ce sens.

Elle permettra, tout à l'heure, au ministre des affaires étrangères, au ministre de l'agriculture et de la pêche et au ministre de la culture et de la communication de rendre compte de l'exécution de leur budget en 2004, en attendant de pouvoir rendre compte de la gestion de leurs programmes et de la fiabilité des résultats affichés dans le cadre de la nouvelle constitution financière de l'Etat.

Cette initiative de la commission des finances contribuera à renforcer la responsabilité collégiale des ministres, dans l'esprit de la LOLF.

Le développement d'une gestion orientée vers les résultats devrait également accroître l'intérêt de la loi de règlement, non seulement pour les membres de la commission des finances, nombreux aujourd'hui dans l'hémicycle, mais aussi pour l'ensemble des sénateurs, car notre responsabilité dans ce domaine est bien collective.

La LOLF vise à placer la loi de règlement au cœur du débat budgétaire, en la transformant en un véritable outil de contrôle et d'évaluation des politiques publiques, pour permettre aux parlementaires d'évaluer la performance des administrations et de fixer de nouveaux objectifs.

Le groupe UMP souhaite que le Sénat utilise pleinement cet outil pour faire vivre la LOLF et réaffirmer sa volonté de réformer les structures de l'Etat afin de rendre ce dernier plus performant et de lui permettre de retrouver des marges de manœuvre durables pour investir et préparer l'avenir.

La LOLF est certes le « levier » de la réforme de l'Etat, mais elle ne peut remplacer la volonté politique.

C'est dans cet esprit, mes chers collègues, que le groupe UMP votera le projet de loi soumis à notre assemblée. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UC-UDF, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

M. le président. La parole est à Mme Marie-France Beaufils.

Mme Marie-France Beaufils. Monsieur le président de la commission des finances, vous avez souhaité que ce débat sur le projet de loi portant règlement définitif du budget de 2004 soit l'occasion d'anticiper les conditions de discussion dans la forme induite par la mise en œuvre de la LOLF.

Je suis plus intéressée, pour ma part, avec les membres du groupe communiste républicain et citoyen, par une analyse de la gestion budgétaire des affaires de l'Etat, afin de savoir si cette dernière a apporté, ou non, une réponse adaptée aux besoins de nos compatriotes.

Le constat est clair : les plus-values fiscales enregistrées – elles ont d'ailleurs été sous-évaluées dans la loi de finances rectificative pour 2004 – ont contribué à la réduction du déficit.

Mais force est de constater que les besoins sociaux, eux, ne sont malheureusement pas en situation d'être satisfaits.

Il est vrai que, lors de la présentation du projet de loi de finances rectificative, vous aviez souligné, monsieur le ministre, votre volonté de maintenir la stabilité des dépenses de l'Etat d'une année sur l'autre, comme vous venez de le rappeler.

C'est d'ailleurs pour cette même raison que, dès le vote du projet de loi de finances pour 2005, vous avez estimé nécessaire d'effectuer une « mise en réserve » de quelque 4 milliards d'euros et que vous venez d'annoncer que vous souhaitiez faire de même dans le cadre du projet de loi de finances pour 2006.

Ce gel de crédits – ils ont pourtant été votés par la majorité de la représentation nationale – se traduit en fin de compte par une annulation pure et simple, ce qui est devenu votre habitude. C'est en effet suivant le dogme de la gestion discrétionnaire des crédits votés par le Parlement que votre gouvernement a mis en œuvre le budget pour 2004, puis le budget pour 2005.

Dès lors, quel rôle peut jouer le Parlement ? Quel est son sens ?

Constitutionnellement, nous devrions être capables d'agir pour que les choix exprimés par nos compatriotes trouvent leur concrétisation dans les lois de finances et dans la manière dont sont gérées les affaires publiques. Or, malgré les déclarations d'intention plus ou moins solennelles sur le rôle du Parlement, tout se passe comme si le pouvoir des parlementaires était toujours plus réduit.

Cette loi de règlement n'échappe pas à ce constat.

Une fois encore, c'est un volume non négligeable de crédits qui sont reportés sur l'année 2005, notamment certains engagements de l'Etat dans le cadre des contrats de plan Etat-région, tandis que d'autres crédits sont annulés, malgré le vote émis par le Parlement.

Mais revenons sur les choix qui ont guidé la loi de finances initiale pour 2004 et sur leurs effets.

Il s'agissait pour votre gouvernement de poursuivre dans la voie de l'austérité budgétaire, en soumettant les choix opérés aux critères de convergence liés à la construction européenne et fondés, entre autres, sur la maîtrise des déficits publics, ce qui se traduisait par la mise en déclin de la dépense publique.

Lors du référendum de mai dernier sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe, c'est de manière largement majoritaire que les électeurs ont rejeté la conception de la construction européenne qui leur était proposée.

Les Français savent en effet que ces choix ont des conséquences lourdes pour les populations les plus modestes.

Lors de l'examen de la loi de finances rectificative pour 2004, mon collègue Thierry Foucaud déclarait :

« Pour la grande majorité des habitants de notre pays, ces dernières années ont été marquées avant tout par une précarisation renforcée des conditions de vie, parce que les politiques menées en matière d'emploi ont accordé la priorité aux seules attentes des entreprises et, plus précisément, du MEDEF.

« Des efforts ont été exigés du plus grand nombre, qu'il s'agisse des prélèvements sociaux, de la remise en cause des garanties collectives, ou encore de la réalité des aides publiques à la population.

« C'est ainsi que le pouvoir d'achat des Français diminue. C'est si vrai, monsieur le ministre, que votre prédécesseur avait estimé nécessaire d'inviter les grandes surfaces à diminuer leurs prix. Mais, parallèlement, les charges, notamment en ce qui concerne les logements, sont en constante augmentation, et un salarié payé au SMIC a de plus en plus de difficultés à faire vivre sa famille. »

Des études récentes sont venues corroborer cette analyse. Ainsi, si l'on se réfère aux statistiques disponibles en matière de prix à la consommation, la seule lecture de l'indice INSEE pourrait laisser croire que l'inflation est relativement maîtrisée.

Mais le principal défaut de cet indice est qu'il est de plus en plus éloigné de la réalité des dépenses réellement supportées par les ménages.

Depuis l'introduction de l'euro, en 1999, les prix ont globalement progressé de 14 % environ. Nombreux sont d'ailleurs les consommateurs qui constatent que l'introduction de la monnaie unique a sensiblement relevé le prix de bien des produits et le tarif de nombre de prestations.

Mais si l'on considère d'autres dépenses, l'augmentation est encore plus importante. Ainsi, elle atteint 20 % pour les dépenses liées au logement : la hausse des loyers a été largement encouragée par les dispositifs incitatifs au développement des investissements immobiliers ; viennent s'y ajouter les charges, notamment énergétiques. Le pourcentage est identique pour les dépenses relatives à l'usage d'un véhicule automobile, liées à la hausse du prix du pétrole. Le renchérissement atteint même 23 % en ce qui concerne les dépenses de santé.

En outre, l'annonce toute récente de la hausse des tarifs de consommation de gaz naturel, que GDF souhaite officialiser à hauteur de 13 %, accentuera encore la progression du coût des services aux particuliers dans notre pays.

La dégradation organisée de la qualité des prestations prises en charge par le régime général de protection sociale a conduit à une très sensible majoration du coût de l'ensemble des cotisations volontaires et complémentaires.

De plus, la structure budgétaire des ménages a évolué. Aujourd'hui, nous ne disposons que de peu d'éléments sur les conséquences monétaires de l'augmentation sensible de l'usage des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Or, elles ne sont pas dépourvues d'incidences sur la situation des familles.

En la matière, ce n'est pas la table ronde récemment tenue sur le coût des services d'assistance technique qui fera illusion. Chacun sait que certaines prestations de téléphonie demeurent largement surfacturées.

Se loger, se chauffer, s'éclairer, se soigner, se déplacer, s'informer ou communiquer coûtent de plus en plus cher et pèsent toujours plus dans le budget des ménages.

Cette loi de règlement est l'occasion de faire un « état des lieux » de la situation de notre pays et de ses habitants.

Or, le constat montre clairement que, dans son exécution, le budget de 2004 n'apporte pas de réponse aux attentes fortes en matière de pouvoir d'achat des ménages.

La situation des comptes publics en 2004 est marquée, quant à elle, par une sensible majoration du niveau des recettes fiscales. Elle atteint en effet plus de 9 milliards d'euros, ce qui représente – il faut tout de même le rappeler – l'équivalent de 60 milliards de francs !

Vous affectez cette somme, de manière exclusive, à la réduction du déficit annoncé en loi de finances initiale, comme en loi de finances rectificative. Comme s'il s'agissait de se montrer docile avec les acteurs des marchés financiers, vous choisissez une nouvelle fois de donner un signe aux détenteurs de titres obligataires en procédant sans cesse à de nouvelles émissions pour couvrir les frais de votre politique.

Cependant, compte tenu de la situation dégradée des comptes sociaux – s'agissant tant de la sécurité sociale que de l'assurance chômage –, le cumul du déficit de l'Etat avec les déficits sociaux porte le déficit public au-delà de la fameuse barre des 3 % du PIB, sacro-saint critère de l'orthodoxie libérale, selon la version de Maastricht et de l'Union économique et monétaire.

Cette fameuse norme de la construction européenne a-t-elle encore un sens ? On peut se le demander.

Le critère des 3 % ne serait-il pas finalement agité comme un épouvantail pour justifier le recul de la dépense publique, le déclin de la présence de l'Etat dans la vie de la nation, le remodelage social en faveur des plus riches et des grosses entreprises qui alimentent idéologiquement votre politique ?

Quand on sait que le plus grand des pays du monde capitaliste, les Etats-Unis, se moque parfaitement du niveau de son déficit public, de sa dette publique et de son déficit commercial dès lors que cela contribue à la croissance de l'activité, on se demande presque pourquoi les argentiers européens continuent de poursuivre dans cette voie.

L'imposition des critères de convergence définis par le traité de Maastricht et repris dans le projet de Constitution européenne, donc validés par ceux qui l'ont soutenu à l'époque, a été battue en brèche par le vote des Français au printemps dernier, mais elle continue de peser sur la définition des orientations et des choix budgétaires.

Ce sont là pourtant des orientations récessives, dépressives, qui aboutissent, à l'expérience, au résultat inverse de celui qui avait été annoncé.

Ainsi, malgré une timide reprise de l'activité, la croissance se situe finalement aux alentours de 2,3 % pour l'ensemble de l'année 2004 et va de nouveau s'affaïsser en 2005, puisqu'il faut nous attendre à un taux finalement proche de 1,5 %.

Le même niveau de déficit est prévu pour l'exercice 2006, dans les termes de la loi de finances initiale ; il est d'ailleurs associé à une prévision de croissance proche de celle qui a été observée pour l'année 2004. Cependant, là encore, on ne peut qu'être dubitatifs quant à la consistance de ces prévisions de croissance.

Mais revenons à la loi de règlement et à la majoration des recettes fiscales de plus de 9 milliards d'euros au regard de la loi de finances initiale.

Le premier impôt qui voit croître son rendement de manière sensible est l'impôt sur les sociétés. Le montant de la plus-value constatée, proche de 7 milliards d'euros, est d'un niveau jamais atteint.

Lors de la précédente législature, mes chers collègues de la majorité, vous n'aviez pas de mots assez forts pour critiquer les plus-values fiscales « cachées », ce que l'on appelait la « cagnotte fiscale ». La plus-value constatée n'a d'ailleurs jamais atteint ce niveau puisque, pour mémoire, près de 7 milliards d'euros cela fait plus de 45 milliards de francs.

Monsieur le rapporteur général, vous écrivez dans votre rapport – vous l'aviez déjà indiqué en commission des finances – que « cette sous-estimation des plus-values d'impôt sur les sociétés vient de la difficulté à prévoir correctement les recettes de cet impôt ».

Vous reconnaissez toutefois que, « certes, les bonnes rentrées de cet impôt étaient connues dès le versement du deuxième acompte, c'est-à-dire dès le mois de juin ».

M. Philippe Marini, rapporteur général. J'aime bien les sous-estimations !

Mme Marie-France Beaufils. « Cependant, » – ajoutez-vous – « l'objectif de la loi de finances initiale pour 2004 ne pouvait être atteint avant le versement du quatrième acompte, qui a lieu au mois de décembre de chaque année. Bien que ce dernier ait toujours été supérieur à 5 milliards d'euros dans les années récentes, le Gouvernement a choisi d'être prudent et de ne pas faire une prévision de plus-value qui aurait pu devoir être revue à la baisse. »

Pour être claire, pour vous, lorsqu'une loi de finances néglige de prévoir une majoration sensible des recettes de l'impôt sur les sociétés, c'est de la prudence quand le gouvernement correspond à vos choix politiques et c'est de la falsification quand le gouvernement est d'une autre obédience !

M. Philippe Marini, rapporteur général. Madame Beaufils, me permettez-vous de vous interrompre ?

Mme Marie-France Beaufils. Je vous en prie, monsieur le rapporteur général.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur général, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Philippe Marini, rapporteur général. Permettez-moi de rappeler, sans esprit de polémique, qu'en 1999 ce qui était en cause, c'était la transparence de l'action gouvernementale. C'est en effet très tard dans l'année que le ministre de l'époque, Christian Sautter, a divulgué le vrai niveau des recettes. Il a attendu alors que les données apparaissent très probables, voire certaines, notamment selon nos propres calculs.

En 2004, à l'inverse, le ministre du budget a indiqué rapidement – il l'a d'ailleurs rappelé dans son intervention –, dès le premier trimestre de l'année, que les recettes réelles seraient sensiblement supérieures aux recettes prévisionnelles de la loi de finances.

Il n'a donc pas attendu. Il ne s'est pas fait prier, si je puis dire. Il a, de sa propre initiative, révélé en cours d'année des informations qui nous ont permis de nous rapprocher de la réalité budgétaire, exprimée dans la loi de finances rectificative. Pour plusieurs raisons de nature technique, qui figurent dans le rapport de la commission, le montant de

a plus-value est passé de 7,5 milliards d'euros à 9 milliards d'euros, sans que cela doive susciter des critiques particulières à l'égard du Gouvernement.

M. le président. Veuillez poursuivre, madame Beauflis.

Mme Marie-France Beauflis. Cela ne change rien sur le fond de mon analyse de la loi de règlement. Cela n'apporte pas d'éléments supplémentaires permettant, lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative, de donner de nouvelles orientations à la loi de finances initiale.

Le décalage atteint, je le répète, pratiquement 7 milliards d'euros. La question est de savoir ce que cela traduit.

La hausse du produit de l'impôt sur les sociétés est la démonstration de la hausse des profits des entreprises assujetties, donc de leur bonne santé financière.

Certaines mesures fiscales prises ces dernières années ne sont pas sans conséquences sur le rendement de l'impôt. M. Mercier lui-même avait montré comment l'allègement de la part salaire de la taxe professionnelle avait alimenté l'impôt sur les sociétés.

La suppression de la part taxable des salaires au titre de la taxe professionnelle ou les allègements de cotisations sociales patronales conduisent, en théorie, à une majoration du tiers du produit de l'impôt. Ainsi, une exonération de 18,9 milliards d'euros au titre des cotisations sociales devrait se traduire par une majoration de 6,3 milliards du rendement de l'impôt sur les sociétés.

Mais la hausse des profits « d'abord et avant tout » ne profite ni à l'emploi – 2004 a été une des pires années en la matière – ni au pouvoir d'achat des salariés. Les gains de productivité et la croissance alimentent les débats des assemblées générales ordinaires d'actionnaires quand il s'agit de fixer la hauteur du dividende ; ils ne nourrissent manifestement pas les négociations salariales annuelles dans les entreprises.

D'ailleurs, cette manière de « partager les fruits de la croissance » est encouragée au plus haut niveau.

Vous faites un effort pour majorer la prime pour l'emploi, pour encourager le développement du travail à temps partiel, lequel favorise la pratique des bas salaires de par la ristourne dégressive. Ces mesures qui, au demeurant, amputent largement le budget de l'Etat, ne sont pas sans conséquences sur l'impôt sur les sociétés.

Qu'en est-il des autres impôts ? Il suffit de lire le texte de présentation du projet de loi pour comprendre les processus en cours.

S'agissant de l'impôt sur le revenu, il nous est dit : « A législation constante » – la législation de 2003 –, « le produit de l'impôt sur le revenu progresse de 4,3 % contre 4,5 % en 2002, évolution essentiellement imputable à la progression des revenus imposables et au dynamisme des plus-values immobilières réalisées en 2004. »

En termes clairs, cela signifie que ce sont les revenus non salariaux qui ont vu leur assiette progresser en 2004.

La hausse du produit de la TVA, toujours à législation constante, traduit l'impact limité des mesures de relance de la consommation et enregistre l'augmentation du prix de certains produits importés, notamment du pétrole et de ses dérivés, dont le prix a commencé de s'envoler à la fin de l'année 2004.

Quant à la stagnation du produit de la TIPP, outre qu'elle traduit l'effet diesel et le rajeunissement relatif du parc automobile de notre pays, on peut espérer qu'elle atteste aussi d'un moindre recours à l'automobile par les particuliers.

Les éléments publics en la matière révèlent un nouveau tassement du produit de la taxe cette année, ce qui ne sera pas sans conséquences sur les financements des transferts de compétences aux conseils généraux et, surtout, aux conseils régionaux.

De fait, tout atteste que l'embellie des recettes fiscales constatée en 2004 ne fait que traduire les évolutions profondes de la situation sociale et économique.

Dans un pays de bas salaires, de chômage massif – 10 % de personnes sans emploi étaient officiellement recensées à la fin de 2004 –, de précarisation forcée des conditions de travail et d'emploi, si la situation financière des entreprises apparaît florissante, il n'en est pas de même de celle de la grande masse des habitants de ce pays.

Or un pays où il vaut mieux être actionnaire ou propriétaire immobilier que salarié ou locataire est un pays qui ne peut durablement développer ses potentiels et, par voie de conséquence, connaître la croissance économique, le développement de l'emploi et la réduction dynamique de ses déficits.

Avec la loi de finances de 2004, vous aviez privilégié la satisfaction de la rente au détriment de la satisfaction des besoins sociaux : cette loi de règlement l'atteste de manière spectaculaire.

J'en viens à présent au volet des dépenses, d'autant qu'il est question de donner un caractère nouveau à l'examen des lois de règlement, en appliquant par anticipation la loi organique.

Pour vous, *a priori*, la dépense publique est mauvaise.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. Non ! C'est l'abus qui est mauvais !

M. Philippe Marini, rapporteur général. Nous souhaitons simplement qu'elle diminue !

Mme Marie-France Beauflis. C'est ainsi que je le ressens après avoir écouté l'ensemble de vos déclarations et je vais vous expliquer pourquoi.

Vous estimez que la dépense publique doit être réduite, sauf pour les missions de l'Etat que vous appelez « régaliennes ». C'est pourquoi vous avez décidé d'auditionner des ministres que vous qualifiez de trop « dépensiers ».

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. Non, « gestionnaires » !

Mme Marie-France Beauflis. C'est le terme que vous avez employé, monsieur le président de la commission des finances !

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. Je me suis corrigé !

Mme Marie-France Beauflis. Selon le compte rendu de la réunion du bureau, vous avez dit « dépensiers ». Je vous invite à relire vos propos !

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. Madame Beauflis, me permettez-vous de vous interrompre ?

Mme Marie-France Beaufls. Je vous en prie, monsieur Arthuis.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. Si nos débats sont un peu moins formels et plus interactifs, nous ne pouvons que nous en féliciter.

Permettez-moi de dissiper un malentendu. Il est vrai que, lors de la réunion du bureau, j'ai employé l'expression « ministres dépensiers », reprenant une formule convenue, mais qui n'est pas convenable.

Les ministres sont en effet des gestionnaires. Et vous aurez sans nul doute constaté, madame, que, depuis plus d'une semaine, je parle non plus de « ministres dépensiers », mais de « ministres gestionnaires ».

M. Jean-François Copé, ministre délégué. C'est vrai !

M. le président. Veuillez poursuivre, madame Beaufls.

Mme Marie-France Beaufls. Je prends acte du terme. Je ne suis pas persuadée que cela change sur le fond la suite de mon propos !

Vous voulez faire de la LOLF l'outil qui mettrait en exergue cette trop forte dépense publique.

L'ancien rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale durant la précédente législature, M. Didier Migaud, exprimait son inquiétude, le 4 octobre dernier, devant les députés. Je vais citer ses propos, même si nous n'avons pas la même approche de la LOLF.

Après avoir salué le travail qui avait été réalisé, il rappelait solennellement que la LOLF « est un outil pour mieux présenter, évaluer, contrôler les finances publiques. L'assimiler *a priori* à la réduction de la dépense publique ou de l'emploi public, c'est en détourner l'esprit. »

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

Mme Marie-France Beaufls. Nous allons voir que ce n'est pas toujours la réalité.

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

Mme Marie-France Beaufls. M. Migaud continuait en ces termes : « C'est le sentiment de l'ensemble de la commission des finances et, de temps à autre, certains ministres devraient assumer leurs choix politiques. »

« Réduire la dépense publique, ce n'est pas mon choix ; je peux comprendre que ce soit celui de la majorité, mais ne confondons pas l'outil qu'est la LOLF avec cet objectif politique, si l'on veut que la réforme réussisse. »

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

Mme Marie-France Beaufls. Le groupe communiste républicain et citoyen estime que, malheureusement, vous aviez cet objectif présent à l'esprit dès la conception de la LOLF et c'est la raison essentielle qui nous avait amenés à la rejeter en 2001.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. C'est un procès d'intention !

Mme Marie-France Beaufls. L'avenir nous le dira ! D'autant que, comme je le soulignais déjà lors de la discussion du collectif budgétaire de fin d'année, votre souci de

contenir les dépenses à l'euro près se traduit trop souvent par des conséquences regrettables : par exemple, la fermeture d'une classe en zone urbaine ou en zone rurale,...

M. Jean-François Copé, ministre délégué. Il est un peu abusif de m'imputer des fermetures de classes !

Mme Marie-France Beaufls. ... la disparition d'une option ou d'une formation dans certains lycées, l'insuffisance ou l'absence d'entretien de la voirie nationale ou encore le retard pris dans la construction d'un programme de logements sociaux.

Ce souci se traduit aussi par un retard dans le lancement des actions sur le terrain, lesquelles doivent souvent faire l'objet d'un préfinancement par les collectivités territoriales ou par les associations – je pourrais évoquer des aménagements dans les zones inondables, en particulier de la consolidation des levées de la Loire – avec le risque de voir le gel se transformer en annulation ou en reports de crédits pour l'année suivante.

Hélas ! ces observations que j'avais faites à l'automne dernier trouvent encore leur illustration dans ce projet de loi de règlement comme dans la mise en œuvre de la loi de finances pour 2005.

Des dizaines d'associations connaissent des situations catastrophiques et sont à la limite de la rupture financière, faute d'avoir reçu les financements prévus, ce qui aura, très vite, de lourdes conséquences dans les domaines de la formation et de l'insertion.

Comme la conférence des présidents l'a décidé, trois débats thématiques vont être organisés sur certains aspects de la loi de finances pour 2004.

Alors que la situation de l'emploi demeure préoccupante – puisque la baisse du chômage « officiel » doit plus à la souplesse administrative et au départ en retraite des chômeurs de longue durée qu'à la croissance économique –, vous n'avez pas choisi d'analyser la pertinence des mesures annoncées dans la loi de finances initiale pour agir sur le chômage. Nous aurions préféré que votre envie de contrôle affecte plutôt le budget consacré aux exonérations de cotisations sociales des entreprises, fortement consommateur des marges budgétaires annuelles de l'Etat.

Or 18,9 milliards d'exonérations de cotisations sociales, un déficit creusé de la protection sociale – puisque les compensations ne sont pas intégrales, contrairement aux dispositions organiques du code de la sécurité sociale –, une forte incitation au développement de l'emploi sous-rémunéré – ce qui ne veut pas dire qu'il n'y a pas d'exigence de qualification en regard de la qualité » des offres –, voilà qui aurait pu motiver un intéressant débat !

Quand un groupe informatique américain, Hewlett Packard, bénéficie d'aides publiques directes et indirectes pour s'installer en France...

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

Mme Marie-France Beaufls. ... et qu'il décide ensuite de liquider les emplois, cela mérite que la représentation nationale regarde au plus près l'efficacité de ces mesures !

Quand Carrefour tire pleinement parti des exonérations sur les bas salaires et négocie directement à l'étranger pour se fournir en produits textiles, ce qui « liquide » des emplois dans cette branche industrielle, cela pose aussi question sur le sens donné à la politique de l'emploi.

M. Jean Arthuis, *président de la commission des finances*. Eh oui !

Mme Marie-France Beaufile. L'obsession de la réduction de la dépense publique installe une dangereuse confusion entre contrôle de l'utilisation des fonds publics et saignée permanente des crédits et des emplois publics.

Une telle orientation n'est pas la nôtre, vous le savez certainement.

Ce projet de loi de règlement du budget de 2004 atteste donc des choix politiques fondamentaux opérés par ce Gouvernement.

Initiée par l'actuel ministre de l'intérieur, la loi de finances pour 2004 était fondée sur l'inégalité de traitement entre contribuables, favorisant manifestement et sans vergogne les contribuables aux revenus les plus importants, rompant avec les principes constitutionnels et républicains d'égalité devant l'impôt.

Comme c'est dans ce sens que le budget pour 2006 se prépare, il aurait été intéressant d'analyser les effets de ces choix.

Nous constatons, pour notre part, que cette conception ne fait que renforcer les inégalités entre les citoyens. La dépense publique est pourtant un moyen essentiel de la redistribution de la richesse nationale en direction des plus modestes, des plus vulnérables de nos concitoyens, des habitants de ce pays.

M. Alain Lambert. Très mauvaise méthode !

M. Jean Arthuis, *président de la commission des finances*. On voit le résultat !

Mme Marie-France Beaufile. Monsieur le ministre, à chaque fois que vous réduisez le champ de la dépense publique, vous faites reculer l'égalité.

C'est évidemment pour l'ensemble de ces raisons que nous ne voterons pas ce projet de loi de règlement du budget de 2004. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC.*)

M. le président. La parole est à M. Aymeri de Montesquiou.

M. Aymeri de Montesquiou. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, certains, en observant les premiers pas de M. Breton au ministère, ont pensé qu'il avait trébuché en ne suivant pas le discours convenu lorsqu'il avait affirmé que la France vivait au-dessus de ses moyens. Et pourtant, c'était, et c'est toujours, hélas !, la vérité. Bien sûr, personne n'imaginait qu'il lui serait possible de redresser les comptes de la nation comme il avait pu redresser ceux de France Télécom, mais nous étions pleins d'espoir en entendant ce langage de vérité.

Aujourd'hui, le langage du néophyte aurait-il laissé la place au langage convenu, selon lequel, au fond, tout ne va pas si mal ?

Dans l'exécution du budget de 2004, vous êtes, certes, parvenu à une réduction du déficit budgétaire de 13 milliards d'euros et à une certaine stabilisation de nos dépenses. Les artifices y sont-ils étrangers ? La réduction du déficit de l'Etat n'est-elle qu'apparente et, surtout, est-elle due à une hausse mécanique des prélèvements obligatoires et des recettes supplémentaires consécutives à une croissance économique moyenne et meilleure qu'on ne le croyait ?

Quoi qu'il en soit, la dette publique de la France n'a cessé de s'aggraver, notre pays accumulant les déficits année après année. Pensez-vous avoir mis fin à cette évolution ?

Aucune des mesures ou réformes décidées n'a été à la hauteur de la gravité de la situation dans laquelle se trouvent nos finances publiques. La charge que supporteront nos enfants est consternante.

Référons-nous à la Cour des comptes, qui a souligné, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances, que la réduction de 10 milliards d'euros du besoin de financement de l'Etat est, au mieux une façade, au pire le résultat de manipulations comptables relatives à la transformation du BAPSA, à la reprise du FOREC par la CADES et au versement d'une soulte de plus de 1 milliard d'euros par EDF et la COGEMA au CEA.

Nous confirmez-vous que la soulte de deux nouvelles entreprises publiques, La Poste et la RATP, seront mises à contribution dans le prochain projet de loi de finances ?

Monsieur le ministre, des mesures ponctuelles peuvent améliorer une situation budgétaire, mais aucune ne peut inverser cet inexorable accroissement de la dette. Le concept budgétaire doit non seulement évoluer, mais aussi changer.

Malgré des paramètres très aléatoires – prix du baril, évolution de la consommation, évolution des investissements, déficit des comptes sociaux –, tous les ministres des finances aboutissent à une résultante qui est un chiffre de croissance escompté. Ils savent pourtant qu'ils seront vraisemblablement démentis – il va falloir geler des chiffres, supprimer des crédits budgétaires – et donc qu'ils devront se livrer à des acrobaties entre les divers budgets ministériels. Tout cela, bien sûr, a des conséquences politiques négatives.

Un espoir réside dans la LOLF, qui est un progrès formidable, car elle introduit la notion de performance. Nous sommes convaincus que vous saurez utiliser à plein ce nouvel outil.

Allons plus loin : j'ose deviner que vous avez peut-être le désir secret d'aller plus avant. Vous rêvez – ou est-ce moi ? – d'un budget au caractère uniquement comptable, calculé sur une croissance nulle, qui vous permettrait d'utiliser une partie du surplus généré, dans la grande majorité des cas, par une croissance même modeste pour rembourser la dette. Peut-être même imaginez-vous des budgets qui évolueront, en cinq ans, d'une dépense à croissance nulle en euros constants vers des euros courants.

De nombreux pays ont réussi ce redressement budgétaire : le Canada, la Nouvelle-Zélande, la Suède... J'arrête là une liste qui devient humiliante ! Au nom de quoi la France, qui a toujours su se redresser, ne serait-elle pas capable d'un effort comparable ? Il faut oser parler d'effort, un mot qui semble proscrit du vocabulaire des politiques.

Ceux qui prétendent que tout finira par s'arranger sans parler d'effort nous mentent ou, comme disait Talleyrand, « cela finira par s'arranger, mais mal ».

Rétablir la situation sera très difficile. Nous y sommes obligés non seulement du fait de la contrainte communautaire, mais aussi pour ne pas être la seule génération politique à laisser à nos enfants une situation moins bonne que celle que nous avons prise en charge.

Monsieur le ministre, chacun reconnaît ou a été amené à reconnaître les talents de chef d'entreprise du ministre des finances. Les Français ne lui pardonneraient pas de ne pas y adjoindre le courage. (*Applaudissements sur les travées de l'UC-UDF et de l'UMP.*)

M. le président. La parole est à Mme Nicole Bricq.

Mme Nicole Bricq. Monsieur le ministre, mes chers collègues, je voudrais revenir sur la présentation qui nous a été faite par le ministre du budget.

C'est une présentation habile qui a consisté à naviguer entre les années 2005 et 2006, voire à anticiper sur l'année 2007. Mais, aujourd'hui, notre exercice, le projet de loi de règlement, doit porter sur l'exécution de la loi de finances pour 2004 !

M. le ministre a navigué entre ces différentes années, selon moi à mauvais escient, mais sciemment, car l'année 2004 a été une année singulière : celle d'un rebond de croissance et d'une augmentation des recettes – j'y reviendrai.

La présentation qui nous a été faite montre que la loi de finances initiale pour 2004 prévoyait un déficit budgétaire de 55 milliards d'euros. L'exécution du budget s'étant finalement traduite par un déficit de 44 milliards d'euros, le solde budgétaire se serait donc amélioré de 11 milliards d'euros par rapport à la loi de finances pour 2004 et de plus de 13 milliards d'euros par rapport à celui de l'année 2003. Si j'écoute et si je lis, cette réduction serait le résultat de la maîtrise des dépenses de l'Etat et de recettes plus importantes que prévues.

En vérité, je voudrais revenir sur trois éléments : d'abord les dépenses et les recettes, ensuite le déficit et, enfin, la dette.

Quand on examine attentivement la situation, on se rend compte que la présentation faite, y compris dans les interventions, comporte un aspect trompeur – je ne dis pas qu'il y a tromperie –, car le respect de l'autorisation parlementaire de dépenses a été largement formel. Selon le discours officiel du Gouvernement – vous le répétez souvent, monsieur le ministre –, il ne sera pas dépensé un euro de plus que ce que le Parlement a autorisé en loi de finances initiale. Mais c'est faire fi des nombreuses mesures de régulation budgétaire et des annonces, dès la discussion de la loi de finances, de mises en réserve et d'annulations de crédits !

M. Philippe Marini, rapporteur général. C'est grâce à cela que l'on peut respecter le principe de l'autorisation budgétaire !

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

Mme Nicole Bricq. Laissez-moi finir, monsieur le rapporteur général !

Il est évident que l'on ne peut refuser *a priori* le principe de régulation, qui permet effectivement au Gouvernement de s'adapter à la conjoncture. C'est un outil de pilotage des finances publiques et, sur ce point, aucune discussion n'est possible.

Mais les critiques faites par la Cour des comptes sont largement recevables sur trois points. Les régulations ont un coût pour l'Etat – on sait qu'elles ne sont pas gratuites –, elles reportent la difficulté sur l'année suivante et elles posent le problème de la sincérité de la loi de finances initiale. Je crois que nous pouvons, là aussi, en convenir.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. Et même de la loi de règlement !

Mme Nicole Bricq. Malgré les gels et le surplus de recettes, l'engagement du respect du plafond de dépenses n'a été tenu qu'au prix non pas de gesticulations, monsieur le président, mais de contorsions... Je suis plus sympathique peut-être !

M. Aymeri de Montesquiou. Attention au lumbago ! (Sourires.)

Mme Nicole Bricq. Les contorsions, effectivement, cela peut faire mal ! Il faut être très souple...

Vous avez rappelé vous-même les factures qui ne sont pas payées, l'augmentation très nette des reports de crédits...

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. Les reports, c'est en loi de finances rectificative !

Mme Nicole Bricq. ... et un blocage des dépenses militaires en capital en fin d'année. Vous avez même indiqué la somme : 800 millions d'euros. Cela est en contradiction avec la volonté affichée par le Gouvernement. Les reports de crédits ont augmenté et ceux qui ont été reportés de 2004 sur 2005 ont été plus importants que ceux qui l'ont été de 2003 sur 2004.

Cette hausse des reports constitue un problème. En effet, pour 2005, les limites fixées par la LOLF s'appliqueront. C'est ainsi que le montant des crédits pouvant être reportés sera plafonné, par programme, à 3 %. Par conséquent, c'est la dernière fois que nous nous livrons à cet exercice, un peu obligé, d'examen de l'exécution d'un budget de cette manière.

Les dépenses constatées en exécution du budget pour 2004 ont progressé de 4,5 %.

J'en viens au déficit public. Malgré un surplus de recettes de près de 2 milliards d'euros, il n'a été réduit que de 0,5 point du PIB.

Je voudrais revenir sur la période contestée 1999-2000, à laquelle ont fait référence à la fois le ministre avec l'énergie habituelle qu'on lui connaît – je ne sais pas s'il compte les sous de l'Etat, en tout cas il ne m'écoute pas, mais ce n'est pas grave ! – et, vous-même, monsieur le rapporteur général, lorsque vous avez interrompu ma collègue Mme Beaufils. Je vous donne acte de l'habileté de l'action gouvernementale à gérer la transparence.

M. Philippe Marini, rapporteur général. Merci !

Mme Nicole Bricq. Nous n'allons pas en débattre, mais il est vrai que nous aurions pu, à l'époque, être plus habiles. Toutefois, cela ne change rien sur le fond, et c'est ce qui importe. J'estime que je suis dans une situation de légitime défense, tout comme je le suis s'agissant du problème de la dette et des déficits auquel vous avez fait allusion, monsieur le ministre.

Même si faute avouée est à moitié pardonnée, la faute demeure. En matière de déficit public, le résultat est nettement moins bon que celui qui avait été obtenu en 1999, année où ce déficit avait été réduit de un point de PIB. Le gouvernement de gauche de l'époque, que je soutenais, avait affecté 82 % de la prétendue « cagnotte » de 3,4 milliards d'euros à la réduction du déficit. Et si la croissance avait été plus forte que prévu, c'est parce que la politique budgétaire conduite par ce gouvernement avait permis un tel résultat ! (Rires sur les travées de l'UMP.)

D'une façon générale, je tiens à le souligner, les déficits publics ont été constamment réduits entre 1997 et 2001. Or, depuis 2002, ils n'ont cessé de gonfler : après avoir connu des pics de 3,2 %, 4,2 % et 3,6 % entre 2002 et 2004, ils seront supérieurs à 3 %, malgré la soulte d'EDF, en 2005. Cela pose le problème du seuil incontournable des 3 %.

A cet égard, j'observe que tous les pays du Vieux Continent, membres de l'Union européenne, laissent filer peu ou prou leur déficit. Depuis 1997, même le Royaume-Uni agit ainsi parce qu'il a besoin de financer ses services

publics, notamment les enseignants, les fonctionnaires qui travaillent dans les hôpitaux ou dans les transports par exemple. Je pense que cette espèce de plafond, qui n'est pas un plafond de verre, pose problème.

Quoi qu'il en soit, lorsque la gauche a gouverné le pays, elle a fait beaucoup mieux que votre majorité depuis qu'elle est aux responsabilités, monsieur le ministre

S'agissant de la dette publique, elle s'élevait en 1998 à 58,7 % du PIB. En 2001, ce taux n'était plus que de 56,2 % et, aujourd'hui, elle atteint 66,2 %. Autrement dit, elle a connu une baisse constante entre 1998 et 2001 et elle enregistre une augmentation constante depuis 2002.

La dette publique comprend également la dette des collectivités locales. A ce sujet, j'ai entendu à plusieurs reprises M. le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, et je vous ai aussi entendu, monsieur le ministre, faire ce que j'appelle un « procès » en mauvaise gestion aux collectivités locales, qui sont confrontées aux multiples désengagements de l'Etat et aux premiers effets des transferts non compensés.

Evidemment, leur situation financière se dégrade. Pour la première fois depuis 1995, les collectivités locales affichent non pas un excédent, mais un déficit. Or vous ne devez pas leur faire ce procès, car les besoins de nos concitoyens n'ont pas disparu d'un coup de baguette magique, et nous devons y répondre. Faire des annonces ronflantes sur la capacité de la puissance publique à agir ne suffit pas à définir et à bâtir une politique économique. Tout l'art du politique réside justement dans l'exécution de ses missions : ses marges de manœuvre sont plus ou moins grandes et, si nous voulons redonner aux Français le goût de croire en ceux qui commandent l'action publique, la noblesse de l'action du politique consiste à élargir ses marges de manœuvre.

Après une année noire en 2003, la pire depuis 1993, l'année 2004 a connu une vraie dérive. En effet, depuis juin 2002, tous les indicateurs économiques et sociaux se sont dégradés. Mais la croissance de l'économie mondiale dont j'ai parlé au début de mon propos a connu un rebond de 4,6 % en 2004, ce qui a permis à la France d'enregistrer une croissance de 2,3 % au lieu de 1,7 %, pourcentage prévu dans la loi de finances initiale.

Cette marge de manœuvre supplémentaire aurait dû constituer un environnement favorable à une bonne gestion du budget de 2004. Or le Gouvernement et sa majorité n'ont pas su tirer profit de ce surplus pour réorienter la politique économique et consolider ce mouvement. Avec une croissance comparable, les performances avaient été nettement supérieures sous la précédente législature.

La gestion du budget de 2004, particulièrement insincère dès le départ, a donc été décevante. Le projet de loi portant règlement définitif du budget de 2004 apporte la démonstration que la situation des comptes publics ne s'est pas assainie au cours de cette année-là, malgré un excédent de recettes fiscales qui était trois fois plus important qu'en 1999. Le déficit public n'a été que faiblement réduit en 2004 et la dette publique a continué de progresser fortement, l'Etat connaissant un déficit avant même d'avoir remboursé les intérêts de sa dette, qui atteint 57,5 % du PIB.

Dans ces conditions, vous comprendrez, monsieur le ministre, mes chers collègues, que le groupe socialiste votera contre ce projet de loi portant règlement définitif du budget de 2004. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre délégué.

M. Jean-François Copé, ministre délégué. Je souhaiterais répondre de manière aussi précise que possible à chacun des orateurs ; j'ai eu le plaisir d'écouter leurs interventions tout à fait intéressantes et pertinentes depuis le début de cette séance.

Tout d'abord, je vous remercie, monsieur le rapporteur général, des encouragements que vous avez bien voulu me prodiguer. Je partage totalement l'analyse qui est la vôtre, s'agissant du redressement de nos finances publiques : l'enjeu est que l'Etat retrouve sa capacité d'action. En effet, qui peut penser que nous réduirons la dette si nous ne réduisons pas le déficit, l'un provenant naturellement de l'autre ?

De ce point de vue, notre choix d'affecter la totalité des plus-values fiscales à la réduction de l'endettement de notre pays va évidemment dans ce sens.

M. Aymeri de Montesquiou. Un bon choix !

M. Jean-François Copé, ministre délégué. Solder les opérations budgétaires de l'année et ne pas prévoir de reports de crédits sur l'année suivante est un objectif sur lequel nous pouvons tous être d'accord.

Pour aller dans le même sens, je dirai que le collectif budgétaire ne peut pas être le « match retour » du projet de loi de finances. J'ai moi-même publiquement regretté la situation que nous avons connue l'année dernière. Jean Arthuis avait alors utilisé une formule terrible, parlant d'un « texte poubelle ».

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. Tout à fait !

M. Jean-François Copé, ministre délégué. Cette formule était certes très sévère, mais elle reflétait la vérité ! Il faut dire les choses telles qu'elles sont. J'avais alors indiqué que je tirerais tous les enseignements de cette situation et, vous le verrez, mesdames, messieurs les sénateurs, le prochain projet de loi de finances rectificatives ne comportera pas de dépenses nouvelles ; il présentera uniquement quelques dispositions opérationnelles, notamment de nature fiscale.

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

M. Philippe Marini, rapporteur général. Merci de cette annonce !

M. Jean-François Copé, ministre délégué. J'essaie d'honorer les engagements que je prends !

Monsieur le rapporteur général, vous vous demandez si le « zéro volume » est suffisant. J'adore cette question qui me permet de reprendre un credo que je partage naturellement avec vous.

Cette interrogation comprend en réalité plusieurs aspects. Tout d'abord, vous vous demandez si nous devons aller plus loin et tendre vers le « zéro valeur ».

Comme je l'ai indiqué tout à l'heure, rebondissant ainsi sur les annonces que le Premier ministre lui-même a faites, effectivement, il faut maintenant tendre vers le « zéro valeur ».

Dans notre pays, nous avons démontré que nous étions capables dans la durée de ne pas augmenter la dépense publique plus que l'inflation. C'est ce qui s'est passé pour les années 2002, 2003, 2004, 2005 et, monsieur Lambert, nous tenons également le cap pour l'année 2006.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. Pour 2006, nous nous posons des questions quant à l'AFIFT, l'Agence de financement des infrastructures de transport.

M. Philippe Marini, rapporteur général. A chaque jour suffit sa peine !

M. Jean-François Copé, ministre délégué. Nous en reparlons ! Je suis à votre disposition pour vous démontrer que cet objectif est tenu.

Quoi qu'il en soit, les conditions sont maintenant créées et les administrations publiques ont vu comment fonctionnait le système. Elles ont également compris la détermination politique qui est la nôtre ; je vous confirme donc qu'il faut aller vers le « zéro valeur ».

Par ailleurs, vous me demandez, monsieur le rapporteur général, si l'assiette du « zéro volume », futur « zéro valeur », est la bonne. C'est une excellente question, un peu plus difficile à traiter.

En effet, ne mélangeons pas tout : d'une part, les dépenses et, d'autre part, les prélèvements sur recettes ainsi que les recettes fiscales sont des éléments très différents. En effet, les dépenses sont discrétionnaires alors que les recettes ou les prélèvements sur recettes sont automatiques, sauf à baisser les impôts et assimiler alors cette baisse à une dépense.

Il ne s'agit donc pas de la même démarche, et c'est pour cette raison que, dans le projet de loi de finances pour 2006, nous avons considéré les allègements de charges comme des pertes de recettes. Je voulais justement sortir de cette confusion, car il s'agit de prélèvements obligatoires en moins et non de dépenses discrétionnaires.

Allons plus loin en imaginant une norme un peu plus grande encore afin de parvenir au « zéro volume » en incluant, par exemple, les dépenses fiscales, les fameuses « niches » fiscales dont nous allons beaucoup parler dans quelques semaines,...

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

M. Jean-François Copé, ministre délégué. ... ainsi que les prélèvements sur recettes qui sont plutôt automatiques et sur lesquels nous n'avons aucune marge de manœuvre.

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

M. Jean-François Copé, ministre délégué. En réalité, monsieur Jégou, je ne suis pas tout à fait d'accord avec vous : ce ne sont pas des dépenses, ce sont des moins-values de recettes. En tout cas, cela concerne pour une bonne part les collectivités locales. Mais si nous élargissons l'assiette, nous y perdrons, à mon sens, en précision.

Par ailleurs, nous devons réfléchir sur l'alignement des prélèvements au profit des collectivités locales sur la norme générale Bref, vous l'avez bien compris, mesdames, messieurs les sénateurs : cette conférence des finances publiques, dont je rêve, va vraiment être tout à fait passionnante !

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

M. Jean-François Copé, ministre délégué. Monsieur Arthuis, une fois encore, je vous remercie d'avoir pris l'initiative d'accélérer l'examen du projet de loi portant règlement définitif du budget, suivant les dispositions de la LOLF. Il faut évidemment que nous recentrions nos débats budgétaires non pas sur les moyens engagés, mais sur les résultats atteints avec l'argent des Français. L'exercice auquel nous nous livrons est une petite préfiguration de ce que nous ferons ensemble à l'avenir.

S'agissant de la gestion des crédits militaires accordés en 2004, je tiens à dire que le ministère de la défense, comme tous les ministères civils, a participé à l'objectif de maîtrise de la dépense. Il est assez normal que l'effort soit partagé. Le rapport de la Cour des comptes indique que nous avons veillé à ce que cet effort ne pénalise ni les PME ni les PMI.

A cet égard, je veux dire que c'est en toute responsabilité que nous avons choisi de débloquent ces crédits, car le ministère de la défense devait honorer ses dépenses auprès des PME et des PMI ; dans le cas contraire, les conséquences économiques auraient été désastreuses. Pour le reste, le problème que vous posez est réel, et je pourrais vous apporter des éléments de réponse tant avec la LOLF et tous les dispositifs que nous mettons en place qu'avec l'audit de l'Etat que j'ai lancé cette semaine.

Monsieur Jégou, vous dites qu'il est nécessaire que nous soyons toujours plus ambitieux dans la maîtrise de la dépense. Comme je l'ai déjà indiqué tout à l'heure à M. Marini, je partage votre analyse. Il en va de même pour l'assainissement de nos finances publiques et la conduite de la réforme de l'Etat. Je forme le vœu que, sur tous ces sujets sur lesquels, vous le savez, je suis, à titre personnel, particulièrement engagé, j'aurais la chance de bénéficier de vos éloges, peut-être, de vos encouragements, sans doute, voire, rêvons un peu, de votre soutien...

M. Michel Mercier. Si vous le méritez, monsieur le ministre !

M. Aymeri de Montesquiou. Dieu y pourvoira ! (*Sourires.*)

M. Jean-François Copé, ministre délégué. En tout cas, je le répète, pour la quatrième année consécutive, nous stabilisons les dépenses en volume et, dès 2007, nous allons tendre vers la stabilisation en valeur en faisant un premier pas : une réduction de 1 % en volume, ce qui représente une économie de 3 milliards d'euros. Ayons tous ce chiffre en tête parce que cette somme est proche de celle qui nous est nécessaire pour financer notre réforme fiscale. Vous voyez, mesdames, messieurs les sénateurs, sur ces sujets, nous avons beaucoup à faire ensemble.

Monsieur Jégou, s'agissant du FIPSA, le Fonds de financement des prestations sociales agricoles, je suis cette question de très près, car je considère que rien n'est pire que de ne pas apporter de réponses à des sujets aussi sensibles, sur lesquels chacun est en droit de savoir ce qui se passe.

En réalité, trois problèmes doivent être réglés : le financement de l'établissement en 2006, la dette et, enfin, une meilleure solidarité entre les régimes de protection sociale.

Vous le savez, le FIPSA relève du champ de compétence du projet de loi de financement de la sécurité sociale, mais je le dis ici, dans l'exercice des fonctions qui sont les miennes, l'Etat saura prendre ses responsabilités. Je vous annoncerai prochainement les améliorations que nous souhaitons mettre en œuvre en faveur du financement du régime de protection sociale des agriculteurs. J'ai prévu de travailler en concertation avec mes collègues chargés de l'agriculture, de la santé et de la protection sociale. Nous aurons l'occasion de revenir rapidement sur ces sujets.

M. Dominique Mortemousque. Très bien !

M. Jean-François Copé, ministre délégué. Monsieur Dallier, je vous remercie pour vos encouragements et pour votre analyse très claire des enjeux budgétaires qui sont les nôtres. Nous engrangeons les résultats de la politique de précaution que nous avons conduite depuis 2002 ; l'enjeu majeur

est évidemment la réforme de l'Etat. Vous le savez, dans ce domaine, j'entends engager des mesures importantes et ambitieuses.

Madame Beaufils, je suis obligé de constater que nous ne sommes pas complètement d'accord.

M. Alain Lambert. Pas encore ! (*Sourires.*)

Mme Hélène Luc. Cela aurait été étonnant !

M. Jean-François Copé, ministre délégué. Autant, avec Philippe Dallier, j'ai trouvé de vrais points de convergence, autant, avec vous, je les ai cherchés en gémissant !

Qu'en est-il ? Vous plaidez pour l'économie administrée, pour l'augmentation de la fiscalité et de la dépense publique au profit d'une société d'assistance.

Mme Marie-France Beaufils. Pas n'importe laquelle !

M. Jean-François Copé, ministre délégué. C'est sans doute un point de divergence majeur entre nous. Au contraire, le modèle auquel je crois profondément pour notre pays consiste à libérer les initiatives, à développer la croissance, à revaloriser la valeur travail.

Madame Beaufils, vous avez dit tout à l'heure, emportée par votre élan, que la majorité – je crois que vous pensiez un peu à moi ainsi qu'au président de la commission des finances et au rapporteur général – n'aimait pas la dépense publique. C'est une énorme erreur d'appréciation ! La question n'est pas de savoir si l'on aime ou si l'on n'aime pas la dépense publique : celle-ci est évidemment indispensable dans un pays moderne.

Mme Marie-France Beaufils. Je suis d'accord, mais...

M. Jean-François Copé, ministre délégué. En revanche, il faut sans cesse se demander si la dépense publique est efficace, si les Français « en ont pour leurs impôts », si les usagers sont satisfaits par les services publics et, enfin, si les fonctionnaires mettent en œuvre la dépense dans les meilleures conditions. C'est cela qui nous importe. A cette fin, un examen quotidien s'impose. Ce sera un rendez-vous majeur dans le cadre de la réforme de l'Etat, qu'il nous faudra évoquer ensemble.

S'agissant des questions budgétaires, je veux faire une remarque sur la régulation. Il s'agit de se donner les moyens de respecter pleinement l'autorisation parlementaire. A cet égard, j'ai souhaité, cette année, moderniser en profondeur les modalités de la régulation budgétaire en termes de transparence et de prévisibilité, vis-à-vis aussi bien du Parlement que des ministres. Comme je l'ai précisé tout à l'heure à la tribune – ce point est essentiel –, nous indiquerons chaque fois la tranche ferme et la tranche conditionnelle au sein des différents programmes.

La dépense publique n'est ni bonne ni mauvaise : elle est indispensable, à condition naturellement de mesurer chaque fois son efficacité.

Mme Hélène Luc. Vous en voulez le moins possible !

M. Jean-François Copé, ministre délégué. Monsieur de Montesquiou, vous exprimez avec une grande sévérité une préoccupation concernant l'augmentation de la dette publique. Comment ne pas la partager ? Oui, ce phénomène est important. La dette publique représentait 20 % du PIB en 1980 ; elle en représente plus de 65 % aujourd'hui. Quant à la charge des intérêts, elle correspond à 75 % du produit de l'impôt sur le revenu.

Nous avons un devoir de responsabilité.

La croissance de la dette est stabilisée dans le projet de loi de finances pour 2006. De plus, nous œuvrons au désendettement et à la maîtrise de la charge de la dette en affectant une part significative du produit des cessions d'actifs au désendettement et en adoptant une gestion active de la dette. Ces mesures ont vocation à réduire le coût budgétaire annuel de la charge des intérêts. Il ne faut en aucun cas être immobile. Il faut s'impliquer dès maintenant pour engager la diminution de la dette à l'avenir. Nous serons les uns et les autres confrontés à un dilemme sur lequel je saurai vous rendre chaque fois témoins et même acteurs.

Lorsque a été annoncée, il y a peu, la décision de l'Etat d'ouvrir le capital des sociétés d'autoroutes, j'ai immédiatement dit, en bon ministre chargé du budget, qu'il serait sensé d'en affecter le produit au désendettement. Que n'avais-je dit là ? Des personnalités éminentes, tant de l'opposition que de la majorité, d'ailleurs, m'ont alors dit que c'était une erreur, excitant que les sommes concernées étaient très faibles. Mais, alors, on n'arrivera jamais à faire le lien ! On m'a dit, de plus, que l'important était d'honorer les investissements prévus dans les contrats de plan, s'agissant d'équipements structurants pour l'avenir.

Mme Nicole Bricq. Il ne fallait pas privatiser !

M. Jean-François Copé, ministre délégué. Bref, nous avons tous compris qu'il fallait alors distraire une partie du produit de ces cessions d'actifs au profit de l'investissement. C'est d'ailleurs une bonne idée. Nous avons tous des investissements structurants à honorer. Cependant, nous devons les uns et les autres être cohérents avec ce que nous voulons faire.

Nous avons surmonté, me semble-t-il, cette difficulté en proposant de partager de manière équilibrée le produit de ces cessions entre le désendettement, pour une part majoritaire, et les investissements, pour une part minoritaire mais importante, notamment pour les investissements structurants.

Madame Bricq, je veux voir les choses sous un angle positif : vous avez rendu hommage, me semble-t-il, à mon énergie. Dans l'histoire complexe et presque ancienne de nos relations, le progrès est considérable ! (*Sourires.*)

Mme Nicole Bricq. Il y a des énergies négatives et des énergies positives. (*Nouveaux sourires.*)

M. Jean-François Copé, ministre délégué. Et voilà que la fête est gâchée ! (*Nouveaux sourires.*) J'avais pris cela presque comme un compliment ! Peu importe.

Vous avez évoqué de manière très critique – ce n'était pas surprenant – la situation dégradée des finances publiques. Nos analyses divergent sur un certain nombre de points. Ce n'est pas nouveau et ces divergences ne portent pas seulement sur la question des finances publiques.

Vous ne pouvez pas nier la réalité des cycles économiques : la situation n'est pas la même selon que le rythme annuel de croissance est de 3 % – comme ce fut le cas au cours des quatre dernières années du gouvernement de M. Jospin – ou qu'il est inférieur de moitié – comme cela est le cas depuis trois ans – voire presque nul – comme en 2003.

Dès lors, il faut bien avoir à l'esprit des éléments fondamentaux. Ainsi, lorsque la croissance économique est au rendez-vous, il faut en profiter, d'une part, pour maîtriser totalement la dépense publique, d'autre part, pour utiliser les surplus de recettes fiscales à des réformes structurelles.

Celles-ci servent à réaliser des économies et des gains de productivité dont on a besoin pour « tenir le coup » dans les périodes plus difficiles.

Madame Bricq, que voulez-vous que je vous dise, sinon que la France n'a pas été présente aux deux ou trois rendez-vous majeurs auxquels elle aurait dû être à la fin des années quatre-vingt-dix ?

Les retraites, la sécurité sociale, la réforme de l'Etat sont autant de sujets sur lesquels le gouvernement de l'époque n'était pas au rendez-vous !

Mme Nicole Bricq. Parlons-en de la sécurité sociale ! Le plan Douste-Blazy est « dans les choux » !

M. Jean-François Copé, ministre délégué. Aussi, il nous a fallu agir dans les pires conditions, à un moment où la croissance était absente.

M. Philippe Marini, rapporteur général. Très bien !

M. Jean-François Copé, ministre délégué. C'est une situation que nous avons dû assumer, avec toutes les difficultés que cela implique. La période 1999-2001 – je suis désolé de devoir le dire avec la même énergie, dont je ne sais si elle est positive ou négative ! – a vu les fruits de la croissance gaspillés en dépenses publiques pérennes et non adossées. Vous avez multiplié les baisses d'impôts, qui, n'étant pas

financées, ont aggravé les choses. Pour notre part, nous faisons l'inverse : nous essayons de maîtriser la dépense dans la durée et nous tentons d'affecter autant que possible les surplus de recettes à la réduction du déficit.

Bref, nous n'avons pas la même conception de la gestion du budget de l'Etat. C'est ainsi et c'est aussi le charme de la démocratie que de permettre aux Français d'exercer en conscience, le moment venu, leur choix politique. *(Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UC-UDF, ainsi que sur certaines travées du RDSE.)*

M. le président. Monsieur le ministre, je vous remercie de ces réponses circonstanciées. Chacun aura apprécié, monsieur le président de la commission des finances, la richesse de nos échanges, qui atteste l'intérêt de ce débat sur la loi de règlement.

Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion des articles.

Article 1^{er}

Les résultats définitifs de l'exécution des lois de finances pour 2004 sont arrêtés aux sommes mentionnées ci-après.

(En euros)

	Charges	Ressources	Solde
A. – Opérations à caractère définitif			
Budget général			
Recettes brutes		371 131 697 857,93	
A déduire : Prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales et des Communautés européennes		61 176 076 169,44	
Recettes nettes des prélèvements		309 955 621 688,49	
A déduire :			
– Dégrèvements et remboursements d'impôts		64 471 758 484,39	
– Recettes en atténuation des charges de la dette		2 493 324 451,20	
Dépenses ordinaires civiles brutes	305 239 576 094,52		
A déduire :			
– Dégrèvements et remboursements d'impôts	64 471 758 484,39		
– Recettes en atténuation des charges de la dette	2 493 324 451,20		
Dépenses ordinaires civiles nettes	238 274 493 158,93		
Dépenses civiles en capital	18 797 527 836,34		
Dépenses militaires	31 328 114 579,05		
Total pour le budget général	288 400 135 574,32	242 990 538 752,90	– 45 409 596 821,42
Comptes d'affectation spéciale à caractère définitif			
Recettes		9 253 250 557,71	
Dépenses ordinaires civiles	3 594 474 677,14		
Dépenses civiles en capital	5 581 527 142,93		
Total pour les comptes d'affectation spéciale	9 176 001 820,07	9 253 250 557,71	77 248 737,64
Totaux (budget général et comptes d'affectation spéciale)	297 576 137 394,39	252 243 789 310,61	– 45 332 348 083,78
Budgets annexes			
Aviation civile	1 475 557 159,04	1 475 557 159,04	
Journaux officiels	194 652 877,54	194 652 877,54	
Légion d'honneur	20 001 245,08	20 001 245,08	
Monnaies et médailles	71 355 362,15	71 355 362,15	
Ordre de la Libération	906 079,00	906 079,00	
Prestations sociales agricoles	17 851 858 152,10	17 851 858 152,10	
Totaux pour les budgets annexes	19 614 330 874,91	19 614 330 874,91	»
Totaux des opérations à caractère définitif (A)	317 190 468 269,30	271 858 120 185,52	– 45 332 348 083,78

B. – Opérations à caractère temporaire			
Comptes spéciaux du Trésor			
Comptes d'affectation spéciale à caractère temporaire	1 896 354,40	1 116 148,42	- 780 205,98
Comptes de prêts	334 786 430,44	895 264 024,40	560 477 593,96
Comptes d'avances	67 154 374 790,43	67 565 762 533,48	411 387 743,05
Comptes de commerce (solde)	- 371 463 520,18		371 463 520,18
Comptes d'opérations monétaires (hors FMI) (solde)	- 109 154 539,88		109 154 539,88
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers (solde)	»	»	»
Totaux des opérations à caractère temporaire hors FMI (B)	67 010 439 515,21	68 462 142 706,30	1 451 703 191,09
Solde d'exécution des lois de finances hors FMI (A + B)			- 43 880 644 892,69
Solde d'exécution des lois de finances hors FMI, hors FSC.			- 43 880 751 406,28

M. le président. Je mets aux voix l'article 1^{er}.

(L'article 1^{er} est adopté.)

Article 2 et tableau A annexé

Le montant définitif des recettes du budget général de l'année 2004 est arrêté à 309 955 621 688,49 €. La répartition de cette somme fait l'objet du tableau A annexé à la présente loi (1).

M. le président. Je mets aux voix l'ensemble de l'article 2 et du tableau A annexé.

(L'ensemble de l'article 2 et du tableau A annexé est adopté.)

M. le président. Nous passons à l'examen des articles 3 et 4 et des tableaux B et C annexés.

Article 3 et tableau B annexé

Le montant définitif des dépenses ordinaires civiles du budget général de 2004 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau et répartis par ministère conformément au tableau B annexé à la présente loi (1).

(En euros)

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
I. – Dette publique et dépenses en atténuation de recettes	105 576 015 642,58	129 480 720,90	1 560 035 078,32
II. – Pouvoirs publics	830 658 966,43	»	302 514,57
III. – Moyens des services	118 668 220 508,04	618 261 846,70	412 104 443,66
IV. – Interventions publiques	80 164 680 977,47	27 988 360,30	1 005 551 507,83
Totaux	305 239 576 094,52	775 730 927,90	2 977 993 544,38

Article 4 et tableau C annexé

Le montant définitif des dépenses civiles en capital du budget général de 2004 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau et répartis par ministère conformément au tableau C annexé à la présente loi (1).

(En euros)

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
V. – Investissements exécutés par l'Etat	4 132 276 459,25	»	22,75
VI. – Subventions d'investissement accordées par l'Etat	14 665 230 164,49	»	35,51
VII. – Réparations des dommages de guerre	21 212,60	»	0,40
Totaux	18 797 527 836,34	»	58,66

M. le président. Nous allons procéder aux trois débats décidés par la conférence des présidents et portant, respectivement, sur les crédits des ministères des affaires étrangères, de l'agriculture et de la pêche et enfin, de la culture et de la communication.

Je vous rappelle que la conférence des présidents a décidé qu'interviendraient successivement dans chaque débat :

- le rapporteur spécial de la commission des finances, pour dix minutes maximum ;
- les rapporteurs des commissions pour avis intéressées, pour dix minutes maximum ;
- les orateurs des groupes, pour une durée n'excédant pas une heure trente, aucune intervention ne pouvant dépasser dix minutes.

(1) Se reporter aux documents annexés au projet de loi portant règlement définitif du budget de 2004 (n° 2428), sans modification.

Le ministre répondra en deux temps, tout d'abord aux rapporteurs puis aux orateurs des groupes.

La parole est à M. Alain Lambert, sur l'article 3.

M. Alain Lambert. Je veux dire quelques mots sur l'article 3 s'agissant de la norme de dépense, très bien évoquée par M. le rapporteur général, M. le président de la commission et M. le ministre.

Intuitivement, je sens monter, monsieur le ministre, un doute quant à l'utilité de s'en tenir à cette notion de norme de dépense à laquelle nous tenons depuis 2002. Il faut que vous persistiez de toutes vos forces, car c'est un élément décisif de crédibilité de notre pays en matière de finances publiques.

Tout à l'heure, la question a été évoquée de savoir si nous devons retenir une évolution en volume ou une évolution en valeur. Il me semble qu'il serait très intéressant de retenir une évolution en valeur. Cela nous permettrait, en effet, d'utiliser un langage compréhensible par tous nos concitoyens.

Si nous leur disons que l'Etat, producteur de services qui leur sont destinés, arrive à maintenir chaque année un niveau de services égal – voire à l'améliorer – tout en leur facturant le même prix, ils comprendront. Si, en revanche, nous exprimons l'évolution des coûts en volume, je puis vous dire qu'ils ne comprendront pas. Des expressions telles que « euro courant » ou « même prix que l'année précédente » leur parlent.

La démocratie se trouvera donc renforcée si, sans simplisme, nous savons parler le langage de nos concitoyens, leur dire que l'Etat assure les mêmes prestations, voire les améliore, année après année, au « même prix que l'année précédente ». Ce langage peut être compris par tous. Monsieur le ministre, arriver à une évolution de la norme à « zéro valeur » constituerait un excellent progrès.

Je voulais également vous demander – je ne reprendrai pas la parole avant ce soir, puisque que c'est ce soir que M. le président de la commission des finances a placé ma question orale avec débat ! – si vous évaluez la différence entre « zéro volume » et « zéro valeur » à un peu plus de 5 milliards d'euros. Si j'ai bien lu ce qu'a écrit le rapporteur général – et je parle sous son contrôle –, le déficit primaire, qui est la différence entre les dépenses et les recettes avant paiement des charges de la dette, s'élève à environ 5,8 milliards d'euros. Si nous avons pu tenir en « zéro valeur », l'équilibre primaire serait réalisé. Cela signifie que nous n'emprunterions plus pour payer les intérêts. Ce raisonnement est-il juste ? A cet égard, mes chers collègues, nous aurions bien servi l'intérêt de nos compatriotes. Cela méritait d'être souligné. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UC-UDF, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre délégué.

M. Jean-François Copé, ministre délégué. Sur le premier point, je suis tout à fait d'accord avec M. Lambert. Pour ma part, je « faisais du Lambert dans le texte » et je m'inscris dans ses pas en permanence. (*Sourires.*) Comme je l'avais entendu parler de « zéro volume » entre 2002 et 2004, je l'imitais. Maintenant, s'il me dit qu'il faut s'exprimer en euros constants et en euros courants, je n'y vois aucun inconvénient et l'on ne parlera plus autrement qu'en euros courants.

S'agissant du second point, son raisonnement est tout à fait exact. Nous allons y travailler ensemble. C'est d'ailleurs l'un des enjeux majeurs du prochain débat budgétaire. Cela

constituera une véritable petite révolution dans le rapport des responsables politiques et des Français à la dépense publique. Expliquer que l'Etat et ses services publics, à dépenses en valeur courante maîtrisées, seront plus efficaces changera beaucoup de choses.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. Je voudrais remercier M. Lambert, auteur d'une excellente question orale sur la politique des transports terrestres.

Dans un premier temps, il est vrai que l'ordre du jour prévoyait que celle-ci serait examinée prioritairement, au début de l'après-midi.

J'ai protesté, étant un lecteur assidu du rapport né de la nouvelle coproduction Lambert-Migaud sur le suivi de la mise en œuvre de la LOLF. En effet, j'ai estimé que ce serait faire insulte à ce rapport que de ne pas donner la priorité à la discussion du projet de loi de règlement.

Je vous l'avoue, j'étais las de voir inscrits les projets de loi de règlement généralement le lundi soir, vers vingt-trois heures, parce qu'ils n'intéressaient personne. Il y a un moment où il faut changer d'air, « changer de braquet », changer d'époque ! Et je me réjouis qu'Alain Lambert ait accepté de reporter la discussion de la question orale avec débat à ce soir. Cette discussion aurait peut-être pu se dérouler à un autre moment, mais M. Perben n'est pas libre jeudi matin.

Je tenais à donner ces précisions parce que ne veux pas être suspecté d'avoir de mauvaises manières à l'égard d'Alain Lambert !

Débat sur les crédits du ministère des affaires étrangères

M. le président. Nous passons au débat sur les crédits du ministère des affaires étrangères.

Dans le débat, la parole est à M. le rapporteur spécial.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, tout le monde conviendra que l'organisation d'un débat, lors de l'examen du projet de loi de règlement définitif du budget de 2004, sur les crédits d'un certain nombre de ministères gestionnaires, constitue une initiative très heureuse.

Il me revient d'évoquer les crédits du ministère des affaires étrangères.

Je voudrais indiquer d'abord que ce débat ne préfigure pas tout à fait celui que nous aurons à l'horizon 2008, dans le courant des mois de mai ou juin, comme nous l'espérons, ainsi que l'a dit tout à l'heure M. le président de la commission des finances.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Tout à fait !

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial. Les indicateurs de performance, pour la plupart d'entre eux, viennent à peine d'être créés au ministère des affaires étrangères. Dès lors, on le comprend, peu sont encore renseignés.

Nous ne pouvons donc pas nous livrer à une analyse des performances de la gestion 2004 du Quai d'Orsay. Mais, monsieur le ministre, votre présence annonce les rendez-

vous que nous aurons pour évaluer ensemble les résultats de votre gestion, en fonction des objectifs que vous aurez soumis à notre approbation, lors de l'examen du projet de loi de finances initiale.

Je dirai tout d'abord quelques mots sur l'exécution de la loi de finances pour 2004. Ensuite, monsieur le ministre, je vous indiquerai que, s'il nous a paru souhaitable, aujourd'hui, d'amorcer l'exercice que nous aurons bientôt à effectuer lors de la pleine entrée en vigueur de la LOLF, nous voulons saluer – je commence par un compliment ! – le travail qu'ont accompli vos services dans la préparation de la mise en œuvre de la LOLF.

Permettez-moi d'évoquer la gestion du budget pour 2004.

Le budget du ministère des affaires étrangères pour 2004 s'était établi en loi de finances initiale à 4,224 milliards d'euros, enregistrant une augmentation de 2,6 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2003.

Le projet de loi de finances initiale pour 2004 prévoyait une pleine participation du Quai d'Orsay à l'effort de rigueur budgétaire du Gouvernement, qui s'est traduit tout d'abord, en matière d'emplois et de rémunérations, par la baisse de 4,2 % de la masse salariale entre le projet de loi de finances pour 2003 et le budget pour 2004. Cette baisse – il faut le signaler, même si la réduction de la dépense publique n'est pas une fin en soi, comme l'a illustré la discussion précédente – est liée à une diminution des effectifs – moins 116 emplois – équivalent à un taux de non-renouvellement de 46 % des départs à la retraite. Les frais de fonctionnement de l'administration centrale et du réseau ont, en outre, diminué de 2 %.

En exécution, la gestion a été moins tendue qu'au cours de l'exercice 2003 : certains mouvements des personnels ont, semble-t-il, été entendus. En tout cas, les dépenses nettes de 2004 affichent un montant de 4,264 milliards d'euros contre 3,916 milliards d'euros en 2003, soit une hausse de 8,9 %. Cela laisse à penser que la régulation budgétaire a été moins sévère en 2004 qu'en 2003. En cours de gestion 2004, 102,6 millions d'euros ont été annulés, en crédits de paiement, contre 170,8 millions d'euros en 2003.

Dans ce contexte de modération de la dépense, le ministère des affaires étrangères a mis à profit la préparation de la LOLF, au cours de ces derniers mois, pour se mettre en position de moderniser sa gestion, au service de notre diplomatie et de la place de la France dans le monde.

Le Quai d'Orsay, il me plaît de le signaler, a participé activement aux travaux préalables à l'entrée en vigueur de la LOLF : votre ministère a lancé en 2004, dans cinq pays, une expérimentation de « budget-pays LOLF » qui a permis aux ambassadeurs de tester la fongibilité asymétrique des crédits de rémunération vers les crédits de fonctionnement.

Grâce à la LOLF a été accompli, en premier lieu, un exercice de clarification des missions du Quai d'Orsay. Deux missions ont été créées : « action extérieure de l'Etat » et « aide publique au développement ».

La première, dont je suis le rapporteur spécial, au nom de la commission des finances, comprend trois programmes : « action de la France en Europe et dans le monde », « Français à l'étranger et étrangers en France », et « rayonnement culturel et scientifique ». Cette mission permet, avec clarté, d'énoncer les priorités d'action des agents de votre ministère, monsieur le ministre. Nous pouvons reconnaître néanmoins qu'elle n'est pas encore parfaite, faute d'être interministérielle.

Les missions économiques, rattachées au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, ne sont pas intégrées à la mission « action extérieure de l'Etat ». De la même manière, certains crédits de fonctionnement, correspondant notamment aux frais de déplacement des agents de certains autres ministères, comme celui de l'intérieur, n'y figurent pas davantage.

Sur le terrain, dans les ambassades – j'ai pu le vérifier –, ces petits défauts de conception de la mission « action extérieure de l'Etat » pourraient compliquer la tâche des gestionnaires. Le périmètre des missions n'est toutefois pas figé, et j'imagine que des ajustements seront possibles. Il faudra un jour trouver une traduction budgétaire au fait que l'ambassadeur est, à l'étranger, le responsable de l'ensemble des services déconcentrés et l'unique ordonnateur secondaire de l'Etat.

M. Philippe Douste-Blazy, ministre des affaires étrangères.
Très bien !

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial. Ces ajustements pourront d'ailleurs concerner également la seconde mission qui, elle, est interministérielle. Je ne l'évoquerai que pour mémoire, car Michel Charasse en est le rapporteur spécial de la commission des finances et il fera part de ses observations au cours de la discussion du projet de loi de finances.

Je peux néanmoins remarquer que, si elle est interministérielle, cette mission comprend un programme qui est géré par le Quai d'Orsay et un second qui est géré par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ; mais elle n'est interministérielle qu'imparfaitement, car elle est loin de recouvrir de manière exhaustive l'ensemble des actions que mène la France en matière d'aide au développement. Il faut donc perfectionner le dispositif sur ce point.

Je me permettrai en outre, monsieur le ministre, de faire une remarque sur la répartition des crédits entre les deux missions, qui découle d'un contrôle sur pièces et sur place que j'ai effectué au Brésil en avril 2005.

Notre ambassadeur m'a tenu des propos qui m'ont semblé très convaincants. Il m'a expliqué que la France ne faisait pas au Brésil, à proprement parler, d'aide au développement, et que l'Agence française de développement, mis à part quelques projets très ciblés d'intérêt mondial, comme ceux qui sont liés à la protection de la forêt amazonienne, n'avait pas vocation à y intervenir. Il m'a précisé également que le Brésil, puissance économique considérable, avait vocation à gérer sa question sociale de manière indépendante, sans aide internationale.

Toute notre action culturelle et de coopération relève donc de l'influence, dans un pays d'avenir. Or, tous les crédits dédiés à la coopération et à l'action culturelle sont du ressort de la mission « aide au développement », parce que, au regard des critères internationaux édictés par le comité d'aide au développement de l'OCDE, le Brésil fait partie de la très longue liste des pays en développement. Selon moi, cela pose un problème, car l'immense majorité des crédits d'action culturelle mis en œuvre au Brésil sont bien éloignés d'une démarche d'aide au développement.

Je voudrais, en deuxième lieu, monsieur le ministre, saluer le travail accompli au Quai d'Orsay, grâce à la LOLF, en matière de recensement des effectifs. Je veux en dire quelques mots à notre assemblée.

Les effectifs budgétaires ont atteint ainsi 9 293 emplois en 2004. Le recensement des effectifs réels du ministère fait apparaître, pour 2006, 16 720 équivalents temps plein. Cette différence est due, en partie, au fait que, en 2004, les

recrutés locaux n'ont pas été pris en compte. Vos services se sont donc livrés à un exercice salutaire de « sincérité budgétaire »,...

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

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial. ... qui est un préalable indispensable à une véritable gestion des ressources humaines. Comment, en effet, pouvait-on imaginer auparavant gérer des effectifs sans en connaître le nombre exact ?

Grâce à ce recensement, monsieur le ministre, vous disposez désormais des outils pour piloter vos ressources humaines. Les responsables de programme pourront ainsi réaliser les arbitrages nécessaires, par exemple dans les centres culturels, entre titulaires, contractuels, expatriés et recrutés locaux, afin d'assurer un fonctionnement des services diplomatiques, culturels et consulaires alliant excellence et coûts maîtrisés.

En troisième lieu, le même exercice a été réalisé, toujours en application de la LOLF, en ce qui concerne la gestion du patrimoine immobilier de votre ministère. Celle-ci a concentré, en 2004, les critiques justifiées de notre commission des finances et de la Cour des comptes. En effet, comment peut-on imaginer gérer un patrimoine immobilier dont on ne connaît ni le statut juridique ni l'étendue ni la valeur ?

Je ne voudrais pas revenir sur le débat qui nous avait réunis en séance publique, avec votre prédécesseur, en avril dernier. Je me félicite néanmoins que le Quai d'Orsay ait souhaité participer en 2006, comme je l'avais recommandé, à l'expérimentation des « loyers domaniaux », à Athènes notamment, afin de faciliter les arbitrages entre location et achat.

J'indique que, selon mes informations, le tableau général des propriétés de l'Etat a été actualisé en ce qui concerne les 1 708 immeubles ou terrains du ressort du ministère des affaires étrangères.

S'agissant de la valorisation de ces biens immobiliers, les réponses à mon questionnaire budgétaire soulignent que les travaux sont en cours de finalisation. Il faut reconnaître que l'exercice est difficile : comment évaluer, par exemple, la Maison de France à Rio de Janeiro, construite sur un terrain donné par l'Etat de Rio, et qui ne peut être cédé qu'à ce même Etat ?

Cet exemple illustre la spécificité du Quai d'Orsay dans la mise en place de certains instruments liés à la LOLF : la valorisation du patrimoine de l'Etat est beaucoup plus complexe à l'étranger qu'en France. Il en est de même – c'est une parenthèse – en ce qui concerne le déploiement des systèmes d'information nécessaires à la mise en place de la LOLF.

En quatrième et dernier lieu, je crois, monsieur le ministre, qu'il est très important que le travail de préparation de la LOLF débouche, comme vous l'envisagez, sur un contrat de modernisation triennal entre le ministère des affaires étrangères et le ministère du budget. Nous sommes en attente d'une stratégie budgétaire claire du Quai d'Orsay.

Lors de ma mission du contrôle au Brésil, j'ai été frappé, monsieur le ministre – je tiens à le dire ici, car cela me paraît très important –, par certains symptômes de ce qu'il faut sans doute appeler un malaise social au Quai d'Orsay.

Ce n'était certes que des impressions, mais elles étaient fortes. Beaucoup l'ont reconnu, le climat n'est pas bon, et c'est ce phénomène, très dommageable pour notre diplomatie, qui a retenu mon attention, à tel point, monsieur le ministre, que j'ai souhaité en préciser les causes.

Elles tiennent selon moi, pour faire simple, à l'écart grandissant entre les « budgétaires » et les diplomates. Ceux-ci et ceux-là, visiblement, ne parlent pas le même langage. Entre les grands discours, souvent très généreux, et les moyens financiers mis à la disposition de ceux-ci, il y a un fossé qui nuit au crédit de notre diplomatie. Nous ne pourrions pas tenir longtemps un tel grand écart.

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

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial. Dans les questions que se sont posées à haute voix mes interlocuteurs au Brésil, j'ai discerné une inquiétude : le Quai d'Orsay a-t-il aujourd'hui une politique ? Faut-il restreindre nos ambitions, réduire la voilure de nos postes diplomatiques ? Faut-il augmenter les crédits ?

En guise de conclusion, monsieur le ministre, je voudrais citer une phrase que j'ai lue cette semaine dans un hebdomadaire, sous la plume d'un excellent éditorialiste : « La France est-elle en train de devenir, partout où elle passe, la promesse qui ne peut être tenue ? »

Monsieur le ministre, cette phrase me paraît mériter réflexion.

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

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial. Il n'est pas ici question de nous désespérer, mais bien de prendre conscience de la réalité de nos moyens...

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

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial. ... afin de nous fixer des priorités, de sorte que notre action puisse être aussi efficace que dans le passé. Nous ne voulons pas renoncer à la vocation universaliste de notre pays ; nous voulons simplement que cette vocation s'exerce de manière réaliste et que les discours soient, autant que faire se peut, compatibles avec les moyens. (*Bravo ! et applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UC-UDF, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Jean-Guy Branger, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la commission des finances de notre assemblée a souhaité rénover les modalités de discussion de la loi de règlement et voir évoquées, dans ce cadre, les modifications induites par la loi organique relative aux lois de finances dans l'organisation interne du ministère des affaires étrangères.

Cette innovation est tout à fait judicieuse, car elle permet à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées d'exprimer ses vues sur les efforts considérables qui ont été accomplis par votre administration, monsieur le ministre, pour répondre aux exigences de la nouvelle discussion budgétaire. Je suis d'autant plus heureux de vous adresser de nouveau des félicitations cette année que j'aurais dit le contraire avec la même conviction s'il l'eût fallu.

Je ne reviendrai pas sur les éléments qui viennent d'être évoqués par le rapporteur spécial de la commission des finances, mon collègue et ami M. Adrien Gouteyron, sinon pour rappeler que l'exécution du budget de 2004 a été marquée par un ajustement de 39,7 millions d'euros, en provenance du budget des charges communes, pour permettre à votre ministère de faire face à la dégradation de la situation en Côte d'Ivoire et aux opérations entreprises à la suite du raz-de-marée qui a frappé l'Asie du Sud-Est.

J'aimerais savoir quelles modalités suivront les ajustements de ce type dans le cadre de la nouvelle nomenclature budgétaire. Mais je me concentrerai sur les perspectives de réforme évoquées par celui qui était ministre des affaires étrangères à l'époque de la discussion du projet de loi de finances pour 2004 : M. Dominique de Villepin.

Celui-ci relevait alors, tout d'abord, la nécessité « de renforcer la capacité stratégique du Quai d'Orsay pour mieux définir les priorités de notre action diplomatique ». Il s'agit là d'un élément central, car la vocation universaliste de notre pays a parfois pour conséquence négative de rendre difficile la définition de quelques axes forts à privilégier. Ainsi la France se veut-elle, par exemple, tout à la fois le moteur de l'action en faveur des pays déshérités du Sud, le pôle de la francophonie, l'instigatrice d'un renouveau transatlantique et l'animatrice de bien d'autres actions tout aussi légitimes, mais qu'il est malaisé de conduire simultanément.

Cette difficulté à établir des priorités se retrouve d'ailleurs dans la densité de notre réseau diplomatique, consulaire et culturel : aucun autre pays au monde ne dispose d'un nombre aussi élevé de bâtiments divers. Nous avons ainsi 156 ambassades et 98 postes consulaires, alors que la Grande-Bretagne en a respectivement 150 et 84, l'Allemagne 145 et 52. Or le maintien en l'état, et en bon état, de ce réseau requiert des financements qui excèdent largement les capacités budgétaires du ministère des affaires étrangères.

M. Aymeri de Montesquiou. C'est vrai !

M. Jean-Guy Branger, rapporteur pour avis. Restructurer ce réseau me semble la seule voie pour vous permettre, d'une part, de retrouver des marges de manœuvres budgétaires nécessaires à toute nouvelle impulsion et, d'autre part, de dégager les crédits indispensables à l'entretien des bâtiments français à l'étranger, dont l'état parfois déplorable donne de notre pays une image qui n'est pas à la hauteur de nos ambitions.

Je relève que les crédits d'investissements immobiliers ne se montaient qu'à 42 millions d'euros en crédits de paiement dans le projet de loi de finances 2004, ce qui a conduit vos services à mettre en place des montages budgétaires innovants pour l'élaboration du centre des archives de La Courneuve. Cette diversification des crédits est une bonne chose, mais elle ne pourra être mise en œuvre que dans des situations spécifiques comme celle-ci.

Cela vaut également pour les établissements d'enseignement français à l'étranger, qui peinent parfois à se mettre aux simples normes minimales de sécurité, car l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger dispose de crédits très limités pour soutenir cette action pourtant hautement indispensable.

J'aimerais également, monsieur le ministre, que vous nous présentiez l'état d'avancement du regroupement en un site unique des différentes implantations de votre ministère dans la capitale.

La nécessité de renforcer la cohérence interministérielle de notre action diplomatique était déjà évoquée lors du débat sur le projet de loi de finances pour 2004. C'est dans cette perspective que le comité interministériel des moyens de l'Etat à l'étranger devrait réaffirmer cette indispensable coordination, ainsi que le souligne le préfet Le Bris dans son récent rapport sur le fonctionnement des services de l'Etat à l'étranger. J'aimerais, là aussi, recueillir votre sentiment sur les modalités à retenir pour donner vie et substance à cette coordination, afin d'éviter que ce rapport ne rejoigne la trop longue cohorte des rapports inutiles.

Ensuite, je souhaiterais que vous nous livriez quelques informations sur les premiers résultats obtenus dans le cadre de la « stratégie ministérielle de réforme » du Quai d'Orsay. Son application s'est conjuguée aux modifications considérables de méthodes de travail induites par le passage à la discussion du budget suivant la nouvelle grille imposée par la LOLF. Vos services ont relevé ce défi avec une grande efficacité, unanimement soulignée par mes collègues et moi-même. En revanche, nous mesurons mal l'incidence que cette réforme aura sur le mode de fonctionnement de nos implantations à l'étranger, qu'elles soient diplomatiques, consulaires ou culturelles. Pouvez-vous nous éclairer sur ce point, à l'aide de quelques exemples concrets ?

J'en viens maintenant à l'aide au développement. Ma collègue Mme Brisepierre exprime souvent l'inquiétude que lui inspire la part croissante prise par les financements multilatéraux qui s'imputent sur ces crédits. Non que les actions menées par les institutions qui en sont bénéficiaires, tel le Fonds européen de développement, soient sans intérêt, loin de là, mais les rigidités induites par ces financements croissants et obligatoires obèrent nos capacités d'action dans le domaine bilatéral, alors qu'elles doivent être préservées.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial. Très bien !

M. Jean-Guy Branger, rapporteur pour avis. Vous savez, tout comme moi, que seule l'aide bilatérale permet une claire visibilité politique de notre action...

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial. Eh oui !

M. Jean-Guy Branger, rapporteur pour avis. ... et qu'elle confère la nécessaire souplesse d'adaptation requise par les situations de crise. Mes collègues Adrien Gouteyron et Michel Charasse viennent de le démontrer une nouvelle fois à travers l'analyse des difficultés alimentaires rencontrées par les populations au sud du Niger.

Je voudrais également évoquer, reprenant ainsi des éléments que j'avais déjà mis en relief dans mon avis sur le budget de 2005, l'augmentation des coûts imputables à la multiplication des opérations de maintien de la paix, les fameuses OMP.

Il s'agit là de contributions obligatoires versées par notre pays, dont la croissance reflète hélas celle des situations de crise dans le monde. Ainsi, en 2005, la France s'est-elle une nouvelle fois engagée aux niveaux diplomatique et financier dans le règlement de la crise du Darfour, au Soudan, suscitant un nouveau besoin de financement d'environ 80 millions d'euros.

Certes, l'ONU joue pleinement son rôle lorsqu'elle met en œuvre de telles opérations, mais il importe de souligner que les difficultés inhérentes à la sortie des crises conduisent parfois à une prolongation excessive de certaines opérations.

Cette rigidité – imputable à la difficulté des décisions collectives – réduit mécaniquement les financements disponibles pour d'éventuelles nouvelles urgences et ampute d'autant les sommes disponibles pour nos contributions obligatoires aux diverses agences de l'ONU. Ainsi les contributions françaises aux opérations de maintien de la paix sont-elles passées de 52 millions d'euros en 1998 à plus de 200 millions en 2004.

Il s'agit là d'un problème complexe, et j'aimerais que vous nous indiquiez quelques pistes pour sortir d'une situation si contraignante.

En conclusion, monsieur le ministre, je voudrais vous exprimer ma confiance dans votre action, car les propos que vous avez tenus lors de la dernière conférence des ambassadeurs démontrent votre volonté de poursuivre la modernisation de notre outil diplomatique. J'ai notamment relevé avec intérêt votre projet de conclure avec le ministère des finances un « contrat de modernisation » qui permettrait en particulier aux agents du ministère des affaires étrangères de bénéficier des efforts de productivité qu'ils ont déjà réalisés et qu'ils poursuivent avec constance.

Monsieur le ministre, vous avez une tâche importante à accomplir. Beaucoup a été fait depuis 2004, et je suis confiant dans votre capacité et celle de l'ensemble des agents du Quai d'Orsay à mener à bien l'œuvre de modernisation de notre action diplomatique. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UC-UDF*)

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. Philippe Douste-Blazy, ministre des affaires étrangères. Monsieur le président, monsieur le rapporteur spécial de la commission des finances, monsieur le rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, mesdames, messieurs les sénateurs, je vous remercie d'avoir bien voulu m'inviter à participer à votre important débat.

La réforme de l'Etat est un devoir impératif. La discussion du projet de loi de règlement constitue certainement une occasion de vérifier la pertinence des pistes que nous devons explorer et, surtout, d'apprécier les ressources que la LOLF nous apportera.

Je vous propose, à partir des remarques que vous avez formulées, d'examiner quelques points saillants de l'exécution, sous le régime de l'ordonnance de 1959, de la dépense en 2004, avant d'évoquer la mise en œuvre de la LOLF au ministère des affaires étrangères.

MM. Gouteyron et Branger ont évoqué la situation budgétaire des opérations de maintien de la paix des Nations unies et, de manière plus générale, la situation budgétaire de nos contributions obligatoires à l'ONU.

MM. les rapporteurs ont raison : ces dépenses représentent un poids considérable et croissant dans le budget du programme « action de la France en Europe et dans le monde », soit plus de 60 % en 2005, hors dépenses de personnel.

En 2004, le chapitre 42-31 a été abondé en loi de finances rectificative de 25,4 millions d'euros pour faire face à la hausse de nos contributions aux OMP. Cette situation se reproduira en 2005.

L'année 2004 a vu l'introduction d'une distinction entre les contributions obligatoires inscrites à l'article 11 du chapitre 42-31 et les contributions versées par la France au titre des OMP inscrites à l'article 12. C'était un pas vers plus de transparence.

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

M. Philippe Douste-Blazy, ministre. Ainsi, dès 2004, la hausse des OMP a été plus forte et a entraîné des mouvements à l'intérieur du chapitre, conséquence de l'engagement plus important de la communauté internationale en faveur du maintien de la paix. Cela devrait se traduire par de nouvelles dépenses en 2005 et en 2006, notamment en raison de l'opération conduite au Soudan pour faire face à la crise du Darfour

On le constate : ces dépenses sont bien réelles, mais leur évaluation précoce reste malaisée.

Sous le régime de l'ordonnance de 1959, il s'agissait de crédits provisionnels. Leur transformation en crédits limitatifs sous le régime de la LOLF nous oblige à les budgéter de la manière la plus rigoureuse et précise possible.

A cette fin, la distinction entre les articles du chapitre 42-31 a été reconduite et renforcée par la création de deux actions séparées au sein du programme 105 : la régulation de la mondialisation pour les contributions au fonctionnement des Nations unies et la contribution à la sécurité internationale pour les opérations de maintien de la paix. Ce sont deux actions bien distinctes.

Ces actions sont ensuite réparties en sous-actions selon les monnaies de règlement : dollar, euro ou franc suisse. La présentation y gagne en clarté, mais l'exercice de prévision devient encore plus délicat.

C'est pourquoi le contrat de modernisation en cours de finalisation avec le ministère du budget prévoit le regroupement de ces contributions sur un seul budget opérationnel de programme et leur « rebasage » rapide ; je pense que cela recueillera l'approbation de M. Arthuis.

Il convient, enfin, de signaler qu'un plafond semble avoir été atteint cette année : les capacités contributives des Etats, tant financières que militaires, ne sont pas illimitées et une stabilisation du montant des opérations de maintien de la paix est peut-être en vue.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. Monsieur le ministre, me permettez-vous de vous interrompre ?

M. Philippe Douste-Blazy, ministre. Je vous en prie, monsieur le président de la commission des finances.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission des finances, avec l'autorisation de M. le ministre.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. Adrien Gouteyron a évoqué ce point particulier : allons-nous vers l'inscription en loi de finances initiale des dépenses effectives ?

Chaque année, ce constat d'une dérive entre la somme que l'on inscrit et celle que l'on va devoir payer – alors que l'on en connaît parfaitement le montant –, est un facteur d'insincérité budgétaire.

La loi de finances pour 2006, telle que vous l'avez préparée, permet-elle l'inscription des crédits réels ?

M. Philippe Douste-Blazy, ministre. C'est exactement ce que je m'efforce de faire de manière graduelle, afin d'introduire progressivement de la sincérité dans ce budget.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. Ça veut dire quoi « progressivement », monsieur le ministre ?

M. Yves Pozzo di Borgo. Ne peut-on le faire brutalement ?

M. Philippe Douste-Blazy, ministre. Manifestement, il faut beaucoup plus de clarté et de transparence. Prenez le Fonds européen de développement : la contribution de la France à ce fonds illustre le problème posé par les financements multilatéraux et bilatéraux.

Faisons de l'aide multilatérale, mais envisageons toujours très clairement, dès le départ, notre capacité d'action bilatérale. Ne rognons pas sur les budgets de notre aide bilatérale, faute de quoi il en résultera une forme d'insincérité, et je remercie M. Branger de l'avoir souligné.

Permettez-moi, maintenant, de reprendre le fil de mon propos.

Le contrôle que nous nous devons d'exercer, le plus en amont possible, sur la définition des opérations de maintien de la paix et leur budgétisation sera également renforcé, en liaison, si c'est envisageable, avec d'autres grands contributeurs européens.

En ce qui concerne les transferts en provenance des charges communes, ils se sont élevés pour l'année 2004 à 39,7 millions d'euros.

Si l'on met de côté une contribution à la réparation des dommages liés aux manifestations qui se sont déroulées en Suisse à l'occasion du sommet du G8, ces dépenses nous renvoient à la gestion des crises, activité éminemment régaliennne et plus spécifiquement consubstantielle au ministère des affaires étrangères ; je pense au rapatriement des Français de Côte d'Ivoire et aux premiers versements volontaires réalisés par la France aux grandes agences des Nations unies après le tsunami qui a touché l'Asie.

Contrairement à d'autres diplomaties, qui ont pu faire l'objet de critiques sur le plan national, le ministère des affaires étrangères a toujours su se mobiliser dans l'urgence et couvrir, sur ses crédits, le financement des premières décisions qui s'imposaient. C'est évidemment l'un des bénéfices de la taille de notre réseau diplomatique.

Les moyens du ministère étant ce qu'ils sont, des crédits en provenance des charges communes ont toutefois dû être mobilisés rapidement.

En ce qui concerne la Côte d'Ivoire, un premier arrêté, en date du 24 novembre 2004, a permis de dégager 2,3 millions d'euros pour les opérations de rapatriement aérien, puis un décret du 7 décembre a couvert 1,67 million d'euros de dépenses accidentelles liées à la mise en œuvre des opérations de regroupement et d'accueil.

Pour le tsunami, c'est un décret pour dépenses accidentelles du 30 décembre qui a permis de réaliser, pour un montant de 15 millions d'euros, les premiers dons de la France aux victimes *via*, notamment, le HCR, l'UNICEF et l'Organisation mondiale de la santé.

Sous le régime LOLF, il appartiendra évidemment aux chefs de programme de faire face aux crises en proposant au ministre les premiers arbitrages qui leur paraîtront nécessaires : abandon d'opérations moins prioritaires ou dégel de crédits sur la réserve légale de début d'année.

On le constate d'emblée, le choix sera plus facile pour des programmes essentiellement dotés en crédits d'intervention, comme le programme « solidarité à l'égard des pays en développement », que pour des programmes dotés presque uniquement en fonctionnement, comme le programme « Français à l'étranger ».

Ce point offre sans doute matière à réflexion : si cette gestion des crises devait être renvoyée au Parlement, la rapidité nécessaire à l'action appellerait des procédures d'information ou d'autorisation nouvelles. C'est aux commissions des finances des deux assemblées qu'il revient d'explorer cette voie.

Au Pakistan, le jour même de la catastrophe, nous avons dépêché une équipe de sécurité civile ; quarante-huit heures après, nous avons envoyé un avion et quarante-cinq médecins urgentistes du service de santé des armées, avec du matériel chirurgical ; dans la soirée, nous avons expédié 90 tonnes de matériels prélevés sur les stocks du ministère des affaires étrangères, de la Croix-Rouge et des organisations non gouvernementales.

Il faudra bien que le Parlement fasse également preuve d'une certaine réactivité. Je suis persuadé que, ensemble, nous y parviendrons.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. Il faut avoir des provisions !

M. Philippe Douste-Blazy, ministre. Je conclurai sur ce premier point en évoquant le gel de crédits opéré en 2004.

C'est la première fois, et je m'en félicite, que ce gel de crédits est moins important d'une année sur l'autre : 102,6 millions d'euros de crédits de paiement ont été annulés en 2004, contre 170,8 millions d'euros en 2003, et 46,5 millions d'euros d'autorisations de programme ont été annulés en 2004, contre 91,7 millions d'euros en 2003.

Je me réjouis également des nouvelles dispositions introduites par le Parlement dans la LOLF en juillet dernier. Elles amélioreront la transparence et la qualité de gestion en matière de mise en réserve.

Il convenait, en effet, de briser le cercle vicieux du déficit anticipé sur les crédits provisionnels, qui amenait, dès le mois de janvier, des régulations de 15 à 20 % sur les autres chapitres, de manière à constituer un gage pour une éventuelle loi de finances rectificative.

A propos de la mise en œuvre de la LOLF, messieurs les rapporteurs, vous avez fait mention de la capacité stratégique du ministère des affaires étrangères, de son rôle de coordination de notre action à l'étranger. J'y suis naturellement sensible.

M. Branger a évoqué le comité interministériel des moyens de l'Etat à l'étranger. Pour ma part, j'ai l'intention de proposer au Premier ministre la convocation prochaine de ce comité – la première depuis huit ans – afin d'étudier la mise en œuvre des principales propositions de M. le préfet Le Bris, notamment, monsieur Gouteyron, celles consacrées au redéploiement de notre réseau et au meilleur pilotage de l'action extérieure de l'Etat.

Vous le savez, la taille du réseau consulaire et celle du réseau culturel ont fait l'objet d'actions énergiques ces dernières années. Le fait est que ces implantations ont diminué de 7 % en cinq ans. Seule demeure inchangée la taille de notre réseau diplomatique, dont nous considérons qu'il est un outil stratégique pour la France. D'autres pays ont fait le choix de diminuer leur réseau diplomatique. Selon moi, ils ne réitéreraient pas ce choix aujourd'hui.

L'essentiel, à l'heure actuelle, est donc d'avoir une vision claire, globale et hiérarchisée de nos actions internationales, et de disposer d'une évaluation de leur efficacité. La LOLF constitue une formidable opportunité en ce sens.

L'architecture des missions et des programmes s'accompagne encore d'une grande dispersion des actions et des sous-actions, et pas seulement en matière économique. C'est ainsi que, au-delà des trois programmes de la mission Action extérieure de l'Etat, ce sont en fait vingt-sept programmes qui comportent des crédits concourant à cette action.

Ce recensement figure dans le document de politique transversale que j'aurai également l'honneur de vous présenter, mesdames, messieurs les sénateurs, et que j'ai voulu complet et fidèle. Ce document de politique transversale retrace l'ensemble de l'action extérieure de l'Etat, au-delà des frontières de compétences administratives et des rubriques budgétaires.

Un second document de politique transversale sur l'aide publique au développement vous sera également présenté.

Il me paraît important que ces documents soient vus et exploités comme des pistes nouvelles tendant à la réforme de l'Etat. C'est en tout cas dans cette optique qu'ils ont été élaborés par le ministère des affaires étrangères.

La stratégie ministérielle de mise en œuvre de la LOLF a privilégié la recherche de solutions simples, notamment à l'échelon de l'administration centrale : seulement douze budgets opérationnels de programme pour quatre programmes ; divers ajustements de structures à la direction générale de l'administration et de la fonction publique, à la direction générale de la coopération internationale et du développement, à la direction des Français de l'étranger et des étrangers en France ; ils devraient être publiés d'ici à la fin de l'année ; enfin, et surtout, un partenariat renouvelé et approfondi avec la comptabilité publique, qui nous a orientés vers des expériences novatrices, comme celle du service facturier unique.

En fait, et certains d'entre vous ont soulevé la question, c'est l'impact de la LOLF sur les ambassades qui demeure un sujet d'appréhension, et d'abord parce que l'existence de programmes définis selon les politiques mises en œuvre, mais ne communiquant pas budgétairement entre eux, pourrait amener à un cloisonnement au sein même des ambassades. Je fais bien sûr confiance aux ambassadeurs pour articuler et faire coexister les programmes. Néanmoins, je ne sous-estime pas les difficultés qu'ils pourront rencontrer, surtout au cours de cette première année, car la gestion au quotidien sera éventuellement compliquée.

S'il n'y a à l'étranger que des unités opérationnelles, les budgets opérationnels de programme étant réservés à l'administration centrale, ces unités ne seront alimentées en crédits que par des voies informatiques longues, par le truchement des systèmes déconcentrés de la comptabilité publique.

A cette fragilité informatique s'ajoute, dans bien des postes, une fragilité en ressources humaines, monsieur Gouteyron. Si un effort de formation sans précédent est entrepris depuis septembre – effort dont l'initiative a été prise en juillet, à l'occasion de la première réunion jamais réalisée des chefs de service administratifs et financiers, et que j'ai tenu à présider personnellement –, il est toutefois évident que la disponibilité très tardive des nouveaux systèmes – on parle de décembre pour Accord LOLF – ne simplifie pas les choses.

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

M. Philippe Douste-Blazy, ministre. Dans cette optique, le maintien de gestions séparées pour tous les ordonnateurs secondaires délégués de l'Etat à l'étranger me paraît singulièrement anachronique : tenir autant de comptabi-

lités séparées, devenues plus complexes dans le cadre du nouveau plan comptable, et ce uniquement pour des crédits de fonctionnement que chaque administration s'entête à vouloir gérer par-devers elle, constitue un défi au bon sens. Je ne vois pas ce que la gestion des quotes-parts de téléphone, de chauffage ou de gardiennage ajoute à la compétence d'un chef de service spécialisé.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. Vous avez raison !

M. Philippe Douste-Blazy, ministre. Il est donc grand temps de généraliser, comme le Premier Ministre nous y a au demeurant invités lors de la conférence des ambassadeurs, les expériences de services administratifs et financiers uniques pour regrouper et gérer les dépenses de fonctionnement de l'Etat à l'étranger.

M. Aymeri de Montesquiou. Très bien !

M. Philippe Douste-Blazy, ministre. J'ai lu attentivement les avis et propositions de MM. Charasse et Gouteyron sur la situation au Niger. Leur rapport est utile en vue de nous inciter à mettre à l'avenir tout en œuvre pour éviter de passer de l'insécurité au drame.

J'ai tenu à me rendre moi-même au Niger, d'abord, puis à Genève, au siège de l'UNICEF, le 13 août, pour prendre la mesure de la situation.

Je tiens, depuis cette tribune, à vous remercier, messieurs, du jugement positif que vous portez sur l'action de mon département et des agents qui se dévouent face à de telles situations d'urgence. Le constat que vous tirez de leur action est connu des agents : c'est un encouragement dont ils mesurent le prix.

L'impact de cette crise alimentaire qui a touché l'ensemble de la bande sahélienne et a particulièrement frappé le Niger, deuxième pays le plus pauvre du monde, a montré l'insuffisance patente des structures sanitaires et des réseaux d'approvisionnement. C'est la raison pour laquelle la France, depuis plusieurs années, consacre un effort particulier au Niger, dont elle est, de loin, le premier bailleur bilatéral.

Mais un autre devoir nous incombe : celui d'améliorer nos mécanismes d'alerte précoce. La crise n'était pas imprévisible. Cependant, le dispositif national de prévention et de gestion a été dépassé et n'a pu remplir pleinement son rôle. Il faut mobiliser davantage la communauté internationale pour que, au Niger et ailleurs, nous aidions nos partenaires à se doter de tels systèmes ou à les renforcer.

La crise du Niger a mis en évidence le lien étroit existant entre développement et sécurité.

J'ai évoqué au début de cette intervention les dépenses liées aux opérations de maintien de la paix. Pour conclure, je voudrais évoquer un chiffre. En 2005, le monde consacrera environ 4,7 milliards de dollars au financement d'opérations de maintien de la paix sur le continent africain. A ce titre, la contribution française représente près de 220 millions d'euros, soit plus que l'enveloppe totale des crédits de paiement du Fonds de solidarité prioritaire. Il nous faut cesser de considérer que l'enlisement des crises est une fatalité africaine. Les Etats doivent travailler ensemble pour accélérer la sortie de conflits sur ce continent et consacrer plus de moyens à son développement. C'est là le devoir mais aussi l'intérêt bien compris de la communauté internationale.

M. Gouteyron s'interroge sur la politique du ministère des affaires étrangères quant à la taille de notre réseau, c'est-à-dire en fait sur la compatibilité entre nos ambitions et nos moyens.

Je tiens à dire ici que notre réseau est un atout pour notre pays, un vecteur d'influence, un outil d'information dont nous profitons tous. Cela n'empêche pas de considérer que des redéploiements et des fermetures sont éventuellement nécessaires, de manière à mieux cibler notre présence culturelle et consulaire. Monsieur Gouteyron, je me permets de vous rappeler que, en trois ans, six postes consulaires ont été fermés en Europe ; d'autres opérations sont prévues.

La modernisation de notre réseau diplomatique, qui a été entamée sous la conduite de Jean-Pierre Raffarin, que j'ai le plaisir de saluer ici, se poursuivra sous celle Dominique de Villepin.

Cette modernisation doit s'articuler autour de deux actions.

Sur le plan culturel, scientifique et technique, nous pouvons nous inspirer de l'exemple britannique : nous devons rechercher une lisibilité et une visibilité de l'action à l'extérieur semblables à celles qu'offre le *British Council*, quand nous péchons trop souvent par un excès de dispersion et par une insuffisante identification.

Par ailleurs, nous devrions pouvoir mettre en place une structure qui conduirait à la fois les actions de santé et les actions de développement. Tout ce que nous faisons dans le domaine de la santé publique ne constitue-t-il pas un grand facteur de développement dans le monde, en particulier en Afrique ? C'est là une réflexion que nous devons mener ensemble.

M. Branger a notamment évoqué le tsunami. A ce sujet, je lui indique que nous avons manifesté une réaction immédiate de secours aux victimes par un décret d'avance de 15 millions d'euros signé le 30 décembre. La somme a été versée le 31 décembre sous forme de contribution volontaire à des organisations multilatérales.

S'agissant du site unique, je lui précise que le ministère des affaires étrangères occupe actuellement 53 000 mètres carrés utiles, répartis en onze sites : huit en propriété, trois en location. Cette situation est certes une source de dépenses inutiles, de dysfonctionnements, d'inconfort pour les personnels. Une mission de pilotage du regroupement a été installée pour mener, avec l'appui d'un « program-miste », les études nécessaires. A ce jour, plusieurs sites sont identifiés, mais aucun ne répond aux spécifications du dossier. Celui-ci reste donc à l'étude.

Mesdames, messieurs les sénateurs, merci de vos réflexions. Pour conclure, je me contenterai de vous rappeler que le réseau du ministère des affaires étrangères est probablement, avec ceux du Département d'Etat américain et du *Foreign Office* britannique, un des meilleurs réseaux diplomatiques du monde. Nous devons savoir le conserver et le défendre, car c'est, pour la France, une source de renseignements de première importance. Je vous remercie de me permettre de contribuer à la préservation de cet instrument stratégique majeur. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UC-UDF, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

M. le président. La parole est à M. le président de la commission.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. Je tiens à remercier M. le ministre des affaires étrangères d'avoir d'emblée répondu à mon souhait en acceptant de venir, à

l'occasion de la discussion de ce projet de loi de règlement, rendre compte au Sénat de la gestion de son ministère pour l'année 2004.

Vous nous permettez ainsi, monsieur le ministre, de démontrer que la discussion du projet de loi de règlement en présence des ministres gestionnaires nous offre la possibilité de préparer, en quelque sorte, l'examen du projet de loi de finances initiale pour l'année à venir.

Au nom de la commission des finances, je veux dire au Gouvernement combien nous souhaitons que, désormais, au printemps, nous puissions consacrer au moins une semaine à l'examen des projets de loi de règlement.

L'autorité de la France dans le monde dépend certes de son réseau diplomatique, mais la concrétisation de cette autorité dépend de l'équilibre de ses finances publiques. Nous serons mieux écoutés lorsque nous aurons les moyens de faire face à nos engagements internationaux. Imaginez la peine de ceux d'entre nous qui se rendent dans nos postes à l'étranger lorsqu'ils entendent un ambassadeur leur expliquer qu'il prend des engagements au nom de la France, mais que, au moment de liquider ces derniers, les crédits ne sont pas disponibles. Il y a là comme une dichotomie entre la parole et la capacité d'agir, et je doute que nous y gagnions en crédibilité.

J'ai bien entendu votre appel, monsieur le ministre, et je vous garantis le total appui de la commission des finances pour, en tant que de besoin, mobiliser les moyens nécessaires lorsque survient un cataclysme comme le tsunami qui a frappé l'Asie du Sud-Est ou le tout récent tremblement de terre qu'ont subi le Pakistan et le nord-ouest de l'Inde. Mais vous serez sage aussi de prévoir dans votre budget les provisions nécessaires. Nous devons cesser de nous raconter des histoires et de laisser courir un certain nombre de dépenses pour ne pas avoir à provisionner, parce que la couette ne tient pas dans la valise !

A l'occasion, tirant les conséquences de cet échange, Adrien Gouteyron et moi-même vous proposerons peut-être des amendements dès l'examen du projet de loi de finances pour 2006, notamment pour faire en sorte qu'il y ait une vraie sincérité dans l'inscription des dépenses incontournables qui correspondent à des engagements internationaux.

J'ai par ailleurs bien noté les difficultés inhérentes à l'absence de système comptable digne de ce nom. Nous continuons à faire fonctionner de vieux systèmes. La commission des finances en est consciente et s'impatiente de voir mis en place, avec le Palier 2006, un système d'information budgétaire, comptable et financière digne de la LOLF.

Encore une fois, merci, monsieur le ministre, d'être venu ce soir débattre avec nous. (*Applaudissements sur les travées de l'UC-UDF et de l'UMP, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

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

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial. Si je me crois autorisé à intervenir en cet instant, c'est parce que M. le président de la commission des finances a estimé qu'un peu de réactivité et d'interactivité dans ce débat n'était pas une mauvaise chose. Je vais donc, moi aussi, réagir brièvement à un passage de votre réponse, monsieur le ministre, car je ne voudrais pas qu'il y ait entre nous le moindre malentendu.

Je n'ai pas limité mon propos au réseau diplomatique. Ce que j'ai voulu dire, mais peut-être mal dit, c'est que votre ministère et, par conséquent, vos agents gagneraient à ce que la politique de ce ministère soit très nettement définie.

La définition d'une politique implique nécessairement des choix, des choix sectoriels sans doute, des choix géographiques aussi. Cette lisibilité me paraît absolument indispensable non seulement, c'est évident, au bon fonctionnement du réseau diplomatique, mais aussi aux parlementaires, de façon que ceux-ci puissent exercer pleinement leur mission de contrôle sur la gestion des crédits affectés au Quai d'Orsay, comme aux autres ministères.

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, 33 minutes ;

Groupe Union centriste-UDF, 11 minutes ;

Groupe du Rassemblement démocratique et social européen, 8 minutes.

Dans la suite du débat, la parole est à M. Yves Pozzo di Borgo.

M. Yves Pozzo di Borgo. A mon tour, je tiens à remercier le président de la commission des finances de nous avoir permis, par l'initiative qu'il a prise, de nous livrer avant l'heure à un exercice novateur et susceptible de redonner au Parlement un peu du pouvoir qui est le sien en matière de contrôle budgétaire.

L'examen du projet de loi de règlement visera en effet, à terme, c'est-à-dire dès le débat que nous aurons en 2007 concernant l'exécution budgétaire de 2006, à analyser la dépense effective ministère par ministère et à utiliser ainsi les nouveaux outils qui nous sont offerts par la mise en œuvre de la LOLF, à savoir les objectifs et les indicateurs de résultats. Il me semble dans l'ordre des choses que chaque ministre puisse venir devant le Parlement rendre compte de sa gestion.

Au regard de la nature de la loi de règlement, je suis satisfait que cet exercice ait enfin lieu sous sa forme développée. D'ailleurs, dans les collectivités locales, l'examen du compte administratif est un moment important et donne lieu à de nombreux débats. J'espère en tout cas que les parlementaires parviendront à « s'approprier » ce nouveau format, qui vise d'abord à leur permettre enfin d'exercer le pouvoir qui est le leur en matière de contrôle des dépenses.

Dès lors, il me semble nécessaire que, dans le cadre d'une discussion mission par mission, la vérification sur pièces et sur place ne soit pas réservée aux seuls membres de la commission des finances et qu'une réforme de notre règlement intérieur donne à chaque parlementaire la possibilité de procéder à une telle vérification. C'est toute une énergie parlementaire que nous pourrions ainsi réveiller.

Mais j'en viens au sujet qui nous occupe directement aujourd'hui. Mon propos portera sur deux points : les crédits dont a bénéficié le ministère des affaires étrangères en 2004, d'une part, l'application de la LOLF à ces mêmes crédits, d'autre part.

En 2004, le budget des affaires étrangères a augmenté de 2,61 %. Dans ce ministère, comme dans les autres, un effort réel a été accompli afin que les dépenses n'augmentent pas, et, disant cela, je pense plus particulièrement à la masse salariale.

Cependant, le ministère des affaires étrangères, tout en conservant les priorités qui sont les siennes, dispose encore d'importantes possibilités pour se réformer. De plus, raison-

nablement, il ne me semble pas qu'une stabilisation de la dépense en volume soit suffisante compte tenu de l'état général de nos finances ! Quand comprendrons-nous enfin que, à recettes constantes, nous ne diminuerons pas la dette sans réduire la dépense ?

Je ne reviendrai pas sur le débat que nous avons eu voilà quelques mois dans cette enceinte concernant la gestion du patrimoine du ministère des affaires étrangères. Mais on voit bien que des économies d'échelle sont possibles, notamment en ayant recours aux financements nouveaux et en rationalisant notre réseau diplomatique dans le monde, plus particulièrement en Europe. Je pense que la LOLF nous aidera à y voir plus clair s'agissant de la rationalisation des moyens mis à la disposition de notre diplomatie et nous permettra d'optimiser l'utilisation de ces derniers en les rapprochant des enjeux et des objectifs inscrits dans chacune des missions. Monsieur le ministre, des efforts sont-ils prévus dans ce sens ?

En ce qui concerne la nouvelle architecture budgétaire, comme l'avait souligné la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2003, la création de la mission « action extérieure de l'Etat » et de la mission « aide publique au développement » introduit une distinction artificielle au sein de l'action de l'Etat à l'étranger, sans doute à cause de l'ancien programme « aide économique et financière au développement », qui dépendait de Bercy. Cette distinction ne doit cependant pas être un obstacle à l'harmonisation des objectifs des deux programmes, notamment en termes de structuration des programmes en actions.

Quoi qu'il en soit, nous souhaitons vivement que cette nouvelle architecture puisse évoluer et faire preuve d'adaptation.

Pour conclure, je souhaite revenir sur un sujet qui tient très à cœur aux membres de l'UDF – je sais d'ailleurs que vous y êtes également sensible, monsieur le ministre –, celui de l'Europe.

L'Europe ne possède pas de mission à proprement parler, mais il ne faut pas s'en désintéresser au motif que les Français ont rejeté le projet de Constitution.

Les crédits de participation de la France au budget européen ne constituent pas une mission à part entière, sans doute parce que l'Europe, c'est aussi la France, que la politique européenne, c'est aussi la politique intérieure, et que les missions incombant aujourd'hui à l'Europe concernent tous les domaines. Par conséquent, si nous voulons une Europe forte, capable d'agir à la hauteur de ce nous attendons d'elle, nous devons aussi en tirer les conséquences budgétaires, notamment en augmentant le nombre de missions actuellement dévolues à l'Etat et en les mutualisant à l'échelle européenne. Plusieurs pistes sont à explorer en ce domaine. Cela ne signifie pas pour autant que la France doit délivrer un blanc-seing aux institutions européennes ! *(Applaudissements sur les travées de l'UC-UDF et de l'UMP.)*

M. le président. La parole est à M. Aymeri de Montesquiou.

M. Aymeri de Montesquiou. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, avec un peu plus de 4 milliards d'euros, soit 1,5 % du budget de l'Etat, les crédits des affaires étrangères ne représentent pas un poids budgétaire majeur, mais leur utilisation et les réformes opérées par le Quai d'Orsay sont exemplaires du point de vue de l'esprit de la réforme budgétaire en cours.

Le choix du budget des affaires étrangères pour l'examen du projet de loi de règlement définitif du budget de 2004 est également pertinent dans la mesure où, contrairement à 2003, les crédits de 2004 n'auront connu aucune régulation dans leur exécution. Il faut rendre ici hommage à l'impulsion personnelle donnée par le Président de la République, qui, par une lettre de mars 2004, l'avait demandé, eu égard à la crise qu'avait connue l'administration du Quai d'Orsay à la fin de 2003.

Le ministère des affaires étrangères a su conduire une véritable politique de réorganisation au service d'une stratégie, qui, elle, reste encore à confirmer. L'année 2004 est sur ce point une année charnière, puisque le plan d'aménagement du réseau pour les années 2004 à 2007 a été adopté au mois de février de la même année.

Tout d'abord, la bonne gestion du ministère apparaît dans la maîtrise des emplois avec la suppression de 116 emplois budgétaires en 2004 et de 106 en 2005, l'objectif étant, de 2004 à 2007, 248 emplois de fonctionnaires en moins et 99 emplois de recrutés locaux.

Il faut le rappeler, le ministère des affaires étrangères est l'un des seuls ministères à respecter la règle d'un remplacement pour deux départs à la retraite, avec une mise en pratique d'une politique de résultat concrétisée par une meilleure gestion des effectifs et des moyens.

Cette réduction de l'emploi public se justifie par l'intégration progressive des nouvelles technologies, qui permettent de travailler vite, en réseau et en direct. L'effort est manifeste à tous les niveaux : il va du développement de l'administration électronique vis-à-vis des citoyens à l'utilisation du courriel sans intermédiaire par un nombre croissant de nos ambassadeurs.

Dans ce contexte de réduction de postes budgétaires, on comprend d'autant plus mal la création, en 2004, de trois postes d'ambassadeurs en mission, à savoir, le 29 janvier, d'un ambassadeur chargé de la lutte contre le VIH-sida et les maladies transmissibles, le 25 juin, d'un ambassadeur chargé de questions économiques internationales et, le 26 juillet, d'un ambassadeur en mission, Haut représentant pour la sécurité et la prévention des conflits. Qui plus est, nous manquons d'informations sur le contenu de ces fonctions et les activités qui y sont liées ! Cela nous semble tout à fait contradictoire avec l'esprit de la LOLF.

Ensuite, l'année 2004 a vu la poursuite de la rationalisation de notre réseau diplomatique et consulaire. Sur le fond, et dans un esprit d'intégration européenne, affirmer que les consulats situés à l'intérieur de l'Union devront disparaître à terme et que les ressortissants communautaires pourront s'adresser directement aux administrations du pays d'accueil serait un moyen majeur de faire vivre la citoyenneté européenne.

Nous nous targuons de gérer le deuxième réseau diplomatique après celui des Etats-Unis. Hélas ! nos ambassadeurs, en particulier ceux qui sont en poste dans les pays qualifiés, par commodité, de « petits pays », manquent souvent de moyens. Certains éprouvent même des difficultés à honorer leurs factures, comme l'a rappelé M. le président de la commission des finances.

Cette situation donne une image contre-productive de notre pays et interdit toute efficacité à nos ambassadeurs. Il conviendrait donc d'avoir des « ambassades-centres » qui regrouperaient plusieurs pays. Ce dispositif permettrait non seulement de réaliser des économies, mais nous amènerait également à définir des stratégies régionales.

En 2004, le Département a également su innover en conduisant des expériences de préfiguration de la LOLF. L'effort de clarification quant à la bonne utilisation des fonds publics est évident et apporte l'espoir d'une optimisation de la dépense dans ce ministère.

La modestie des crédits – 64,25 millions d'euros dans la loi de finances initiale –, ayant fait l'objet d'une expérimentation préfigurant la mise en œuvre de la LOLF, ne doit pas restreindre l'intérêt de l'expérience ; la dynamique a été enclenchée, puisque ce montant a presque triplé l'année suivante.

Je retiendrai deux exemples.

Le premier a trait à l'apport de la LOLF en termes de comptabilisation des emplois. Ainsi, il suffit de comparer les 16 720 emplois en « équivalent temps plein » par rapport à la notion d'emplois budgétaires, soit 9 293, dont près de 4 000 dans l'administration centrale. Nous quittons une gestion purement administrative pour nous rapprocher enfin de la réalité.

Mon second exemple concerne la responsabilisation des chefs de poste à qui l'on a confié une enveloppe globale de gestion de l'ambassade, mais également des consulats.

Conduite dans cinq pays en 2004, cette expérimentation d'une « logique-pays » a été satisfaisante, car elle a permis une meilleure vision globale de notre action. Parallèlement, dans une dimension purement conforme à la LOLF, les ambassadeurs ont pu expérimenter la fongibilité asymétrique entre crédits de rémunération et crédits de fonctionnement. Dans la réalité, celle-ci a été limitée et elle a essentiellement occasionné une fluidité des redéploiements entre les personnels, avec aussi une fiabilité incitative, et non un recyclage de crédits de rémunération en crédits de fonctionnement. Cependant, cette expérimentation démontre la volonté d'une mise en œuvre du principe d'efficacité maximale de la dépense publique.

Pour l'avenir, j'espère que le Gouvernement acceptera de modifier les conditions de discussion du projet de loi de règlement définitif du budget dès 2006, notamment en prévoyant son examen avant le débat d'orientation budgétaire pour 2007. C'est en analysant l'exécution des budgets précédents de manière dynamique et non descriptive que nous réussirons à tirer le meilleur parti de chaque euro dépensé, pour notre diplomatie comme pour l'ensemble des ministères.

Monsieur le ministre, je vous remercie de vous être engagé à une plus grande rationalisation et à plus de lisibilité. Si l'argent des Français est mieux utilisé, cela donnera l'opportunité à nos compatriotes de bien prendre conscience de la très haute qualité de notre diplomatie. (*Applaudissements sur les travées du RDSE, de l'UC-UDF et de l'UMP.*)

M. Jean-Pierre Raffarin. Bravo !

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. Philippe Douste-Blazy, ministre. Monsieur Pozzo di Borgo, il est vrai que la LOLF éclaire la variation des crédits. D'abord, la mission « aide publique au développement » augmente. Ensuite, la mission « action extérieure de l'Etat » diminue, malgré la part importante des contributions obligatoires.

Monsieur de Montesquiou, je le répète, il est prévu la fermeture de six postes consulaires sur trois ans. Je souhaite d'ailleurs poursuivre dans cette voie, puisque onze suppressions doivent intervenir d'ici à 2008.

En fait, le nombre de postes consulaires de plein exercice en Europe sera ramené à vingt en 2005. Neuf Etats seulement ont encore plus de circonscriptions consulaires que notre pays : l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la Grèce, l'Italie, la Pologne, le Portugal, le Royaume-Uni et la Suisse. Mais nous sommes en train d'aller plus loin. En témoignent les suppressions de postes qui pourraient être intégrées au contrat de modernisation en discussion à Bercy.

La modernisation de l'action consulaire a cependant permis de compenser une certaine rationalisation sur le plan du réseau européen. Ainsi, je pense au regroupement de compétences : centralisation de l'état civil à Bruxelles et à Berlin, création de pôles régionaux de fabrication des passeports, fabrication centralisée des passeports à Nantes ; je pense également au projet de réseau d'administration consulaire informatisé, appelé RACINE, qui permettra de développer l'administration électronique à l'issu d'un effort budgétaire soutenu en matière informatique, ainsi qu'à la suppression de l'activité notariale des consulats en Europe.

Mais nous devons réaliser dans les années à venir un effort budgétaire s'agissant des écoles primaires et des lycées français à l'étranger, dont l'existence constitue l'une des particularités de la diplomatie française. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UC-UDF. – M. Jean-Pierre Plancade applaudit également.*)

Depuis trop longtemps, on considère que ces établissements sont seulement destinés à satisfaire les diplomates et leurs enfants. Certes, ce point est important, et je ferai d'ailleurs tout afin que les diplomates puissent travailler dans de bonnes conditions, c'est-à-dire en ayant une famille épanouie dont les enfants peuvent fréquenter un établissement scolaire français.

Mais la réalité la plus importante n'est pas celle-là. Ainsi, lors de ma visite en Egypte, le président Moubarak a attiré mon attention sur le fait que tous les ministres égyptiens parlent français, mais que, si nous n'y prêtons pas attention, dans quinze ans, après la fermeture de ces établissements ou la diminution du nombre de places disponibles, plus aucun ministre ne parlera français.

De même, je constate, lorsque je me rends en Tunisie, au Maroc, en Algérie ou au Brésil, que vous évoquiez tout à l'heure, monsieur Gouteyron, que tous les ministres parlent français. Dans quinze ans, leurs successeurs risquent de ne plus parler notre langue.

J'ajoute que les enfants scolarisés dans ces écoles primaires n'apprennent pas seulement notre langue ; ils acquièrent également des réflexes de francophilie et se constituent un réseau. Issus d'une certaine élite, ils deviendront sans doute, à l'âge adulte, les uns présidents de banque, les autres ministres, médecins ou avocats. Ils pourront alors tisser des liens avec nos professions libérales, nos dirigeants politiques et économiques, ainsi qu'avec nos personnels diplomatiques et administratifs.

Vous le voyez, mesdames, messieurs les sénateurs, il s'agit là d'une diplomatie non pas de rayonnement, mais d'influence ! Je vous remercie de m'aider à la défendre. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UC-UDF ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

M. le président. Le débat sur les crédits du ministère des affaires étrangères est clos.

Débat sur les crédits du ministère de l'agriculture et de la pêche

M. le président. Nous passons au débat sur les crédits du ministère de l'agriculture et de la pêche.

La parole est à M. le rapporteur spécial.

M. Joël Bourdin, rapporteur spécial de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je suis très heureux de participer à ce débat d'un genre nouveau, qui permet au Sénat de mieux appréhender l'exécution budgétaire pour 2004, plus particulièrement celle du budget du ministère de l'agriculture. Cette discussion s'inscrit dans le droit-fil des nouveaux pouvoirs confiés au Parlement par la LOLF.

Dans un premier temps, je souhaite évoquer avec vous, monsieur le ministre, les conditions d'exécution du budget en 2004. Puis, dans un second temps, je reviendrai sur les efforts notables consentis par votre ministère en vue de la mise en œuvre de la LOLF.

S'agissant de l'exécution budgétaire en 2004, le ministère de l'agriculture a fait preuve d'un réel effort de maîtrise de ses dépenses.

En effet, ainsi que la Cour des comptes l'a noté dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2004, les dépenses effectuées sur le budget du ministère de l'agriculture ont diminué de plus de 5 % par rapport à celles de l'année précédente.

En outre, il faut noter avec satisfaction que le montant des reports de l'année 2003 sur l'année 2004 était en nette diminution par rapport aux années antérieures et que la fixation de ce montant a été établie en fonction de règles strictes.

Ainsi, ne seront ouverts en 2004 que les crédits non consommés du collectif de fin d'année, les reports pris en compte lors de l'élaboration de la loi de finances et les fonds de concours tardifs.

Parmi les chapitres budgétaires ayant subi les tensions les plus importantes au cours de l'exercice 2004, il faut souligner que l'insuffisance des crédits du Fonds national de garantie des calamités agricoles, le FNGCA, a rendu nécessaire d'abonder ce fonds à hauteur de 47,3 millions d'euros, par un décret d'avance du 14 juin 2004, afin d'éviter l'interruption des paiements aux agriculteurs.

En outre, les tensions apparues en cours de gestion sur certains chapitres ont rendu indispensable la levée du gel portant sur ces lignes budgétaires.

Ainsi, s'agissant des dépenses d'enseignement agricole, un dégel de 5,6 millions d'euros a été réalisé afin de financer les assistants d'éducation recrutés à la rentrée 2004, de verser les bourses et de revaloriser la rémunération des formateurs de l'enseignement technique privé.

De même, s'agissant des dépenses d'intervention pour l'orientation et la valorisation en agriculture, un dégel de 5,1 millions d'euros a été effectué afin d'assurer une aide aux producteurs de canne à sucre dans les départements d'outre-mer.

J'aborderai à présent un point qui suscitera certainement un large débat au sein de notre assemblée, débat qu'à d'ailleurs déjà entamé cet après-midi notre collègue M. Jean-Jacques Jégou : la situation financière du régime de protection sociale des non-salariés agricoles.

En 2004, ce régime était encore financé par le biais du budget annexe des prestations sociales agricoles, le BAPSA, remplacé depuis 2005 par un établissement public, le Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles, le FFIPSA, lequel entre dans le champ des lois de financement de la sécurité sociale.

Pour l'année 2004, le déficit du BAPSA s'est élevé à 814 millions d'euros, tandis que, à la clôture du budget annexe au 31 décembre 2004, le compte établi a fait apparaître un report à nouveau négatif de 3,2 milliards d'euros, déficit cumulé que la Cour des comptes considère comme une créance du nouveau FFIPSA sur l'Etat.

Je sais l'importance que vous accordez, monsieur le ministre, à la préservation du régime de protection sociale des agriculteurs. Celui-ci se trouve aujourd'hui confronté à une grave crise financière, qui nécessite des mesures radicales de diversification et de pérennisation de ses ressources.

Par conséquent, j'aimerais connaître les réflexions du Gouvernement sur l'avenir financier du FFIPSA.

Les différents mouvements de crédits intervenus au cours de l'exécution budgétaire pour 2004 permettent d'insister sur l'une des spécificités majeures du budget de l'agriculture : son extrême dépendance face aux crises conjoncturelles et aux aléas climatiques. Il est donc nécessaire de disposer d'une réelle souplesse en termes de gestion budgétaire.

A cet égard, la mise en œuvre de la LOLF à compter du projet de loi de finances pour 2006 constituera sans aucun doute un facteur de flexibilité et de bonne gestion budgétaire.

J'en viens donc, monsieur le ministre, aux efforts louables consentis par le ministère de l'agriculture et de la pêche en vue de la mise en œuvre de la LOLF.

Dans le cadre de la définition d'unités de gestion de crédits, votre ministère a défini trois types de budgets opérationnels de programme, les BOP : les BOP centraux, les BOP mixtes et les BOP déconcentrés.

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2004, la Cour des comptes a souligné la perspective d'une déconcentration progressive de la gestion des différents BOP, mais s'est inquiétée de la mise en place d'instruments propres à préserver, à l'échelon central, la maîtrise des diverses actions ministérielles, notamment dans le domaine de la gestion des ressources humaines.

Or, dans leurs réponses au questionnaire budgétaire de la commission des finances du Sénat, les services de votre ministère ont insisté sur l'objectif de déconcentrer totalement la gestion de l'ensemble des crédits de personnel et de fonctionnement du ministère d'ici à 2007. Ils ont également rappelé que le BOP déconcentré du programme 4 « soutien des politiques de l'agriculture » de la mission « agriculture, pêche, forêt et affaires rurales » avait vocation à inclure les personnels permanents des services à la même échéance.

Ainsi, la perspective retenue par le ministère de l'agriculture et de la pêche est de déconcentrer progressivement les décisions affectant tant les équivalents temps plein – personnels permanents et vacataires – que les masses financières correspondantes.

Il me semble que ces informations sont de nature à apaiser les craintes formulées par la Cour des comptes. Pouvez-vous nous le confirmer, monsieur le ministre ?

J'ai également noté avec satisfaction que le ministère de l'agriculture s'était engagé avec sincérité dans une démarche de performance et que nombre des remarques formulées par les commissions des finances des deux assemblées sur la définition des critères de performance – objectifs et indicateurs – de la mission « agriculture, pêche, forêt et affaires rurales » avaient été suivies d'effet.

Ainsi, de nombreux objectifs et indicateurs portent spécifiquement sur l'évaluation de l'effet des dispositifs de soutien à l'agriculture et des politiques d'intervention mises en œuvre par le ministère de l'agriculture.

En outre, sur les trente-six indicateurs que comportait le pré-projet d'action personnalisé pour 2005, le « pré-PAP », dix ont été supprimés et autant de nouveaux ont été créés, tandis que treize ont été modifiés. Un effort particulier a été fait pour introduire de véritables indicateurs d'efficience dans chaque programme.

Je me félicite également du niveau du plafond des autorisations d'emplois équivalents temps plein travaillés ; il est fixé pour 2006 à 39 914, ce qui correspond à un solde de créations et de suppressions d'emplois pour le ministère de l'agriculture de moins 1 136 emplois. Un réel effort de rationalisation et d'amélioration de la productivité des effectifs a donc été effectué par le ministère de l'agriculture.

Enfin, j'insisterai sur la démarche engagée par le ministère de l'agriculture depuis quelques années pour moderniser la gestion de son patrimoine immobilier. Le ministère a engagé une meilleure identification de l'ensemble de ce patrimoine, afin d'en assurer le suivi et d'organiser les cessions des biens devenus inutiles au fonctionnement des services.

Ainsi le total des cessions immobilières s'est-il élevé en 2004 à près de 900 000 euros, dont près d'un tiers a été rattaché au budget de l'agriculture en 2004, puis reporté sur l'exercice 2005, le reste ayant fait l'objet d'un transfert aux services du Premier ministre.

Sur les cinq dernières années, le montant des recettes issues des cessions immobilières du ministère de l'agriculture s'est élevé à plus de 2 millions d'euros. Les perspectives pour 2006 se chiffrent également à près de 2 millions d'euros. Ces éléments prouvent que le ministère de l'agriculture participe activement à la recherche d'une plus grande efficacité de la gestion publique et qu'il s'est engagé dans une démarche de maîtrise de ses dépenses. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UC-UDF*)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Gérard César, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le débat que nous avons aujourd'hui au Sénat est totalement inédit.

Je me réjouis tout particulièrement d'y participer en tant que rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques sur les crédits pour 2004 du ministère de l'agriculture.

Je ne doute pas que ce débat sera suivi, dans les prochaines années, de discussions tout aussi riches, pour donner à l'examen du projet de loi de règlement la place et l'importance qui doivent naturellement lui revenir dans le cadre de la LOLF.

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

M. Gérard César, rapporteur pour avis. Je passerai rapidement, monsieur le ministre, sur les ultimes réglages réalisés durant l'année 2004 en vue de la mise en œuvre de la loi organique, mon collègue Joël Bourdin, rapporteur spécial, nous ayant déjà livré, conformément à son habitude, des analyses très pertinentes.

M. Joël Bourdin, rapporteur spécial. Merci, mon cher collègue !

M. Gérard César, rapporteur pour avis. Je souhaite cependant souligner brièvement le soin avec lequel cette réforme a été préparée et rappeler qu'elle devrait permettre une amélioration du pilotage budgétaire.

Monsieur le ministre, nous pouvons nous féliciter, me semble-t-il, de la concertation poussée et suivie entre les services de votre ministère et les commissions sénatoriales concernées durant l'année 2004.

Cette concertation fut d'abord politique. Lors de chacune de ses auditions par la commission des affaires économiques, votre prédécesseur, M. Hervé Gaymard, a toujours pris le temps d'expliquer les enjeux de la réforme pour son ministère.

La concertation fut ensuite administrative. Les fonctionnaires des commissions des affaires économiques et des finances ont été invités par les services du ministère de l'agriculture à faire valoir leurs observations sur la définition des objectifs et indicateurs de la mission « agriculture ».

Les remarques formulées à cette occasion ne sont pas restées lettre morte. En effet, comme l'a souligné fort opportunément mon collègue Joël Bourdin, elles ont été suivies d'une révision substantielle des critères de performance, permettant de mieux prendre en compte les notions d'efficacité, de qualité et d'efficacité.

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2004, la Cour des comptes s'est d'ailleurs félicitée de ce que l'architecture du budget de votre ministère a intégré ses propres remarques, ainsi que celles qui avaient été formulées par les commissions parlementaires.

L'examen du projet de loi de finances débutera dans quelques jours et sera pour la première fois entièrement conforme au cadre défini par la LOLF. Dans ce contexte, tous les instruments sont prêts pour que la réforme prenne toute sa portée, tant pour la mission ministérielle « agriculture, pêche, forêt et affaires rurales » que pour les trois missions interministérielles « enseignement scolaire », « recherche et enseignement supérieur » et « sécurité sanitaire ».

La commission des affaires économiques ne manquera pas d'apporter sa contribution au débat, en rendant des rapports pour avis sur deux de ces missions.

Après le cadre juridique, j'en viens à l'analyse de la dépense du ministère de l'agriculture durant l'exercice budgétaire de 2004.

S'agissant tout d'abord des grands équilibres, on peut certes regretter que ces dépenses se trouvent réduites de 5 % par rapport à l'exercice précédent : la loi de finances initiale votée chaque année par le Parlement ne doit pas devenir purement indicative, ce vers quoi tendrait une multiplication des annulations de crédits en cours d'exercice.

Toutefois, dans le contexte de rigueur budgétaire que nous connaissons aujourd'hui, le ministère de l'agriculture a dû prendre sa part dans l'effort de maîtrise des dépenses publiques poursuivi par le Gouvernement. Ainsi, 243 millions d'euros en crédits de paiement et 74 millions d'euros en

autorisations de programme ont été mis en réserve sur le budget de 2004 afin de répondre à la demande du Premier ministre de constituer une soule destinée à faire face aux différents aléas et urgences.

Il faut saluer le fait que cet effort de solidarité substantiel n'a pas affecté, ou très peu, les chapitres supportant les dépenses particulièrement contraignantes : l'enseignement et la formation, la lutte contre l'encéphalopathie spongiforme bovine, les contrats territoriaux d'exploitation, ou CTE, les contrats d'agriculture durable, ou CAD, le développement rural ou encore la recherche.

Pourriez-vous, monsieur le ministre, nous apporter quelques précisions sur ce sujet, en particulier sur l'évolution des crédits destinés au financement des bâtiments d'élevage, qui ont fait l'objet d'une discussion ce matin en commission des affaires économiques, sur l'initiative de notre collègue M. Bailly ? Une dérogation est-elle possible pour ces bâtiments ? Ce serait, me semble-t-il, une bonne solution pour les agriculteurs, qui attendent l'autorisation de financement. Pourriez-vous également faire le point sur les contrats territoriaux d'exploitation et les contrats d'agriculture durable, tels qu'ils sont aujourd'hui mis en place ?

S'agissant toujours des grands équilibres, je signale que les reports réalisés sur l'année 2004 ont été en net repli par rapport à ceux qui avaient été constatés l'année précédente. C'est le signe d'une gestion budgétaire plus optimisée et d'une meilleure utilisation des crédits.

Après le cadre financier général, j'en viens maintenant à l'analyse des chapitres ayant subi des tensions par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale.

J'évoquerai tout d'abord le dispositif de gestion des aléas climatiques en matière agricole. Après une année 2003 déjà difficile de ce point de vue, la survenance de nouveaux aléas durant l'exercice 2004 – le gel, la sécheresse, les pluies abondantes – a rapidement fait apparaître la nécessité de réévaluer l'enveloppe affectée au Fonds national de garantie des calamités agricoles : 47 millions d'euros ont ainsi été débloqués par la prise d'un décret d'avance dans le courant du mois de juin.

La récurrence d'aléas climatiques de plus en plus violents rend aujourd'hui nécessaires une refonte du système de gestion des risques et le développement véritable du mécanisme de l'assurance récolte. Plusieurs dispositions du projet de loi d'orientation agricole vont dans ce sens, tandis que le projet de loi de finances pour 2006 prévoit le doublement de la contribution financière de l'Etat au Fonds national de garantie des calamités agricoles.

Mais de nombreuses interrogations subsistent : quelle diversité de risques pourra-t-on assurer ? Faut-il envisager de rendre obligatoire le recours à l'assurance, comme le propose le président de la commission des affaires économiques et du Plan, M. Jean-Paul Emorine, et d'en élargir la base de cotisation afin de rendre viable ce nouveau dispositif ? Quels seront, à terme, les engagements financiers de l'Etat en vue d'accompagner la mise en œuvre du système ? Ces questions sont cruciales pour l'avenir du régime d'indemnisation. Pouvez-vous, monsieur le ministre, nous apporter quelques pistes de réflexion à cet égard ?

S'agissant toujours des mesures de redéploiement opérées en 2004, je ne manquerai pas d'évoquer un décret de virement qui me tient tout particulièrement à cœur, car il concerne le secteur viticole : 5 millions d'euros ont été mobilisés pour soutenir très utilement la promotion des vins

à l'exportation. Cette mesure est particulièrement appréciable eu égard aux difficultés que connaît la filière viticole à l'échelon international.

Vous en conviendrez, monsieur le ministre, le soutien actif de ces deux filières ne signifie pas une quelconque partialité. Par souci d'objectivité, permettez-moi de vous signaler que des progrès restent à accomplir dans la programmation des dépenses. En effet, le recours à certaines opérations budgétaires infra-annuelles aurait sans doute pu être évité, ou du moins réduit, par une meilleure anticipation du montant des charges incompressibles. Ainsi, 16 millions d'euros ont dû être débloqués en cours d'exercice pour assurer la rémunération du personnel du ministère de l'agriculture. Toutefois, cette mesure a été gagée non sur des crédits d'investissement – cela aurait été catastrophique –, mais sur des économies en moyens de fonctionnement.

J'évoquerai enfin, monsieur le ministre, l'actualité législative la plus immédiate pour le monde agricole, à savoir le projet de loi d'orientation agricole que vous viendrez défendre au Sénat dans quelques jours et que j'aurai l'honneur de rapporter au nom de la commission des affaires économiques.

Très attendu par la profession, ce texte n'est pas neutre d'un point de vue financier, aspect qui nous intéresse en priorité aujourd'hui : son poids budgétaire peut être en effet estimé à plus de 70 millions d'euros, sans compter les enrichissements parlementaires, dont il fera sans doute l'objet.

Je vous fais confiance, monsieur le ministre, pour que cette enveloppe se traduise rapidement sur le terrain par des actions concrètes et efficaces. La commission des affaires économiques ne manquera pas de suivre avec une grande attention les suites réglementaires et financières données à ce texte.

Tels sont, monsieur le ministre, les éléments dont je tenais à vous faire part à l'occasion de ce débat inédit.

Sachez que la majorité sénatoriale, tout en restant vigilante face aux opérations de régulation budgétaire en cours d'année, soutiendra la démarche d'optimisation des dépenses publiques que vos services et vous-même avez engagée en matière agricole. Le cadre entièrement rénové du débat budgétaire cette année ne pourra, j'en suis persuadé, que renforcer ces progrès. Mais c'est là un autre sujet dont nous aurons bientôt l'occasion de discuter. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UC-UDF, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. Dominique Bussereau, ministre de l'agriculture et de la pêche. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je suis vraiment très heureux que le Sénat ait retenu le ministère de l'agriculture pour l'examen de l'exécution de son budget de 2004, et j'en remercie personnellement le président de la commission des finances. J'en suis d'autant plus heureux que cet exercice préfigure une partie du fonctionnement budgétaire dans le cadre de la LOLF, pour laquelle je me suis investi dans mes précédentes fonctions ministérielles, que Jean-Pierre Raffarin avait bien voulu me confier.

Je me souviens d'ailleurs de nos débats, monsieur le président de la commission des finances, au moment de l'examen de la loi de règlement l'an dernier. Vous aviez alors dit, à juste titre, que cette loi ne devait plus être un exercice purement formel. Vous aviez souhaité à juste raison que, dans le cadre de la LOLF, elle constitue un véritable compte

rendu de l'utilisation par le Gouvernement des crédits votés. Avec la LOLF, il sera possible de vérifier, à l'euro près, l'utilisation des crédits. Naturellement, l'exercice prendra de plus en plus une dimension politique importante.

Pour répondre à M. le rapporteur spécial et à M. le rapporteur pour avis, j'évoquerai tout d'abord l'application de la LOLF au ministère de l'agriculture, puis l'exécution du budget de 2004 et, pour finir, la protection sociale agricole, sujet cher à M. Boyer.

Je suis très attaché à la LOLF, qui permettra une gestion plus efficace et précise des performances. Je sais tout le travail qu'ont accompli MM. Alain Lambert et Didier Migaud, ainsi que, depuis quatre ans, les gouvernements successifs et les assemblées, en vue de redéfinir le budget de l'Etat.

Chaque politique publique devra être évaluée en rapprochant les indicateurs de performance, fixés sous le contrôle du Parlement – je sais que la commission des finances du Sénat y a été très attentive, monsieur Arthuis –, des objectifs fixés.

S'agissant du ministère de l'agriculture, des échanges ont notamment permis de faire émerger un programme « forêt ». Nous avons également identifié, à l'image des deux volets de la politique agricole commune, un programme « valorisation des produits, orientation et régulation des marchés », pouvant être mis en regard du premier pilier de la PAC, et un programme « gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural », correspondant au second pilier. Il y a donc une correspondance avec les politiques de l'Union européenne.

La souplesse de gestion introduite par la LOLF constitue une opportunité ; elle est aussi une exigence de résultat. Les projets annuels de performance, ou PAP, selon la terminologie « lolfienne », du ministère de l'agriculture, présentent 34 objectifs et 57 indicateurs. Les remarques formulées par les assemblées et la Cour des comptes sur les « pré-PAP » établis l'hiver dernier ont fait l'objet d'un examen particulier : la plupart d'entre elles ont été intégrées dans les PAP 2006.

Nous sommes donc entrés dans une logique d'amélioration constante, et le Parlement aura toute sa place dans la réflexion sur notre budget.

La LOLF est également un formidable outil d'accompagnement de la réforme de l'Etat et de modernisation de l'administration. D'ailleurs, dans le nouveau gouvernement, le ministre du budget est également responsable de la réforme de l'Etat. Dans ce cadre, le ministère de l'agriculture a souhaité – c'est à mettre à l'actif d'Hervé Gaymard – une vaste déconcentration de la gestion budgétaire et des crédits.

La plupart des crédits d'intervention seront désormais gérés à l'échelon régional, niveau de coordination des politiques locales. Les crédits de fonctionnement seront mis directement à la disposition des responsables de structures : les directions régionales et les directions départementales de l'agriculture et de la forêt, ainsi que les directions départementales des services vétérinaires, puisqu'il n'existe pas de niveau régional pour les services vétérinaires.

M. Bourdin a souligné à juste titre l'objectif de déconcentration de l'ensemble des crédits de personnel et les craintes de la Cour des comptes sur ce sujet. Je suis persuadé que les connaissances et les idées d'amélioration du service public sont les plus avancées au sein même des administrations et que, en donnant à chaque responsable de terrain la possibi-

lité de gérer la totalité de ses moyens, nous pourrons offrir un service de plus grande qualité, en particulier au monde agricole et rural.

La gestion des statuts et la gestion au quotidien des corps, des promotions par exemple, resteront pilotées par le secrétariat général du ministère de l'agriculture, que j'ai récemment créé : la Cour des comptes, et vous-même, monsieur le rapporteur spécial, pouvez donc être pleinement rassurés.

Enfin, la nouvelle architecture résultant de la LOLF démontre l'étendue des compétences du ministère de l'agriculture, lesquelles sont très horizontales. En effet, 40 % des crédits de ce ministère sont concentrés sur trois missions interministérielles : la mission « recherche et enseignement supérieur », la mission « enseignement scolaire » et la mission « sécurité sanitaire ». Ce caractère interministériel démontre, s'il en était besoin, la place tout à fait spécifique et importante de l'agriculture dans l'économie et la société françaises.

J'en viens à l'exécution du budget de 2004, marquée, comme l'a très bien rappelé M. César, par des crises. Elle est assez exemplaire des nouvelles perspectives offertes par la LOLF.

En termes d'événements budgétaires, le ministère de l'agriculture a subi de nombreux aléas en 2004, aléas au sujet desquels les parlementaires sollicitent, souvent à juste titre, les pouvoirs publics et auxquels ces derniers doivent pouvoir réagir rapidement.

En 2004 – MM. Bourdin et César l'ont indiqué –, plusieurs décrets d'avance et de virement ainsi que des mouvements de dégel sont intervenus pour traiter la fin de la terrible sécheresse de 2003, la crise viticole qui s'annonçait – je pense au vignoble du bordelais qui vous est cher, monsieur César –, les crises dans le secteur des légumes – les tomates en été, les choux-fleurs en automne – et, enfin, pour lutter contre certaines maladies des végétaux.

Au total, plus de 100 millions d'euros ont été redéployés en cours de gestion, ce qui constitue une somme importante. S'y ajoutent 198 millions d'euros ouverts en loi de finances rectificative. Au total, 10 % des crédits d'intervention du ministère de l'agriculture ont fait l'objet de mouvements en gestion.

Deux applications peuvent résulter de la LOLF.

Tout d'abord, le budget du ministère de l'agriculture et de la pêche doit, dès la conception du projet de loi de finances initiale, prévoir des crédits suffisants pour la gestion des éventuelles crises et le soutien aux agriculteurs en difficulté. C'est la raison pour laquelle, après plusieurs années de baisse excessive, j'ai décidé de doubler dans le projet de loi de finances pour 2006 les crédits dits « Agridiff » et les crédits du fonds d'allègement des charges des agriculteurs, ces deux instruments étant classiquement utilisés dans la gestion des crises.

Ainsi que M. César l'a lui aussi souligné, et je l'en remercie, nous nous sommes également engagés dans le développement de l'assurance récolte. Un doublement des crédits est prévu : ils passeront de 10 millions à 20 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2006, puisque les choses démarrent très bien, les offres de Groupama et du Crédit agricole dans ce domaine étant une réussite.

Nous avons fait le choix de laisser aux exploitants la liberté de s'assurer ou non. Toutes les cultures, c'est vrai, ne sont pas encore assurées. Des pistes restent à explorer. Nous devons trouver des solutions originales pour les fourrages.

Par ailleurs, nous devons affiner notre intervention financière, peut-être en la spécialisant – ce point a d'ailleurs été évoqué la nuit dernière lors des débats à l'Assemblée nationale sur le projet de loi d'orientation agricole – afin de mieux cibler les cultures où l'assurance n'est pas encore très développée.

Je pense également au caractère spécifique de l'assurance aux récoltes outre-mer, monsieur Adrien Giraud. Nous pouvons également travailler dans cette direction. Ce point a également été évoqué par les députés au début de l'examen du projet de loi d'orientation agricole.

Nous allons créer un comité national pour l'assurance en agriculture. C'est un point du projet de loi d'orientation agricole, monsieur César, texte que vous aurez prochainement l'occasion de rapporter, au nom de la commission des affaires économiques.

Enfin, nous allons également utiliser les crédits communautaires du 1 % de modulation budgétaire dédiés à la gestion de crise : c'est un point dont nous sommes convenus avec nos partenaires européens.

J'en viens à une seconde application.

La LOLF nous offre des simplifications nous permettant des redéploiements en cours de gestion. Des marges de manœuvre peuvent être trouvées en cours d'année pour traiter rapidement, de manière conjoncturelle ou structurelle, les crises sectorielles. C'est une nécessité qui nous est encore apparue au cours de cette année s'agissant des problèmes viticoles. Nous avons pu ainsi mobiliser sur le budget du ministère, par redéploiement, 17 millions d'euros d'aides directes en faveur des vignobles en difficulté dans notre pays et 70 millions d'euros de prêts de consolidation, en particulier pour des exploitations ou des coopératives.

Nous mobilisons également les offices agricoles pour faire de la restructuration de filières et de la promotion.

Je répondrai maintenant plus précisément à MM. les rapporteurs sur les questions des bâtiments d'élevage, des CTE et des CAD.

Avant 2005, un peu moins de 20 millions d'euros, dispersés dans une multitude de dispositifs illisibles, étaient consacrés aux bâtiments d'élevage. En 2005, sur l'initiative d'Hervé Gaymard, a été créé un fonds unique « bâtiments d'élevage » doté de 80 millions d'euros de crédits de paiement, mais financé, en réalité, sur reports.

Dans le projet de loi de finances pour 2006, 90 millions d'euros sont d'ores et déjà affectés à ce fonds unique, auxquels s'ajoutent 20 millions d'euros que j'ai décidé de déléguer immédiatement aux directions régionales afin de résorber les files d'attente. Vous m'avez en effet indiqué que, dans de nombreux départements et régions, il n'était plus possible, en fin d'année, de répondre à la demande très forte suscitée par cette politique, qui connaît un grand succès sur le terrain.

Les crédits de paiement sont donc sécurisés, ils sont inscrits « en dur » dans le projet de loi de finances, si vous me permettez cette expression, et, pour les années à venir, notre objectif est d'affecter 120 millions d'euros par an à cette politique.

La précédente majorité nous avait laissé une formidable bombe budgétaire, avec les CTE : alors que ces contrats avaient été dotés de moins de 70 millions d'euros, ils avaient fini par coûter 250 millions d'euros.

Nous avons donc essayé de trouver un dispositif plus simple et mieux encadré à travers les contrats d'agriculture durable. La dotation pour 2006 est de 160 millions d'euros en autorisations d'engagement, avec un cofinancement de l'Union européenne. Cela nous permettra de financer environ 6 000 contrats, mais je suis ouvert à toutes les réflexions susceptibles de nous permettre de simplifier encore le dispositif.

J'en viens aux problèmes ayant trait à la protection sociale agricole, me réservant de compléter ma réponse après l'intervention de M. Boyer, qui souhaitera certainement évoquer également ces problèmes.

Faut-il regretter le bon vieux BAPSA ? La disparition de ce dernier en tant que budget annexe – je parle sous le contrôle du président Jean Arthuis – est une conséquence directe de la LOLF. (*M. le président de la commission des finances acquiesce.*) Par ailleurs, même à l'époque du BAPSA, la problématique du financement existait déjà. Nous avons connu des lois de finances rectificatives visant à « boucler » le BAPSA, avec, « *in extremis* », des appels à recettes spéciales, des prélèvements divers, par exemple sur les réserves des caisses de la mutualité sociale agricole.

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

M. Dominique Bussereau, ministre. En 2004, la question du financement a évidemment pris une tournure très différente. L'affectation de la taxe sur le tabac, dont le rendement, pour des raisons que vous connaissez bien, s'est avéré décevant, comparé à celui de la TVA, a nécessité une mobilisation très forte.

D'importants travaux ont associé les ministères, les partenaires agricoles, les parlementaires. Je pense au député Yves Censi, président du conseil de surveillance du Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles, le FFIPSA, qui s'est particulièrement intéressé à ce sujet, ainsi qu'à votre collègue Jean-Jacques Jégou

Je ne reviendrai pas sur les causes du déficit, car vous les connaissez. Il y a au moins consensus sur l'analyse : croissance des dépenses – mais cette croissance est beaucoup plus faible que dans les autres régimes, car il s'agit d'un système beaucoup mieux maîtrisé – et rendement plus faible que prévu, comme je l'ai déjà dit, de la taxe sur le tabac.

Ni la gestion du régime ni une dérive particulière de ses dépenses ne sont donc en cause. Mais, au-delà de ce constat, pourquoi ne comble-t-on pas le déficit de ce régime ?

Le cadre général de nos finances publiques offre malheureusement un élément de réponse.

Pour assurer le besoin de financement, trois solutions sont possibles : soit l'on affecte des recettes dynamiques, mais encore faut-il les trouver et qu'elles ne soient pas déjà affectées ; soit l'on prélève sur les ressources de l'État ; soit l'on modifie les règles de compensation au régime de la sécurité sociale, sujet ô combien délicat.

Nous devons explorer chacune de ces solutions en tenant compte des contraintes.

Nous avons en effet la volonté de maîtriser l'évolution des prélèvements obligatoires, y compris ceux qui pèsent sur les agriculteurs, ce qui veut dire que nous ne souhaitons pas augmenter les cotisations.

Par ailleurs, augmenter la part des recettes de l'État affectées au FFIPSA implique de rechercher avec le Parlement des recettes dynamiques pour ce régime.

En ce qui concerne la sécurité sociale, il faut que nous préservions le plan de maîtrise des dépenses de santé. Le conseil des ministres a adopté ce matin le projet de loi de financement de la sécurité sociale. On voit les premiers effets de cette réforme, que vous aviez souhaitée, monsieur Raffarin, en tant que Premier ministre. Mais toute évolution de ces mécanismes nécessite naturellement une concertation entre l'État et les partenaires sociaux.

Pour parler franchement, en son état actuel, le projet de loi de finances pour 2006 – mais il n'a pas encore franchi le stade de l'examen par toutes les commissions – n'affecte pas de recettes courantes supplémentaires au régime agricole. J'espère que, d'ici à la fin de cette année, le travail que réalisera Jean-François Copé avec le Parlement permettra de trouver des solutions.

En attendant, la caisse centrale de MSA, avec la garantie de l'État et dans le cadre du FFIPSA, sera autorisée à gérer ses besoins de trésorerie dans les conditions habituelles, que vous connaissez. Ces dernières ne sont pas brillantes, mais nous permettent d'assurer les paiements ; ce sont les conditions d'utilisation de l'emprunt.

Ces mesures doivent permettre d'assurer le versement des prestations par le régime. Par conséquent, l'exigence d'un déficit ne fait pas obstacle au maintien du droit des assurés.

Il faut maintenir l'autonomie de la MSA. Vous avez constaté, sur le terrain, le grand attachement des agriculteurs à leur système de protection sociale, ainsi que le fort taux de participation lors des élections aux caisses locales : plus de 60 % en dépit du changement de régime électoral.

La MSA apporte aux agriculteurs et au monde rural un grand nombre de services dans le cadre d'une organisation mutualiste et d'un guichet unique. On constate, dans le cadre du plan de cohésion sociale, à quel point la MSA est un bon interlocuteur pour les départements, les collectivités territoriales, dans la mise en œuvre des dispositifs de proximité.

Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, nous allons continuer à rechercher des solutions permettant d'assurer un meilleur financement de ce régime.

En conclusion, cet outil budgétaire qu'est la LOLF, à laquelle je suis très attaché, permet, en favorisant les échanges entre nous, donc en servant la démocratie, de redonner au Parlement la place éminente qui est la sienne dans le débat budgétaire, à savoir la première. Soyez assurés de ma volonté de poursuivre les efforts du ministère qui est aujourd'hui le mien pour la mettre en œuvre avec la plus grande attention. Cela permettra, tout au long de la procédure budgétaire, en cours d'année, d'informer encore davantage le Parlement afin qu'il puisse mieux juger de l'efficacité des crédits qu'il aura votés. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UC-UDF*)

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

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. Monsieur le président, mes chers collègues, je tiens à remercier Dominique Bussereau et à le saluer en sa qualité de ministre de l'agriculture et de la pêche.

Monsieur le ministre, nous nous souvenons avec émotion de ce lundi 29 novembre 2004, alors que, siégeant au banc du Gouvernement pour défendre les articles de la première partie du budget, vous avez appris que M. le Premier

ministre Jean-Pierre Raffarin vous avait confié le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et de la ruralité.

C'est dire si, dans notre volonté d'organiser dès cette année une discussion du projet de loi de règlement préfigurant ce qu'il devra devenir demain, et cherchant quelques ministres disposés à se livrer à l'exercice du questionnement du Parlement, nous avons d'emblée pensé à vous. Merci donc de vous être prêté de si bonne grâce à cet exercice !

Nous avons bien noté qu'il y avait des éléments aléatoires et que, dans ces conditions, le principe de précaution devait vous amener à inscrire dans votre budget des enveloppes provisionnelles pour ne pas avoir à connaître de déconvenues en cours d'exercice.

S'agissant du FFIPSA, l'Etat garantit le recours à l'emprunt. C'est donc une dette de l'Etat et une dépense publique. Nous allons devoir trouver une solution.

M. Dominique Bussereau, ministre. Absolument !

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. La seule nostalgie que j'éprouve pour le BAPSA tient au fait qu'il était la préfiguration de la TVA sociale puisque, pour l'essentiel, il était financé par un prélèvement sur la TVA.

M. Aymeri de Montesquiou. C'était une bonne idée !

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. Sans vouloir anticiper sur le prochain débat relatif aux prélèvements obligatoires, je pense que la TVA pourrait, un jour, permettre de financer les dépenses de santé et les dépenses de politique familiale.

Je vous remercie, monsieur le ministre, pour le dialogue que vous venez d'engager avec le Sénat, dialogue qui va maintenant se poursuivre grâce aux questions des orateurs des groupes. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UC-UDF.*)

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 centriste-UDF, 11 minutes ;

Groupe du Rassemblement démocratique et social européen, 8 minutes.

Dans la suite du débat, la parole est à M. Aymeri de Montesquiou.

M. Aymeri de Montesquiou. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le président de la commission des finances, mes chers collègues, dans ce débat thématique portant sur le projet de loi de règlement du budget agricole de 2004, je n'interviendrai pas sur les chiffres de l'exécution budgétaire, puisque cette année charnière de mise en œuvre de la LOLF est dépourvue de rapport annuel de performance qui nous permettrait une véritable évaluation.

Je limiterai mon propos à un sujet qui est au cœur de l'action du ministère de l'agriculture depuis deux ans et qui est particulièrement d'actualité : il s'agit de la mise en place de la réforme de la PAC, notamment du dispositif des droits à paiement unique, ou DPU.

La nouvelle PAC suscite des interrogations mais surtout de profondes inquiétudes dans le monde agricole. Vous en avez conscience, monsieur le ministre. Pour preuve, la complexité des dispositions propres au premier volet de la conditionnalité des aides a nécessité de votre ministère un

ajustement de certaines mesures pour les adapter davantage aux réalités concrètes des exploitations. Cela se traduit par la réécriture actuelle des livrets « conditionnalité », dans un esprit – nous l'espérons sans, hélas, trop y croire ! – de simplification pour 2006. (*M. le ministre marque son étonnement.*)

Je sais, monsieur le ministre, votre souci de traduire la réforme de la PAC au niveau national de manière la plus pragmatique possible et la plus lisible pour les exploitants.

C'est sans doute pourquoi vous avez retardé le calendrier pour l'application du deuxième volet de la réforme, le découplage des aides.

M. Dominique Bussereau, ministre. Tout à fait !

M. Aymeri de Montesquiou. Vous avez raison de mener un travail approfondi avec les organisations professionnelles agricoles. Il est indispensable d'améliorer et de simplifier le dispositif initialement envisagé.

Les modalités sont désormais connues et les agriculteurs devraient recevoir, autour du 15 octobre, les documents relatifs aux droits à paiement unique.

C'est là que les difficultés vont commencer...

« Ne vous affolez pas ! » ; tel est le message que les organisations professionnelles agricoles s'efforcent de faire passer à leurs adhérents depuis déjà plusieurs semaines. Je crains qu'elles n'aient pas fini de le répéter. Certains agriculteurs vont en effet avoir à effectuer bien des démarches administratives pour recevoir l'ensemble des informations nécessaires pour établir leur dossier, c'est-à-dire que nous allons à l'opposé de la simplification.

En effet, le calcul des DPU s'effectuera selon la moyenne des aides perçues au cours de la période 2000-2002. Or, depuis cette époque, bien des situations ont évolué, par des départs, des arrivées, des associations, des changements de forme juridique, des agrandissements, des investissements... Il appartiendra à chaque exploitant de recenser et de signaler tous ces événements pour actualiser sa situation. Et le plus vite sera le mieux, soulignent déjà les directions départementales de l'agriculture, ajoutant que les agriculteurs n'ont pas intérêt à attendre la date butoir, au risque de ne pas avoir accès, l'an prochain, à toutes les aides découplées auxquelles ils ont droit.

J'évoquerai un exemple des difficultés pouvant se poser : un agriculteur qui aura repris des terres après une période de référence devra conclure une clause de transfert avec le ou les exploitants précédents, afin de récupérer les DPU afférents. Quel recours aura-t-il si ces derniers ne sont plus en vie, s'ils font preuve de mauvaise volonté ou, pis encore, s'ils tentent de négocier financièrement leur accord ? Que proposez-vous pour lutter contre ces comportements spéculatifs, contre la surenchère sur les prix des terres, contre la cession de DPU à titre onéreux ?

Certes, les taux de prélèvements appliqués lors des transferts de DPU sont déconnectés des transferts fonciers et seront dissuasifs, puisqu'ils seront de l'ordre de 50 %, alors qu'ils seront réduits dans les autres cas, s'établissant à 0,3 % ou à 10 %. Je me réjouis que ces prélèvements viennent abonder une réserve qui sera redistribuée aux agriculteurs avec une priorité à l'installation des jeunes, mais expliquez-moi, monsieur le ministre, comment on peut transférer des DPU sans terre...

Une mise au point est ici indispensable, et il apparaît véritablement nécessaire d'informer et de conseiller les agriculteurs. Hier, des aides subordonnées au respect de

certaines pratiques environnementales et sanitaires ; demain, des aides liées non plus à une activité ou à un produit, mais à un historique : n'est ce pas beaucoup trop compliqué et source d'exaspération ? Quel avenir offre-t-on aux agriculteurs ? Chacun sait que le montant des aides qu'ils ont perçues a diminué de 3 % cette année, pourcentage qui passera vraisemblablement à 4 % en 2006 et à 5 % en 2007. Pendant ce temps-là, les prix continuent de baisser, tandis que le coût des intrants et les charges sont au plus haut. Dans beaucoup de régions, en particulier dans mon département du Gers, être agriculteur devient de plus en plus difficile, les jeunes étant de moins en moins nombreux à s'installer. Monsieur le ministre, consacrez toute votre énergie à la sauvegarde de notre agriculture.

Les grands chantiers que vous avez ouverts au travers de la mise en œuvre de la loi relative au développement des territoires ruraux et de l'élaboration du projet de loi d'orientation agricole témoignent sans aucun doute que telle est bien votre intention. Je veux néanmoins me faire l'écho de l'inquiétude actuelle des agriculteurs et de leur souhait, qui rejoint celui de l'ensemble de nos compatriotes, d'une simplification réelle et d'une lisibilité des dispositifs publics qui n'est pas aujourd'hui, loin de là, une réalité.

Ecoutez les agriculteurs, qui ont de plus en plus de difficultés à faire face à l'augmentation des coûts et à la baisse des prix. Ne les exaspérez pas en accroissant leur travail administratif et en hypothéquant leur futur par une disposition source de nombreux conflits. Vous connaissez bien maintenant les problèmes de l'agriculture française, ou plutôt des agricultures dans leur diversité. Mettez toute votre expérience et toute votre énergie à lutter contre le développement d'un sentiment qu'éprouvent tous les chefs d'exploitation : l'exaspération devant la complexité administrative. *(Applaudissements sur les travées de l'UC-UDF et de l'UMP)*

M. le président. La parole est à M. Jean Boyer.

M. Jean Boyer. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je tiens tout d'abord à saluer l'excellente initiative de M. Jean Arthuis, président de la commission des finances, initiative qui marque très bien l'ampleur de ses compétences et qui nous conduit aujourd'hui à ce débat sur le projet de loi portant règlement définitif du budget de 2004.

Prélude à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, un tel débat permet de revaloriser le rôle de contrôle de l'action gouvernementale du Parlement et surtout d'obliger l'exécutif à rendre compte de ses réalisations et de ses manquements, ce dont je me réjouis, avec tous mes collègues.

En ce qui concerne plus particulièrement le budget de l'agriculture, vous êtes appelé, monsieur le ministre, à rendre compte de la gestion de votre prédécesseur. Ce n'est jamais chose facile, mais nous vous faisons confiance.

Comme l'a très bien rappelé le rapporteur spécial, M. Joël Bourdin, ainsi que vous-même et d'autres intervenants, les dépenses engagées au titre du budget du ministère de l'agriculture ont été en retrait de plus de 5 % en 2004 par rapport à l'année précédente.

Je me félicite de ce louable effort de maîtrise des dépenses, alors même que les dossiers agricoles à traiter cette année-là étaient très lourds : réforme de la politique agricole commune, reprise des négociations au sein de l'Organisation mondiale du commerce après l'échec de la conférence de Cancún.

Par ailleurs, je tiens à mettre en exergue une constante du budget agricole, à savoir une extrême sensibilité aux crises conjoncturelles et aux aléas climatiques. Ainsi, au cours de l'exercice 2004, l'insuffisance des crédits du Fonds national de garantie des calamités agricoles a rendu nécessaire son abondement, à hauteur de 47,3 millions d'euros. En 2005, nous avons subi, malheureusement, ce que j'appellerai la « loi des séries ».

Ces accidents récurrents, voire structurels, affectant le budget du département ministériel que vous dirigez m'amènent à vous interroger, monsieur le ministre, sur la nécessaire mise en place d'une assurance récolte, sur le modèle espagnol ou américain. J'étais d'ailleurs intervenu sur ce sujet voilà quelques mois.

Certes, le projet de loi d'orientation agricole, actuellement en discussion à l'Assemblée nationale, prévoit, à ses articles 18 et 19, une adaptation du code rural, pour favoriser le développement progressif de l'assurance contre les dommages occasionnés aux exploitations. M. Gérard César a très bien évoqué ce point tout à l'heure.

Cependant, plutôt qu'un développement progressif, il faudrait favoriser une adhésion massive – c'est un état d'esprit qu'il faut construire –, afin que la base assurantielle soit suffisamment large pour garantir une répartition du risque et permettre aux assureurs de pratiquer des tarifs attractifs.

M. Louis de Broissia. Très bien !

M. Jean Boyer. Je souhaiterais maintenant revenir sur la situation financière du régime de protection sociale des non-salariés agricoles, sujet que vous avez déjà abordé, monsieur le ministre.

A cet égard, 2004 a été une année de transition. Le Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles a été créé, et appelé dans l'immédiat à prendre en charge les intérêts de l'emprunt correspondant à la mensualisation des retraites agricoles, décision qui répondait à une forte aspiration des organisations professionnelles.

Dès son démarrage, le Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles a dû reprendre une situation déficitaire, à hauteur de 3,2 milliards d'euros, antérieure à sa création et résultant des déficits cumulés du BAPSA, pour 2,4 milliards d'euros, et du passage à une comptabilité en droits constatés, pour 800 millions d'euros.

Cette situation est liée non pas au niveau des cotisations payées par les agriculteurs ou à l'évolution des dépenses, mais à la disparition ou à la suppression de certaines recettes qui alimentaient le BAPSA.

On ne peut donc pas conclure, s'agissant du problème de la situation financière du Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles, qu'il convient de procéder à une augmentation des cotisations des agriculteurs. Le rendement éventuel d'un tel relèvement ne serait d'ailleurs pas à la mesure du déficit : il faut rappeler que le montant des prestations atteint 16 milliards d'euros, que les dépenses de maladie s'élèvent à 6,2 milliards d'euros et que l'assiette des cotisations représente 6,6 milliards d'euros.

Sur ce point, le rapport des trois inspections indique que la hausse globale des dépenses du régime a été relativement modérée pour la période 1996-2004, s'établissant à 1,97 % en moyenne annuelle. Il est à noter que, pour 2006, est prévu un accroissement de 0,3 % du montant des dépenses.

Cependant, la gravité de la situation du régime, dont le déficit cumulé représentera, si rien n'est fait, 40 % du montant des prestations à la fin de 2006, doit nous amener à nous interroger. Des mesures d'équilibre pérennes doivent être prises par l'Etat, à l'instar de ce qui a été fait pour le régime général. Je sais que cela est facile à dire, monsieur le ministre, et difficile à mettre en application.

Le Gouvernement s'était d'ailleurs engagé en ce sens lors du débat qui s'est tenu ici même, en juillet 2004, sur la réforme de l'assurance maladie. Il avait été alors affirmé que la loi prévoyait que le Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles pouvait – je dis bien « pouvait » – bénéficier d'une dotation budgétaire de l'Etat, afin, si nécessaire, d'équilibrer les comptes.

Cela étant, le BAPSA a continué à fonctionner jusqu'au 31 décembre 2004, date à laquelle il a été remplacé, dans toutes ses missions, par le Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles.

Depuis 1997, tous les exercices du BAPSA s'étaient soldés par un déficit d'exécution, ce qui met en évidence les difficultés d'une réelle gestion de ce budget annexe, structurellement déficitaire en raison, reconnaissons-le, d'un faible taux de couverture des dépenses par les cotisations.

Toutefois, les déficits constatés ont également eu pour origine une sous-estimation récurrente des dépenses prévisionnelles du budget annexe des prestations sociales agricoles, notamment des dépenses d'assurance maladie, ainsi qu'une constante surestimation de ses recettes.

Par ailleurs, lors de la transformation du BAPSA en établissement public administratif – le Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles –, le déficit a été maintenu, en contradiction avec les règles applicables aux budgets annexes, et transféré directement au nouvel établissement. L'Etat a demandé à la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole d'augmenter le montant de l'emprunt qu'elle porte pour le compte du budget annexe des prestations sociales agricoles. La charge a donc été soustraite du solde d'exécution du budget de l'Etat, pour un montant de 3,2 milliards d'euros.

En outre, le déficit d'exécution du Fonds pour 2005 était de l'ordre de 1,7 milliard d'euros. Compte tenu des remarques faites par la Cour des comptes dans son rapport sur la sécurité sociale de septembre 2005, on peut s'inquiéter du coût qui pourrait résulter, pour l'Etat, de la situation financière du Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles.

Enfin, je souhaiterais revenir brièvement sur un dernier point.

Comme le souligne l'institut Montaigne dans son rapport de juillet 2005 intitulé *Ambition pour l'agriculture, Libertés pour les agriculteurs...*

M. Dominique Bussereau, ministre. Excellent rapport !

M. Jean Boyer. ... l'agriculture française est très probablement suradministrée.

En effet, le ministère de l'agriculture compte plus de 35 000 agents, auxquels s'ajoutent les effectifs des offices agricoles, de l'INRA, l'Institut national de la recherche agronomique, du CEMAGREF, le Centre national du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et des forêts, et du CNASEA, le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles, qui sont respectivement de 3 000, de 8 600, de 1 000 et de 490 agents, soit, au total, près de 48 000 personnes. Si l'on rapporte

ce chiffre au nombre d'exploitations agricoles, qui est de 600 000, on obtient un ratio de 8 %, soit huit agents pour cent exploitations.

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

M. Jean Boyer. Le but est non pas de supprimer des postes pour supprimer des postes, mais d'éviter les doublons et les gaspillages...

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. Voilà ! Très juste !

M. Jean Boyer. ... et d'assigner au secteur tertiaire agricole les objectifs d'efficacité qui s'imposent à l'agriculture.

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

M. Jean Boyer. En restructurant la dizaine d'offices agricoles selon trois pôles identifiables, la loi d'orientation agricole montrera clairement la voie.

Là où la volonté existe, n'y a-t-il pas un chemin ? Votre volonté, votre compétence reconnue et appréciée, monsieur le ministre, doivent vous permettre de trouver ce chemin.

Parvenu au terme de mon propos, il me reste à remercier et à féliciter de leur excellent travail les présidents, les rapporteurs et les membres de la commission des finances et de la commission des affaires économiques. (*Applaudissements sur les travées de l'UC-UDF et de l'UMP.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. Dominique Bussereau, ministre. Je tiens d'abord à vous remercier, monsieur de Montesquiou, d'avoir analysé les difficultés de la politique agricole commune.

Lorsque j'ai succédé à Hervé Gaymard, le 30 novembre 2005, comme le président Arthuis l'a amicalement rappelé, ma première préoccupation a été de poursuivre les efforts de mon prédécesseur pour simplifier la conditionnalité que vous estimez, à juste titre, beaucoup trop complexe.

Nos efforts ont porté leurs fruits, car peu d'incidents ou de problèmes liés aux contrôles au titre de la conditionnalité se sont produits.

Je compte aller plus loin puisque j'annoncerai prochainement la mise en place d'un système d'autodiagnostic, dont j'ai déjà fait part au Parlement. Ce dispositif permettra de ne faire intervenir le contrôle qu'en bout de course, et donc de prendre en compte, auparavant, la parole de l'exploitant agricole qui aura décidé, dans une démarche volontaire, d'élaborer un diagnostic. Il s'agit en quelque sorte d'inverser la charge de la preuve.

Quant aux droits à paiement unique, les DPU, ils constituent une usine à gaz d'une incroyable complexité, avec plusieurs tours de métallisation !

Nous avons effectué un tour d'Europe avec des responsables agricoles et plusieurs parlementaires, sénateurs et députés, que je remercie de nous avoir accompagnés, afin d'étudier les différents dispositifs en place – couplage, découplage, DPU à l'échelon régional, comme cela se passe en Allemagne.

Nous avons donc tenté de choisir le système le moins complexe d'entre tous, même si, je le reconnais, il n'est pas d'une simplicité « biblique », si vous me permettez l'expression.

Les agriculteurs recevront vers le 15 octobre les dossiers relatifs aux droits à paiement unique.

Les chambres d'agriculture et les différentes organisations professionnelles ont accepté le principe de réunions d'information qui seront tenues dans la quasi-totalité des cantons en vue d'expliquer le système.

Les agriculteurs disposeront d'un délai allant jusqu'à la fin de l'année prochaine pour se mettre à jour afin de recevoir leurs aides au 1^{er} décembre 2006.

Dans le cadre de notre réflexion, nous avons abordé différents problèmes, en particulier celui des agriculteurs décédés ou encore des exploitants agricoles de mauvaise volonté, ou qui refuseraient de souscrire des clauses.

Le système de clause pour lequel nous avons opté présente l'avantage d'éviter de passer par une réserve nationale, qui serait une nouvelle usine à gaz, en permettant de créer au fil des années une relation directe entre le cédant et le repreneur et de se mettre à jour de l'évolution de l'exploitation.

Ainsi, me semble-t-il, peu d'agriculteurs prendront le risque de se faire qualifier de chasseurs de primes, d'autant que nous avons mis en place un certain nombre de mesures coercitives que vous avez rappelées.

J'ajoute que nous avons essayé de donner une priorité à l'installation des jeunes et à certaines cultures difficiles.

Je reconnais, cependant, que tous ces dispositifs nécessitent des efforts de la part des agriculteurs, et je donne ma parole de tout mettre en œuvre pour que les choses se déroulent de la manière la plus sereine et la plus facile possible à cet égard, tout en ne perdant jamais de vue l'objectif qui a été celui des différents gouvernements, à savoir que la « ferme France » ne perde aucun euro.

Comme je vous l'ai indiqué, nous avons déjà constitué une petite réserve qui nous permet d'effectuer de légères modulations, notre souhait étant de faire en sorte que le montant que percevra un agriculteur à la fin de l'année 2006 soit le plus proche possible de celui qu'il reçoit aujourd'hui. Tel est le sens de mes efforts.

En tout cas, croyez-bien, monsieur le sénateur, que j'adhère à votre message tendant à la simplification. Comme vous le constaterez, cette dernière, avec la suppression de règlements anciens et la modernisation du code rural, est au cœur du projet de loi d'orientation agricole.

Monsieur Jean Boyer, je vous remercie des propos que vous avez tenus au sujet de l'assurance récolte, qui constitue un succès. Je prends note de la nécessité d'améliorer encore les dispositions qui sont prévues à cet égard aux articles 18 et 19 du projet de loi d'orientation agricole.

S'agissant du BAPSA, vous avez rappelé à juste titre le montant du déficit qui s'élevait à 3,2 milliards d'euros à la fin de 2004. Ce dernier résulte du cumul suivant : il s'agit d'abord du coût de la mensualisation des pensions de retraites et de la retraite complémentaire obligatoire – une très bonne mesure du gouvernement Raffarin – qui, avec le phénomène de rattrapage, représente le versement de deux mois supplémentaires de pensions de retraite en 2004 ; il s'agit ensuite d'une diminution de 840 millions d'euros de la recette de la taxe sur le tabac, conséquence de la politique de santé publique ; il s'agit enfin d'une baisse de recettes de 960 millions d'euros, due à un changement de système de comptabilisation des recettes et des dépenses, dont je vous épargne les détails techniques.

Aujourd'hui, nous devons trouver des solutions pour mettre fin à ce déficit et rembourser cette dette.

En ce qui concerne les effectifs du ministère de l'agriculture et de la pêche, il importe certes de simplifier. Comme vous le constaterez dans le cadre du projet de loi de finances pour 2006, nous prévoyons d'accomplir des efforts importants en matière de réduction des effectifs, tout en assumant les missions du ministère. Ainsi que vous l'avez indiqué, nous allons procéder au regroupement et au déménagement des offices agricoles sur un site unique, à Montreuil, afin d'améliorer leur travail.

Par ailleurs, la loi d'orientation agricole prévoit la création d'une agence unique de paiement, afin de simplifier les démarches des agriculteurs qui auront ainsi un interlocuteur unique pour les paiements du premier pilier et le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles, ou CNASEA, pour les paiements du deuxième pilier.

Je me permets enfin d'attirer votre attention, monsieur le sénateur, sur le fait que, si les personnels du ministère peuvent paraître trop nombreux, à entendre les chiffres importants que vous indiquez, la moitié d'entre eux sont des enseignants : près de 17 000 dispensent des enseignements agricoles dirigés non seulement vers le monde agricole, mais aussi vers l'ensemble de la ruralité et des Français.

L'enseignement agricole compte seulement 18 % de fils d'agriculteurs.

La filière cheval, à laquelle le président Arthuis et beaucoup d'entre vous sont attachés, attire de plus en plus de jeunes et crée des emplois : elle représente près de 75 000 emplois aujourd'hui dans notre pays.

L'enseignement agricole comprend également la formation à tous les métiers de l'environnement, de la jardinerie, à des métiers nouveaux, notamment d'aide à la personne en milieu rural.

La mission « enseignement agricole » nécessite des effectifs nombreux afin de dispenser des formations pour les futurs acteurs du monde agricole, mais aussi pour l'ensemble de la société française.

L'enseignement agricole a en effet la particularité d'être un enseignement de terrain. Souvent fondé sur l'alternance, il récupère de nombreux jeunes en échec dans le système scolaire classique. De ce fait, il joue un rôle actif d'intérêt collectif au sein de notre République.

Tourné vers les utilisateurs, au contact des réalités, inspiré par les agriculteurs, l'enseignement agricole est un exemple de réussite de l'enseignement républicain.

Je me devais de rappeler cette mission essentielle de l'enseignement agricole, qui est au cœur des dépenses de personnels du ministère de l'agriculture et de la pêche. *(Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UC-UDF ainsi que sur certaines travées du RDSE.)*

M. le président. Le débat sur les crédits du ministère de l'agriculture et de la pêche est clos.

Mes chers collègues, nous allons maintenant interrompre nos travaux ; nous les reprendrons à vingt et une heures quarante-cinq.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-neuf heures trente-cinq, est reprise à vingt et une heures quarante-cinq, sous la présidence de M. Philippe Richert.)

PRÉSIDENTE DE M. PHILIPPE RICHERT**vice-président****M. le président.** La séance est reprise.

6

MODIFICATION DE L'ORDRE DU JOUR

M. le président. M. le président du Sénat a reçu de M. Henri Cuq, ministre délégué aux relations avec le Parlement, la lettre suivante :

« Monsieur le président,

« En application de l'article 48 de la Constitution et de l'article 29 du règlement du Sénat, le Gouvernement retire de l'ordre du jour du Sénat de ce mercredi 12 octobre, en accord avec son auteur, la question orale avec débat de M. Alain Lambert sur les infrastructures de transports.

« Ce point sera réinscrit à l'ordre du jour du Sénat à une date très prochaine.

« Je vous prie d'agréer, monsieur le président, l'expression de mes sentiments fidèles et dévoués.

« Henri Cuq »

Acte est donné de cette communication et l'ordre du jour de la présente séance est modifié en conséquence.

M. Thierry Repentin. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Thierry Repentin.

M. Thierry Repentin. Monsieur le président, je suis de ceux qui ont fait le déplacement depuis la province pour débattre d'une question qui, hier, a fortement mobilisé nos collègues de l'Assemblée nationale. Ces derniers ont eu la chance de participer à un débat de fond sur un sujet essentiel, puisque qu'il s'agit de savoir comment, dans les années qui viennent, nous allons pouvoir réaliser un certain nombre de projets d'infrastructures de transports.

Je tiens aussi vous indiquer que mon collègue M. Krattinger, avec qui je me suis entretenu il y a quelques instants, est également venu spécialement de Montpellier pour participer à ce débat.

Je pense qu'il eût été décent de nous prévenir de cette modification au moins dans le courant de l'après-midi, pour nous permettre à tous de prendre nos dispositions.

Je me devais de vous faire part, monsieur le président, de la déception d'un certain nombre d'entre nous face à ce qui peut être considéré comme un manque d'élémentaire courtoisie à l'égard de parlementaires qui ont travaillé et se sont déplacés spécialement pour cette séance.

M. le président. Je vous donne acte de votre déclaration et je vous indique, mon cher collègue, que je n'ai moi-même été ni consulté ni informé préalablement de cette modification, dont j'ai pris connaissance en même temps que vous.

Il me paraît néanmoins objectivement plus sage de débattre d'un sujet aussi important à un horaire moins déraisonnable, ce qui sera fait très prochainement à en croire le courrier de M. le ministre chargé des relations avec le Parlement. Nous aurons alors l'occasion de nous exprimer et d'interroger le Gouvernement.

7

RÈGLEMENT DÉFINITIF DU BUDGET DE 2004**Suite de la discussion et adoption définitive d'un projet de loi**

M. le président. Nous reprenons la discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, portant règlement définitif du budget de 2004.

Débat sur les crédits du ministère de la culture et de la communication

M. le président. Nous passons au débat sur les crédits du ministère de la culture et de la communication.

La parole est à M. le rapporteur spécial.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je comprends la déception de ceux de nos collègues qui, venus ce soir dans cet hémicycle pour évoquer les questions relatives aux transports, n'y entendront parler que de culture : ce sont effectivement des sujets qui n'appartiennent pas tout à fait au même registre. (*Sourires.*) J'aurais d'ailleurs aimé participer moi-même au débat suscité par la question orale de notre ami M. Alain Lambert, mais je pense qu'il est plus digne pour lui que cette discussion soit reportée à un horaire plus décent que celui où nous aurions conduits les moments que nous allons passer maintenant avec la complicité du ministre de la culture.

Je ne vais pas reprendre les propos tenus par tous les orateurs qui se sont exprimés sur cette loi de règlement et sur la novation importante, voulue par le président de la commission des finances, qui consiste à prendre en compte l'importance de la loi de règlement au sein de la discussion budgétaire en anticipant l'application de la LOLF, la loi organique relative aux lois de finances. En cela, Sénat prend une sorte « d'avance à l'allumage » par rapport à l'Assemblée nationale, qui en est restée à la méthode traditionnelle.

Le ministre de la culture, comme deux de ses collègues, a accepté de participer à cette nouvelle expérience et je l'en remercie vivement, sachant que l'exercice n'est facile ni pour lui ni pour nous.

Mon propos s'articulera autour de deux axes : premièrement, je traiterai des difficultés qui, à la lecture de la loi de règlement, ont affecté le budget du ministère de la culture en 2004 ; deuxièmement, je porterai une sorte de jugement global sur l'attitude du ministère de la culture vis-à-vis de la LOLF. Si la première partie comportera quelques épines, la seconde ne sera que douceur et confiture... (*Sourires.*)

L'exécution du budget 2004 du ministère de la culture s'est caractérisée par trois crises : le financement du patrimoine monumental, ce que l'on appelle le « krach financier » de l'Institut national des recherches archéologiques préventives, l'INRAP, et la crise des intermittents, qui n'a d'ailleurs que peu de conséquences budgétaires directes.

Ces trois crises ont eu des répercussions financières inégales, mais elles témoignent toutes d'un certain décalage entre l'autorisation donnée par le Parlement en loi de finances initiale et la gestion des crédits en cours d'année budgétaire. La loi de règlement démontre d'ailleurs ici toute son utilité : il s'agit d'étudier plus précisément la portée de

ce décalage, qui en l'occurrence n'est d'ailleurs pas le fait du seul ministère de la culture, car il tient également un peu aux circonstances.

La crise du patrimoine monumental permet de mettre en relief l'importance d'un débat politique sur la loi de règlement.

L'année 2004 a été marquée par une crise de paiement dans le secteur du patrimoine monumental, qui a ému les élus locaux comme les parlementaires et qui reste malheureusement, cette année encore, d'actualité.

Le ministère de la culture s'est longtemps vu reprocher, que ce soit au travers du rapport de M. Rémi Labrusse ou par moi-même dans mes fonctions de rapporteur spécial, l'insuffisance des taux de consommation des crédits des titres V et VI de son budget destinés au patrimoine monumental et l'importance des reports de crédits.

Sous la pression de la représentation nationale – il faut bien le dire –, il a engagé une action de sincérité budgétaire, qui remonte d'ailleurs aux prédécesseurs de M. Donnedieu de Vabres, en réduisant les crédits qu'il demandait au titre du patrimoine afin qu'ils correspondent à sa capacité de consommation.

Le ministère a été, en quelque sorte, victime de son succès en la matière et, compte tenu des efforts accomplis dans les conservations régionales des monuments historiques, les dotations pour 2004 en crédits de paiement se sont révélées insuffisantes, au point de déboucher sur des crises de paiement dans de nombreuses régions et sur l'arrêt des travaux entrepris.

Les impayés du ministère de la culture dans ce domaine s'élevaient à 70 millions d'euros le 1^{er} juillet 2004. Un redéploiement à hauteur de 20 millions d'euros des crédits de l'administration centrale vers les directions régionales des affaires culturelles, les DRAC, a été décidé à l'automne 2004 pour pallier les conséquences les plus graves de ce manque de crédits.

Cet effort n'a cependant pas permis de régler la situation et, en loi de finances rectificative pour 2004, une ouverture de crédits de près de 31 millions d'euros a dû être demandée. Les 70 millions d'euros impayés n'ont ainsi été couverts qu'à hauteur de 20 millions d'euros plus 31 millions d'euros, soit de 51 millions d'euros. Il restait donc un report de charges de 19 millions d'euros.

Examinons plus précisément les dotations du chapitre budgétaire 56-20, « Patrimoine monumental », pour l'exécution de 2004.

La dotation prévue par la loi de finances pour 2005 s'élevait à 122 millions d'euros, et l'on constate, en fin de course, que le total net des crédits de ce chapitre en 2004 s'est élevé à 301,8 millions d'euros. Cela signifie donc que l'autorisation parlementaire n'a porté que sur 40,5 %, soit moins de la moitié, des crédits de ce chapitre.

Comment expliquer le décalage entre la dotation initiale votée et les dépenses nettes ? Les 31 millions d'euros votés en loi de finances rectificative pour 2004, que j'évoquais précédemment, n'y suffisent pas. Il faut y ajouter 3,6 millions d'euros de transferts de crédits en répartition ; des reports de crédits de la gestion précédente, à hauteur de 80,5 millions d'euros, et un abondement en fonds de concours de 64,6 millions d'euros.

L'importance des reports de crédits est un héritage long à expurger mais dont nous avons déjà longuement discuté. En revanche, le montant des fonds de concours est édifiant : il représente près de la moitié de la dotation votée par le Parlement et nous montre – ce que nous savions déjà par notre expérience sur le terrain – que, lorsque le ministère de la culture finance à hauteur de 2 millions d'euros la restauration d'un monument, les collectivités locales renforcent cette action et apportent une contribution de 1 million d'euros.

Il me semble essentiel que la LOLF prévoie dorénavant l'inscription des fonds de concours en loi de finances initiale : l'information du Parlement s'en trouvera complétée et la sincérité du budget accrue.

Si l'on se réfère maintenant aux dépenses nettes du chapitre budgétaire 56-20, on constate qu'elles sont plus de deux fois supérieures à la dotation initiale votée par le Parlement et qu'elles atteignent 262,9 millions d'euros. La différence entre le montant total des crédits et les dépenses nettes correspond aux reports de crédits à la gestion suivante, soit 38,85 millions d'euros.

Notons au passage que le ministère, fidèle aux engagements pris, réduit peu à peu le montant des reports de crédits et le « matelas » des réserves de crédits non consommés accumulés au cours des années, puisque le montant des reports de 2003 attribués à l'année 2004 est deux fois moindre que celui qui a été constaté en 2004 pour l'année 2005. Cet effort doit être salué, car il est conforme à l'esprit de la LOLF visant à limiter les reports de crédits d'une année sur l'autre.

Une question s'impose toutefois : comment expliquer un tel montant de reports de crédits alors que les travaux ont été arrêtés en 2004, que des factures sont restées impayées et que les responsables des entreprises du groupe des monuments historiques, le GMH, ont attiré mon attention sur les risques de faillite et de suppressions d'emplois – notamment d'emplois de compagnons, véritables trésors vivants – liés à la réduction du nombre et du montant des marchés, estimant que 100 millions d'euros supplémentaires étaient nécessaires pour garantir la bonne santé économique de ce secteur ?

Ces 100 millions d'euros correspondent à peu près aux dotations en capital pour les investissements patrimoniaux que M. le ministre a obtenus dans le cadre de l'affectation spéciale des cessions d'actifs, c'est-à-dire des privatisations. Y a-t-il correspondance point par point ? J'en doute ! Quoi qu'il en soit, le Sénat observera certainement avec beaucoup d'attention l'affectation de ces 100 millions d'euros miraculeux.

Aujourd'hui, le Parlement ne peut prendre la mesure de l'ampleur de la crise que connaît le patrimoine monumental. Qui faut-il croire ? Les services, qui assurent qu'il n'y a pas de factures impayées à ce jour ? Les conservateurs régionaux des monuments historiques, qui arrêtent les travaux dès juillet faute de crédits ? Les entreprises spécialisées, qui tirent la sonnette d'alarme peut-être exagérément ?

Qui est aujourd'hui capable de dire avec précision le montant des crédits alloués en 2005 au patrimoine monumental ? En tant que rapporteur spécial, je ne peux que faire preuve de prudence dans ce domaine, car je suis conscient du caractère limité des informations que donnent les documents budgétaires de « l'avant-LOLF ».

Venons-en au deuxième « krach », celui de l'Institut national des recherches archéologiques préventives, l'INRAP.

Le déficit cumulé de l'INRAP atteignait 39 millions d'euros en 2003. En 2004, alors qu'aucune dotation initiale n'était prévue par la loi de finances, le solde des déficits antérieurs, soit 11,5 millions d'euros, a dû être couvert par le redéploiement de 3,3 millions d'euros pris sur le chapitre 36-60, « Subventions aux établissements nationaux », et par l'ouverture de 8,2 millions d'euros en loi de finances rectificative pour 2004.

L'INRAP, pour des raisons que j'ai détaillées dans mon récent rapport d'information intitulé *Pour une politique volontariste de l'archéologie préventive*, a encore connu un déficit de 12,3 millions d'euros en 2004. Comme le note la Cour des comptes dans son rapport annexé à la loi de règlement, le ministère de la culture a donc dû lui verser près de 25 millions d'euros, soit environ 1 % de son budget, alors que le Parlement n'avait voté aucun crédit pour subventionner ainsi cet établissement public.

Ce montant de 25 millions d'euros correspond aux mesures nouvelles votées en loi de finances pour 2004 pour les chapitres budgétaires 43-20, « Interventions d'intérêt national », 43-30, « Interventions déconcentrées », et 43-92, « Achats d'œuvres et commandes aux artistes ». Il faut donc croire que certains sacrifices ont été consentis en compensation.

Je souhaite que M. le ministre de la culture puisse nous dire quels sont les projets qui, inscrits sur ces chapitres, n'ont ainsi pas pu être financés.

Notons que la crise qu'a subie l'INRAP en 2004 s'explique en partie par la modification de la redevance d'archéologie préventive prévue par l'article 17 de la loi n° 2004-804 du 9 août 2004 pour le soutien à la consommation et à l'investissement, qui a certes permis de résoudre les cas aberrants en supprimant l'unité foncière, mais qui a aussi réduit l'assiette de cette redevance et qui a entraîné un retard conséquent de perception en permettant aux redevables de choisir jusqu'au 31 décembre 2004 entre la redevance 2003 et sa version réformée de 2004. A cela, il convient d'ajouter des problèmes de recouvrement dans les directions régionales des affaires culturelles ainsi que dans les trésoreries générales.

Le ministère de la culture a pleinement conscience des difficultés de l'INRAP, et le directeur de l'architecture et du patrimoine a pris des engagements vis-à-vis de la commission des finances et de son rapporteur spécial, dont le plus important est sans doute la mise en œuvre d'une politique volontariste de l'archéologie préventive. Cette politique devra être fondée sur des critères scientifiques validés par le Conseil national de la recherche archéologique, qui est présidé par le ministre de la culture, et par les commissions interrégionales.

« La recherche archéologique ne présente un intérêt par rapport à la préservation des vestiges archéologiques que si elle permet de valider ou d'infirmer une hypothèse technique ou scientifique nouvelle. L'archéologie doit donc être définie et non réalisée au coup par coup à l'occasion de chaque nouveau chantier. » Ce n'est pas moi qui le dit, mais le directeur de l'architecture et du patrimoine.

Je suis par ailleurs convaincu qu'une audition de suivi du contrôle budgétaire devra être organisée au premier trimestre de 2006, sur le modèle de celles qui ont déjà été réalisées au premier semestre de 2005, afin de maintenir une utile attention sur un dossier complexe.

J'évoquerai enfin rapidement la troisième grande crise qui a caractérisé l'année 2004, car elle n'a pratiquement pas eu de conséquence sur le budget du ministère de la culture, celle des intermittents du spectacle.

La crise consécutive à la réforme du régime d'indemnisation du chômage des intermittents du spectacle avait durement frappé les festivals. Le ministre a réagi avec *maestria*, et la prise en charge des congés maladie et des congés maternité des intermittents ainsi que la création du fonds spécifique provisoire ont occupé une part importante des débats sur les crédits du ministère de la culture lors de l'examen de la loi de finances pour 2004.

Ce sujet est essentiel pour l'avenir du spectacle vivant en France, mais il convient de rappeler que ses répercussions sur les crédits du ministère de la culture sont limitées. En effet, tout cela passe par des avances périodiques qui sont versées par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle.

J'en viens au deuxième point de mon intervention pour faire l'éloge de la façon dont les fonctionnaires du ministère de la culture ont pris en main le dossier de la LOLF. Le budget de la mission « Culture » est ainsi structuré en trois grands chapitres : patrimoine, création et transmission des savoirs et démocratisation de la culture.

Les remarques de la commission des finances sur la définition des programmes, sur la nécessaire adaptation des structures du ministère aux programmes et sur l'amélioration de certains indicateurs ont été entendues, et je m'en félicite. Certaines directions du ministère ont d'ores et déjà été réformées dans ce sens et l'articulation des différents objectifs entre eux, comme l'adaptation des indicateurs, sont bien avancées.

Enfin, il convient de noter que, dès 2004, sur le plan régional, le ministère de la culture a conduit – avec succès semble-t-il – des expérimentations de fongibilité des crédits qui sont tout à fait dans l'esprit de la LOLF.

Vous semblez bien placé, monsieur le ministre, pour tirer les bénéfices de la LOLF, notamment en ce qui concerne la fongibilité des dépenses de personnel au sein du titre II.

Enfin, la mise en œuvre anticipée de la LOLF était l'occasion de poser sans tabou la question de l'organisation optimale des services déconcentrés en région et je suis, pour ma part, favorable au rattachement des services départementaux de l'architecture et du patrimoine aux régions. De ce point de vue, vos services et vous même avez bien travaillé, même si vous avez été confrontés à des problèmes que vous n'aviez pas la capacité de régler immédiatement. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UC-UDF.*)

M. le président. La parole est à M. Philippe Nachbar, rapporteur pour avis.

M. Philippe Nachbar, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, mon intervention sera brève compte tenu du délai qui m'est imparti dans cette nouvelle procédure d'examen de la loi de règlement dans le cadre de la LOLF.

Je me félicite que M. le ministre de la culture ait accepté que son budget soit, si j'ose dire pour une œuvre d'art comme le sien, « sur la sellette » devant le Sénat. Mais il sait l'intérêt que la Haute Assemblée porte à la politique culturelle.

Comme le montre le projet de loi portant règlement définitif du budget de 2004, cette année aura marqué une étape significative dans le retour à une présentation plus sincère du budget du ministère de la culture.

Dès 2003, le Gouvernement avait souhaité rompre avec une pratique que personne ne songeait à remettre en cause et qui avait vu se creuser l'écart entre les dépenses nettes d'une part et les crédits votés d'autre part.

Cet écart, particulièrement sensible en matière de dépenses d'investissement, faussait l'autorisation budgétaire et dispensait en quelque sorte le ministère de se livrer à une évaluation précise de ses besoins effectifs.

Dans son rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 2004, la Cour des comptes enregistrait un renversement de tendance positif puisque le taux de consommation des crédits de paiement avait augmenté, pour s'établir à plus de 90 % contre 72,4 % en 2003. Et, à la fin de l'exercice 2004, le ministère a résorbé l'essentiel des reports excédentaires qui n'avaient cessé de croître au cours des années précédentes.

Cette opération vérité était nécessaire – et de nécessité il fallait faire vertu –, d'autant que les dispositions de l'article 15 de la LOLF limitent à 3 % les possibilités de report de crédits d'un exercice sur le suivant.

Cette discipline budgétaire rendra toute sa réalité à l'autorisation budgétaire délivrée par le Parlement. Elle vous imposera également, monsieur le ministre, une programmation très fine, reposant sur une évaluation plus précise des besoins réels du ministère.

Cette tâche ne sera pas facile, l'exemple que vient d'évoquer Yann Gaillard sur les crédits consacrés au patrimoine architectural dans la loi de finances pour 2004 le montre bien.

Dans le projet de loi de finances pour 2004, il était prévu une augmentation des enveloppes consacrées à la restauration des monuments historiques, hors grandes opérations, de 10 %. Le montant des autorisations de programme était ainsi passé de 204 millions d'euros en 2003 à 224 millions d'euros en 2004. Le Sénat s'en était réjoui, et j'avais salué, dans le rapport que j'avais présenté au nom de la commission des affaires culturelles, cet effort particulier réalisé dans un domaine qui revêt depuis longtemps pour la Haute Assemblée une importance particulière.

Mais faute de pouvoir continuer à puiser, comme les années précédentes, dans les confortables réserves des reports de crédits, le ministère s'est retrouvé dans une situation délicate pour honorer ses engagements.

Je ne reviendrai pas sur ce que vient de dire parfaitement Yann Gaillard, mais j'observe que dans de nombreux départements les chantiers ont été ralentis, voire suspendus, et que les appels d'offres correspondant au lancement de nouvelles opérations se sont raréfiés. Les entreprises spécialisées, qui sont habituellement plutôt modérées, ont tiré le signal d'alarme et ont indiqué que certaines se trouvaient dans des situations difficiles, au point que quelques-unes avaient dû déposer leur bilan.

Ces tensions se sont manifestées malgré l'effort réel réalisé par le Gouvernement. Je tiens d'ailleurs à vous rendre un hommage particulier, monsieur le ministre, parce que vous

avez pu obtenir 20 millions d'euros de redéploiements de crédits et 31 millions d'euros de crédits supplémentaires en loi de finances rectificative, auxquels s'ajouteront les engagements d'affectation au patrimoine historique d'une partie des recettes dites de privatisation.

Les règles nouvelles de la LOLF vont vous imposer, monsieur le ministre, de persévérer dans la voie de la vérité des comptes que le Gouvernement avait choisie de privilégier dès 2003. Nous devons donc tirer tous les enseignements des difficultés rencontrées dans l'exécution du budget de 2004, de façon à parvenir à un meilleur ajustement des moyens et des besoins de votre ministère.

Ces difficultés m'inspirent deux vœux – j'espère qu'il ne s'agira pas de vœux pieux – et trois brèves questions.

Je souhaite tout d'abord que le ministère poursuive les efforts engagés sous votre impulsion – une impulsion que je tiens à saluer – pour se doter d'une programmation mieux ajustée de ses dépenses, à l'échelon national comme à l'échelon déconcentré.

Cette programmation ne sera cependant possible que si votre ministère sait pouvoir compter sur les crédits que lui ouvre la loi de finances initiale. J'espère, et c'est mon second vœu, que le Gouvernement fera preuve d'une très grande modération – et c'est un euphémisme – dans la pratique des gels et des annulations de crédits dans ce que l'on appelle pudiquement la « régulation budgétaire », qui a produit des effets désastreux à maintes reprises, notamment dans le domaine du patrimoine historique.

J'en viens à mes trois brèves questions :

Tout d'abord, quelles conclusions pouvons-nous tirer des tensions constatées en 2004 quant au niveau souhaitable des moyens de paiement consacrés au patrimoine historique ? Ensuite, quels objectifs vous fixez-vous dans ce domaine ? Enfin, comment ces objectifs peuvent-ils s'inscrire dans les perspectives qui avaient été ouvertes par le plan national de septembre 2003 pour le patrimoine et qui avaient pour ambition de porter ces enveloppes financières, hors grandes opérations, à 260 millions d'euros en 2008 ?

Je vous remercie des précisions que vous pourrez nous apporter, monsieur le ministre, car elles contribueront à nourrir la réflexion que va engager la commission des affaires culturelles en vue de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, dans le cadre de la mission d'information sur le patrimoine dont le bureau du Sénat vient d'autoriser la création. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UC-UDF*)

M. le président. La parole est à M. Louis de Broissia, rapporteur pour avis.

M. Louis de Broissia, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, mon intervention sera brève, mais sa brièveté ne devra pas cacher l'intérêt que la commission des affaires culturelles porte à l'ensemble des crédits de la communication, M. Nachbar vient de s'en faire l'écho.

Le président de notre commission, M. Jacques Valade, interviendra dans un instant sur un sujet qui nous est cher : la chaîne d'information internationale. Quant à moi, je me bornerai à trois remarques relatives à la presse.

La première, qui n'est pas nouvelle – vous m'avez déjà entendu sur ce sujet et vous m'entendrez à nouveau – concerne le recouvrement de la taxe sur les dépenses hors

médias, une taxe qui a été inventée par un de nos collègues député chargé de financer le fonds de modernisation de la presse.

J'ai conscience, monsieur le ministre, que cette taxe n'a jamais constitué, ne constitue pas encore et ne constituera pas demain – du moins je l'espère – une priorité pour les services de Bercy et qu'il est de toute évidence budgétairement plus intéressant pour un trésorier-payeur général ou pour un directeur de services fiscaux de faire progresser le recouvrement, par exemple, de la TVA.

Néanmoins, pour en revenir au projet de loi portant règlement définitif du budget de 2004, l'écart entre la base taxable et les sommes effectivement collectées est tel qu'il mérite d'être souligné à l'encre rouge. Le groupe « Parlement et publicité », créé par des sénateurs et des députés, a consulté l'Institut de recherches et d'études publicitaires, l'IREP : les dépenses hors médias – mais vous connaissez ces chiffres, mes chers collègues – s'élèvent à 20 milliards d'euros par an. Or les recettes de la taxe en question, qui devraient s'élever à 1 % de ce montant, soit à 200 millions d'euros, atteignent péniblement 30 millions d'euros. Potentiellement – et il est légitime que la commission des affaires culturelles s'interroge –, il manque 170 millions d'euros : il n'est pas nécessaire d'avoir fait mathématiques spéciales pour réussir à effectuer cette opération !

Que se passe-t-il, monsieur le ministre, à l'heure où l'argent public est rare ? C'est une première question.

Dans ces conditions, je souhaiterais que l'on m'explique – j'allais dire : « une bonne fois pour toutes », parce que nous le demandons dans tous nos rapports depuis quelques années – pour quelle raison cette taxe n'est pas complètement recouvrée, ou tout du moins, plus modestement puisqu'il faut avancer pas à pas, pourquoi aucun effort suffisant n'a été engagé pour augmenter progressivement son taux de recouvrement, qui pourrait passer de 15 % à 20 %, puis à 30 %, puis à 40 %...

Cette taxe permettrait de dégager de véritables marges, dont la presse en a un immense besoin ; vous le savez aussi bien que moi, sinon mieux que moi, monsieur le ministre !

Mes deux autres interrogations concernent deux mesures importantes, arrêtées dans le collectif budgétaire pour 2004, sur la mise en œuvre desquelles, monsieur le ministre, je souhaiterais obtenir des informations.

La première question concerne l'aide à la modernisation sociale de la presse quotidienne d'information politique et générale, destinée au cofinancement – souvent important, puisque l'Etat assume 40 % à 50 % des dépenses – de l'organisation du travail dans un domaine délicat qui connaît des mutations industrielles importantes : celui de l'impression et, surtout, du pré-press. Les métiers changent, le Gouvernement a raison d'accompagner cette mutation.

La seconde question est relative à la modernisation des diffuseurs de presse : la presse doit être accessible, visible, proche.

J'aimerais, monsieur le ministre, que vous fassiez le point sur la mise en œuvre de ces deux mesures du collectif budgétaire en faveur de cette profession en difficulté.

Dois-je insister, monsieur le ministre ? Je connais l'importance qu'attache le Gouvernement à ce sujet, et je sais l'engagement qui fut le vôtre à l'occasion de l'examen de tous les projets de loi de finances. Quoi qu'il en soit, le vœu de la commission des affaires culturelles est de défendre non

pas seulement un audiovisuel de qualité, mais aussi la presse sous toutes ses formes, à tous ses échelons, dans toutes ses périodicités.

Le Gouvernement et le Parlement ont eu raison, année après année, d'insister sur les crédits importants qui doivent y être consacrés, et je sais que ce fut le cas en 2005. Et je crois par ailleurs savoir – peut-être serai-je en mesure de l'annoncer lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006 – que les crédits seront maintenus à un niveau élevé, voire qu'ils seront augmentés.

Ce qui m'importe, c'est que nous partions du bon pied, et c'est là ce qui motive mes trois questions se rapportant à l'exercice 2004.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission des affaires culturelles.

M. Jacques Valade, président de la commission des affaires culturelles. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je voudrais à mon tour me réjouir de la tenue de ce débat associant pour la première fois l'ensemble des acteurs chargés d'élaborer, de voter et de contrôler le budget de l'Etat. J'ai en effet souvent regretté que, une fois le projet de loi de finances adopté, les commissions pour avis en soient dessaisies et restent tenues à l'écart des discussions relatives à l'exécution des crédits votés.

La mise en œuvre de la LOLF permet de corriger cette lacune, et, comme les orateurs qui m'ont précédé, je ne peux que m'en féliciter : monsieur le président de la commission des finances, vous avez eu raison d'anticiper et de nous permettre cet exercice préparatoire.

Nos excellents rapporteurs, le rapporteur spécial, Yann Gaillard, pour la commission des finances, les rapporteurs pour avis, Philippe Nachbar et Louis de Broissia, pour la commission des affaires culturelles, ont présenté des observations tout à fait pertinentes auxquelles je m'associe bien volontiers. Je souhaite quant à moi, monsieur le ministre, aborder ici le sujet de la chaîne d'information internationale.

Nous avons l'an dernier, et dans les conditions que tout le monde connaît, voté au titre du « collectif 2004 », qui vient d'être évoqué, une majoration de crédits de 30 millions d'euros destinée au financement de cette chaîne, dont l'objet est de faire entendre la voix de la France dans le monde, objet auquel notre commission a toujours été favorable : elle a toujours été solidaire de ce projet de création et a déjà beaucoup travaillé à sa mise en œuvre.

Ces 30 millions d'euros, que l'on nous avait pourtant présentés comme indispensables au lancement d'un projet dont le bien-fondé n'est pas en cause, n'ont semble-t-il pas permis d'atteindre l'objectif escompté. Chacun a pu se rendre compte non seulement que la chaîne n'était toujours pas lancée, mais encore que ses modalités de mise en œuvre – je pense bien sûr à l'association entre France Télévisions et TF1 – étaient de plus en plus contestées.

Dans ces conditions, monsieur le ministre, ma question sera double.

D'une part, qu'est-il advenu des 30 millions d'euros votés en urgence par le Parlement ? Ont-ils été utilisés pour le financement de frais d'études, par exemple, ou bien « tomberont »-ils en fin d'année, cette seconde hypothèse tendant à faire penser que la précipitation initiale n'était peut être pas nécessaire ?

D'autre part, où en est-on de l'association entre les deux groupes audiovisuels les plus importants du pays, voulue en son temps par le Premier ministre ? Est-elle toujours d'actualité ? Les informations contradictoires s'étant multipliées au cours des semaines passées, tous mes collègues apprécieraient d'obtenir ce soir des précisions à ce sujet. *(Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UC-UDF)*

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

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Monsieur le président, mes chers collègues, à mon tour, je voudrais me réjouir du débat qui nous rassemble ce soir et vous remercier, monsieur le ministre, d'avoir accepté de participer à cet exercice et de vous prêter à ce questionnement. Cela constitue, en quelque sorte, une préfiguration de ce que sera demain, lorsque la loi organique relative aux lois de finances sera en application, la discussion des projets de loi de règlement.

Chacun comprend qu'il s'agit aussi de préparer la discussion de la loi de finances pour l'année qui suit et je ne doute pas que, sous votre autorité, monsieur le ministre, votre administration apportera toute sa contribution à la réforme de l'Etat.

Nous sommes tous malheureux lorsque nous constatons que vos services, sur le terrain, éprouvent des difficultés pour liquider les engagements. Peut-être pourrez-vous nous livrer non pas vos confidences, mais vos appréciations sur ce point ? Peut-être y a-t-il ici ou là des impayés, des régulations qui vous ont posé des problèmes ?

Jacques Valade évoquait à l'instant les fruits de la loi de finances rectificative pour 2004, dans laquelle avait été prévue l'inscription des crédits pour la chaîne internationale. C'était une loi bien extraordinaire, puisque c'était une loi de finances rectificative à la fois pour 2004 et pour 2005 : étrange pratique, sans doute, caractéristique de ce que nous ne voulons plus revoir, car notre volonté est de tendre vers la sincérité budgétaire.

A cet égard, nous sommes conscients qu'il ne doit pas être simple d'être à la tête du ministère de la culture et, comme tous ceux qui se sont exprimés, je salue le talent de Renaud Donnedieu de Vabres. C'est sûrement un engagement délicat, car il faut beaucoup promettre alors que le budget n'est pas extensible et que les sollicitations sont multiples.

Nous commençons tout juste l'analyse du projet de loi de finances pour 2006, et nous apprenons que le produit de la privatisation des concessions autoroutières – quoi qu'on en pense et, à titre personnel, je m'apprêtais à prendre part au débat qui devait suivre ce soir, mais qui semble dorénavant reporté – semble devoir aller partiellement à vos services sous la forme d'une dotation complémentaire. Le projet de loi de finances pour 2006 serait donc déjà corrigé à la hausse !

Voilà quelques heures à peine, M. Copé nous exposait la fierté du Gouvernement d'avoir pu tenir la dépense publique en 2006 par rapport à 2005, et maintenant, si je comprends bien, 100 millions d'euros supplémentaires doivent être inscrits pour le financement d'opérations diverses, au demeurant essentiellement parisiennes. Devons-nous comprendre, monsieur le ministre, que votre projet de budget pour 2006 est d'ores et déjà augmenté de cette somme, c'est-à-dire d'un peu plus de 5 % de son montant initial ?

Encore une fois, je vous remercie, monsieur le ministre, de participer à ce débat, préfiguration à nos yeux de la discussion des projets de loi de règlement à venir, la loi de règlement étant la loi de vérité budgétaire et de préparation de l'examen de la loi de finances à venir. *(Applaudissements sur les travées de l'UC-UDF et de l'UMP)*

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. Renaud Donnedieu de Vabres, ministre de la culture et de la communication. Monsieur le président de la commission des finances, je tiens tout d'abord à vous remercier de m'avoir invité à participer à ce débat sur le projet de loi de règlement, modernisation du travail parlementaire sur les lois de finances permise par la loi organique relative aux lois de finances.

Je suis particulièrement heureux de venir devant vous non pas en tant que ministre « dépensier », mais en tant que ministre « gestionnaire ».

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

M. Renaud Donnedieu de Vabres, ministre. Si j'ai d'abord une ambition politique, celle de placer la culture au cœur de la cité, celle d'inscrire l'action culturelle dans la stratégie d'attractivité de notre pays, je me réjouis que cette nouvelle étape dans les relations fructueuses que nous entretenons entre le Sénat et le ministère me permette de vous montrer que le ministère de la culture et de la communication est bien géré, et de mieux en mieux géré.

Vous me permettez tout d'abord de vous remercier, mesdames, messieurs les sénateurs, de votre présence permanente dans les grands enjeux culturels de notre pays. Il n'est pas facile, c'est certain, de créer la dynamique nécessaire ; c'est pourquoi je suis très heureux de participer à ce débat, car il m'appartient de savoir concilier l'acte immatériel de la création, ce qui a trait à la liberté de l'esprit, avec la réalité financière et économique, en termes d'attractivité et d'emploi, que représente la culture dans notre pays.

Parler d'emploi, parler d'attractivité n'est en aucune manière remettre en cause le talent – dans ce qu'il a non pas de déconnecté du travail, mais de spirituel – que déploient les artistes.

Par ailleurs, je suis le ministre d'un secteur essentiel pour l'activité économique de notre pays, et ce d'autant plus que la conjoncture internationale, que la mondialisation oblige chaque pays à aller au maximum de ses talents et de ses capacités. Cette alliance particulière entre le patrimoine et la création n'est pas pour notre pays un supplément d'âme, quelque chose de sympathique, de marginal : elle est essentielle pour le rayonnement de notre pays.

Je pourrais ainsi affirmer que, grâce à l'importance que revêt l'action culturelle et artistique, je suis une sorte de ministre d'Etat. *(Sourires.)* Je le dis, évidemment, avec une pointe d'humour et toute la philosophie que cela implique, mais je n'en suis pas moins très sérieux : mon objectif est d'une certaine manière, vis-à-vis de l'opinion publique, de démarginaliser la perception de l'action culturelle dans notre pays, et j'organiserai au mois de décembre une réunion, à laquelle j'espère que vous serez nombreux à participer, pour susciter cette prise de conscience du lien entre l'attractivité de la France et la culture.

Je suis donc heureux de pouvoir rendre hommage devant vous au travail de modernisation accompli par les fonctionnaires du ministère de la culture pour répondre à tous les défis. En effet, on dit souvent de mon ministère que c'est

un « bazar », qu'il est mal géré et qu'il ne communique pas la réalité des chiffres. Or je suis, quant à moi, pour la transparence absolue.

Il est vrai que nous avons des progrès à faire ; toutefois, ceux qui ont eu à gérer avec moi certaines crises sociales et économiques savent que, s'il m'était arrivé un accident et si j'avais disparu avec les membres de mon cabinet, la mémoire stratégique et l'action opérationnelle auraient peut-être fait défaut, mais la continuité aurait été assurée grâce à une meilleure prise en compte des réalités économiques et financières dans la gestion de ce grand département ministériel.

Les moyens, les objectifs, la mesure des résultats ne sont que des outils pour faire connaître et reconnaître l'action de la rue de Valois comme partie intégrante de la politique globale menée par le Gouvernement pour l'emploi, pour la cohésion sociale, pour l'attractivité du territoire et pour la préparation de l'avenir. J'ai pu m'en rendre compte en visitant cet après-midi, à l'issue des questions d'actualité au Palais-Bourbon, une grande entreprise française de création de jeux vidéo qui est engagée dans une grande bagarre mondiale où les enjeux économiques et financiers sont confrontés à la création artistique dans ce qu'elle a à la fois d'immatériel et de très incarné.

Je suis donc heureux de faire le point avec vous sur la vérité des chiffres et sur la nécessaire modernisation du ministère de la culture.

Monsieur le rapporteur spécial, vous avez parlé de l'année 2004 comme de l'année des « trois crises ». C'est aussi l'année où nos concitoyens ont pris conscience de l'importance du patrimoine et du spectacle vivant pour le rayonnement de leurs régions, de leurs territoires, peut-être d'ailleurs malheureusement *a contrario* par les conséquences de la paralysie ou de l'arrêt d'un certain nombre de spectacles.

J'entends mettre en valeur aussi bien le patrimoine que le spectacle vivant. Et parler du patrimoine, je le répète, c'est parler non pas d'une nostalgie mais d'un capital d'avenir.

Monsieur le président de la commission des finances, j'évoquerai les chiffres avec beaucoup de liberté, parce que j'ai bien conscience que les batailles se gagnent en amont. En effet, si l'on n'a pas d'abord redéfini un certain nombre de concepts, on est fragile et vulnérable, et tout mon travail rue de Valois depuis dix-neuf mois que j'exerce la magnifique responsabilité qui m'a été confiée consiste à faire comprendre la nature exacte des enjeux qui sont les nôtres.

Nous sommes ainsi en passe de gagner la bataille de la diversité culturelle à l'UNESCO, même si nous devons faire face encore à quelques réticences : en effet, le concept que nous avons défini a la peau dure et il résiste aux altercations et aux contradictions.

La culture est un domaine fragile si, en amont, le concept n'a pas été suffisamment étayé : je ne veux pas que l'on me dise que ce que je propose est sympathique, que j'ai réussi un certain nombre de choses, que vivre au milieu des artistes est bien ; tout cela me va droit au cœur, mais mon véritable objectif est de redéfinir l'aspect stratégique de la culture pour le développement de notre pays.

Vous avez façonné et lancé cette dynamique puisque 2004 a été l'année d'une mobilisation sans précédent des élus, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat. En témoigne le débat qui s'est tenu ici même le 1^{er} février dernier, sous la présidence de M. Christian Poncelet.

Lorsque je pratique une politique de relocalisation et d'ouverture de notre patrimoine aux tournages et au spectacle vivant, peu importe que certains de mes détracteurs disent que je me prends pour le « patron d'Hollywood », cela m'est complètement indifférent ! Mon objectif est de faire en sorte que chaque lieu dont j'ai la responsabilité puisse servir à toutes les formes d'expression artistique, qu'il s'agisse du spectacle vivant, du cinéma ou de l'audiovisuel.

Là encore, les résultats se mesurent immédiatement. L'extension du crédit d'impôt au cinéma et à l'audiovisuel que vous avez votée a permis de créer ou de sauvegarder 3 000 emplois, et les discussions que j'ai eues récemment à Bruxelles pour conforter les aides françaises au cinéma ou à l'audiovisuel ainsi que celles que j'aurai demain pour obtenir un crédit d'impôt pour les jeux vidéo ont des conséquences directes et immédiates sur l'emploi et sur le rayonnement de notre pays.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. Comme le plafonnement de la taxe professionnelle !

M. Renaud Donnedieu de Vabres, ministre. C'est bien dans cet esprit que j'ai engagé mon ministère tout entier dans la préparation et l'application de cette « révolution copernicienne » que représente la LOLF, et nous n'avons pas été en retard, certains d'entre vous ont eu la gentillesse de le remarquer, pour mener des expérimentations. Par conséquent, ce ministère de « l'immatériel », avec tout le mépris que cette expression comporte parfois, a été très en avance dans l'action pour la modernisation de l'Etat.

Mes ambitions pour le patrimoine, la création, le spectacle vivant, exigent des moyens importants qui doivent être optimisés. Ainsi, je partage la remarque de la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution du budget de 2004 concernant, par exemple, les crédits du patrimoine : « La réussite de la stratégie du programme "Patrimoines" se lira moins dans ces multiples objectifs et indicateurs de performance que dans l'ampleur des moyens qui seront attribués à l'entretien et à la restauration du patrimoine. » Nous voilà rappelés à nos responsabilités !

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. Il s'agit d'une logique de moyens !

M. Renaud Donnedieu de Vabres, ministre. Grâce à la décision d'un de vos nouveaux collègues, l'ancien Premier ministre Jean-Pierre Raffarin, le ministère de la culture et de la communication n'a pas, au titre de 2004, été soumis à la régulation budgétaire. En effet, l'ensemble des crédits dont vous aviez bien voulu le doter pour l'année 2004, reports de crédit 2003 sur 2004 inclus, sont restés libres d'emploi. C'est très important !

Désormais, ce ministère ne vit plus sur les reports. Même si, sur le plan de l'orthodoxie budgétaire, cela pouvait paraître choquant, pour le ministre, c'était une bouffée d'oxygène qui lui permettait de faire face à un certain nombre d'obligations. Mais, aujourd'hui, rue de Valois, « on en est à l'os », pour employer une expression triviale. A partir du moment où ligne par ligne, capacité d'intervention par capacité d'intervention, mes marges de manœuvres et mes ajustements d'une priorité à une autre sont totalement restreints, les principes très féconds de la fongibilité, qui sont les principes mêmes de la LOLF, ne me permettent plus de bénéficier de reports de crédits.

La période faste est derrière nous, j'ai la franchise de le dire. Comme le montre l'exécution du budget pour 2004, mon ministère a consommé l'ensemble des crédits ouverts, avec des taux compris entre 90 % et 100 %, voire supérieurs

à 100 %... ce qui signifie qu'il y a des impayés dans l'air. Oui, c'est la vérité, et c'est la raison pour laquelle je me bats pour redéfinir en amont les concepts.

Mesdames, messieurs les sénateurs, si le ministère de la culture et de la communication est libre d'utiliser les crédits que vous votez, il peut alors exécuter strictement et régulièrement la loi de finances et présenter les résultats que vous attendez. En revanche, si l'on en revient à l'exercice néfaste des gels et dégels de crédits, ce ministère, ayant trop peu de marges de manœuvre, sera obligé d'annuler ou de reporter des pans entiers de son action, ce qui créera des reports de charges et de crédits, faisant ainsi apparaître les orientations nouvelles comme vides de contenu.

Certains me reprochent de « flécher » des crédits. Ainsi, lorsque je prends des engagements – ce que j'ai fait pour la politique de l'emploi dans le domaine du spectacle vivant –, au moment où j'individualise les crédits en disant que telle somme ira pour telle région et pour telle mesure de soutien à l'emploi, on m'objecte qu'il faut affecter l'ensemble des mesures nouvelles à la création. Flécher des dizaines de millions d'euros suppose toutefois des contraintes redoutables !

J'entends la valse des mouvements browniens, mais j'essaie de faire en sorte que toutes les politiques contractuelles de l'Etat profitent à l'action culturelle et je regrette aujourd'hui – je réunirai bientôt les préfets de région sur cette question – que, dans la politique de la ville, dans la politique de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, l'ANRU, ou dans la politique du logement social, une partie des actions culturelles et artistiques ait tendance à disparaître. C'est pour moi une nécessité absolue : dans un certain nombre de mes domaines d'intervention, les chiffres paraissent peu importants, mais ils symbolisent des actions concrètes dans la palette et la diversité de mes responsabilités.

Lorsqu'on s'engage dans ce type d'exercice, on est très vulnérable. Et je ne ferai pas trop de commentaires sur ces problèmes de gels de crédits ou d'annulations, parce que, si j'échappe à un certain nombre de rigueurs, je n'ai pas trop envie que cela se sache et je souhaite que l'on puisse confirmer mes financements...

Enfin, on ne peut pas gérer convenablement des chantiers dans ces conditions. Je sais que les élus locaux le comprennent et je les remercie par avance de leur soutien dans ce combat.

S'agissant des redéploiements, j'ai dû notamment procéder au refinancement en 2004 de l'Institut national de recherches archéologiques préventives, l'INRAP, mais aussi à des dépenses en capital.

En ce qui concerne la situation particulière de l'INRAP en 2004, ainsi que la Cour des comptes l'a noté, 11,5 millions d'euros ont été redéployés à partir des titres III et IV du ministère pour assurer le financement de l'Institut en raison du rendement insuffisant de la redevance.

Nous n'avons franchi qu'une étape, mais nous avons progressé parce que chacun d'entre vous, lors des questions d'actualité tant au Sénat qu'à l'Assemblée nationale, nous informait de situations aberrantes et que, à force de recenser les aberrations du système, nous avons modifié le dispositif global. C'était urgent, car on risquait de faire voler en éclat les équilibres fragiles auxquels nous étions parvenus pour faire en sorte que l'archéologie préventive reste populaire et apparaisse conciliable avec le développement.

Nous devons maintenant achever cette réforme parce que, tant que l'archéologie préventive ne bénéficiera pas d'un financement durable, solide et équitable, nous devons nous livrer à des jeux d'écriture complexes. J'espère donc être en mesure de reprendre le plus rapidement possible les propositions que vous avez élaborées sur ces questions.

Nous réfléchissons avec l'ensemble des ministères concernés à la nécessaire évolution de ce système. J'ai mobilisé les uns et les autres, notamment les préfets de région, pour leur demander d'activer le rendement de la recette. Cela va beaucoup mieux aujourd'hui, mais je demeure prudent car les chiffres ne sont pas encore définitivement confirmés.

Le rapport prévu par la loi de 2003 relative à l'archéologie préventive sera présenté au Parlement à la fin de l'année. Parallèlement, une mission conjointe d'inspection, fruit d'une collaboration entre le ministère de l'économie et des finances et mon propre ministère, continue ses travaux. Et je sais aussi, monsieur le rapporteur spécial, que vous préparez de votre côté un second rapport sur ce sujet pour la fin de cette année. Sachez que la collaboration de mes services vous est plus qu'acquise, car je suis impatient que l'on remédie à cette difficulté.

J'en viens aux crédits du patrimoine. Avant ma prise de fonction, les taux de consommation de ces crédits étaient traditionnellement bas. Aujourd'hui, cette situation est révolue et nous avons amélioré les procédures afin d'accélérer la consommation des crédits, qui a augmenté de plus de 15 % entre 2003 et 2004.

Les crédits de paiement sont soumis à une gestion très tendue. A la fin de 2004, dans les régions, les impayés s'élevaient à 90 millions d'euros. J'ai donc demandé l'ouverture nette de 35 millions d'euros de crédits dans la loi de finances rectificative de 2004, crédits que je vous remercie d'avoir votés, mesdames, messieurs les sénateurs.

Si le cap de 2004 a pu être franchi, celui de 2005 se révèle très difficile, j'en suis bien conscient, malgré les hausses de crédits qui ont été décidées en loi de finances initiale ou en loi de finances rectificative, et en dépit des redéploiements qui ont été effectués.

Sur ce sujet aussi, nous vous devons la vérité des chiffres, dans la transparence absolue. Mais il ne faut pas pour autant raconter n'importe quoi ! Ainsi, en 1999, aucun de nous ne l'a oublié, notre pays a été touché par deux tempêtes. Nous avons donc prévu, en 2000, 2001 et 2002, les crédits nécessaires à la réparation des dommages provoqués par ces catastrophes naturelles et ces sommes sont venues s'ajouter aux crédits budgétaires « classiques », destinés à assurer l'entretien des monuments historiques et de l'ensemble de notre patrimoine. Espérons que de tels aléas climatiques nous épargneront à l'avenir !

Les crédits du patrimoine sont un élément essentiel de notre politique. Ils assurent la constitution d'un capital d'avenir pour notre pays. Si nous voulons que la France reste la première destination touristique mondiale, si nous voulons que notre patrimoine continue de rayonner dans le monde et de servir l'activité culturelle et artistique, il faut faire face à nos responsabilités.

Pour répondre à une question qui m'a été posée, sachez que les crédits prévus à cet effet s'élèvent à 305 millions d'euros, 220 millions d'euros provenant de la loi de finances initiale, 60 millions d'euros des crédits de report, et 25 millions d'euros des fonds de concours.

Ces chiffres ont pu être supérieurs dans les années qui ont suivi la survenue des catastrophes puisque les sommes consacrées à la réparation des dégâts subis venaient alors s'ajouter aux crédits d'entretien normal.

Je souhaite que nous franchissions une étape supplémentaire parce que, là encore, il s'agit de préparer l'avenir. J'ai donc demandé à mes services d'élaborer pour 2006 un outil de gestion performant afin de me permettre de piloter dans le temps les autorisations d'engagement et les crédits de paiement, en consolidant en permanence tous les besoins de trésorerie liés à nos projets d'investissement dans tout le pays.

Il ne s'agit ni de remettre en cause le système des crédits déconcentrés vers les DRAC, ni de tout « caporaliser ». Il s'agit tout simplement de disposer, grâce à l'informatique de gestion, d'un tableau en temps réel qui me permettra d'apprécier les besoins, département par département, site par site.

J'ajoute que nous avons enfin mis un terme au scandale de la maîtrise d'ouvrage. Afin que les financements d'Etat ne bloquent pas la poursuite des chantiers, je dois être en mesure d'apprécier, en termes d'analyse et de programmation pluriannuelle, l'état d'avancement des chantiers et des besoins. Mais l'informatique de gestion est un outil renforcé et nouveau de nature à permettre des progrès utiles.

Dans cet esprit, je me félicite de la création par la commission des affaires culturelles du Sénat d'une mission d'information sur la sauvegarde et sur l'entretien du patrimoine architectural. Nous avons le devoir, dans l'intérêt de tous nos concitoyens, de réussir cette mobilisation politique.

J'ai lu ici et là que le fait d'avoir placé les Journées du patrimoine sous le slogan « J'aime mon patrimoine » traduisait le vide de mon crâne. Chacun a le droit que dire ce qu'il veut : vive la liberté d'expression ! J'estime cependant pour ma part que la mobilisation politique en faveur du patrimoine est un facteur essentiel, pour deux raisons : d'une part, l'argent investi dans le patrimoine est créateur d'activités immédiates et, d'autre part, c'est un élément majeur du rayonnement de notre pays.

Monsieur le président de la commission des finances, puisque vous avez évoqué la question, sachez que j'ai obtenu, à la suite d'un arbitrage rendu par M. le Premier ministre – et obtenir des arbitrages suppose beaucoup d'énergie, croyez-moi –, l'attribution de 100 millions d'euros de crédits issus des privatisations, des mises sur le marché d'actifs publics. Je compte évidemment sur le soutien de la Haute Assemblée pour donner une valeur juridique et financière définitive à cet arbitrage essentiel. En effet, cette aide n'est pas seulement un soutien en faveur du patrimoine, elle est aussi un soutien à l'emploi dans un secteur très sensible aux à-coups des commandes publiques. Elle est, enfin, symbolique : la vente du patrimoine de l'Etat va au patrimoine.

J'ajoute, pour lever toute ambiguïté, que pas un seul euro de cette dotation ne servira à combler le déficit de fonctionnement d'un quelconque établissement dépendant de mon département ministériel, parce que je tiens beaucoup à ce que ces crédits soient affectés directement au patrimoine. Il s'agira bien d'investissements en capital et je vous demande de m'aider à mobiliser ces fonds et à obtenir leur progression.

Les crédits doivent être débloqués d'ici à la fin de l'année puisque, en 2006, la LOLF interdira aux établissements publics de recevoir des dotations en capital.

Les besoins sont nombreux, et certains méritent d'être satisfaits. Mais ces crédits ne serviront en aucune manière, je le répète une nouvelle fois, monsieur le président de la commission, à financer les dépenses de fonctionnement des établissements publics : ils seront affectés aux grandes opérations patrimoniales qui sont devenues nécessaires.

M. Jean Arthuis *président de la commission des finances.* C'est de la dépense publique !

M. Renaud Donnedieu de Vabres, *ministre.* Oui, monsieur Arthuis, mais tournée vers le soutien à l'emploi et à l'activité ! Les dépenses d'avenir visent en effet non seulement l'éducation et la recherche, mais aussi la culture.

Ces crédits ne serviront donc en aucun cas à financer des frais de fonctionnement.

J'en viens aux crédits destinés à la communication, car je ne veux pas éluder les questions qui m'ont été posées sur ce sujet.

Un palier très important a été franchi en 2005 et l'évolution engagée sera confirmée en 2006. Il s'agit de crédits « déclencheurs », qui s'articulent parfois avec des réformes – au demeurant nécessaires – et avec des négociations sociales.

Si certains secteurs de mon département ministériel sont soumis à des tensions, sur ce sujet, en revanche, je suis en position de force car les demandes et les projets ne sont pas surabondants. L'Etat joue ici un rôle moteur et met sur la table de la négociation les crédits nécessaires pour accompagner la modernisation des entreprises.

Si le Sénat est un des temples de la démocratie politique, la vitalité de la presse écrite et de l'ensemble du secteur audiovisuel en est un autre. C'est pourquoi l'Etat a mobilisé les crédits nécessaires pour remédier aux questions urgentes qui se posent, qu'il s'agisse de la presse quotidienne, nationale et régionale, ou encore des diffuseurs de presse, auxquels 3,5 millions d'euros – cette somme sera d'ailleurs majorée dans le projet de budget pour 2006 – ont été consacrés.

M. le président de la commission des affaires culturelles m'a interrogé, au sujet de la chaîne d'information internationale, sur les décisions de fond qui doivent être prises, d'abord sous un angle budgétaire, puis sous un angle plus politique.

Je commencerai par l'aspect budgétaire. Les crédits de la chaîne internationale sont inscrits sur les lignes du budget du Premier ministre, conformément à une demande précise et expresse du précédent ministre des affaires étrangères. Les décisions sont sur la table, tout le monde s'en fait l'écho.

La priorité politique est de réaffirmer la nécessité stratégique de la chaîne d'information internationale, dont la mission se distingue de celle qui a été dévolue à TV5, à savoir la promotion de la langue française et de la francophonie.

Dans la conjoncture internationale actuelle, répondre à cette nécessité stratégique, c'est émettre dans toutes les principales langues, c'est donc assurer, sur tous les théâtres d'opérations, la présence de la démocratie française grâce aux journalistes qui en sont les porteurs, c'est faire connaître tous les événements, toutes les fureurs du monde mais aussi toutes ses réussites.

Nous devons aussi déterminer de quelle manière nos concitoyens peuvent accéder à cette information diffusée en différentes langues étrangères. Sur ce sujet, le Gouvernement a entendu les recommandations chaleureuses et pressantes

exprimées par la Haute Assemblée, par l'Assemblée nationale et par un certain nombre de professionnels. S'il considère qu'il est légitime de vouloir que les citoyens français reçoivent cette chaîne d'information internationale, il restera à définir les supports de sa réception.

Un autre point du débat porte sur ce que j'appelle l'atelage, l'équipage. Je tiens ici à dissiper une idée fautive : la future chaîne d'information internationale ne devra pas être une mosaïque, une collection de journalistes portant des tee-shirts à l'effigie de leur maison d'origine. Il s'agit d'un projet nouveau, d'une grande ambition : une nouvelle rédaction devra voir le jour pour traiter toutes les informations et intervenir partout où ce sera nécessaire.

A l'heure actuelle, le débat se concentre sur deux sociétés : France Télévisions et TF1. Mais c'est méconnaître les autres acteurs du monde de l'audiovisuel, qui exercent pourtant des responsabilités remarquables dans le domaine de l'information internationale : je pense à l'AFP, à RFI, à tous les correspondants qui sont sur le terrain. Ils ont tous vocation à participer, d'une manière ou d'une autre, à la diffusion de la chaîne d'information internationale.

Mesdames, messieurs les sénateurs, je peux en tout cas vous assurer que, si nous sommes passionnés par l'enjeu, nous nous efforçons de dépassionner les conflits. Les positions des différentes parties sont certes toutes légitimes, mais il faut « désantagoniser » le débat.

Ai-je besoin d'ajouter que ce sujet passionne aussi bien le Premier ministre que le Président de la République : le Premier ministre, qui n'a pas oublié les responsabilités qu'il a assumées au ministère des affaires étrangères, le Président de la République, qui est le chef de notre diplomatie et le chef des armées et qui, à ce titre, est plus que quiconque en première ligne. Il travaille donc à la réussite de ce dossier.

Enfin, je vous indique que les crédits qui n'ont pas été dépensés en 2005 pourront l'être en 2006, à la hauteur qui sera nécessaire pour faire monter en puissance cette nouvelle chaîne.

J'en viens – pardonnez-moi d'être aussi long – aux progrès qu'apportera la LOLF dans le fonctionnement du ministère de la culture et de la communication.

D'emblée, et c'est essentiel, mon ministère a joué le jeu de la LOLF et la réflexion stratégique s'est affranchie des contraintes organisationnelles en retenant trois programmes là où dix directions d'administrations centrales ou délégations existent actuellement.

Le chantier relatif aux objectifs et indicateurs de performances a démarré tôt et a permis de présenter, dès le projet de loi de finances pour 2005, une première liste d'objectifs et d'indicateurs par programme. La richesse du débat parlementaire nous a ainsi permis de présenter une copie plus resserrée et plus cohérente des priorités ministérielles par programme.

Le nombre significatif d'indicateurs reflète la diversité des métiers de la culture et la variété des champs couverts. La recherche de la performance est concentrée sur les orientations prioritaires du ministère et intègre les priorités actuelles du Gouvernement en matière d'emploi et de soutien à l'environnement économique du secteur culturel, qu'il s'agisse du patrimoine ou de la création.

Le rapport publié en mars 2005 par MM. Lambert et Migaud a souligné l'impossibilité de mesurer certains aspects de nos métiers : « La performance de la mission "Culture" peut-elle être évaluée ? Il peut être difficile de lier l'éva-

luation de la dépense publique à la qualité de la création. Ainsi, l'accroissement de la vente de places par un spectacle n'est pas le gage de son intérêt artistique... » – mais on ne peut pas non plus considérer qu'un spectacle magnifiquement accueilli et vivement applaudi est frappé d'infamie et, comme toujours, il faut avoir le sens de la mesure ! – « Pour autant, peut-on renoncer à l'évaluation de la politique culturelle, dès lors que le contribuable est invité à un effort financier ? »

Je ne saurais mieux dire que cette feuille de route que vous m'avez tracée !

J'en viens aux décisions prises pour réussir la réforme de la nouvelle gestion publique, et notamment à la question délicate de l'organisation administrative de mon ministère, abordée par votre Haute Assemblée et par la Cour des comptes.

Les relations entre les responsables de programme et les responsables de budgets opérationnels de programme sont clairement définis depuis 2004.

M. le président. Monsieur le ministre, vous serait-il possible de vous diriger vers votre conclusion ?...

M. Renaud Donnedieu de Vabres, ministre. Je conclus, monsieur le président !

Il reste que la relation avec les DRAC est plus complexe à mettre en œuvre. Elle est facilitée par le travail de synthèse du département de l'action territoriale de la direction de l'administration générale du ministère.

Elle se concrétisera aussi par la conférence de l'action culturelle de l'Etat, que j'ai instituée afin que le ministre, les directions de l'administration centrale, les directions régionales des affaires culturelles et les présidents d'établissement public soient régulièrement réunis. Je suis respectueux des responsabilités de chacun, mais il n'y a qu'une politique culturelle de l'Etat et chacun doit y participer en fonction de ses responsabilités.

La formalisation des engagements des responsables de programme dans le projet annuel de performance du programme sera complétée par une lettre de mission personnalisée, que je leur adresserai avant le début de la gestion 2006.

Les engagements des responsables de budgets opérationnels de programme que sont les administrations centrales et les directions régionales des affaires culturelles sont inscrits dans ces budgets, qui seront tous rédigés à la fin du mois.

Enfin, j'ai personnellement validé la novation importante et exemplaire de « contrat de performance » avec les soixante-dix établissements publics qui dépendent de mon ministère. Par le biais des contrats d'objectifs et de moyens, j'ai des discussions sur le contenu des objectifs avec celles et ceux avec qui j'ai des relations contractuelles très satisfaisantes.

Mon action vise à renforcer la chaîne de responsabilité autour des responsables de programme, en leur donnant la légitimité et les outils nécessaires au pilotage de leur programme.

Mesdames, messieurs les sénateurs, donner des moyens à la culture, ce n'est pas une gabegie, ce n'est pas non plus de l'argent qui sera mal géré, c'est tout simplement faire œuvre utile pour l'attractivité de notre pays, pour le rayonnement de sa culture, pour le travail des artistes et des techniciens.

Enfin, si les crédits nécessaires au fonds de transition figurent non pas dans le budget du ministère de la culture mais dans celui du ministère des affaires sociales, c'est le fruit d'une volonté absolument délibérée de ma part. En effet, je ne voulais pas que des dépenses à caractère social puissent être prélevées sur les crédits nécessaires à la création et au patrimoine. J'ai déjà suffisamment de difficultés pour ne pas en rajouter ! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UC-UDF*)

M. le président. Monsieur le ministre, je vous remercie de vos propos sur les grandes stratégies de votre ministère et de vos réponses très fouillées sur tous les sujets qui ont été abordés.

Cela étant, nous sommes encore en période d'expérimentation et, dans la pratique, il nous faudra sans doute songer à adapter les temps de parole ! (*Sourires.*)

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

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. Je voudrais d'abord saluer l'élan du ministre de la culture : quand on aime, on ne compte pas ! (*Sourires.*)

M. Renaud Donnedieu de Vabres, ministre. Oh si, je compte, hélas !

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. Monsieur le ministre, j'ai bien noté que vous étiez en charge de la créativité, mais je voudrais être sûr qu'il n'y a pas rue de Valois de créativité conceptuelle au regard de la LOLF et de l'exigence de sincérité des comptes publics.

J'ai en main la liste des opérations qui, semble-t-il, auraient fait l'objet d'un arbitrage et qui seraient financées par un prélèvement sur le produit des privatisations des concessions autoroutières.

S'agissant d'investissements, ces fonds peuvent, selon vous, ne pas être inscrits dans votre budget. Est-ce à dire qu'ils passeront par la loi de finances rectificative pour 2005 ? Si tel était le cas, je vous rends attentif au fait que cela constituerait la même infraction que celle qui a marqué la loi de finances rectificatives pour 2004 ! Par conséquent, vous ne serez pas étonné de la protestation que nous élèverons alors, car ce « match retour » de la loi de finances initiale serait en contradiction avec les propos de M. Copé cet après-midi, selon lesquels la loi de finances rectificative pour 2005 sera de cristal : il s'est porté garant qu'elle serait la pureté même, qu'elle ne comporterait aucune scorie, c'est-à-dire aucune tentative d'inscription de dépenses pour 2006. Je veux croire que nous ne nous méprenons pas sur ce point !

L'aide financière qui vous a été attribuée servira, avez-vous dit, à créer de l'emploi. Pourtant, dans la liste du patrimoine concerné, figure l'immeuble des Bons Enfants, qui a déjà été inauguré. Cela ne va donc pas créer d'emplois en 2006 ! J'ai donc plutôt tendance à penser que vous avez sous le coude des factures qui n'ont pas été payées...

Cette liste répond-elle à des arriérés d'investissements, en quelque sorte ? En effet, parfois, l'Etat engage des travaux sans avoir les crédits nécessaires pour y faire face. Il en résulte beaucoup d'intérêts moratoires, ou encore des arrangements qui trahissent l'autorité de l'Etat.

J'ai bien noté votre attachement, dont je ne doute pas, au respect de la LOLF et de ses principes. Toutefois, je m'interroge et j'aimerais, si cela est possible, que vous dissipiez mes inquiétudes.

Ainsi, je croyais que les travaux du Grand Palais, qui figurent aussi sur la liste, étaient achevés. Reste-t-il encore réellement 9 millions d'euros de travaux à réaliser ?

M. Renaud Donnedieu de Vabres, ministre. Beaucoup plus !

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. Figurent également sur cette liste le Palais de Chaillot, le schéma directeur d'aménagement du Grand Versailles, le musée de l'Orangerie, l'Union centrale des Arts décoratifs, la Cinémathèque française, l'Odéon – théâtre de l'Europe, l'école d'architecture de Paris – Val-de-Seine, l'école d'architecture de Nantes – voilà au moins un investissement qui n'est pas parisien ! –,...

M. Renaud Donnedieu de Vabres, ministre. Vous pouvez ajouter le Fort Saint-Jean, à Marseille !

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. ... l'école d'architecture de Paris-Belleville-Diderot, l'école d'architecture de Versailles, la Cité nationale de l'histoire de l'immigration au Palais de la Porte Dorée et, enfin, l'immeuble des Bons Enfants, que je croyais terminé.

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. Renaud Donnedieu de Vabres, ministre. Transparence de cristal, avez-vous dit ? Moi, j'aime bien ce qui est gravé dans le marbre, surtout s'agissant de questions budgétaires ! J'ai donc veillé à ce que l'arbitrage du Premier ministre le soit.

L'attribution de crédits qui en résulte n'est pas liée à la loi de finances rectificative, elle figurera dans un compte d'affectation spéciale, sur décision du ministre des finances, et sera confirmée officiellement. Les crédits seront mis à disposition de mon ministère avant la fin de l'année 2005, et j'espère qu'il y aura d'autres ajouts !

Comme je vous l'ai indiqué, des opérations lourdes d'investissements sont devant nous. Ainsi, lundi dernier, le Premier ministre a annoncé la réhabilitation de plusieurs milliers de mètres carrés du Palais de Tokyo.

Quant au Grand Palais, ne croyez pas que tout soit terminé ! Certes – j'en profite pour le dire –, il a rouvert ses portes, mais se profile l'éventualité de certains travaux complémentaires qui se révèlent nécessaires. En effet, aujourd'hui, les pieux en chêne des sous-sols ont été supprimés et remplacés par des pieux en béton de douze mètres et l'intégralité de la verrière est terminée, ce qui représente 100 millions d'euros. Mais il reste encore un certain nombre d'installations techniques à réaliser pour un bon fonctionnement du Grand Palais, que je considère comme étant un phare culturel. C'est pourquoi j'ai pris la décision, que j'assume, d'avoir interrompu l'appel d'offres qui avait été lancé, car j'estime qu'en période de trouble identitaire cette mission relève des responsabilités régaliennes de l'Etat, même si je n'exclus pas les partenariats ni le fait que des entreprises privées puissent effectuer certains travaux.

Notre mission est bien de réaliser des opérations d'investissement : je pense au Fort Saint-Jean à Marseille ou aux écoles d'architecture.

Votre critique peut porter sur le fait que, de toute façon, nous aurions été amenés à payer de telles opérations d'investissement, le schéma directeur du Grand Versailles par exemple. Mais ces opérations seront financées grâce à l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels, l'EMOC, et permettront d'autres investissements

– il ne s'agit en aucun cas ici de fonctionnement – dans des monuments historiques où nous avons un retard considérable.

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

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. Je vous comprends bien, monsieur le ministre, mais j'essaie de faire un lien entre ces décisions et le discours tenu par le ministre des finances et par son ministre délégué au budget sur le thème de la maîtrise de la dépense publique. C'est tout !

Si l'on doit dépenser plus que ce qui a été annoncé, je demande qu'on le dise franchement. Sinon, toute pédagogie vis-à-vis des Français est impossible !

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. Renaud Donnedieu de Vabres, ministre. La pédagogie – que je trouve structurellement et politiquement remarquable – de la part du Premier ministre et du ministre de l'économie et des finances consiste à ce que le produit d'une privatisation, totale ou partielle, ou encore d'une mise sur le marché d'actifs publics soit réaffecté au patrimoine de la nation, dont l'Etat a la charge. Il ne s'agit pas uniquement d'une ligne budgétaire supplémentaire ! Cela a un sens et, surtout, une valeur symbolique. C'est donc une très bonne chose ! Et l'on ne peut pas parler de dépenses de fonctionnement, puisque c'est de l'investissement !

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

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. J'entends bien, mais la valeur de ce patrimoine, c'est la valeur des revenus attendus de ce patrimoine. Or vendre ce patrimoine, c'est se priver, demain, des revenus qu'il représente !

Je comprends bien l'habileté du propos, mais je voudrais que le débat budgétaire ne nous donne pas l'occasion de nous raconter des histoires. Ainsi, pour ce qui concerne les arbitrages du Gouvernement, je souhaite que la dépense publique soit clairement transcrite dans la loi de finances. On ne doit plus faire passer habilement les dépenses par des lois de finances rectificatives, car ces dernières ne peuvent avoir d'autre objet que de corriger les lois de finances qui ont été votées auparavant. Je ne demande rien d'autre !

M. le président. Nous avons pu constater l'engagement du ministre de la culture à défendre son budget !

Quant aux propos du président de la commission des finances, que chacun comprend et que nous sommes nombreux à partager, ils s'adressent en grande partie, bien sûr, au ministre des finances, qui a la responsabilité de la stratégie et de la cohérence de l'ensemble des actions.

Nous donnons acte, en tout cas, au président de la commission des finances de sa perspicacité et de son insistance pour que les budgets soient présentés de façon telle que ceux-ci soient parfaitement compris. Et je le remercie d'autant plus que nous sommes nombreux, là encore, à partager cette vision.

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, 33 minutes ;

Groupe socialiste, 23 minutes ;

Groupe Union centriste-UDF, 11 minutes.

Dans la suite du débat, la parole est à Mme Fabienne Keller.

Mme Fabienne Keller. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le vote relatif au budget exécuté a toujours connu un certain désintérêt, car il était considéré comme une formalité annuelle.

La LOLF crée les conditions d'une revalorisation importante de la loi de règlement. La commission des finances du Sénat a souhaité, dès l'examen du projet de loi portant règlement définitif du budget de 2004, prendre le temps d'évoquer la situation de trois ministères. Je salue cette démarche engagée par le président de la commission des finances, Jean Arthuis.

Il m'a semblé utile de saisir cette opportunité pour évoquer, à mon tour, la question de la sincérité du budget de la culture.

Yann Gaillard a rappelé l'historique de ce budget. Auparavant, le ministère de la culture avait la tentation d'inscrire à son budget des crédits plus importants qu'il ne pouvait consommer, s'agissant notamment de la restauration du patrimoine. On a alors observé un phénomène de dégradation du taux de consommation des crédits d'investissement et un report de ceux-ci.

Depuis 2003, date à laquelle le ministère a lancé une « opération vérité » sur les crédits de paiement qui n'étaient pas immédiatement nécessaires, le phénomène inverse s'est produit, avec une certaine tension sur les crédits, dans un contexte où leur annulation constitue désormais le principal outil de régulation budgétaire.

Le budget de 2004, nous en convenons tous, présente un point d'équilibre par rapport à ces deux tendances. On ne peut pas en dire autant de l'année 2005, au cours de laquelle il semblerait, sans qu'il soit possible de chiffrer précisément la tendance, que d'importantes annulations de crédits ou des redéploiements de crédits soient intervenus.

Sur le terrain, en Alsace comme dans toutes les autres régions, les annulations de commandes se sont multipliées, de nombreux chantiers ont été annulés, les directions régionales des affaires culturelles ont supprimé des programmes.

Le tarissement des crédits concerne au premier chef la programmation des travaux de restauration de monuments historiques classés dont l'Etat assure la maîtrise d'ouvrage ; vous l'avez d'ailleurs évoqué vous-même tout à l'heure, monsieur le ministre. Mais ces travaux n'ont pas été les seuls touchés.

Les crédits de soutien à la création, secteur qui vous est cher, monsieur le ministre, et à la diffusion de spectacles vivants, ainsi que les importants crédits de soutien consacrés à l'éducation artistique sont également affectés.

Vous le savez, monsieur le ministre, en Alsace, la DRAC a fait une croix sur des crédits d'un montant de 440 000 euros, dont certains étaient destinés à abonder le budget de fonctionnement du Conservatoire national de région de Strasbourg, celui de l'Orchestre philharmonique de Strasbourg, celui de l'Ecole supérieure des arts décoratifs, et à faciliter un certain nombre d'expositions et manifestations organisées par les musées ou les bibliothèques. Il s'agit d'un véritable problème pour ces structures, ces annulations intervenant à un moment où elles ont très largement engagé

les dépenses nécessaires. Ces annulations ou redéploiements de crédits posent une question importante non seulement sur le fond, mais également sur la forme.

Pour ce qui est de la forme, le Parlement est trop souvent réduit à constater *a posteriori* l'appréciation du Gouvernement dans la mise en œuvre des dépenses. Bien sûr, la loi de finances ne crée pas une obligation de dépenser. On peut même souligner que la LOLF renforce les marges de manœuvre des responsables de programme – les vôtres aussi, monsieur le ministre –, responsables qui peuvent désormais redéployer leurs crédits.

Toutefois, nous pouvons également nous interroger sur les moyens de mieux concilier l'efficacité de la gestion publique et les prérogatives parlementaires.

Nous le savons, les annulations de crédits sont devenues une pratique régulière de réajustement en cours d'exécution. Si l'on peut comprendre le souci de régulation budgétaire, on peut aussi s'interroger sur les effets négatifs du procédé au regard même du principe d'efficacité de la gestion publique : incertitude des services quant à la disponibilité des crédits votés, phénomène de report de charges sur l'exercice suivant, segmentation des engagements de crédits. C'est finalement une gestion à court terme qui est conduite, un pilotage à vue en quelque sorte, alors même que les projets que les crédits sont censés financer concernent souvent plusieurs exercices budgétaires. Or c'est bien une vision à long terme qui devrait être privilégiée.

Je veux insister sur cette réelle difficulté que nous vivons très concrètement. Il est tout à fait inhabituel de changer de règles en milieu d'exercice. En effet, des institutions importantes ou des structures culturelles ayant établi leur programmation en fonction d'un budget prévu et annoncé en début d'année ne sont pas en mesure de procéder instantanément aux ajustements nécessaires.

Pour l'anecdote, monsieur le ministre, on me demande de supprimer deux contrebasses au sein de l'Orchestre philharmonique de Strasbourg, qui en compte normalement huit, le nombre des musiciens étant la seule variable d'ajustement dont nous disposons !

S'agissant du programme patrimonial, je veux, à mon tour, souligner les incidences des arbitrages non seulement pour les monuments eux-mêmes, dont l'état est, nous le savons tous, préoccupant, mais également pour les entreprises spécialisées, au savoir-faire reconnu et à la main-d'œuvre très qualifiée, mais qui sont confrontées à de vraies difficultés.

Les collectivités locales, de leur côté, n'ont pas hésité à engager d'importants moyens dans la restauration du patrimoine. Ainsi, aujourd'hui, la ville de Strasbourg, par le biais d'une fondation historique qui a huit siècles, investit plus que l'État en faveur de sa cathédrale, alors même que ce bâtiment hautement symbolique est la propriété de l'État. Pour moi, c'est une source de fierté, mais aussi d'inquiétude.

Les collectivités ont trop souvent l'impression que l'État se désengage ; elles s'inquiètent du fait que l'État leur restitue la maîtrise d'ouvrage des travaux de conservation alors qu'elles n'ont pas toujours les compétences techniques et humaines pour l'assumer.

S'agissant du développement économique, on ne soulignera jamais assez à quel point la richesse de notre patrimoine historique et culturel contribue à faire de la France et de ses régions la première destination touristique au monde.

Nous connaissons bien les problèmes auxquels se heurte la politique de restauration du patrimoine : l'insuffisance chronique des crédits et la priorité trop souvent accordée aux constructions nouvelles de prestige se traduisent par une dégradation accélérée des monuments historiques laquelle engendre des charges croissantes au titre de restaurations ultérieures.

La Cour des comptes dans son rapport relatif à l'exécution du budget de 2004 souligne une fois encore cet état de fait récurrent. Mon collègue Yann Gaillard, rapporteur spécial de la commission des finances, a évoqué tout à l'heure, au sein même de l'action « patrimoine », le problème du financement de l'INRAP, l'Institut national de recherches archéologiques préventives, qui prend une place de plus en plus importante dans les budgets. Monsieur le ministre, vous pourriez peut-être préciser quelles sont vos perspectives en la matière et quel est notamment l'impact de la loi de 2004 modifiant le régime de la redevance d'archéologie préventive.

Enfin, je vous rappelle pour mémoire, mes chers collègues, que le projet de loi de finances pour 2006 contient une mesure très sensible, à savoir le plafonnement global à 8 000 euros par foyer des économies d'impôts générées par les différents dispositifs existants.

Cette mesure risque de neutraliser fortement le dispositif Malraux, qui constitue aujourd'hui le principal outil de valorisation du logement en secteur sauvegardé et en zone de protection du patrimoine architectural urbain et paysager, ou ZPPAUP. Il est important que nous en débattions.

Puisque je cite Malraux, je propose que nous nous inspirions des grands plans quinquennaux qu'il a jadis déployés en faveur de la sauvegarde du patrimoine, à une époque où il s'agissait d'une grande cause d'intérêt national et où les Français se rassemblaient derrière leur téléviseur pour suivre avec passion une émission qui s'intitulait *Chefs-d'œuvre en péril*.

Pour toutes ces raisons, je forme le vœu que l'ambition du Gouvernement pour la culture et le patrimoine nous permette de progresser ensemble sur les moyens qu'il convient de mettre en œuvre pour mieux informer le Parlement. S'agissant de l'exécution de votre budget, monsieur le ministre, vous pouvez certainement nous donner des assurances à ce sujet. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

M. le président. La parole est à Mme Catherine Morin-Desailly.

Mme Catherine Morin-Desailly. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, c'est une première : dans le cadre de l'examen du projet de loi portant règlement définitif du budget de 2004, un débat sur les crédits du ministère de la culture et de la communication est organisé. Quel honneur pour le ministère de la culture et de la communication d'avoir été choisi comme champ d'expérimentation pour les débats budgétaires à venir ! Ce sont des débats si techniques que, habituellement, seuls les spécialistes des finances publiques y prennent la parole.

La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances aura eu cet effet inattendu : faire parler, une nouvelle fois, de politique culturelle au Parlement. Faut-il en déduire que la culture devient, depuis le débat sur le spectacle vivant organisé en février dernier par le Sénat, un sujet majeur des débats de la Haute Assemblée ?

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

Mme Catherine Morin-Desailly. Si tel est le cas, nous ne pouvons que nous en réjouir et remercier nos collègues de la commission des finances, particulièrement son président, Jean Arthuis.

On peut dire que le budget de la culture de 2004 était un bon budget, tant en termes de masse financière que de priorité. La loi de finances de 2004 avait ouvert des autorisations de programme à hauteur de 567,5 millions d'euros et des crédits de paiement à hauteur de 2,639 milliards d'euros, soit une hausse de 5,79 % par rapport à 2003. Ce budget représentait alors 1,05 % du budget de l'Etat.

Notre perception de ce budget est d'autant plus favorable que son exécution a été en adéquation avec les objectifs fixés dans le projet de loi de finances initiale.

En effet, le ministère de la culture a été épargné, en 2004, par les gels et annulations de crédits qui ont été décidés par le ministère des finances.

Nous souscrivons pleinement aux trois priorités qui ont été fixées par ce budget. La première concernait la mise en valeur et la restauration du patrimoine par le biais du plan national pour le patrimoine monumental. La deuxième priorité concernait, à la suite de l'annulation des festivals de l'été 2003, le devenir du spectacle vivant. Enfin, la troisième priorité était la politique en faveur du livre, dont l'objectif de développement de la lecture publique et de soutien à l'économie du secteur est essentiel pour la démocratisation de la culture, un sujet qui a été peu évoqué ce soir. Ces axes budgétaires ont d'ailleurs été, à juste titre, poursuivis dans le cadre de la loi de finances pour 2005, et nous souhaitons qu'il en soit de même en 2006.

Comme le soulignent l'ensemble des rapports techniques rédigés par les commissions parlementaires, les budgets de 2003 et de 2004 marquent un retour à la vérité des comptes.

Dès 2003, le ministère a souhaité rompre avec la tradition d'affichage qui le conduisait à présenter des budgets flatteurs qu'il n'arrivait pas, en pratique, à dépenser. L'incapacité chronique du ministère à consommer ses crédits s'était, en effet, accentuée pendant la période 1999-2001. Le taux de consommation des crédits de paiement avait alors fortement diminué, passant de 82 % en 1998 à 57,2 % en 2001. Le budget et son analyse s'en trouvaient faussés, nous conduisant chaque année à prendre des mesures de régulation budgétaire. Cette présentation plus sincère traduit une meilleure gestion des crédits, ce dont nous ne pouvons que nous féliciter.

Par ailleurs, je note que le budget de 2004 a été bien exécuté : à la suite à l'opération vérité menée par le ministère en 2003, le taux de consommation des crédits est satisfaisant. Il traduit la normalisation de la situation du ministère de la culture : les reports ont été moindres et, pour la plupart, ils ont été absorbés par l'accélération des procédures. Les reports de crédits de 2003 sur 2004 sont restés limités à 274,4 millions d'euros, contre 449,4 millions d'euros en 2003. C'est à souligner, car ces reports de crédits atteignaient un niveau très élevé avant 2003, produisant un budget en trompe-l'œil.

Enfin, la consommation satisfaisante des crédits s'explique par la dynamisation des dépenses par le ministère afin d'accélérer, grâce à une augmentation de la consommation effective des crédits, l'utilisation des moyens ouverts en faveur de l'action culturelle. Cette tendance à l'amélioration de la consommation du budget de la culture, perceptible dès 2003, se poursuit sur l'année 2004.

En outre, et contrairement à l'image que l'on a de cette administration, le ministère de la culture est un bon élève de la réforme de l'Etat.

M. Renaud Donnedieu de Vabres, ministre. Ah !

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

Mme Catherine Morin-Desailly. La LOLF a pour objectif de conduire l'ensemble des administrations à une meilleure gestion de leurs crédits, en adoptant une logique de résultats ; la bonne gestion financière du ministère de la culture y concourt. Ainsi, il participe proportionnellement plus que les autres ministères à la réduction des effectifs, avec 191 postes non remplacés alors que le ministère ne compte *stricto sensu* que 4 756 agents.

Le ministère de la culture et de la communication a également entrepris des réformes de structure dans ses relations avec les services déconcentrés ainsi qu'avec les établissements publics, afin d'en améliorer la gestion. C'est le cas, par exemple, avec le contrat d'objectifs et de moyens conclu avec le Louvre.

Dans le cadre de la LOLF, la réforme de l'administration centrale a déjà été entreprise. De même, une meilleure coordination des services déconcentrés avec un rapprochement entre les DRAC et les services départementaux de l'architecture et du patrimoine est engagée, afin de favoriser les synergies entre ces services aux vocations complémentaires ; c'est un rapprochement qu'il conviendra de poursuivre.

Par ailleurs, une révision du périmètre d'intervention du ministère de la culture est en cours avec la création de nouveaux établissements publics et le recours au secteur privé pour l'accomplissement de certaines missions. Cependant, il ne faudrait pas que le ministère se désengage d'un certain nombre de ses responsabilités, ce qui obligerait les collectivités locales, qui contribuent déjà massivement, je le rappelle, au financement des politiques culturelles, à compenser le manque à gagner.

Enfin, il est à noter que, dès 2004, le ministère a expérimenté la LOLF, par le biais de la DRAC de Rhône-Alpes. Ainsi, dans le cadre de la mission Culture, les trois programmes créés, « patrimoines », « création » et « transmission des savoirs et démocratisation de la culture », ont été mis en pratique. Plus précisément, pouvez-vous nous dire aujourd'hui, monsieur le ministre, en quoi cette expérimentation a nourri la mise en œuvre du budget relatif à la culture pour 2006 ? En matière de gestion, quels gains avez-vous retirés de cette expérience ? Dans le cadre du budget qui nous réunit ce soir, voilà, me semble-t-il, une question intéressante.

Plus globalement, dans cette nouvelle architecture budgétaire, quels critères avez-vous retenus, monsieur le ministre, alors que la mise en place d'indicateurs de performance est particulièrement délicate dans un domaine aussi qualitatif que les activités culturelles ? On le sait bien, ce secteur se prête mal à une évaluation uniquement comptable de ses résultats. Comme l'a rappelé le président de la commission des finances, ce n'est pas si simple d'être ministre de la culture, car, derrière les comptes, se trouvent les hommes, les artistes et les produits culturels, qui ne sont pas des marchandises comme les autres.

Parallèlement à cette question, à l'occasion de ce débat sur les crédits du ministère de la culture et de la communication, je souhaiterais m'arrêter un instant, comme certains de mes

collègues, sur la politique patrimoniale, car, en tant qu'élus locaux, nous sommes confrontés aux difficultés que connaît actuellement ce secteur et sommes sollicités en premier.

La politique patrimoniale est en partie la conséquence de l'opération vérité menée en 2003 par le ministère de la culture que j'ai évoquée tout à l'heure.

Alors que le ministère avait pris pour habitude d'ouvrir des crédits de paiement bien supérieurs à ce qu'il pouvait réellement consommer, il a décidé, en 2003, de réduire drastiquement ces crédits pour en améliorer la consommation. Notre collègue Yann Gaillard a bien analysé l'effet paradoxal de cette mesure : les entreprises ont engagé des travaux de restauration alors que les crédits de paiement étaient insuffisants pour faire face aux opérations lancées. C'est cette situation qui a conduit à la crise que nous connaissons tous aujourd'hui.

Considérant l'arrêt de nombreux chantiers cet été et la mobilisation des professionnels du secteur, il semble que les crédits de paiement budgétés aient été insuffisants cette année. Vous avez obtenu en urgence, monsieur le ministre, une rallonge budgétaire de 10 millions d'euros pour faire face aux impayés et vous avez annoncé une dotation exceptionnelle de 100 millions d'euros pour 2006. Ces crédits exceptionnels font partie, je suppose, du plan pluriannuel décidé en faveur des monuments historiques, qui prévoyait un effort budgétaire soutenu et durable.

Toutefois, je souhaiterais savoir si les mesures législatives et réglementaires annoncées en 2004 et visant à mieux associer non seulement les collectivités locales, les propriétaires privés, mais également le mécénat à la protection et à la sauvegarde du patrimoine monumental, ont produit leurs effets.

Concernant le spectacle vivant, je me réjouis de constater qu'il est, depuis 2004, le premier poste budgétaire du ministère de la culture. La crise de l'été 2003 consécutive à la réforme des annexes 8 et 10 du régime d'indemnisation du chômage a durement frappé les festivals, qui, on le sait, contribuent à la vitalité culturelle et au rayonnement de notre pays.

Pour répondre à la crise de l'intermittence, vous vous êtes engagé, monsieur le ministre, dans une politique de pérennisation de l'emploi culturel. Comptez-vous poursuivre cette politique à laquelle vous avez d'ailleurs sensibilisé les collectivités locales ? Où en sont les initiatives que vous avez prises dans ce domaine ?

C'est désormais dans le cadre de la nouvelle Constitution financière que vous aurez à répondre à tous ces défis et, vous l'avez vous-même rappelé, cela ne sera sans doute pas simple. Votre ministère a déjà prouvé sa capacité d'adaptation avec les changements imposés par la LOLF. Les trois programmes définis au sein de la mission Culture traduisent clairement les objectifs que le ministère a définis pour les années à venir.

Vous avez également été en pointe en matière d'expérimentation. Le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats doit en effet s'accompagner de la définition d'indicateurs de performance. Monsieur le ministre, comment comptez-vous évaluer plus largement, dès l'année prochaine, l'efficacité de vos politiques publiques en matière de patrimoine et de spectacle vivant, deux sujets sur lesquels j'ai beaucoup insisté ?

Dans un cadre budgétaire contraint, où les marges de manœuvre sont très réduites, comme vous avez eu la franchise de le reconnaître, monsieur le ministre, comment

la LOLF sera-t-elle un outil pour mieux dépenser les crédits dont vous disposerez en 2006 ? (*Applaudissements sur les travées de l'UC-UDF.*)

M. le président. La parole est à M. Yves Dauge.

M. Yves Dauge. Monsieur le ministre, quel serait, de votre point de vue, le montant optimal des crédits de paiement, en année courante, permettant de conduire des programmes à cinq ans. C'est que la conduite de chantiers, notamment, ne s'improvise pas d'une année sur l'autre. Il faut absolument prendre en compte la question de la durée.

Certes, nous sommes soumis aux règles de l'annualité budgétaire. J'aimerais néanmoins que l'on puisse déterminer un montant optimal. Vous avez sûrement une idée sur la question. Ce montant ne serait pas nécessairement atteint ; à tout le moins, on aurait une idée du chiffre auquel il faudrait tendre pour pouvoir répondre à une demande de l'Etat, des collectivités locales et des particuliers. Il serait bien de pouvoir disposer de cette référence.

Je suis heureux que vous parliez de lisibilité et de transparence, mais avouez – tout le monde s'accorde ici sur ce point – que, depuis trois ans, tout est illisible et incompréhensible. Les dégâts sont considérables, alors même que chacun se plaît à reconnaître les efforts que vous faites.

Monsieur le ministre, votre ministère a été maltraité.

M. Renaud Donnedieu de Vabres, ministre. Il a été privilégié !

M. Yves Dauge. Je ne mets pas en cause votre responsabilité personnelle. Franchement, la question des reports a été très mal gérée. Vous même l'avez reconnu. Pourquoi ces reports ? Pour comprendre, il faut remonter deux ou trois ans en arrière. Vous avez évoqué à juste titre la question de la tempête. Des crédits importants ont été dégagés, mais ils ont disparu, faute d'avoir été consommés. La raison en est que, compte tenu de l'ampleur des dégâts, on ne pouvait pas engager des travaux comme cela, du jour au lendemain, ne serait-ce qu'en raison des expertises et des études préalables nécessaires. La tâche était si complexe qu'elle n'a pas été accomplie, et la Cour des comptes n'a pu que constater l'ampleur des reports budgétaires.

A la suite de quoi a été réclamée une « opération vérité ». Des crédits ont été supprimés – sans doute pour une bonne cause – mais il en a résulté une crise – et le mot n'est pas de moi.

C'est désolant. C'est de la mauvaise gestion, disons-le. On ne va pas épiloguer, ce qui est fait est fait. Mais il faut clarifier cette question de la programmation des crédits.

Il faut s'entendre sur les titres V et VI. On nous a annoncé une baisse des crédits inscrits au titre v et leurs transferts vers le titre VI sous prétexte que l'Etat abandonne la maîtrise d'ouvrage, au motif qu'il n'est peut-être pas le plus apte à exercer cette responsabilité pour le compte d'autrui alors qu'il n'est pas lui-même propriétaire. Malheureusement, le titre VI n'a pas été abondé. Les crédits qui y sont inscrits ont même tendance à diminuer. Le principe, par conséquent, n'a pas fonctionné.

Quelle serait la masse budgétaire qui nous permettrait de nous mettre à niveau, de sortir la tête de l'eau ? Nos interlocuteurs ont convenu qu'une somme d'environ 100 millions d'euros de crédits de paiement serait nécessaire, à ne pas confondre avec les autres 100 millions d'euros dont il a été question tout à l'heure. J'ai mon opinion sur la question, mais je ne veux pas rouvrir le débat sur cette affaire des autoroutes.

M. Renaud Donnedieu de Vabres, ministre. Il ne s'agit pas des autoroutes !

M. Yves Dauge. Mais je ne vous ai livré qu'un ordre de grandeur ; pour remettre à flot les chantiers en cours dans ce pays 80 millions d'euros suffiraient peut-être. Vous avez annoncé tout à l'heure une rallonge de 35 millions d'euros, me semble-t-il. Est-ce à dire que, année après année, il faudra recourir à ces rallonges de quelques dizaines de millions d'euros pour essayer de sortir la tête de l'eau ? Nous n'y réussissons pas, d'autant moins que l'on continuera parallèlement à geler certains de vos crédits. Il nous a été donné de le constater durant les derniers exercices budgétaires, si difficiles.

M. Renaud Donnedieu de Vabres, ministre. Pas en 2004 !

M. Yves Dauge. Monsieur le ministre, à moins que mes informations ne soient erronées, 20 millions d'euros du titre VI seront gelés en 2005.

En dehors de toute polémique, ce dossier, sur lequel tout le monde ici dit à peu près la même chose, mérite effectivement une clarification et requiert d'être géré sérieusement et dans la durée. Vous-même le demandez, monsieur le ministre. Ce n'est pas une critique que je vous fais, c'est une recommandation. On ne peut pas continuer ainsi.

Je ne conteste pas le principe de la suppression des reports. Cependant, ce n'est pas sans conséquence : monsieur le ministre, on arrête du jour au lendemain des chantiers. Ainsi, en Alsace, tous les chantiers ont été stoppés, pour être repris six mois plus tard. Voyez les à-coups ! Cela fait mauvais effet. L'Etat et les directions régionales des affaires culturelles perdent leur crédibilité. Je trouve cela dommage, d'autant que je suis le premier à défendre ces DRAC qui sont si injustement attaquées et critiquées. Comme mes collègues, je suis désolée de devoir constater une telle situation.

J'approuve Mme Keller lorsqu'elle remarque que, au moment où tout le monde s'inquiète tant pour le patrimoine, on nous propose un dispositif fiscal qui revient à annuler la loi Malraux. Avouez que cela tombe mal ! Il vaudrait mieux différer ce projet et rediscuter de la loi Malraux, à tête reposée.

S'agissant de l'INRAP, monsieur le ministre, vous avez manifesté la même honnêteté que dans le reste de votre intervention. Vous ne nous avez pas rassurés pour autant, confessant devoir être vous-même très prudent. En réalité, le déficit perdurera et il vous incombera de le combler au moyen des crédits dévolus au patrimoine, car personne ne vous aidera à faire autrement.

Nous sommes nombreux ici à avoir pu mesurer les progrès qui ont été réalisés, mais j'ai été de ceux qui ont considéré que nous n'étions pas au bout, que nous pouvions parvenir à l'équilibre financier.

J'ai suggéré que les constructeurs de lotissements privés paient comme tout le monde. Ils ne paient pas aujourd'hui parce que le lobby des constructeurs de maisons individuelles a obtenu que ces derniers soient dispensés du paiement de la redevance. Que craint-on en leur accordant une telle dispense ? Qu'ils ne construisent plus sinon ? C'est inadmissible.

Que le logement social en soit dispensé, je suis d'accord. Mais, dans le cas des constructeurs de maisons individuelles, ce n'est pas correct.

De surcroît, la plupart de ces opérations d'urbanisme sont néfastes dans la mesure où elles « consomment » des terrains de manière excessive à la périphérie des villes pour y faire du lotissement à tout va.

Il faut revenir sur ces exemptions. Le lobby des lotisseurs a fait pression sur le ministère de l'équipement, lequel a lui-même fait pression sur qui de droit.

Il est absolument fondamental d'aboutir à un point d'équilibre s'agissant de l'INRAP. Vous avez honnêtement fait part de la nécessité dans laquelle vous êtes d'être prudent. Mais atteindre l'équilibre implique de prendre des mesures courageuses. A défaut, le patrimoine paie !

Avec certains collègues, nous avons reçu des directeurs d'écoles d'architecture. Dans l'intervention que vous avez faite à Lille, vous annoncez des mesures nouvelles à hauteur de 2 millions d'euros en 2006. Ce sera sans doute apprécié. Il n'en demeure pas moins que 50 % des enseignants sont des vacataires. Cette situation ne date d'ailleurs pas d'hier. Combien de temps encore allons-nous l'accepter et combien de postes allons-nous progressivement créer pour essayer de hisser nos écoles d'architecture au niveau européen ?

Le coût d'un élève français en architecture est très inférieur au coût d'un élève européen. Il est à peine l'équivalent du coût d'un lycéen. Même l'Ecole nationale supérieure des beaux-arts, qui n'est pourtant pas tellement bien traitée, l'est deux fois mieux, si l'on s'en tient à son coût par élève.

Je reconnais les efforts que vous avez faits, notamment en matière d'investissement. Les 2 millions d'euros que vous apportez sont les bienvenus : cela fera à peu près 100 000 euros par école. C'est toujours cela ! J'aimerais néanmoins que nous puissions un jour discuter de cette question des postes. Mais cela nous renvoie au budget pour 2006 ! (*M. Jack Ralite applaudit.*)

M. le président. La parole est à Mme Marie-Christine Blandin.

Mme Marie-Christine Blandin. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, ce débat parlementaire sur l'exécution du budget pour 2004 offre aujourd'hui la possibilité aux membres de la commission des affaires culturelles de commenter les engagements de l'Etat et n'est plus réservé au regard aiguisé voire soupçonneux des seuls membres de la commission des finances. (*Exclamations sur les travées de l'UMP et de l'UC-UDF.*)

Hélas ! nous sommes bien mal outillés, et qui voudrait mesurer le détail du devenir, par exemple, des 415 millions d'euros d'aide aux troupes, festivals et scènes subventionnées ne trouvera pas de réponse dans les rapports de la commission des finances. J'ai la nostalgie de la clarté des comptes administratifs de ma région !

Mais, parce que nous avons accompagné, en les approuvant ou en les contestant, les politiques culturelles, nous nous réjouissons de ce débat, même si nous savons l'absence d'enjeu stratégique majeur.

Jean-François Copé nous le disait il y a quelques heures, c'est aussi l'efficacité de la dépense publique qui est en débat. « L'efficacité en matière de dépense culturelle » : beau sujet pour un séminaire de Bercy ! Je crains un grand désaccord sur les critères.

Revenons aux chiffres.

Il y a deux ans, l'environnement budgétaire est favorable ; le rapporteur évoque une « bouffée d'oxygène budgétaire ». Hélas ! pour beaucoup d'acteurs culturels, ce sera l'année de l'asphyxie.

Le rapporteur nous signale une chose inédite : on ne dépense, toutes politiques confondues, que ce qui était strictement prévu et on réduit même de 13 milliards d'euros le déficit budgétaire.

C'était donc l'année de possibles marges de manœuvre pour la culture, dont le rapport Guillot nous rappelle combien elle est intimement liée à la production de richesse : richesse humaine de lien, de local, d'universel, d'épanouissement, d'émancipation, mais aussi, les chiffres le prouvent, richesse matérielle, équivalent, par ses retombées, au chiffre d'affaires de l'industrie automobile. Le secteur génère 20 milliards d'euros, connaît une croissance de 5 %, emploie 300 000 personnes. Hélas, c'était en 2004 que s'appliquait le protocole d'accord du 26 juin 2003, suicidaire pour une société à préoccupation humaniste.

Et nous n'oublions ni les effets durables de la baisse du budget de la culture en 2003 – il a diminué de 4,3 % –, ni les dégâts des gels managés par les DRAC. D'ailleurs, si l'on met en perspective cette baisse avec la hausse de 2004, on se rend compte que la culture ne retrouve pas, à la fin de l'année 2004, les moyens dont elle disposait avant son amputation en 2003.

La LOLF instaurera, nous dit-on, « les moyens de rapprocher les résultats obtenus par le Gouvernement des intentions qu'il avait exprimées ». Eh bien, en 2004, le Gouvernement avait les moyens de mieux faire : par son autorité, en dénonçant le protocole de 2003, et en promulguant une loi, comme l'avait fait Catherine Tasca ; par ses financements, en épaulant encore mieux le spectacle vivant dans sa diversité, car, comme chacun le souhaite, c'est non pas le chômage mais l'emploi culturel qu'il est souhaitable de financer. Hélas, le protocole était dur pour les plus fragiles et favorable aux plus nantis, paradoxalement dispendieux. Il n'a donc pas répondu à cette attente.

Le Gouvernement pouvait aussi s'engager sur l'efficacité des palliatifs enfin, en veillant à l'utilisation réelle du fonds provisoire issu de la Convention avec l'UNEDIC. En effet, s'il est juste, monsieur le ministre, de reconnaître votre capacité de négociation et votre engagement sur certaines propositions du comité de suivi, l'accès des intéressés – les exclus du nouveau système d'indemnisation – au fonds spécifique fut largement entravé.

Les 20 millions d'euros initialement prévus, les 80 millions d'euros en 2004 pour 13 000 allocataires potentiels, n'ont pas dû faire l'objet de nombreuses avances. Au 21 septembre 2004 on en était à 961 000 euros : localement, les portes se fermaient, les demandeurs étant déboutés ou mal informés. Quant à la plaquette informative, nous l'avons découverte en novembre 2004 !

Cela étant, je sais que les moyens dont il est question se situent aux frontières du ministère de l'emploi, de celui de la culture, et de l'UNEDIC. Mais ne sommes-nous pas prêts à aborder, comme la LOLF l'inspire, les sujets pas missions et programmes ?

Aujourd'hui, nous mesurons les effets dommageables des résistances de certains partenaires : des techniciens et artistes découragés et exclus, parce qu'ils n'ont pas trouvé à temps les réponses nécessaires ; des réalisateurs aux abois, en particulier dans le domaine du documentaire, parce qu'ils se trouvent sous les coups cumulés des distributeurs et de

leur formatage, des règles du protocole qui leur imposent de rassembler un certain nombre d'heures, et même de leur propre société de perception des droits d'auteur, désormais régie par des critères anti-culturels.

Pendant ce temps, certaines sociétés de production surfent sur l'argent et les commandes publiques, en amont, et vampirisent le système de l'intermittence, en aval. C'est comme cela qu'elles construisent leurs bénéfices. Et je ne parle pas des salaires exorbitants des concepteurs d'émissions, fussent-elles aliénantes ou dégradantes.

Autre dommage : un budget de l'UNEDIC coincé entre déficit et opacité. Pourtant, les partenaires s'obstinent à couvrir les mauvais procédés, comme l'absence coûteuse de plafonnement du cumul « salaires et indemnités » dans les annexes 8 et 10.

Enfin, parmi les épées de Damoclès, FO, le MEDEF et la CFDT n'ont-ils pas refusé de réunir un groupe de travail pour étudier la renégociation et d'établir un calendrier ? L'issue favorable ne s'est-elle pas encore éloignée hier, le 11 octobre 2005, date qui assombrit sérieusement la méthode de patience et d'ouverture ?

Pourtant, les partenaires ont été respectés par le Gouvernement et par les parlementaires. L'expertise indépendante du rapport Guillot ainsi que sa participation donnent à tous des outils d'analyse honnêtes.

Monsieur le ministre, je ne trahirai pas vos paroles en rappelant que vous affirmiez « être prêt le temps venu à prendre vos responsabilités par voie législative, si la discussion ne reprenait pas ».

Notre commission, sous la présidence de Jacques Valade, a fait son travail avec la mission sur la création artistique. Nous, parlementaires, avons fait notre travail, au sein du comité de suivi, puis au sein des groupes : les signataires de la proposition de loi représentent aujourd'hui, dans les deux chambres, des députés et des sénateurs de tous horizons politiques, soit plus de 470 représentants nationaux des électeurs !

La mise à l'ordre du jour de cette proposition de loi relève, aujourd'hui, de la responsabilité du Gouvernement, et elle devient une urgence démocratique : le 31 décembre 2005 s'approche à grands pas...

En effet, aucun budget ne peut prendre chair s'il n'y a pas d'acteurs de terrain. Je pense aux moyens humains dont dispose votre ministère, particulièrement dans les services déconcentrés, et je ne me réjouis pas des 94 départs à la retraite en 2004, non remplacés, qui leur auraient été bien utiles.

Je pense bien sûr aux artistes, techniciens, et réalisateurs et, ce faisant, aux habitants, qui, plus que jamais, face aux mutations très profondes qui s'ébauchent sur la planète, auront besoin de ceux qui donnent à voir et à comprendre le monde, pour que la culture et le respect de l'autre l'emportent sur les tentations barbares.

Voilà où nous plaçons « l'efficacité » de la dépense publique culturelle. La réussite se perçoit, et ne se mesure pas toujours, en intelligence, en beauté, en bonheur. L'échec se ressentirait en agressions, en replis identitaires, en conflits. Certes, je m'indigne que l'on brade le revenu futur des autoroutes ; mais au moins, si 100 ou 150 millions d'euros sont alloués à la culture plutôt qu'aux sous-marins et porte-avions nucléaires ou aux activités polluantes, nous aurons choisi l'avenir ! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. Renaud Donnedieu de Vabres, ministre de la culture et de la communication. J'ai compris, monsieur le président, que j'avais une obligation de brièveté, inversement proportionnelle à l'ampleur de mes besoins et du budget de la culture ! (*Sourires.*)

Je voudrais dire tout d'abord à Fabienne Keller que les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales sont toujours très complexes : chacun est tenté d'accuser l'autre de se désengager, et des évolutions se dessinent parfois en cours d'année sur un certain nombre de lignes budgétaires.

Je ne nie pas cette réalité, mais je mets en garde contre les fausses nouvelles et les rumeurs, notamment en ce qui concerne le spectacle vivant. Je notifie actuellement un certain nombre d'éléments aux directions régionales des affaires culturelles ; nous en sommes aux derniers ajustements, aux derniers réglages, aux individualisations. Alors, ne prêtez pas trop d'attention à ceux qui, versant dans le catastrophisme, pleurent après des crédits qu'on leur aurait pris : pour le moment, c'est faux, puisque la décision n'a pas encore été prise par le ministre.

J'essaie d'additionner les énergies et les concours financiers des uns et des autres. Cela étant, vous avez raison, toutes politiques confondues, pour un certain nombre d'interventions, les collectivités territoriales financent plus que l'Etat, et c'est notamment vrai en matière culturelle.

C'est la raison pour laquelle aussi je m'attache à mobiliser le partenariat des entreprises privées à travers le mécénat, dont le Premier ministre vient d'étendre le champ d'application notamment à l'art contemporain et aux artistes vivants.

Mettre en valeur le mécénat et ses dispositions fiscales incitatives n'est en aucune manière annoncer ou préparer diplomatiquement un désengagement de l'Etat. Je souhaite que l'Etat, les collectivités territoriales et les entreprises privées, quelle que soit leur taille – pas uniquement les plus grandes, mais aussi les petites et moyennes entreprises – intègrent ces mesures et soutiennent davantage l'activité culturelle et artistique.

Je citerai à cet égard la fondation pour la cathédrale de Strasbourg. Peut-être pourrait-on reproduire sur l'ensemble du territoire national les dispositions spécifiques qui sont appliquées à Strasbourg. Mais la Haute Assemblée doit savoir que la grande vivacité de cette fondation s'explique par l'existence d'un droit fiscal spécifique à la région et qui n'est pas adapté à l'ensemble du territoire.

J'en viens à l'INRAP, dont la situation a été évoquée à juste titre.

Je n'accepte pas, sur le plan des principes comme au regard des conséquences concrètes du procédé, d'être contraint à financer, sous enveloppe, les déficits de l'INRAP. Je suis parfois obligé de le faire ; d'ailleurs, cela fait partie des discussions conflictuelles classiques que j'ai avec le ministère de l'économie, des finances, et de l'industrie. C'est néanmoins une situation aberrante à laquelle il faut remédier.

Vous avez fait des propositions, et vous continuerez à le faire. L'Inspection générale des finances et l'Inspection du ministère de la culture sont saisies du dossier. Je compte et j'espère, d'ici à la fin de l'année, être en mesure d'aller dans le sens de vos recommandations pour que nous sortions

de cette situation. Sinon, effectivement, mes priorités n'ont plus de sens. Je ne conteste aucunement l'utilité des dépenses, mais elles n'ont pas à être financées ainsi.

Madame Morin-Desailly, vous avez évoqué, et je vous en remercie, la complexité avec laquelle il faut analyser un budget culturel, pas uniquement comme un exercice comptable, mais en fonction des valeurs concrètes qu'il sert. Vous avez notamment abordé, comme l'a fait Marie-Christine Blandin, la question des artistes et des techniciens des annexes 8 et 10.

Vous me permettez, à cet égard, de m'écarter un peu du champ initialement prévu pour ce débat afin de faire le point sur les événements récents.

La question a été réglée au mois de juin dernier ; personne, ni le MEDEF, ni la CFDT, ni la CGT, ni FO, ni la CFTC, ni la CGC, ni l'UPA, ni la CGPME, ne conteste la nécessité de trouver un système spécifique pour les artistes et les techniciens et de faire en sorte que leur situation, au regard de l'indemnisation du chômage, soit traitée par l'assurance chômage et par la solidarité interprofessionnelle.

Reste la question du calendrier ; elle a été évoqué avant-hier, 11 octobre, lors d'une réunion que je qualifierai de satisfaisante, et je ne dis pas cela pour me rassurer à bon compte : elle revêt pour moi une grande importance. Un débat s'est instauré pour savoir s'il était nécessaire d'attendre les conclusions d'une sorte de groupe technique diligenté directement par les organisations interprofessionnelles ou s'il fallait que la négociation puisse commencer sans délai. J'avais proposé l'intervention du groupe technique, estimant qu'il permettrait de préparer la négociation. Mais certains partenaires sociaux au niveau interprofessionnel ont considéré que ce groupe risquait de peser sur leurs discussions et qu'il favoriserait, en outre, des manœuvres dilatoires.

Les partenaires sociaux annonceront le calendrier de la négociation dans les tout prochains jours. Comme j'ai pu le constater, et chacun des participants pourra vous le confirmer, ils ont parfaitement conscience qu'il n'y aura pas de « grand soir » : ce n'est pas dans la journée du 31 décembre que tout pourra être réglé.

La discussion qui va s'engager est difficile d'un point de vue technique. Je suis très vigilant. M. Gérard Larcher et moi-même étions présents, ainsi que les présidents de la commission des affaires culturelles du Sénat et de l'Assemblée nationale lors de la réunion qui a malheureusement été perturbée.

Nous avons manifesté notre disponibilité de deux manières : en premier lieu, nous avons reconduit la mission de Jean-Paul Guillot, qui reste donc à la disposition des partenaires sociaux pour chiffrer en tant réel chacune de leurs hypothèses ; en second lieu, Gérard Larcher et moi-même avons annoncé que nous étions prêts, à tout moment, au cours des négociations menées par les partenaires sociaux au niveau interprofessionnel, à discuter si besoin était de l'intervention de l'Etat.

Selon moi, une sorte de Yalta est intervenu en Avignon. Il revient à l'Etat, aux collectivités territoriales, aux entreprises, par le biais du mécénat, et évidemment aux citoyens, de financer la politique de l'emploi culturel. Les partenaires sociaux, quant à eux, dans le cadre de la solidarité interprofessionnelle, doivent définir les règles de l'indemnisation du

chômage. Je sais très bien que nous pourrions être sollicités ; cela a déjà été le cas dans le cadre du fonds de transition.

Les mesures que j'avais décidées sont entrées progressivement en vigueur, j'en conviens. Je vous rends cependant attentifs aux chiffres, puisque ce sont près de 13 000 artistes et techniciens qui ont aujourd'hui été réintégrés dans leurs droits des annexes 8 et 10 grâce aux mesures prises par le fonds de transition. Cela n'a donc rien de marginal, même si les mesures ont eu du mal à se faire connaître.

M. Yves Dauge m'a interrogé sur l'application de la loi Malraux et des dispositions fiscales évoquées pour la préparation du budget 2006. Cette question est digne d'intérêt. Le régime prévu pour les monuments historiques, qui a donné toute satisfaction, doit peut-être nous inspirer pour le prochain projet de loi de finances.

Sans trahir quoi que ce soit ni assumer des responsabilités qui ne sont pas les miennes, je peux dire que les initiatives parlementaires permettant de rétablir certaines mesures d'équité sur ce sujet devraient être positivement analysées, parce qu'il s'agit tout simplement de soutenir directement l'activité, l'emploi.

En ce qui concerne l'architecture, j'ai effectivement pris part, vendredi dernier, à l'occasion de la rentrée, à un débat avec les étudiants de l'école d'architecture de Lille. Nombreuses sont les questions qui se posent, je ne le nie pas, mais je tiens également à rappeler un certain nombre de réalités.

A cet égard, je voudrais couper court à la rumeur : il n'y aura pas de *numerus clausus* et les différentes étapes seront franchies, bien sûr, en fonction des réussites scolaires. L'architecture reste un diplôme d'Etat, même si la professionnalisation est nécessaire, notamment les stages.

La question des vacataires est complexe, dans la mesure où nous avons bien évidemment intérêt à permettre une sorte de mixité du corps enseignant dans les écoles d'architecture par la présence de professionnels. Nous titularisons progressivement de nombreux vacataires en programmant des concours de recrutements de maîtres-assistants. Nous traitons aussi ce problème, monsieur Dauge, en contractualisant les vacataires, mais cette piste doit être explorée de manière progressive.

En ce qui concerne la programmation, il n'existe pas de chiffre idéal. Comme je vous l'ai indiqué, le rythme annuel pour le patrimoine et les monuments historiques a été, bon an mal an, de 300 millions d'euros, hors intempéries.

Le budget 2006 permettra une montée en puissance considérable puisque 100 millions d'euro s'ajoutent aux 300 millions d'euros que je viens d'évoquer. Toutefois, la franchise me conduit à vous préciser que cette augmentation doit me permettre d'honorer toutes sortes d'impayés.

Si nous voulons faire face à nos obligations dans de bonnes conditions, nous devons franchir la barre du rythme annuel de 400 millions d'euros. J'ai commandé une étude pour obtenir les chiffres les plus précis possible. La direction de l'architecture et du patrimoine m'indique en effet, un peu « à la louche », que 6 milliards d'euros de travaux doivent être réalisés dans un proche avenir, dont 2 milliards d'euros de travaux très urgents. Il convient donc d'affiner ces données.

Il faut tout de même mesurer l'importance de l'effort consenti pour 2006 – nous aurons l'occasion d'y revenir. Je ne veux pas relancer le débat, mais il s'agit non seulement d'argent, mais aussi d'une mesure à caractère symbolique.

M. Jean Arthuis, *président de la commission des finances*. Ce sont de vraies dépenses !

M. Renaud Donnedieu de Vabres, *ministre*. Mme Marie-Christine Blandin parlait d'efficacité. Je soulignerai, en guise de conclusion, la complexité de la question : au-delà du caractère immatériel de la liberté de l'esprit et de la création artistique, je veux montrer, et je l'assume, que le secteur culturel et artistique, sans même parler des retombées commerciales liées à l'hôtellerie, à la restauration, entre autres, est un immense gisement d'emplois pour notre pays, pour peu que nous réussissions l'alliance entre le patrimoine et la création.

Regardez les véritables stratégies culturelles que certaines villes françaises déploient pour accroître leur attractivité : il faut faire de même à l'échelle du pays !

Il est évident que l'on ne saurait juger de l'efficacité de l'action du ministère de la culture exclusivement selon le nombre de spectateurs dans les salles ou celui des emplois créés. Pour autant, ces indicateurs économiques ne doivent pas être négligés ; ils ont une réalité, une pertinence, car la culture est aussi un immense secteur d'activité économique pour nos concitoyens.

Telles sont les réponses, dont je vous prie d'excuser la trop grande brièveté, que je souhaitais vous apporter, mesdames, messieurs les sénateurs. Je me tiens naturellement à votre disposition pour répondre par écrit aux questions que je n'aurais par eu le temps d'aborder. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UC-UDF, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

M. Jean Arthuis, *président de la commission des finances*. Nous vous en remercions, monsieur le ministre.

M. le président. Le débat sur les crédits du ministère de la culture et de la communication est clos.

Je mets aux voix l'ensemble de l'article 3 et du tableau B annexé.

(*L'ensemble de l'article 3 et du tableau B annexé est adopté.*)

M. le président. Je mets aux voix l'ensemble de l'article 4 et du tableau C annexé.

(*L'ensemble de l'article 4 et du tableau C annexé est adopté.*)

Article 5 et tableau D annexé

Le montant définitif des dépenses ordinaires militaires du budget général de 2004 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau et répartis conformément au tableau D annexé à la présente loi (1).

(En euros)

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
III. – Moyens des armes et services	18 949 173 006,22	160 946 416,43	88 812 182,21
Totaux	18 949 173 006,22	160 946 416,43	88 812 182,21

M. le président. Je mets aux voix l'ensemble de l'article 5 et du tableau D annexé.

(L'ensemble de l'article 5 et du tableau D annexé est adopté.)

Article 6 et tableau E annexé

Le montant définitif des dépenses militaires en capital du budget général de 2004 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau et répartis conformément au tableau E annexé à la présente loi (1).

(En euros)

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
V. – Equipement	12 225 824 922,88	»	4,12
VI. – Subventions d'investissement accordées par l'État	153 116 649,95	»	1,05
Totaux	12 378 941 572,83	»	5,17

M. le président. Je mets aux voix l'ensemble de l'article 6 et du tableau E annexé.

(L'ensemble de l'article 6 et du tableau E annexé est adopté.)

Article 7 et tableau F annexé

Le résultat du budget général de 2004 est définitivement fixé comme suit :

Recettes : 309 955 621 688,49 €

Dépenses : 355 365 218 509,91 €

Excédent des dépenses sur les recettes : 45 409 596 821,42 €

La répartition des recettes et des dépenses fait l'objet du tableau F annexé à la présente loi (1).

M. le président. Je mets aux voix l'ensemble de l'article 7 et du tableau F annexé.

(L'ensemble de l'article 7 et du tableau F annexé est adopté.)

Article 8 et tableau G annexé

Les résultats des budgets annexes sont arrêtés aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits sont répartis par budget conformément au tableau G annexé à la présente loi (1).

(En euros)

Désignation des budgets	Totaux égaux en recettes et en dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
Aviation civile	1 475 557 159,04	1 809 603,38	64 948 904,34
Journaux officiels	194 652 877,54	17 258 501,03	12 822 831,49
Légion d'honneur	20 001 245,08	1 806 965,91	428 204,83
Monnaies et médailles	71 355 362,15	»	20 669 945,85
Ordre de la Libération	906 079,00	143 817,45	2 723,45
Prestations sociales agricoles	17 851 858 152,10	2 848 917 821,25	2 739 669,15
Totaux	19 614 330 874,91	2 869 936 709,02	101 612 279,11

M. le président. Je mets aux voix l'ensemble de l'article 8 et du tableau G annexé.

(L'ensemble de l'article 8 et du tableau G annexé est adopté.)

Article 9 et tableau I annexé

I. – Les résultats des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent en 2005 sont arrêtés, au 31 décembre 2004, aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits et les autorisations de découverts sont modifiés comme il est dit au même tableau et répartis par catégorie de comptes et ministère gestionnaire, conformément au tableau I annexé à la présente loi (1).

(1) Se reporter aux documents annexés au projet de loi portant règlement définitif du budget de 2004 (n° 2428), sans modification.

(En euros)

Désignation	Opérations de l'année 2004		Ajustements de la loi de règlement		
	Dépenses	Recettes	Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés	Autorisations de découverts complémentaires
I. – Opérations à caractère définitif.....					
Comptes d'affectation spéciale	6 412 194 976,78	6 483 505 316,49	1 742 734 567,64	160 170 831,86	»
Totaux	6 412 194 976,78	6 483 505 316,49	1 742 734 567,64	160 170 831,86	»
II. – Opérations à caractère temporaire.....					
Comptes d'affectation spéciale	1 896 354,40	1 116 148,42	»	288 886,60	»
Comptes de commerce	4 281 132 372,23	4 636 842 248,65	»	»	»
Comptes d'opérations monétaires	1 875 677 699,03	1 211 050 886,87	»	»	8 795 782 198,52
Comptes de prêts	334 786 430,44	895 264 024,40	»	150 000,56	»
Comptes d'avances	67 154 374 790,43	67 565 762 533,48	6 372 605 102,59	18 120 312,16	»
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	»	»	»	»	»
Totaux	73 647 867 646,53	74 310 035 841,82	6 372 605 102,59	18 559 199,32	8 795 782 198,52
Totaux généraux	80 060 062 623,31	80 793 541 158,31	8 115 339 670,23	178 730 031,18	8 795 782 198,52

II. – Les soldes des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent en 2005, sont arrêtés, à la date du 31 décembre 2004, aux sommes ci-après et répartis par ministère conformément au tableau I annexé à la présente loi. (1)

(En euros)

Désignation des catégories de comptes spéciaux	Soldes au 31 décembre 2004	
	Débiteurs	Créditeurs
Comptes d'affectation spéciale : opérations à caractère définitif et à caractère temporaire	»	769 278 370,79
Comptes de commerce	2 938 079,90	1 007 077 717,95
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	»	»
Comptes d'opérations monétaires	8 806 471 687,34	2 232 621 543,87
Comptes de prêts	15 604 212 150,46	»
Comptes d'avances	13 790 241 127,01	»
Totaux	38 203 863 044,71	4 008 977 632,61

III. – Les soldes arrêtés au II sont reportés à la gestion 2005 à l'exception d'un solde débiteur de 10 689 488,82€ concernant les comptes d'opérations monétaires et d'un solde débiteur de 652 666 968,45 € concernant les comptes de prêts qui font l'objet d'une affectation par l'article de transport aux découverts du Trésor.

M. le président. Je mets aux voix l'ensemble de l'article 9 et du tableau I annexé.

(L'ensemble de l'article 9 et du tableau I annexé est adopté.)

Article 10

Les résultats des comptes spéciaux du Trésor définitivement clos au 31 décembre 2004 sont arrêtés aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits sont modifiés comme il est dit au même tableau.

(En euros)

Désignation	Opérations de l'année		Soldes au 31 décembre 2004		Ajustements de la loi de règlement	
	Dépenses	Recettes	Débit	Crédit	Ouvertures	Annulations
I. – Opérations à caractère définitif.....						
Comptes d'affectation spéciale						
902-15. Compte d'emploi de la redevance audiovisuelle	2 666 726 008,11	2 649 437 103,05	»	694 102,92	7 965,11	2 870 863,00
902-25. Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien	97 080 835,18	120 308 138,17	»	36 358 598,07	0,80	0,62
Total I	2 763 806 843,29	2 769 745 241,22		37 052 700,99	7 965,91	2 870 863,62
II. – Opérations à caractère temporaire.....						
Comptes de commerce						
904-01. Subsistances militaires	20 425 447,24	36 179 091,00		34 165 668,52	»	»
Total II	20 425 447,24	36 179 091,00		34 165 668,52	»	»
Total général	2 784 232 290,53	2 805 924 332,22		71 218 369,51	7 965,91	2 870 863,62

M. le président. Je mets aux voix l'article 10.

(L'article 10 est adopté.)

(1) Se reporter aux documents annexés au projet de loi portant règlement définitif du budget de 2004 (n° 2428), sans modification.

Article 11

Le solde créditeur des pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat est arrêté au 31 décembre 2004 à la somme de 275 736 595,49 € conformément au tableau ci-après :

(En euros)

Opérations	Dépenses	Recettes
Annuités non supportées par le budget général ou un compte spécial du Trésor	4 333 355,23	
Charges et produits financiers divers :		
– charges résultant de l'indexation du capital de l'emprunt 4,5 % 1952	205 811,34	
– produits résultant de l'indexation du capital de l'emprunt 4,5 % 1952		»
Dotations aux amortissements – Charges financières :		
– dotations aux amortissements des décotes	972 321 326,45	
Quote-part des primes sur emprunts et bons du Trésor à intérêts annuels (BTAN)		1 373 472 128,21
Pertes et profits sur rachat de dette négociable :		
– pertes sur obligations assimilables du Trésor (OAT)	32 179 693,61	
– profits sur OAT		1 979 145,93
– pertes sur BTAN	108 521 531,59	
– profits sur BTAN		13 528 582,49
Pertes et profits divers sur emprunts et engagements :		
– pertes diverses	149 390,46	
– profits divers		4 467 847,54
Totaux	1 117 711 108,68	1 393 447 704,17
Solde		275 736 595,49

M. le président. Je mets aux voix l'article 11.

(L'article 11 est adopté.)

Article 12

I. – Sont reconnues d'utilité publique, pour un montant de 56 746,67 €, les dépenses comprises dans la gestion de fait des deniers de l'Etat, jugée par la Cour des comptes dans ses arrêts des 9 avril 1997, 18 février 1999, 10 avril 2002, 17 octobre 2002 et 18 juin 2003 au titre du ministère de l'écologie et du développement durable.

II. – Sont reconnues d'utilité publique, pour un montant de 23 935 658,59 €, les dépenses comprises dans la gestion de fait des deniers de l'Etat, jugée par la Cour des comptes dans ses arrêts des 31 janvier et 21 février 2001, 24 janvier 2002, 24 janvier et 13 février 2002, 19 décembre 2002 et 19 avril 2004 au titre du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale.

M. le président. Je mets aux voix l'article 12.

(L'article 12 est adopté.)

Article 13

I. – Le solde fixé à l'article 7 et les soldes débiteurs mentionnés au III de l'article 9 sont transportés en augmentation des découverts du Trésor et récapitulés dans le tableau ci-dessous :

– Excédent des dépenses sur les recettes du budget général de 2004	45 409 596 821,42 €
– Remises de dettes aux pays les moins avancés ..	652 666 968,45 €
– Résultat net du compte spécial du Trésor « Pertes et bénéfices de change » soldé chaque année	10 689 488,82 €
Total I. – Augmentation des découverts du Trésor ..	46 072 953 278,69 €

II. – Le résultat net des comptes spéciaux clos visé à l'article 10 et le solde créditeur arrêté à l'article 11 sont transportés en atténuation des découverts du Trésor :

– Résultat net des comptes spéciaux clos au 31 décembre 2004	36 358 598,07 €
– Pertes et profits sur emprunts et engagements ...	275 736 595,49 €
Total II. – Atténuation des découverts du Trésor	312 095 193,56 €
Total net à transporter en augmentation des découverts du Trésor (I – II)	45 760 858 085,13 €

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

(L'article 13 est adopté.)

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

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je me réjouis de la tenue de ces trois débats thématiques et je remercie tout particulièrement M. Philippe Douste-Blazy, ministre des affaires étrangères, M. Dominique Bussereau, ministre de l'agriculture et de la pêche, et M. Renaud Donnedieu de Vabres, ministre de la culture et de la communication, qui ont accepté de venir devant le Sénat nous offrir une préfiguration de ce que pourrait être, demain, l'examen des lois de règlement.

C'est historique : pour la première fois, ont pris part au débat sur la loi de règlement non seulement le rapporteur général et le ministre du budget, mais également trois ministres gestionnaires, les rapporteurs spéciaux, les rapporteurs pour avis, les membres des commissions compétentes, ainsi que les représentants, les porte-parole des groupes politiques du Sénat.

Nous avons eu des discussions tout à fait intéressantes sur l'exécution du budget de 2004, bien sûr, mais aussi sur la préparation de la discussion du projet de loi de finances pour 2006.

(1) Se reporter aux documents annexés au projet de loi portant règlement définitif du budget de 2004 (n° 2428), sans modification.

En début d'après-midi, M. de Rohan, dans un rappel au règlement, s'est élevé contre une campagne insupportable de dénigrement du président du Sénat, et, à travers lui, de l'institution sénatoriale.

Nous avons fait la démonstration, monsieur le président, que le Sénat était capable d'innover en matière de discussion budgétaire et de faire en sorte que le Parlement assume la plénitude de ses prérogatives en matière de contrôle.

La Haute Assemblée entretient une relation exigeante avec le Gouvernement qu'elle soutient pour accroître la transparence budgétaire et permettre à chacun de bénéficier de l'éclairage requis au moment des arbitrages et du vote.

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous avons eu, aujourd'hui, un débat prometteur. Je remercie toutes celles et tous ceux qui y ont participé. Je remercie également, bien sûr, la présidence du Sénat, sans laquelle ce débat n'aurait pas eu une telle densité ni une telle portée. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UC-UDF*)

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi.

En application de l'article 59 du règlement, le scrutin public ordinaire est de droit.

Il va y être procédé dans les conditions fixées par l'article 56 du règlement.

(*Le scrutin a lieu.*)

M. le président. Personne ne demande plus à voter ?...

Le scrutin est clos.

(*Il est procédé au comptage des votes.*)

M. le président. Voici le résultat du dépouillement du scrutin n° 3 :

Nombre de votants	329
Nombre de suffrages exprimés	328
Majorité absolue des suffrages exprimés	165
Pour l'adoption	201
Contre	127

Le Sénat a adopté définitivement

Monsieur le ministre, monsieur le président de la commission, mes chers collègues, de mon intéressant poste d'observation, j'ai pu constater que notre débat a été suivi sur l'ensemble des travées avec une attention soutenue. Je pense que nous devons ce résultat, assez rare pour être souligné, à la qualité des échanges.

La parole est à M. le ministre.

M. Renaud Donnedieu de Vabres, ministre. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je vous remercie, au nom du Gouvernement, d'avoir organisé ce débat, qui permet de donner un éclairage justifié à la dépense publique, à son constat, à son efficacité.

Au fond, cette transparence, nous la devons les uns et les autres à nos concitoyens, qui ont tout simplement le droit de savoir ce que nous voulons faire, ce que sont nos difficultés et les perspectives qui nous rassemblent.

La modernisation de l'Etat, celles des procédures d'examen du budget par le Parlement, me semble bien engagée. Car, nonobstant les sigles et les termes, qui paraissent parfois barbares, je crois pour ma part qu'il y a là un vrai progrès ! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UC-UDF*)

8

DÉPÔT D'UN PROJET DE LOI

M. le président. J'ai reçu de M. le Premier ministre un projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-864 du 28 juillet 2005 relative aux secteurs sauvegardés.

Le projet de loi sera imprimé sous le n° 19, distribué et renvoyé à la commission des affaires culturelles, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

9

DÉPÔT D'UNE PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

M. le président. J'ai reçu de M. Jean-Louis Masson une proposition de loi organique tendant à renforcer et à démocratiser les conditions de parrainage requises pour se présenter à l'élection présidentielle.

La proposition de loi organique sera imprimée sous le n° 19, distribuée et renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

10

DÉPÔT DE RAPPORTS

M. le président. J'ai reçu de M. Alain Dufaut un rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la lutte contre le dopage et à la protection de la santé des sportifs (n° 284, 2004-2005).

Le rapport sera imprimé sous le n° 12 et distribué.

J'ai reçu de M. Marcel Deneux un rapport fait au nom de la commission des affaires économiques et du Plan sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement (n° 5, 2005-2006).

Le rapport sera imprimé sous le n° 13 et distribué.

J'ai reçu de M. Charles Revet un rapport fait au nom de la commission des affaires économiques et du Plan sur le projet de loi relatif à la sécurité et au développement des transports (urgence déclarée) (n° 9, 2005-2006).

Le rapport sera imprimé sous le n° 14 et distribué.

J'ai reçu de M. Daniel Goulet un rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi autorisant l'approbation de la Charte européenne de l'autonomie locale, adoptée à Strasbourg le 15 octobre 1985 (n° 92, 2004-2005).

Le rapport sera imprimé sous le n° 15 et distribué.

11

DÉPÔT DE RAPPORTS D'INFORMATION

M. le président. J'ai reçu de M. Bernard Murat un rapport d'information fait au nom de la commission des affaires culturelles sur le bénévolat dans le domaine de la jeunesse et du sport.

Le rapport d'information sera imprimé sous le n° 16 et distribué.

J'ai reçu de M. François Zocchetto un rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale par la mission d'information sur les procédures accélérées de jugement en matière pénale.

Le rapport d'information sera imprimé sous le n° 17 et distribué.

12

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée à aujourd'hui, jeudi 13 octobre 2005 à quinze heures et, éventuellement, le soir :

Discussion de la proposition de loi (n° 406, 2004-2005), adoptée par l'Assemblée nationale, relative au droit de préemption et à la protection des locataires en cas de vente d'un immeuble.

Rapport (n° 4, 2005-2006) de M. Laurent Béteille, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

Aucune inscription de parole dans la discussion générale n'est plus recevable.

Le délai limite pour le dépôt des amendements est expiré.

Délai limite pour les inscriptions de parole et pour le dépôt des amendements

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, portant diverses mesures d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement (n° 5, 2005-2006) ;

Délai limite pour les inscriptions de parole dans la discussion générale : lundi 17 octobre 2005, à dix-sept heures ;

Délai limite pour le dépôt des amendements : lundi 17 octobre 2005, à seize heures.

Projet de loi relatif à la sécurité et au développement des transports (n° 9, 2005-2006) ;

Délai limite pour les inscriptions de parole dans la discussion générale : lundi 17 octobre 2005, à dix-sept heures ;

Délai limite pour le dépôt des amendements : lundi 17 octobre 2005, à seize heures.

Projet de loi relatif aux offres publiques d'acquisition (n° 508, 2004-2005) ;

Délai limite pour les inscriptions de parole dans la discussion générale : mercredi 19 octobre 2005, à dix-sept heures ;

Délai limite pour le dépôt des amendements : mercredi 19 octobre 2005, à seize heures.

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la lutte contre le dopage et à la protection de la santé des sportifs (n° 284, 2004-2005) ;

Délai limite pour les inscriptions de parole dans la discussion générale : mercredi 19 octobre 2005, à dix-sept heures ;

Délai limite pour le dépôt des amendements : mardi 18 octobre 2005, à dix-sept heures.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée le jeudi 13 octobre 2005, à zéro heure quinze.)

*La Directrice
du service du compte rendu intégral,
MONIQUE MUYARD*

NOMINATION D'UN RAPPORTEUR

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES,
DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL,
DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE

M. Jean-Patrick Courtois a été nommé rapporteur de la proposition de résolution n° 10 (2005-2006) de MM. Josselin de Rohan, Henri de Raincourt, André Dulait et les membres du groupe UMP, apparentés et rattachés, tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'immigration clandestine dont la commission des lois est saisie au fond.

QUESTIONS ORALES

REMISES À LA PRÉSIDENTE DU SÉNAT

Organisation des stages dans les lycées d'enseignement agricole

838. – 20 octobre 2005. – **M. René-Pierre Signé** informe **M. le ministre de l'agriculture et de la pêche** qu'un jeune élève du lycée d'enseignement général technique et professionnel agricole (LEGTA) de Château-Chinon, en stage chez un agriculteur (stage pratique obligatoire) a été victime d'un grave accident. La condamnation du proviseur et d'un enseignant, à la suite de cet événement malheureux, mal vécue car la responsabilité du LEGTA ne paraissait pas engagée, a entraîné la suspension des signatures de convention de stage par une moitié des 234 établissements publics de l'Hexagone. Cette décision inquiète les familles car la programmation scolaire accorde une large part à l'enseignement pratique (10 à 12 semaines sur les deux années de formation) et, si le cycle d'enseignement n'est pas respecté, l'examen final ne pourra être validé. Il lui demande d'engager une véritable refonte des textes qui garantisse à l'avenir la sécurité des jeunes stagiaires et clarifie la responsabilité des équipes pédagogiques et des directeurs d'établissements.

Développement de l'offre de formation en Seine-et-Marne

839. – 20 octobre 2005. – **M. Michel Billout** attire l'attention de **M. le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche** sur les effets néfastes des

regroupements et des suppressions d'options au sein des universités. Le ministère de l'éducation nationale ne semble, en effet, pas favorable au maintien de petits sites universitaires, excepté les IUT. Ainsi, l'ensemble des instituts universitaires professionnalisés (STPI, GSI, IMTL et métiers du sport) sont menacés. En Seine-et-Marne, l'offre de proximité de l'université de Sénart est, dans ce cadre, mise en cause dès cette rentrée. Cela se traduit notamment par la disparition du DEUG de la filière sciences techniques pour l'ingénieur, la délocalisation des IUP métiers des sports et génie des systèmes industriels à Créteil. Ces disparitions de filières de formation vont fragiliser le site universitaire de Sénart et contraindre les étudiants du sud Seine-et-Marne à poursuivre leurs études à Créteil ou Marne-la-Vallée, les obligeant à de longs déplacements onéreux et peu commodes au regard du retard d'investissement des transports publics dans le département. Les

personnels enseignants, les étudiants et les élus de Seine-et-Marne ont exprimé des demandes précises concernant le devenir de l'université Paris-XII. Ils demandent notamment le maintien sur place et l'extension de l'offre de formation dans le sud Seine-et-Marne, avec les moyens d'Etat correspondants, la prise en compte des besoins de ce territoire en maintenant les parcours accessibles aux jeunes de la voie technologique et en développant les filières accessibles aux salariés et demandeurs d'emploi et enfin l'émergence d'activités de recherche. Il souhaiterait donc connaître les projets du Gouvernement pour permettre le développement de l'offre de formation dans le département de Seine-et-Marne où le niveau de qualification pâtit des retards cumulés dans le secteur de l'enseignement supérieur : seuls 66,7 % des bacheliers de Seine-et-Marne poursuivent des études supérieures contre 78 % au niveau national.

ABONNEMENTS

NUMÉROS d'édition	TITRES	TARIF abonnement France (*)
		Euros
	DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE :	
03	Compte rendu..... 1 an	114,90
33	Questions..... 1 an	80,60
83	Table compte rendu.....	21,90
93	Table questions.....	17,40
	DÉBATS DU SÉNAT :	
05	Compte rendu..... 1 an	97,30
35	Questions..... 1 an	62,00
85	Table compte rendu.....	18,60
95	Table questions.....	12,30
	DOCUMENTS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE :	
07	Série ordinaire 1 an	576,80
27	Série budgétaire..... 1 an	69,30
	DOCUMENTS DU SÉNAT :	
09	Un an.....	527,10

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

Tout paiement à la commande facilitera son exécution

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

(*) Décret n° 2004-1434 du 23 décembre 2004

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

Prix du numéro : 0,90 €