

N° 312

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 avril 2006

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

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

Par M. Jean ARTHUIS,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	7
LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES	9
I. UNE PRÉPARATION LARGEMENT CONCERTÉE DU NOUVEAU FORMAT DE DISCUSSION BUDGÉTAIRE	13
A. UNE RÉFORME PARLEMENTAIRE À FAIRE VIVRE DANS LA DURÉE	13
1. <i>Des constantes dans la procédure de discussion des projets de loi de finances</i>	13
2. <i>Un élargissement du droit d'amendement au regard des règles d'irrecevabilité financière</i>	14
3. <i>Le choix d'organiser de nouveaux débats thématiques lors de la discussion de l'article d'équilibre</i>	14
B. LA PRÉPARATION AU SEIN DE LA COMMISSION DES FINANCES	15
1. <i>Des modifications essentiellement formelles du Règlement du Sénat</i>	15
2. <i>Les conditions d'examen par unité de vote définies lors du séminaire en Mayenne</i>	16
C. LA CONCERTATION CONDUITE EN AMONT AVEC LES COMMISSIONS POUR AVIS	17
1. <i>Des échanges avec les cinq autres commissions permanentes</i>	17
2. <i>Un intérêt accru pour la performance de l'action publique</i>	18
II. UN EXAMEN PLUS PERFORMANT DU PROJET DE LOI DE FINANCES	21
A. DES TRAVAUX MIEUX CIBLÉS DE LA COMMISSION DES FINANCES	21
1. <i>Une nouvelle tonalité des débats en commission des finances</i>	21
2. <i>Des rapports spéciaux plus courts et plus percutants</i>	21
3. <i>Une démarche constante de communication</i>	22
B. L'ÉMERGENCE D'UN POUVOIR D'ARBITRAGE PARLEMENTAIRE	23
1. <i>Une intervention du Parlement sur la nomenclature en amont du débat sur le projet de loi de finances</i>	23
a) <i>Une consultation ab initio sur la maquette budgétaire des commissions des finances du Sénat et de l'Assemblée nationale</i>	23
b) <i>La prise en compte des observations formulées par le Parlement dans le projet de loi de finances pour 2006</i>	23
c) <i>D'autres changements souhaitables dans la nomenclature budgétaire</i>	24
2. <i>Un nouveau droit d'amendement très largement utilisé sur les crédits des missions et les articles rattachés</i>	25
a) <i>Un élargissement du droit d'amendement parlementaire</i>	25
b) <i>Un pouvoir d'arbitrage budgétaire</i>	26
c) <i>Des limites inhérentes à la procédure parlementaire et aux conditions d'examen du projet de loi de finances</i>	27
3. <i>Une maquette budgétaire fortement débattue en séance publique mais in fine faiblement modifiée</i>	28
a) <i>L'utilisation infructueuse d'un nouveau pouvoir d'amendement parlementaire</i>	28
b) <i>Des demandes précises à mieux prendre en compte à l'avenir</i>	29
4. <i>Un ajustement très limité des emplois Equivalents temps plein travaillés (ETPT)</i>	30

C. UNE DISCUSSION DYNAMISÉE EN SÉANCE PUBLIQUE.....	31
1. Une discussion rénovée de l'article d'équilibre grâce à deux nouveaux débats thématiques.....	31
2. La place majeure des finances locales dans la discussion budgétaire au Sénat.....	32
3. Le nouveau visage des débats en séance publique.....	33
III. FAIRE DE LA PERFORMANCE UNE VRAIE PRIORITÉ	35
A. DES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES D'AVANTAGE ORIENTÉS VERS LA PERFORMANCE	35
1. La place nouvelle des projets annuels de performance (PAP) dans la discussion et le contrôle budgétaires	35
2. Des lacunes à combler pour l'examen du prochain projet de loi de finances	37
B. UNE PLACE RELATIVISÉE POUR LES MONTANTS BRUTS DE CRÉDITS	37
1. Les montants et les variations de crédits : une information certes essentielle	37
2. Des variations de crédits qui doivent toutefois être relativisées dans le nouveau cadre de la discussion budgétaire.....	38
C. UN DÉBAT PERMANENT SUR LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE	39
1. La prise en compte d'observations formulées en amont par votre commission des finances	39
2. Des progrès à poursuivre lors de l'élaboration des prochains projets de loi de finances	41
IV. VERS UN CERCLE VERTUEUX.....	43
A. UNE CORRÉLATION ÉTROITE ENTRE L'EXAMEN DES CRÉDITS ET LES ACTIVITÉS DE CONTRÔLE : DEUX EXEMPLES.....	43
1. Le contrôle budgétaire sur le renouvellement et la maintenance de la flotte aérienne de sécurité civile.....	43
2. L'examen des dépenses de fonctionnement des préfetures	45
B. UN « CHÂINAGE VERTUEUX » AVEC L'EXAMEN DU PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT ET LE DÉBAT D'ORIENTATION BUDGÉTAIRE.....	47
1. De nouveaux enjeux lors de l'examen du projet de loi de règlement	47
2. Les nouvelles modalités d'examen du projet de loi de règlement.....	48
3. L'organisation du débat d'orientation budgétaire immédiatement après la discussion du projet de loi de règlement	51
C. QUELQUES AMÉNAGEMENTS À ENVISAGER POUR LES PROCHAINES DISCUSSIONS BUDGÉTAIRES	52
1. La décision du Conseil constitutionnel sur la loi de finances pour 2006 : un satisfecit global mais quelques conséquences à tirer pour le projet de loi de finances pour 2007.....	52
a) Indicateurs de performance : quelques retards ou déficiences à corriger pour le projet de loi de finances pour 2007.....	52
b) Nomenclature budgétaire : l'affirmation des compétences du gouvernement pour la définition des missions et la prohibition des missions mono-programmes.....	53
c) Les comptes d'affectation spéciale : une limitation de la dérogation au principe de non affectation des recettes aux dépenses plus restrictive que sous l'empire de l'ordonnance organique de 1959	54
d) Les modalités d'utilisation des surplus de recettes.....	54

2. Inclure les crédits des programmes dans l'Etat B annexé au projet de loi de finances	55
3. Aménager les conditions d'examen budgétaire en commission et en séance publique	56
4. Mieux délimiter le champ des différentes catégories de lois	57
5. Compléter les procédures de contrôle de l'exécution budgétaire	58
a) Préciser la procédure de consultation pour avis sur les projets de décret d'avance	58
b) L'accès direct des rapporteurs spéciaux à tous les actes et décisions modifiant les budgets les concernant.....	60
CONCLUSION	61
ANNEXES STATISTIQUES : AMENDEMENTS SUR LES CRÉDITS DES MISSIONS DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2006	63
ANNEXE 1 : DURÉE DE LA DISCUSSION DES MISSIONS ET DES AMENDEMENTS SUR LES MISSIONS.....	65
ANNEXE 2 : PLF 2006 - INCIDENCE DES AMENDEMENTS D'ORIGINE SÉNATORIALE SUR LES CRÉDITS DES MISSIONS DU BUDGET GÉNÉRAL	67
EXAMEN EN COMMISSION	69

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

« *Liturgie, litanie, léthargie* » : tels furent les trois mots employés jadis par notre ancien collègue Edgar Faure, par ailleurs ancien président de l'Assemblée nationale, pour caractériser l'examen chaque année du projet de loi de finances. Pour s'en tenir aux **débats en séance publique**, 40 jours à l'Assemblée nationale suivis de 20 jours au Sénat, ceux-ci **tendent trop souvent** (en dehors de l'examen des dispositions fiscales) **à se résumer à des suites de monologues plus ou moins convenus**, sur des considérations bien souvent très « sectorielles ».

Les règles issues de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959, ont régi nos discussions budgétaires durant près d'un demi-siècle et fait l'objet de nombreuses tentatives de réforme, qui ont enfin abouti avec la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), adoptée sur une initiative parlementaire concertée entre les commissions des finances des deux assemblées et grâce à un large consensus politique.

Notre nouveau droit budgétaire, adopté par une majorité parlementaire de gauche en accord avec une opposition de droite¹, est mis en œuvre par une majorité parlementaire de droite, avec la participation active de l'opposition de gauche. En atteste, outre le climat dans lequel votre commission des finances travaille, la prolongation du travail commun réalisé par notre collègue député Didier Migaud et notre collègue Alain Lambert, en particulier au travers de leur mission confiée par le gouvernement sur la mise en œuvre de la LOLF, qui a donné lieu à un rapport élaboré en octobre dernier. Ce caractère largement consensuel de la LOLF tient au fait que celle-ci, loin de contraindre à une politique déterminée, fournit aux pouvoirs publics – quels qu'ils soient – des informations renouvées, notamment sur les résultats de la politique publique. Aux responsables politiques de prendre ensuite leurs responsabilités : la LOLF est politiquement neutre et il serait trop facile de lui « faire porter le chapeau » des décisions prises !

La LOLF, en instaurant une **culture de la performance** et en établissant une discussion budgétaire par missions ministérielles (ou interministérielles), implique de nombreux changements d'habitude au sein des administrations centrales et déconcentrées. Elle débouche sur une

¹ *Au Sénat, les groupes du Rassemblement pour la République, socialiste, de l'Union centriste, des Républicains indépendants et du Rassemblement démocratique et social européen ont adopté la proposition de loi. Le groupe communiste, républicain et citoyen s'est, pour sa part, abstenu.*

meilleure responsabilisation des gestionnaires avec, pour contrepartie, des pouvoirs accrus du Parlement, singulièrement en termes de droit d'amendement.

Après un premier « marathon budgétaire » en « mode LOLF » à l'automne 2005, il est apparu indispensable à votre commission d'examiner **comment le Parlement** – et plus particulièrement le Sénat – **a saisi les nouvelles responsabilités qui lui ont été données pour transformer des figures imposées en moment de vérité.**

Le Parlement a-t-il su tirer profit de cette opportunité - plutôt rare - pour modifier, lui aussi, ses habitudes ?

Cette préoccupation a constitué l'interrogation première du séminaire de réflexion *ad hoc* organisé par la commission des finances dans la Creuse les 3 et 4 avril 2006, à l'invitation de notre collègue Michel Moreigne, suivant une tradition désormais bien établie.

Le fruit de ces réflexions, ensuite soumises à l'approbation de votre commission des finances au cours de sa réunion du 12 avril 2006, a été rassemblé dans le présent rapport d'information. Son but est, naturellement, de tirer les enseignements pour la poursuite de la mise en œuvre de la LOLF, singulièrement, mais pas uniquement, en vue de l'organisation de la discussion du projet de loi de règlement en « mode LOLF » à partir de l'exercice 2006. A cette fin, la réflexion de votre commission s'est appuyée sur les travaux très précieux du service de la séance dans son analyse détaillée, notamment statistique, des conditions d'examen du projet de loi de finances pour 2006 au « format LOLF ».

S'agissant du bilan de l'examen du projet de loi de finances selon les dispositions de la « nouvelle Constitution financière », des marges de progression demeurent, mais une préparation largement concertée a permis un **examen plus performant**. La priorité retenue du critère de la performance n'aura de sens que si, par la mise en œuvre d'un « chaînage vertueux », le débat sur la loi de finances initiale s'appuie sur les contrôles budgétaires et sur les résultats constatés en loi de règlement (et vice versa).

LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Proposition	Instance décisionnelle	Délai de prise de décision
Propositions relevant de la décision du gouvernement (et, le cas échéant, du Parlement)		
<u>Proposition</u> : inclure les crédits des programmes dans l'Etat B après demande, par courrier en ce sens, de votre président.	Ministre chargé du budget	En amont de la préparation du projet de loi de finances pour 2007 (juin-juillet 2006)
<u>Proposition</u> : améliorer la présentation des documents budgétaires, concernant les stratégies de performance, la justification au premier euro de l'ensemble des crédits et les réformes de structure des administrations centrales.	Ministre chargé du budget	En amont de la préparation du projet de loi de finances pour 2007 (juin-juillet 2006)
<u>Proposition</u> : augmenter, autant que possible, le délai entre la fin de la première lecture et la réunion de la commission mixte paritaire.	Gouvernement	D'ici novembre 2006
<u>Proposition</u> : mieux délimiter les domaines respectifs des lois de finances, des lois de financement de la sécurité sociale et des lois ordinaires.	Gouvernement et Parlement	
<u>Proposition</u> : garantir aux rapporteurs spéciaux l'accès direct et régulier à tous les actes et décisions concernant leurs budgets, sans qu'ils aient à demander expressément la communication de ces documents administratifs.	Gouvernement et commissions des finances du Sénat et de l'Assemblée nationale	

Proposition	Instance décisionnelle	Délai de prise de décision
Propositions incombant à la Conférence des Présidents sur proposition du gouvernement		
<u>Proposition</u> : consacrer une semaine en séance publique à l'examen du projet de loi de règlement, préparé par des auditions des ministres gestionnaires.	Conférence des présidents et commission des finances	Juin 2006
<u>Proposition</u> : organiser le débat d'orientation budgétaire, élargi à l'ensemble des prélèvements, immédiatement après l'examen du projet de loi de règlement.	Conférence des présidents	Juin 2006
<u>Proposition</u> : inscrire le seul projet de loi de finances à l'ordre du jour du Sénat pendant le délai constitutionnel de 20 jours pour l'examen du budget.	Conférence des présidents	Octobre - novembre 2006

Proposition	Instance décisionnelle	Délai de prise de décision
Propositions à prendre par les commissions et, plus particulièrement, par votre commission des finances		
<u>Proposition</u> : inclure des éléments d'analyse des crédits détaillés par unité de vote (mission) dans le rapport sur le projet de loi de règlement.	Commission des finances	Juin 2006
<u>Proposition</u> : concentrer les débats sur la maquette budgétaire lors de la discussion du projet de loi de règlement puis du débat d'orientation budgétaire.	Ensemble des commissions	Juin 2006
<u>Proposition</u> : poursuivre la simplification des questionnaires budgétaires.	Commission des finances	Fin juin 2006
<u>Proposition</u> : lors de l'examen des crédits des missions du projet de loi de finances pour 2007, réduire, autant que possible, de 20 % la taille des rapports spéciaux.	Commission des finances	D'ici fin septembre 2006
<u>Proposition</u> : dans la mesure du possible, examiner les crédits des missions en commission des finances après leur vote à l'Assemblée nationale.	Commission des finances	Septembre – octobre 2006
<u>Proposition</u> : en cas de consultation sur un projet de décret d'avance en dehors des périodes de session ou pendant la suspension des travaux parlementaires, établir un projet d'avis, base d'un rapport d'information, sous la responsabilité du rapporteur général ou, en son absence, du président de la commission. Ce projet d'avis serait communiqué préalablement à l'ensemble des commissaires par tous moyens disponibles.	Commission des finances	
Proposition relevant du service de la communication		
<u>Proposition</u> : assurer le suivi de l'ensemble des travaux parlementaires liés à l'examen du projet de loi de finances et du projet de loi de finances rectificative en y associant un fonctionnaire du service de la communication.	Service de la communication	Présentation du projet de loi de finances par le ministre devant la commission des finances (mi-septembre 2006)

I. UNE PRÉPARATION LARGEMENT CONCERTÉE DU NOUVEAU FORMAT DE DISCUSSION BUDGÉTAIRE

A. UNE RÉFORME PARLEMENTAIRE À FAIRE VIVRE DANS LA DURÉE

1. Des constantes dans la procédure de discussion des projets de loi de finances

Sur le plan de la procédure parlementaire, la LOLF a modifié principalement les conditions d'examen des crédits des différentes missions. Elle a aussi « enrichi » la discussion de l'article d'équilibre.

En revanche, le **débat sur les dispositions fiscales**, de première partie (affectant l'équilibre du prochain exercice) et de seconde partie (n'affectant pas l'équilibre budgétaire du prochain exercice), se déroule dans des conditions inchangées, qui sont celles de toute discussion législative.

Par ailleurs, le **temps accordé pour l'examen en séance publique du projet de loi de finances** n'est pas modifié. Il demeure fixé, au Sénat, à 20 jours. La discussion budgétaire au nouveau format devait donc « tenir » dans ce délai inchangé de 20 jours. Il s'agissait là d'un réel défi que votre commission devait intégrer pour l'élaboration de ses propositions, concernant en particulier l'élaboration du calendrier et des règles de discussion des crédits des missions, notamment pour l'examen des amendements. Le tableau récapitulatif en annexe 1¹ au présent rapport montre, en particulier, que les délais d'examen des crédits des missions ont été respectés.

¹ Source : service de la séance.

2. Un élargissement du droit d'amendement au regard des règles d'irrecevabilité financière

S'agissant de la **recevabilité financière des amendements**, **l'article 40 de la Constitution demeure inchangé**¹.

Toutefois, l'article 47 de la LOLF précise que la charge s'entend sur les crédits de la mission². C'est donc au niveau de la mission que s'apprécie l'éventuelle création d'une charge. En d'autres termes, l'augmentation des crédits d'une mission peut faire l'objet d'un amendement parlementaire, à condition que celle-ci fasse l'objet d'une compensation par minoration « à due concurrence » des crédits d'un ou plusieurs autres programmes de la même mission.

Cette évolution nécessitait donc que soit clairement précisées les conditions de présentation et d'examen des amendements. Il convenait aussi d'évaluer les conséquences de cette innovation sur le déroulement de la discussion budgétaire (durée des débats, notamment) alors même que l'on ne disposait pas – par définition – de références passées.

3. Le choix d'organiser de nouveaux débats thématiques lors de la discussion de l'article d'équilibre

En application des dispositions de l'article 34 de la LOLF, l'article d'équilibre comporte notamment un plafond général des emplois rémunérés par l'Etat, ainsi que le plafond de la variation nette de la dette négociable de l'Etat (d'une durée supérieure à un an).

Cet enrichissement devait se traduire par l'organisation de débats spécifiques afin d'éclairer la décision à prendre sur ces deux points. La LOLF – une loi organique – n'aurait pas pu prévoir dans ses détails les diverses modalités de l'examen parlementaire des lois de finances. Celles-ci ont donc

¹ « Les propositions et amendements formulés par [les] membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique ». Il en résulte que :

- une diminution des ressources **peut** être compensée par une majoration équivalente de ressources ;

- la création ou l'aggravation d'une charge ne peut faire l'objet d'aucune compensation.

² Cette interprétation a été confirmée par le Conseil constitutionnel dans le 95^{ème} considérant de sa décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001 :

« En ce qui concerne la recevabilité des amendements :

« 95. Considérant que l'article 47 prévoit les conditions de recevabilité des amendements aux projets de lois de finances, présentés par le Gouvernement et les membres du Parlement ; que son premier alinéa dispose : « Au sens des articles 34 et 40 de la Constitution, la charge s'entend, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits, de la mission » ; que constituent des « amendements s'appliquant aux crédits » les amendements aux articles de la seconde partie de la loi de finances de l'année visés au 1° et au 3° du II de l'article 34, les amendements s'appliquant aux modifications des mêmes articles par les lois de finances rectificatives, les amendements aux dispositions analogues figurant dans les lois visées à l'article 45 et, enfin, ceux destinés à rectifier les ajustements de crédits opérés en loi de règlement ».

été laissées, sous le contrôle du Conseil constitutionnel, aux assemblées parlementaires, à l'origine de la réforme par le canal d'une proposition de loi.

B. LA PRÉPARATION AU SEIN DE LA COMMISSION DES FINANCES

1. Des modifications essentiellement formelles du Règlement du Sénat

Il convenait, en premier lieu, de procéder à un « **toiletage** » du **Règlement du Sénat**, ne serait-ce que pour procéder aux modifications formelles afin de remplacer les références à l'ordonnance de 1959 par des références à la LOLF.

L'occasion était, alors, donnée de préciser divers éléments de procédure. L'option d'une réforme « a minima » a été retenue, laissant donc, pour l'essentiel, place à la concertation et à l'expérimentation. Il n'est pas apparu d'emblée nécessaire de graver dans le marbre le détail de toutes ces procédures.

Sur la base des réflexions du service de la séance, une large majorité des membres du bureau de la commission des finances a donc déposé une proposition de résolution¹ modifiant le Règlement du Sénat pour la mise en œuvre de la LOLF. Cette proposition de résolution a été renvoyée pour examen à la commission des lois – compétente pour toutes les modifications de Règlement du Sénat – et rapportée par notre collègue Patrice Gélard². Le texte adopté par le Sénat le 10 mai 2005 a été déclaré conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel³. Outre quelques modifications formelles, la résolution adoptée par le Sénat inscrit explicitement dans son Règlement⁴ l'usage selon lequel les modalités particulières d'organisation de la loi de finances de l'année sont fixées sur proposition de la commission des finances par la conférence des présidents.

Il restait donc à engager la réflexion et la concertation pour fixer ces modalités particulières d'organisation.

Votre commission des finances s'est donc réunie en séminaire de travail dans le département de la Mayenne durant deux jours, les 9 et 10 mai 2005, afin de réfléchir, notamment, sur le nouveau format des rapports spéciaux, ainsi que sur leur répartition entre rapporteurs spéciaux. Il s'agissait d'un véritable « débat d'orientation ».

¹ *Sénat, proposition de résolution n° 296 (2004-2005).*

² *Sénat, rapport n° 313 (2004-2005).*

³ *Décision n° 2005-515 DC du 19 mai 2005.*

⁴ *Article 47 bis-I.*

2. Les conditions d'examen par unité de vote définies lors du séminaire en Mayenne

Lors de son séminaire de travail qui s'est tenu en Mayenne en mai 2005, votre commission des finances a retenu **trois principes généraux pour la répartition des rapports spéciaux** :

- **chaque membre de la commission des finances doit être en charge d'au moins un rapport spécial** ;

- **la répartition des rapports spéciaux doit demeurer équilibrée entre l'ensemble des sensibilités politiques**, ce qui résulte essentiellement du fait que chaque commissaire de votre commission des finances est rapporteur spécial, qu'il appartienne à la majorité ou à l'opposition¹ ;

- dans une optique « lolfienne », les crédits étant votés par mission, les rapports spéciaux ne pouvaient plus être répartis en ministères, quitte à remettre en cause certaines habitudes. La nouvelle nomenclature devait donc être établie sur la base des missions ministérielles ou interministérielles. La commission des finances du Sénat a donc décidé que, **en aucun cas, l'examen d'une mission ne serait éclaté entre plusieurs rapports**. Pareille « commodité » n'aurait eu guère de sens lors de l'examen des crédits des missions, en particulier lorsqu'un amendement aurait tendu à modifier les crédits entre programmes d'une même mission.

Plusieurs missions, notamment celles concernant des comptes spéciaux hors budget général, pouvaient être regroupées dans un seul rapport, dès lors qu'il s'agissait de sujets connexes. Ainsi en a-t-il été pour la mission du budget général « Relations avec les collectivités territoriales » et la mission hors budget général « Avance aux collectivités territoriales ».

Plusieurs commissaires pouvaient être chargés d'un seul rapport spécial. Ainsi, la mission « Transports » a été confiée à quatre commissaires appartenant à des groupes de la majorité et de l'opposition². En revanche, il faut rappeler qu'aucune mission n'a été éclatée entre plusieurs rapports spéciaux.

Sur ces bases, il a été établi une liste indicative des rapports et rapporteurs spéciaux. Cette liste provisoire a été soumise à la concertation, notamment des groupes politiques, avant d'être ratifiée par votre commission des finances le 14 juin 2005.

¹ A cet égard, il convient de rappeler que votre commission des finances est la seule des douze commissions permanentes du Parlement français dont tous les membres, outre le président et le rapporteur général, interviennent au moins une fois par an en séance en tant que rapporteurs spéciaux sur le projet de loi de finances initiale.

² Nos collègues Alain Lambert (UMP), Gérard Miquel (socialiste), Jean-Pierre Masseret (socialiste) et Yvon Collin (Rassemblement démocratique et social européen).

Votre commission des finances a aussi procédé, pour alimenter sa réflexion, à diverses auditions, notamment de professeurs de droit, au cours du printemps 2005. Ont également été entendus M. Frank Mordacq, alors directeur de la réforme budgétaire du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, M. Pierre-Mathieu Duhamel, alors directeur du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, ainsi que les « pères fondateurs de la LOLF », nos collègues Didier Migaud, député, et Alain Lambert, sénateur.

C. LA CONCERTATION CONDUITE EN AMONT AVEC LES COMMISSIONS POUR AVIS

1. Des échanges avec les cinq autres commissions permanentes

A partir de la réflexion engagée en son sein, la commission des finances a pu engager **un véritable dialogue, selon des formes variables, avec les autres commissions et avec les groupes politiques.**

Votre président a donc, sur sa propre initiative, été auditionné, au cours du printemps dernier, par chacune des cinq autres commissions permanentes.

Ces auditions étaient ouvertes par une présentation générale de la LOLF, au cours de laquelle votre président rappelait ses principes généraux et ses grandes lignes, ainsi que les incidences à prévoir pour l'examen des projets de loi de finances, singulièrement au Sénat.

Il a été plus particulièrement évoqué la nouvelle maquette budgétaire de présentation des crédits par missions, ministérielles ou interministérielles selon les cas, et programmes, au lieu d'une répartition ministérielle. **La nouvelle nomenclature budgétaire a, en effet, suscité des interrogations concernant l'éventualité d'une adaptation du champ des rapports pour avis.**

Les échanges ont alors porté sur les conditions dans lesquelles ces adaptations pouvaient s'effectuer, étant rappelé que la décision en la matière appartiendrait bien évidemment à la seule commission concernée. La commission des finances se limitait alors à apporter les informations utiles et à donner son propre éclairage.

Les auditions ont également permis des échanges nombreux quant aux conditions d'exercice du droit d'amendement parlementaire sur les crédits des missions¹, alors même que les règles de mise en œuvre d'un droit renforcé d'initiative parlementaire n'étaient pas encore fixées. L'expression des membres des commissions pour avis a ainsi pu être réellement prise en compte par votre commission dans sa réflexion sur cet aspect essentiel du nouveau format de la discussion budgétaire.

¹ Les conditions d'exercice du droit d'amendement sur les dispositions législatives, notamment fiscales, des projets de loi de finances demeurent inchangées.

2. Un intérêt accru pour la performance de l'action publique

Des échanges fructueux ont aussi porté sur la mesure de la performance au travers des projets annuels de performance (PAP) et sur la meilleure lisibilité escomptée des nouveaux documents budgétaires élaborés pour l'information du Parlement. Ceux-ci furent l'occasion de souligner un aspect important de la LOLF, source de rapprochement entre votre commission et les commissions pour avis. Traditionnellement, le champ de la réflexion de la commission des finances, dans le cadre budgétaire, portait assez largement sur les moyens financiers (ressources, niveau des dépenses, dette, question de l'équilibre budgétaire), alors que les commissions pour avis axaient leurs travaux sur le bilan des politiques sectorielles relevant de leur champ de compétences.

Le recentrage de la loi de finances sur la mesure et l'évaluation de la performance conduit à mieux relier les moyens budgétaires à la mise en œuvre d'une politique publique. De ce fait, le champ de réflexion des rapporteurs spéciaux et des rapporteurs pour avis avait vocation à se rapprocher, et chacun devait désormais, pour évaluer la performance, mesurer l'adéquation des moyens aux résultats des politiques publiques à atteindre. Cela n'a évidemment pas conduit votre commission des finances à moins se préoccuper de la question essentielle de l'équilibre budgétaire.

Cette évolution pourrait déboucher sur des échanges encore accrus entre les commissions permanentes, notamment en matière de contrôle budgétaire.

En définitive, cette réflexion au sein de votre commission des finances et ce dialogue approfondi avec les cinq autres commissions permanentes a logiquement débouché sur un examen plus performant du projet de loi de finances pour 2006, se manifestant par des travaux mieux ciblés de la commission des finances, un exercice accru du droit d'amendement et des débats rénovés en séance publique.

A l'avenir, il convient donc **que les commissions permanentes continuent de s'efforcer à coordonner leurs initiatives lors des discussions budgétaires**, et s'affirment ainsi comme de véritables acteurs de la discussion budgétaire, ainsi que le texte, mais aussi et surtout « l'esprit de la LOLF », les y incitent.

A cette fin, votre président sera, à sa demande, auditionné d'ici la fin de la session parlementaire, par chacune des cinq autres commissions permanentes pour effectuer un bilan de la discussion du projet de loi de finances pour 2006 « en mode LOLF », et réfléchir aux étapes ultérieures dans la mise en œuvre de la LOLF (notamment les modalités de discussion du projet de loi de règlement pour 2005).

*

* *

Les travaux menés en amont de la discussion du projet de loi de finances pour 2006, dès le printemps 2005, par l'ensemble des membres de votre commission des finances, en liaison étroite avec nos collègues membres des autres commissions, ont été un facteur de succès des débats budgétaires à l'automne dernier.

Votre commission a pu ainsi fort utilement bénéficier de l'expertise des services compétents du Sénat qui ont conduit, parallèlement, les travaux techniques qu'impliquait la mise en œuvre de la réforme. En particulier, le service de la séance, en liaison étroite avec le secrétariat de votre commission des finances, a étudié différents exemples d'amendements sur les crédits des missions. Les règles retenues ont précisé les modifications des crédits des programmes, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement, s'agissant des dépenses limitatives du titre 2 relatives aux dépenses de personnel et des autres titres. L'exposé des motifs des nouvelles maquettes d'amendements disponibles sur le site dédié « AMELI » devait préciser les modifications dans l'imputation des crédits par actions, au sein des programmes de la mission. Des exemples ont pu être mis en ligne, à l'automne 2005, ainsi que des maquettes, pour servir d'illustrations aux auteurs d'amendement.

A l'issue de ces travaux préparatoires conduits au premier semestre de l'année 2005, l'objectif recherché était d'enrichir et de rendre plus dynamiques les débats lors de l'examen du premier projet de loi de finances « en mode LOLF » à l'automne 2005, tout en confortant la revalorisation du travail parlementaire inhérente à la réforme budgétaire.

II. UN EXAMEN PLUS PERFORMANT DU PROJET DE LOI DE FINANCES

A. DES TRAVAUX MIEUX CIBLÉS DE LA COMMISSION DES FINANCES

1. Une nouvelle tonalité des débats en commission des finances

Les nouveaux « bleus » budgétaires, en comportant des éléments détaillés précis sur la démarche de performance, la justification des crédits au premier euro ou l'action des opérateurs de l'Etat, ont fortement contribué à la nouvelle tonalité des débats en commission des finances.

Alors que l'examen des crédits budgétaires avait pu, par le passé, accorder une place importante, voire excessive, à débattre de questions non strictement budgétaires, les finalités de la dépense publique ont pu désormais être directement appréciées, mission par mission, au regard des moyens budgétaires proposés et des objectifs de performance à atteindre.

Complétés par des auditions en commission de ministres gestionnaires et de responsables de programme, **les examens des crédits des missions ne se sont pas concentrés sur les seules dépenses nouvelles**, mais aussi sur le bien-fondé de la reconduction de certaines dépenses naguère qualifiées d' « obligatoires » correspondant aux services votés, ainsi que sur la sincérité de l'information budgétaire.

A cette fin, les rapporteurs spéciaux ont présenté des amendements de réduction de crédits, pour réduire le déficit budgétaire ou inciter le gouvernement à justifier certaines évolutions de crédits proposées.

Cette **démarche, qui a transcendé les clivages politiques**, a contribué à la tonicité nouvelle des débats en séance publique sur les crédits des missions. Votre commission des finances a aussi su rappeler que le vote et le contrôle des dépenses publiques constituaient historiquement la mission première du Parlement.

2. Des rapports spéciaux plus courts et plus percutants

Deux orientations ont été retenues dans le cadre d'une refonte des rapports spéciaux de votre commission :

- la **priorité** – sinon l'exclusivité – **accordée aux questions budgétaires** : un encadré en début de chaque rapport spécial a synthétisé les principales observations relatives aux crédits de la politique publique examinée ;

- une plus grande **homogénéisation de la présentation formelle et des contenus** : l'information budgétaire devant être immédiatement et aisément accessible, il a été décidé de retenir une maquette-type fondée sur la

structuration des missions en programmes, auxquels sont associés les objectifs et indicateurs de performance.

Tout en garantissant la liberté donnée à chaque rapporteur spécial d'apporter des éclairages complémentaires sur tel ou tel aspect de la mission relevant de son champ de compétences, ces choix avaient comme but de tendre à ce que les rapports spéciaux soient des documents pleinement opérationnels qui fassent ressortir les appréciations politiques des rapporteurs spéciaux.

Il en est résulté des **rapports spéciaux plus courts et plus percutants**, car orientés vers la préparation du débat budgétaire en séance publique : le nombre de pages des rapports législatifs relatifs au projet de loi de finances pour 2006 a diminué de 44 % par rapport à l'année précédente.

Il est proposé que votre commission des finances poursuive ses efforts de concision et de synthèse, selon des objectifs définis préalablement : par exemple, elle s'est fixé pour objectif une nouvelle **réduction de 20 % du volume des rapports spéciaux lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007**.

Proposition n° 1 : lors de l'examen des crédits des missions du projet de loi de finances pour 2007, réduire, autant que possible, de 20 % la taille des rapports spéciaux.

3. Une démarche constante de communication

La démarche de communication s'est traduite, pour la première fois en 2005, par la **diffusion plus systématique de communiqués de presse suite à l'examen en commission des crédits des missions**. Ce choix contribue à la valorisation de nos travaux : il montre le caractère éminemment politique des discussions budgétaires, trop souvent perçues comme techniques.

La politique de communication contribue également à **assurer le respect des droits du Parlement**. Dans un communiqué de presse en date du 27 octobre 2005, la commission des finances du Sénat a fait savoir qu'elle avait décidé « à l'unanimité de surseoir à l'adoption des crédits de la mission [*« Gestion et contrôle des finances publiques »*] jusqu'à réception de l'intégralité des réponses au questionnaire budgétaire adressé par le rapporteur spécial, [*notre collègue Bernard Angels*], à M. Thierry Breton, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie ».

Le communiqué de presse précité a ajouté que « au 10 octobre 2005, date limite posée par le LOLF, moins de 5 % des questions adressées à Bercy avaient trouvé réponse. Ce taux ne s'est pas amélioré depuis lors malgré un courrier, adressé par l'ensemble des rapporteurs spéciaux des missions rattachées au Minéfi, au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie. Pourtant, le Minéfi, maître d'œuvre de la LOLF, devrait être exemplaire dans l'application de celle-ci ».

Ce communiqué de presse s'est avéré particulièrement efficace, puisque la quasi-totalité des réponses au questionnaire budgétaire sont parvenues quelques jours plus tard à notre collègue Bernard Angels, rapporteur spécial des crédits de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques ».

Il vous est proposé de renforcer ce souci constant de communiquer avec le citoyen et avec la presse, en proposant à un fonctionnaire du service de la communication d'assister à l'ensemble des travaux de votre commission des finances, ainsi qu'aux débats en séance publique relatifs à l'examen du projet de loi de finances et du projet de loi de finances rectificative.

Proposition n° 2 : assurer le suivi de l'ensemble des travaux parlementaires liés à l'examen du projet de loi de finances et du projet de loi de finances rectificative en associant un fonctionnaire du service de la communication.

B. L'ÉMERGENCE D'UN POUVOIR D'ARBITRAGE PARLEMENTAIRE

1. Une intervention du Parlement sur la nomenclature en amont du débat sur le projet de loi de finances

a) Une consultation ab initio sur la maquette budgétaire des commissions des finances du Sénat et de l'Assemblée nationale

L'influence du Parlement sur la maquette budgétaire ne doit pas se mesurer à la seule aune des amendements de nomenclature adoptés lors de l'examen sur le projet de loi de finances pour 2006. Il faut également prendre en compte le **rôle exercé par le Parlement lors des travaux gouvernementaux d'élaboration de la nouvelle architecture budgétaire** en missions et programmes.

En effet, dans la continuité d'une association étroite du Parlement à la mise en œuvre de la réforme budgétaire, le gouvernement avait consulté les commissions des finances du Sénat et de l'Assemblée nationale sur un premier projet de maquette budgétaire qu'il avait présenté le 21 janvier 2004.

b) La prise en compte des observations formulées par le Parlement dans le projet de loi de finances pour 2006

La nomenclature budgétaire retenue *in fine* pour l'examen du projet de loi de finances pour 2006 **a ainsi repris plusieurs propositions de votre commission des finances**, souvent communes avec l'Assemblée nationale¹ :

¹ Les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat avaient présenté leurs observations sur le projet de maquette budgétaire dans des rapports d'information publiés au printemps 2004 :

- la création d'une mission interministérielle « Sécurité » a regroupé les crédits de la police nationale et de la gendarmerie nationale, dans la mesure où ces forces concourent toutes deux au service public de la sécurité, alors que les crédits afférents relevaient de missions distinctes dans la maquette présentée par le gouvernement le 21 janvier 2004 ;

- la création d'une autre mission interministérielle, intitulée « Politique des territoires », a permis d'identifier l'ensemble des moyens concourant au développement et à l'aménagement du territoire ;

- au sein de la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales », les actions relevant respectivement de la gestion de l'agriculture et de la valorisation des produits ont été distinguées, conformément à un principe de base défini par votre commission des finances : scinder les « méga-programmes » pouvant constituer autant de « boîtes noires » nuisant à la transparence de l'information ;

- l'identification d'un programme « Vie de l'élève » dans la mission « Enseignement scolaire » et d'un programme « Fonction publique » dans la mission « Direction de l'action du gouvernement » ont également répondu à la volonté des parlementaires d'une plus grande lisibilité de l'action de l'Etat ;

- enfin, la création de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat » a notamment mis fin à l'anomalie que constituait, au regard de la lettre et de l'esprit de la LOLF, la proposition initiale d'une mission mono-programme regroupant les crédits du seul Conseil économique et social, tout en reconnaissant la spécificité des juridictions financières, partie intégrante de cette mission¹.

c) D'autres changements souhaitables dans la nomenclature budgétaire

Si les apports du Parlement à l'élaboration de la maquette budgétaire ont été indéniables, force est toutefois de constater que **certaines observations** formulées par votre commission des finances **n'ont toujours**

- Sénat, « La nouvelle architecture des lois de finances. Transparence et lisibilité du budget de l'Etat pour moderniser la gestion publique » : rapport d'information n° 292 (2003-2004) ;

- Assemblée nationale, « Une nouvelle architecture du budget de l'Etat pour une plus grande efficacité de l'action publique. Propositions de la mission d'information sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances », rapport d'information n° 1.554 (XII^{ème} législature).

¹ Dans son rapport d'information précité, votre commission des finances avait souhaité la constitution d'une mission « Transparence et régulation de l'action publique » qui aurait regroupé les crédits des juridictions financières et des autorités administratives indépendantes, afin de garantir l'indépendance de ces institutions. Si la constitution d'un programme « Juridictions financières » dans la mission « Conseil et contrôle de l'Etat » répond à la volonté de votre commission des finances de tenir compte de la spécificité des missions de la Cour des comptes, elle continue de regretter que, s'agissant des autorités administratives indépendantes, leurs crédits ne soient pas toujours distingués de ceux des services qu'elles contrôlent ou régulent (s'agissant de la création d'un programme « Autorités administratives indépendantes » au sein de la mission « Direction de l'action du gouvernement », voir le paragraphe II B 3 ci-dessous).

pas trouvé de réponse, en particulier la nécessité de scinder le « méga-programme » « Préparation et emploi des forces » de la mission « Défense », la possibilité d'identifier les dépenses relevant de l'enseignement supérieur et de la recherche dans la mission « Recherche et enseignement supérieur », ou la constitution d'une mission interministérielle « Ecologie et maîtrise des risques » formée en particulier des crédits de la sécurité civile.

En outre, la création de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat » n'apparaît pas satisfaisante au regard du positionnement des juridictions administratives : dans son rapport spécial sur les crédits de la mission « Justice », notre collègue Roland du Luart a rappelé la position constante de votre commission des finances en faveur « *du regroupement dans la mission « Justice » des juridictions administratives et judiciaires* »¹.

2. Un nouveau droit d'amendement très largement utilisé sur les crédits des missions et les articles rattachés

a) Un élargissement du droit d'amendement parlementaire

L'examen du projet de loi de finances pour 2006 a donné lieu à une **augmentation très significative du nombre d'amendements déposés, examinés et adoptés sur les crédits des missions et les articles rattachés (+ 266 %).**

Sur les crédits des missions, 88 amendements ont été déposés et 85 examinés. Au total, 44 ont été adoptés, soit exactement la moitié des amendements déposés.

Sur les articles rattachés aux missions, 92 amendements ont été déposés, 91 ont été examinés et 29 ont été adoptés.

Par conséquent, sur l'ensemble du projet de loi de finances pour 2006, 180 amendements ont été déposés sur les crédits des missions et les articles rattachés, 176 amendements examinés et 73 adoptés.

Par comparaison, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2005, discuté selon les dispositions de l'ancienne ordonnance organique de 1959, 48 amendements sur les crédits et les articles rattachés avaient été déposés et débattus, pour 16 amendements adoptés.

Cette forte augmentation résulte principalement de **l'élargissement du droit d'amendement prévu par la LOLF**. Sous l'empire de l'ordonnance organique de 1959, le Parlement après un très rapide vote d'ensemble sur les services votés (95 % des crédits en moyenne) ne pouvait que réduire ou rejeter les crédits (mesures nouvelles). Avec la LOLF, l'irrecevabilité financière résultant de l'article 40 de la Constitution demeure, mais **elle s'apprécie désormais au niveau de la mission** (article 47 de la LOLF), l'examen de cette

¹ *Sénat, rapport n° 99 (2005-2006), tome III, annexe 15, p. 5.*

recevabilité devant s'appuyer sur la motivation des amendements. Ainsi, un parlementaire peut désormais prendre l'initiative de majorer les crédits d'un programme, à la condition de ne pas augmenter ceux de la mission dont relève ce programme. Il convient donc de prévoir lors du dépôt de l'amendement une compensation de la majoration proposée au sein de la même mission.

A cet égard, votre commission des finances se félicite qu'il n'y ait pas eu, en 2005, d'utilisation abusive du droit d'amendement pour accroître la durée des temps de parole. Toutefois, si une telle évolution devait être observée, votre commission des finances pourrait être conduite à une application plus rigoureuse de l'irrecevabilité financière¹.

b) Un pouvoir d'arbitrage budgétaire

En d'autres termes, les auteurs d'amendement ont pu, lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2006, proposer de **véritables arbitrages budgétaires**, au lieu de se limiter comme auparavant à des amendements de portée largement indicative voire symbolique. Dans cette perspective, il a été prévu que leurs motivations devaient être claires et explicites, précisant les actions concernées par les mouvements de crédits et les raisons tant des augmentations, que des baisses proposées.

Comme les années précédentes, votre commission des finances était compétente pour décider de rattacher, à la discussion des missions, les amendements tendant à insérer des articles additionnels. Compte tenu du caractère novateur de la discussion des crédits, cette autorisation -comme cela est la règle- a été donnée, au cas par cas, par le président de votre commission

¹ Cette interprétation avait été retenue par votre commission des finances lorsqu'elle avait auditionné MM. Loïc Philip, professeur émérite à l'université d'Aix-Marseille, et Michel Lascombe, professeur de droit constitutionnel à l'université de Lille, le 11 mai 2005 :

« Un très large débat s'est ensuite instauré au sujet des conditions d'exercice du droit d'amendement parlementaire dans le cadre de la LOLF, concernant en particulier le régime de l'irrecevabilité financière.

« M. Michel Lascombe, ayant noté la fréquence des gages purement formels – et, selon lui, rarement justifiables au sens de la LOLF – dans les propositions parlementaires entraînant la diminution d'une ressource publique, a en particulier défendu l'idée d'instituer une règle d'irrecevabilité à l'encontre des gages « irréalistes ».

« MM. Jean Arthuis, président, Jean-Jacques Jégou et François Trucy, semblablement, se sont toutefois interrogés sur le critère de l'« irréalisme » en ce domaine, comme sur l'instance à laquelle devrait revenir la charge d'en juger, et sur les procédures pertinentes pour la justification requise.

« M. Jean Arthuis, président, s'est en particulier interrogé sur la définition d'un critère objectif, irréprochable sur le plan juridique et admissible du point de vue politique, afin d'éviter d'éventuels abus de parole en séance publique, notant qu'en ce qui concernait les projets de loi de finances, la nécessité de respecter les délais constitutionnels d'adoption conférerait à ce problème une particulière acuité.

« M. Loïc Philip a rappelé la jurisprudence constante du Conseil constitutionnel suivant laquelle une disposition qui restreindrait les conditions du droit d'amendement ne serait pas, pour autant, contraire à la Constitution, dès lors qu'elle n'emporterait pas d'obstacles à l'exercice effectif de ce droit ; il a indiqué que, de la sorte, la définition du caractère « irréaliste » des gages, le cas échéant, pourrait revenir au règlement des assemblées ou, à défaut, à la pratique parlementaire ». (Source : bulletin des commissions du mercredi 11 mai 2005).

des finances. Le nombre accru d'amendements portant sur une mission (32) a d'ailleurs été lié au grand nombre d'amendements rattachés à la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

L'analyse de l'origine des 85 amendements, examinés sur les crédits, fait apparaître une répartition à part quasi égale entre les groupes, les commissions et notamment votre commission des finances, et le gouvernement : 30 pour les groupes, 27 pour le gouvernement, 21 pour votre commission des finances et 7 pour les commissions pour avis.

Pour certaines missions, des amendements du gouvernement se sont trouvés en concurrence avec des amendements déposés par votre commission des finances. Ainsi, le cas s'est-il, par exemple, présenté pour la mission « Action extérieure de l'Etat ». Un amendement du gouvernement proposait de créer un nouveau programme (Audiovisuel extérieur) à partir des crédits d'un autre programme, eux-mêmes modifiés par votre commission des finances. L'adoption de l'amendement du gouvernement aurait eu pour conséquence de faire « tomber » les autres amendements portant sur ce programme, notamment ceux de votre commission. Notre collègue Adrien Gouteyron, rapporteur spécial des crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat », a alors demandé la priorité de ces amendements (trois amendements de votre commission des finances et un amendement de notre collègue Monique Cerisier-ben Guiga, rapporteur pour avis des crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat » au nom de la commission des affaires étrangères) dont certains furent adoptés. En conséquence, le gouvernement rectifia son amendement pour le rendre compatible avec celui de votre commission des finances qui venait d'être adopté et éviter ainsi qu'il ne « tombe ».

L'examen par votre commission des finances des amendements au projet de loi de finances pour 2006 a été facilité par la décision prise par la Conférence des présidents, le 27 octobre 2005, de fixer à la veille de la discussion à 11 heures, et non plus à 17 heures comme les années précédentes, le délai limite de dépôts des amendements aux crédits des missions. En pratique, votre commission des finances ne s'est pas réunie systématiquement pour l'examen des amendements extérieurs portant sur les crédits, mais vos rapporteurs spéciaux et votre président ont effectué un examen détaillé des amendements et, notamment, de leur motivation.

c) Des limites inhérentes à la procédure parlementaire et aux conditions d'examen du projet de loi de finances

L'impact de cet exercice élargi du droit d'amendement sur le montant des crédits finalement adoptés en loi de finances initiale demeure néanmoins limité par le non-maintien de près de la moitié des amendements d'origine sénatoriale en seconde délibération puis à l'issue de la commission mixte paritaire, comme le détaille l'annexe 2 au présent rapport. Les 14 amendements d'initiative sénatoriale adoptés à l'issue de la première délibération au Sénat portaient au total sur 700 millions d'euros. En seconde

délibération, 12 de ces 14 amendements ont été confirmés et portaient sur 400 millions d'euros. Au stade de la commission mixte paritaire, 8 amendements sur 12 ont été maintenus et portaient sur **30 millions d'euros**.

Le pouvoir d'arbitrage du Parlement, a en outre, été contraint, d'une part, par l'introduction dans l'ordre du jour de l'Assemblée nationale d'un débat sur les violences urbaines puis du projet de loi prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 (état d'urgence décrété sur certaines zones du territoire) et, d'autre part, par la « **désanctuarisation** » **de la période budgétaire au Sénat** du fait de l'examen d'un projet de loi portant engagement national pour le logement.

En raison de l'inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale d'un débat sur les violences urbaines puis du projet de loi prorogeant l'état d'urgence décrété sur certaines zones du territoire, l'Assemblée nationale a terminé l'examen du projet de loi pour 2006 avec un jour de retard par rapport au calendrier prévisionnel (le mercredi 23 novembre au lieu du mardi 22 novembre comme initialement envisagé). Outre que cette modification de l'ordre du jour a eu pour conséquence, à l'Assemblée nationale, l'introduction, par voie d'amendements gouvernementaux et en seconde délibération, des dispositions financières relatives au « Plan banlieues » sans que les commissions saisies pour avis n'aient pu donc rendre leur avis, ce dépassement a entraîné au Sénat un retard notable pour l'impression et la distribution du texte. Le texte adopté à l'Assemblée nationale n'a ainsi été disponible que le lundi 28 novembre à 18 heures 15, alors qu'il avait été juridiquement déposé le jeudi 24 novembre.

Par ailleurs, contrairement à la « coutume budgétaire », la discussion du projet de loi de finances a été entrecoupée par l'examen d'un autre projet de loi portant engagement national pour le logement : le jeudi 24 novembre au soir, le vendredi 25 novembre au matin et le samedi 26 novembre matin et après-midi. Pour accorder toute sa place au débat budgétaire, il conviendrait d'inscrire à l'ordre du jour du Sénat, le seul projet de loi de finances initiale pendant le délai constitutionnel de 20 jours prévu, au Sénat, pour l'examen du budget.

Proposition n° 3 : inscrire le seul projet de loi de finances à l'ordre du jour du Sénat pendant le délai constitutionnel de 20 jours pour l'examen du budget.

3. Une maquette budgétaire fortement débattue en séance publique mais *in fine* faiblement modifiée

a) L'utilisation infructueuse d'un nouveau pouvoir d'amendement parlementaire

Les amendements présentés en séance publique pour aménager la nomenclature budgétaire au sein des programmes ont été nombreux mais n'ont connu que peu de succès, à une exception près.

Sur ce terrain, le Parlement possède essentiellement un pouvoir d'observation et de proposition, dont il a d'ailleurs usé lors de la concertation en amont avec le gouvernement, plus que de décision. L'article 40 de la Constitution est en effet apprécié, s'agissant des amendements sur les crédits, au niveau de la mission (article 47 de la LOLF). Il s'ensuit dès lors une impossibilité pratique, pour un parlementaire, de proposer le transfert de crédits d'un programme d'une mission vers une autre mission. La création d'un programme au sein de la mission réceptrice impliquerait un niveau d'augmentation des crédits difficile à compenser par une baisse à due concurrence des crédits des autres programmes de la mission.

Le seul amendement de nomenclature adopté par le Sénat et maintenu en seconde délibération, puis par la commission mixte paritaire, a d'ailleurs été d'initiative gouvernementale. Il s'agissait de créer un programme « Audiovisuel extérieur » au sein de la mission « Action extérieure de l'Etat ».

b) Des demandes précises à mieux prendre en compte à l'avenir

Certaines discussions en séance ont été l'écho, sans plus de succès, des échanges menés, en amont du débat budgétaire, entre les assemblées et le gouvernement. Ainsi, alors que votre commission des finances et la commission des lois avaient en vain souhaité le transfert du programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat » vers la mission « Justice », cette demande a été reprise en séance publique lors de la discussion des crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat ». Votre président, notamment, avait à cette occasion souligné que :

« (...) nous comprenons que la juridiction supérieure - la Cour des comptes, le Conseil d'Etat - participe à la mission « Conseil et contrôle de l'Etat ». En revanche, nous ne pouvons totalement agréer l'arbitrage qui consiste à inclure, dans cette même mission, les juridictions administratives et les juridictions financières, notamment les chambres régionales des comptes »¹.

Certains amendements relatifs à la nomenclature budgétaire ont, en outre, été rejetés en commission mixte paritaire, après avoir été adoptés au Sénat en première lecture. Ainsi, l'amendement présenté par notre collègue Jacqueline Gourault, rapporteur pour avis des crédits de la mission « Direction de l'action du gouvernement » au nom de la commission des lois, visant à créer un nouveau programme « Autorités administratives indépendantes » regroupant les sept autorités administratives indépendantes incluses dans le programme « Coordination du travail gouvernemental » a-t-il été adopté à l'unanimité en première lecture au Sénat, puis écarté en commission mixte paritaire.

¹ J.O. Débats Sénat – 3 décembre 2005, page 8.691.

Enfin, **la discussion en séance n'a parfois pas permis de lever toutes les interrogations sur les contours de la maquette budgétaire.** En particulier, dans son rapport spécial¹ sur les crédits de la mission « Sécurité », notre collègue Aymeri de Montesquiou a abordé la question de la place de la police des étrangers dans le programme « Police nationale ». Ce programme comporte en effet une action propre : la police des étrangers et la sûreté des transports internationaux. Or, la gendarmerie nationale, qui correspond au second programme de la mission « Sécurité » est également engagée dans ce type de missions en accueillant des immigrants dans l'un des trois centres de rétention administrative dont elle a la charge et en relevant les infractions à la législation sur les étrangers. Alors que votre rapporteur spécial estimait souhaitable *« que la police des étrangers soit identifiée par des actions identiques au sein des deux programmes de la mission « Sécurité » »*, la discussion en séance n'a pas suscité d'évolution notable en la matière.

Ces demandes expriment des positions constantes du Parlement qui devront être prises en compte dès la préparation du projet de loi de finances pour 2007.

4. Un ajustement très limité des emplois Equivalents temps plein travaillés (ETPT)

En dépit de l'émergence d'un pouvoir d'arbitrage accru en faveur du Parlement, **l'impact des ajustements apportés par le Sénat, au projet de loi de finances pour 2006, demeure néanmoins limité en termes d'ETPT.**

Au total, **après la seconde délibération, la réduction s'élève à 112 ETPT** et résulte de la réduction des crédits du programme « Enseignement scolaire public du second degré » relatif à la rémunération des professeurs du second degré en situation de surnombre disciplinaire.

Comme l'a rappelé notre collègue Gérard Longuet, rapporteur spécial des crédits de la mission « Enseignement scolaire » dans son rapport spécial², les surnuméraires disciplinaires correspondent à des enseignants titulaires qui, du fait du surcalibrage de certains concours et des rigidités résultant du cloisonnement des disciplines et des académies, se retrouvent en surnombre dans leur académie et sont affectés, plus ou moins pour ordre, au remplacement. L'indicateur n° 6 du programme « Soutien de la politique de l'éducation nationale » ne pointait que le surnombre de professeurs s'élevait à 3.800 personnes en 2004, soit 1 % des enseignants. L'indicateur n° 7 du programme indiquait par ailleurs que 80 % des surnombres disciplinaires avaient été mobilisés, soit 3.040 personnes. Sur la base du coût moyen par

¹ Sénat, rapport n° 99 (2005-2006), tome III, annexe 26.

² Sénat, rapport n° 99 (2005-2006), tome III, annexe 13.

enseignant du second degré, notre collègue rapporteur spécial a ainsi proposé de réduire les crédits du titre 2 du programme finançant les sureffectifs disciplinaires non mobilisés à hauteur de 20 millions d'euros. Le Sénat a finalement adopté une réduction des crédits de 5 millions d'euros, soit 112 ETPT, suivant la coordination effectuée par le gouvernement à l'article¹ de répartition des emplois par ministère en seconde partie.

C. UNE DISCUSSION DYNAMISÉE EN SÉANCE PUBLIQUE

1. Une discussion renouvelée de l'article d'équilibre grâce à deux nouveaux débats thématiques

Aux deux débats traditionnels portant sur les recettes des collectivités territoriales et sur le prélèvement européen, se sont ajoutés, dans le cadre de l'examen de l'article d'équilibre, **un débat sur les effectifs de la fonction publique et un autre sur l'évolution de la dette**. L'article d'équilibre, substantiellement enrichi grâce à la LOLF, comprend en effet notamment des dispositions sur ces deux éléments de l'équilibre budgétaire : le plafond d'emplois exprimés en équivalents temps plein travaillés (les ETPT) et le plafond de la variation nette de la dette négociable de l'Etat.

Comme le débat sur les collectivités territoriales, ces deux nouveaux débats thématiques constituent une spécificité du Sénat et n'ont pas d'équivalent à l'Assemblée nationale.

L'article d'équilibre clôturant la première partie, il n'a pas été possible de prévoir, comme c'est le cas pour les deux débats traditionnels portant sur les recettes des collectivités territoriales et sur le prélèvement européen, de « point fixe » pour la tenue de ces deux débats. Le premier débat n'a pu débiter qu'à l'issue de l'examen de la fin des articles sur les collectivités territoriales, le mercredi 30 novembre en fin d'après-midi, pour se poursuivre dans la soirée. A la suite, le second débat a, quant à lui, eu lieu en totalité en séance de nuit.

Lors du débat sur la fonction publique, notre collègue Philippe Marini, rapporteur général, s'est ainsi félicité de quitter « *l'inventaire à la Prévert* » des amendements de la première partie pour « *prendre de la hauteur* » et revenir aux « *enjeux fondamentaux* » du projet de loi de finances.

Notre collègue Jacqueline Gourault s'est également félicité de cette initiative de votre commission des finances permettant d'envisager dans sa globalité un enjeu représentant 44 % des dépenses du budget général : « *Il est tout à fait utile d'avoir cette discussion puisque, par la suite, il ne sera plus*

¹ Article 55 du projet de loi de finances initiale et article 71 du projet de loi de finances définitivement adopté, lequel précise la répartition entre les ministères des emplois publics, au regard du plafond défini à l'article d'équilibre et des votes intervenus sur les crédits des missions.

question des personnels de l'Etat que dans le cadre de chacune des missions ».

2. La place majeure des finances locales dans la discussion budgétaire au Sénat

Les finances locales ont fait l'objet d'au moins cinq discussions lors de l'examen du projet de loi de finances : lors de la discussion générale, de l'examen des articles de première partie, de l'examen des crédits et articles rattachés de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et de la mission « Avances aux collectivités territoriales », de l'examen des crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements » et, enfin, de l'examen des crédits des articles non rattachés de seconde partie.

L'encadré ci-dessous détaille les modalités de ces différents débats sur les finances locales lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006. **La conférence des présidents, à l'initiative de votre commission des finances, pourrait engager, pour l'avenir, une réflexion sur le nombre et la durée de ces débats.**

Les débats sur les finances locales lors de l'examen par le Sénat du projet de loi de finances pour 2006

Comme les années précédentes, le traditionnel débat thématique sur les recettes des collectivités territoriales a constitué un temps particulièrement fort et propice pour ces échanges. Prévu pour une durée de 3 heures, il a finalement duré 3 heures 40, le mardi 29 novembre. Outre votre président, notre collègue Philippe Marini, rapporteur général, notre collègue Bernard Saugey, rapporteur pour avis au nom de la commission des lois, et notre collègue Jean Puech, président de l'Observatoire de la décentralisation, 13 orateurs sont intervenus.

Afin de préserver la clarté de la discussion sur les recettes des collectivités territoriales, la conférence des présidents, réunie le 27 octobre, a constitué, via un certains nombre de réserves d'article, un bloc de discussion cohérent. Le 25 novembre, votre commission des finances a, pour sa part, établi une liste exhaustive des amendements de la première partie dont elle souhaitait la jonction au débat sur les collectivités territoriales. Une concertation entre le président de la commission des finances et des représentants des différents groupes politiques concernés a, par la suite, abouti à une liste rectifiée des articles et amendements réservés.

Engagée le mardi 29 novembre et achevée le mercredi 30 novembre, la discussion de ces articles dura au total 7 heures 18.

Lors de l'examen des articles non rattachés de seconde partie, la réforme de la taxe professionnelle a, en outre, occupé une place particulière. Un point fixe avait été arrêté par la conférence des présidents au samedi 10 décembre à 15 heures, avec un délai limite pour le dépôt des amendements le vendredi 9 décembre à 11 heures. Répartie sur deux jours, la discussion a duré 8 heures 30. Sur 62 amendements déposés, 42 faisaient l'objet d'une discussion commune. Votre commission des finances soumit avec succès au Sénat une motion d'ordre tendant, dans un souci de clarté, à ce que les amendements visant à supprimer cet article, soit à le rédiger entièrement, fassent l'objet d'une discussion spécifique, évitant ainsi la mise en discussion commune automatique d'un grand nombre d'amendements.

Source : service de la séance du Sénat

3. Le nouveau visage des débats en séance publique

La première discussion en séance publique du projet de loi de finances sous l'empire de la LOLF s'est déroulée selon des règles nouvelles, fixées par la conférence des présidents du 27 octobre, visant à établir d'emblée de bonnes pratiques parlementaires. Il a ainsi été possible d'entamer un **rééquilibrage entre la durée des « discussions générales » portant sur les missions et la durée de la discussion des crédits et des amendements afférant** ; l'objectif recherché étant de « contenir » les premières au profit de des secondes.

En pratique, s'il n'a pas été expressément prévu de temps spécifique¹ pour l'examen des amendements, en raison de l'impossibilité d'une anticipation fine, surtout pour la première expérience, une marge de souplesse a toutefois été laissée, au sein de chacune des huit journées de séance pour la discussion des missions, pour la discussion des amendements, dont le nombre et la durée de discussion étaient par nature impossible à prévoir *ab initio*.

Les 34 missions du budget général et les 15 missions hors de celui-ci ont été regroupées, afin de faciliter le bon déroulement des discussions, notamment entre les missions du budget général et les « missions-miroir » correspondantes, situées hors du budget général. Ces regroupements ont ainsi permis de réduire le nombre « d'unités de discussion » à 36 (au lieu de 49). Chaque mission a constitué une unité de vote. Aucun report de vote, source de complexité sous l'ordonnance organique de 1959, n'a donc été nécessaire.

Bien qu'ayant contribué à dynamiser la discussion des crédits au cours des dernières années, la procédure des « questions-réponses » n'a pas été reconduite. Elle ne correspondait en effet plus au format de la LOLF qui implique, en vertu de la fongibilité des crédits, une vision d'ensemble des grandes politiques publiques.

Les discussions par mission ont été encadrées par des règles novatrices qui ont garanti en particulier la maîtrise des « discussions générales ». La conférence des présidents avait non seulement maintenu la limitation générale des temps de parole à 10 minutes, mais elle avait aussi prévu des durées d'intervention plus limitées pour les rapporteurs spéciaux de votre commission.

¹ Le calendrier budgétaire de l'Assemblée nationale prévoyait quant à lui une majoration prévisionnelle de 50 % du temps de discussion des missions, consacré à l'examen des amendements.

III. FAIRE DE LA PERFORMANCE UNE VRAIE PRIORITÉ

A. DES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES DAVANTAGE ORIENTÉS VERS LA PERFORMANCE

1. La place nouvelle des projets annuels de performance (PAP) dans la discussion et le contrôle budgétaires

L'importance qualitative et quantitative des projets annuels de performance (PAP) dans la discussion puis le contrôle budgétaires répond à une demande commune des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, rappelée dans le *Guide méthodologique de la performance*¹ de juin 2004, dont des extraits sont reproduits dans l'encadré ci-dessous.

Extraits du guide de la performance sur l'examen parlementaire des projets et rapports annuels de performance

« Au sein de chaque Assemblée, de nombreux parlementaires, toutes Commissions confondues, seront amenés à commenter et analyser les informations contenues dans les projets annuels de performances (PAP)² et les rapports annuels de performances (RAP)³.

« En effet, les informations relatives aux performances constitueront pour eux une grille de lecture privilégiée pour apprécier tant la qualité de la gestion des programmes que la pertinence des objectifs qui les sous-tendent.

« Ces informations pourront, le cas échéant, conduire les parlementaires à proposer des amendements tendant à redéployer les crédits entre programmes d'une même mission.

« Les rapporteurs spéciaux, membres des Commissions des finances, continueront à suivre l'exécution budgétaire des crédits correspondant à leur champ de compétences. Ils pourront en outre exercer des pouvoirs étendus de contrôle sur pièces et sur place et ainsi vérifier l'utilisation faite des crédits de tel ou tel programme.

« Les rapporteurs pour avis, issus des autres commissions, pourront, lors du débat sur le projet de loi de finances, porter un jugement critique sur les objectifs et les indicateurs de performance présentés au Parlement.

« Les Commissions des finances pourront, à l'occasion de missions d'évaluation et de contrôle, vérifier, éventuellement avec l'appui d'organismes spécialisés, les modalités de construction et de renseignement des informations sur les performances. Le travail des parlementaires concernés consistera également à déterminer, sur le terrain, la fiabilité, la qualité, la pérennité et l'usage des indicateurs de performance associés à chaque programme.

¹ « La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs. Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 », établi en juin 2004 et dont votre commission des finances est « co-auteur », avec le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, la Cour des comptes, le Comité interministériel d'audit des programmes ainsi que la commission des finances de l'Assemblée nationale.

² Les PAP sont annexés au projet de loi de finances.

³ Les RAP sont annexés au projet de loi de règlement.

« Les responsables de programmes seront en outre susceptibles d'être auditionnés en vue de rendre compte des résultats obtenus avec les crédits leur ayant été dévolus.

« Enfin, les parlementaires seront particulièrement attentifs, dès le projet de loi de finances pour 2005, à la pertinence des objectifs et indicateurs qui seront alors proposés par les ministères afin que des modifications puissent être apportées le cas échéant pour l'entrée en vigueur de la loi organique au 1^{er} janvier 2006 »

Source : ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, secrétaire d'Etat au budget et à la réforme budgétaire, commission des finances de l'Assemblée nationale, commission des finances du Sénat, Cour des comptes, comité interministériel d'audit des programmes, « La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs. Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 », juin 2004

En conséquence, des avant-projets annuels de performance (ou « pré-PAP ») avaient ainsi été annexés au projet de loi de finances pour 2005. Les observations des rapporteurs spéciaux à l'automne 2004 avaient ainsi « passé au crible » les projets d'objectifs et d'indicateurs de performance.

Une **présentation-type** des PAP des missions avait été retenue, **programme par programme**, dès l'élaboration des pré-PAP :

- tout d'abord, des tableaux récapitulatifs des crédits par action et par titre ;
- puis la description des actions ;
- enfin, la présentation des objectifs et des indicateurs de performance.

Les développements des « bleus » relatifs à la performance ont apporté une information budgétaire plus lisible et notablement enrichie au regard des finalités de la dépense publique.

En revanche, en l'absence d'information suffisamment détaillée en amont sur les autres développements des nouveaux « bleus » budgétaires (effectifs des services relevant du programme, justification des dépenses au premier euro, présentation des opérateurs de l'Etat, dépenses fiscales), les questionnaires budgétaires envoyés en juillet 2005 ont sans doute été excessivement détaillés. **Au regard de la qualité de l'information budgétaire figurant dans les « bleus » budgétaires** des missions du projet de loi de finances pour 2006, il peut être envisagé d'**accélérer la simplification des questionnaires budgétaires**, déjà engagée l'an passé.

Proposition n° 4 : poursuivre la simplification des questionnaires budgétaires.

2. Des lacunes à combler pour l'examen du prochain projet de loi de finances

Toutefois, l'élaboration des PAP du projet de loi de finances pour 2007 doit permettre de **combler certaines lacunes, déjà signalées par votre commission des finances**¹ dans la maquette et la présentation des documents budgétaires :

- la stratégie de performance reste souvent définie en termes très généraux dans la présentation des programmes ;

- la justification des crédits au premier euro doit décrire effectivement l'ensemble des actions, ce qui n'a pas toujours été le cas² ;

- la recherche de l'efficacité de la dépense publique peut exiger une réforme structurelle des administrations centrales quand elle ne coïncide pas avec la maquette budgétaire : cet enjeu n'est pas suffisamment apparu dans les documents budgétaires annexés au projet de loi de finances pour 2006.

Proposition n° 5 : améliorer la présentation des documents budgétaires concernant les stratégies de performance, la justification en premier lieu de l'ensemble des crédits et les réformes de structure des administrations centrales.

B. UNE PLACE RELATIVISÉE POUR LES MONTANTS BRUTS DE CRÉDITS

1. Les montants et les variations de crédits : une information certes essentielle

Les nouveaux « bleus » budgétaires détaillent le montant des dépenses au niveau d'analyse pertinent, l'action ou la sous-action. Cette information sera essentielle pour **apprécier, lors de l'examen du projet de loi de règlement, les choix de gestion qui auront été opérés par les responsables de programme**, compte tenu de la règle de fongibilité asymétrique des crédits au sein d'un programme.

¹ Sénat, rapport d'information n° 220 (2004-2005) : « LOLF : culte des indicateurs ou culture de la performance ? ».

² Ainsi, par exemple, nos collègues François Marc et Michel Moreigne, rapporteurs spéciaux des crédits de la mission « Direction de l'action du gouvernement », ont observé que, « à titre liminaire (...), il conviendrait de justifier au premier euro, même sommairement, l'ensemble des crédits correspondant aux différentes actions du programme 129 [« Coordination du travail gouvernementale »]. Tel n'est pas le cas de quatre des sous-actions de l'action n° 1 [Coordination du travail gouvernemental], de la deuxième sous-action de l'action n° 2 (fonds spéciaux), de l'action n° 4 [Coordination sectorielle] et de la plupart des crédits de l'action n° 6 [Instances indépendantes] » (Sénat, rapport n° 99 (2004-2005), tome III, annexe 10, p. 15).

En outre, les nouveaux documents budgétaires montrent l'évolution des crédits adoptés lors de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2006 par rapport aux crédits votés l'année précédente.

Le passage à la nouvelle nomenclature budgétaire a toutefois nécessité de recourir à certaines conventions, ce qui invite à ne pas s'intéresser aux seules informations sur l'évolution des dépenses.

2. Des variations de crédits qui doivent toutefois être relativisées dans le nouveau cadre de la discussion budgétaire

L'élaboration de nouveaux documents budgétaires mettant l'accent sur la justification des crédits et la performance de la dépense publique a permis de **sortir des anciens débats budgétaires, largement convenus, sur les évolutions des moyens proposés.**

Les principales observations apportées sur la mission « Sécurité sanitaire » par notre collègue Nicole Bricq, rapporteure spéciale, montrent ainsi l'intérêt d'une **nouvelle discussion centrée sur les moyens des politiques publiques**, en l'occurrence une politique interministérielle dont les crédits restent encore éclatés entre plusieurs missions et l'action de trop nombreux opérateurs (cf. encadré ci-dessous).

**Les observations de notre collègue Nicole Bricq,
rapporteure spéciale des crédits de la mission « Sécurité sanitaire » :
une interministérialité à mieux définir**

*« Votre rapporteure spéciale a pu constater le **caractère défaillant de l'interministérialité de la mission**, à la fois du point de vue administratif (absence de dialogue entre les responsables des deux programmes de la mission) et du point de vue budgétaire (la mission « Sécurité sanitaire » ne regroupe pas tous les crédits dévolus à la mise en oeuvre de la politique de sécurité sanitaire puisque certains de ces crédits demeurent inscrits au sein d'autres missions) (...)* ;

*« La **multiplicité et la diversité des opérateurs**, destinataires de 40 % des dépenses de la mission, ne facilitent pas l'application des règles de la LOLF (...)* ;

*« Le **financement du « plan gouvernemental de protection contre un risque de pandémie de grippe d'origine aviaire » doit être clarifié** : quelles seront les modalités d'inscription au programme « Veille et sécurité sanitaires » des 177 millions d'euros de crédits supplémentaires annoncés par le ministre de la santé et des solidarités ? (...)*

« Votre rapporteure spéciale vous propose de procéder à un redéploiement de 15 millions d'euros entre les deux programmes de la mission afin de permettre au ministère de l'agriculture et de la pêche de reprendre rang dans la gestion de la crise de pandémie de grippe d'origine aviaire »

Source : Sénat, rapport n° 99 (2005-2006), tome III, annexe 28, p. 5

Ces observations devaient être rappelées, en phase d'exécution budgétaire, par votre commission dans son avis sur le projet de décret d'avance relatif à l'épidémie de chikungunya et à l'épizootie de grippe aviaire¹ :

« Votre commission des finances par l'intermédiaire de la rapporteure spéciale de la mission « Sécurité sanitaire », notre collègue Nicole Bricq, avait toutefois alerté le gouvernement, lors de l'examen du budget de la mission « Sécurité sanitaire » pour 2006, sur la nécessité de tenir compte de la possible survenance d'une épizootie d'influenza aviaire, en proposant un redéploiement de crédits de 15 millions d'euros, qui aurait été, il est vrai, insuffisant face à l'ampleur non prévisible de la crise actuelle, notamment en raison de son impact sur la filière avicole »².

C. UN DÉBAT PERMANENT SUR LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

1. La prise en compte d'observations formulées en amont par votre commission des finances

Si la définition des objectifs et des indicateurs de performance relève du domaine réglementaire, **votre commission des finances se félicite qu'aient été suivies certaines observations formulées en amont de l'élaboration du projet de loi de finances pour 2006**, dans le rapport d'information publié en mars 2005 sur les objectifs et indicateurs de performance³ puis dans les rapports spéciaux analysant les dépenses proposées dans le projet de loi de finances initiale pour 2006.

Les exemples présentés dans l'encadré ci-dessous témoignent d'un **réel pouvoir d'influence du Parlement, non seulement pour apprécier la performance** de la dépense publique, mais aussi **pour déterminer préalablement les référents nécessaires à cette analyse.**

Quelques exemples de la prise en compte des observations de votre commission des finances dans la définition des objectifs et indicateurs de performance

Notre collègue Gérard Longuet, rapporteur spécial des crédits de la mission « Enseignement scolaire », a observé, à propos du programme « Enseignement scolaire public du premier degré », *« que l'indicateur concernant le nombre d'enseignants ayant suivi une formation d'au moins trois jours [avait] été supprimé conformément à ses remarques effectuées lors de l'examen du dernier projet de loi de finances. Cet indicateur a été remplacé par un indicateur évaluant la part du volume de formation consacrée aux priorités nationales, ce qui s'inscrit davantage dans une logique de performance »⁴.*

¹ Sénat, rapport d'information n° 252 (2005-2006).

² *Op. cit.*, p. 8.

³ Sénat, rapport d'information n° 220 (2004-2005), *op. cit.*

⁴ Sénat, rapport n° 99 (2005-2006), tome III, annexe 13, p. 20.

De même, notre collègue Michel Mercier, rapporteur spécial des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », s'est félicité de la définition d'indicateurs de performance permettant d'apprécier l'impact des dotations (sous forme de subventions) aux collectivités territoriales pour conduire, ou non, des projets d'investissement :

« Dans son rapport d'information « LOLF : culte des indicateurs ou culture de la performance ? » (2 mars 2005), le président de votre commission des finances, notre collègue Jean Arthuis, estime que « s'agissant (...) du programme « Concours financiers aux communes et aux groupements de communes » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », il serait souhaitable d'avoir une idée plus précise de l'effet de levier réel des dotations - c'est-à-dire de connaître les projets d'investissements qui n'ont pu être réalisés que grâce aux subventions - que ne le propose l'unique indicateur (« Evolution du volume des investissements des collectivités territoriales réalisés grâce à la DGE ou à la DDR associées à ce programme »). A défaut, il pourrait être utilement envisagé de cibler l'indicateur sur des thèmes jugés prioritaires ».

« Ces observations ont été prises en compte.

« Ainsi, chacune des dotations dotées d'indicateurs doit voir son efficacité évaluée en fonction, notamment, de son « effet de levier ». L'indicateur utilisé à cette fin est le supplément de croissance des investissements réalisés grâce à la dotation concernée par rapport à ceux de l'ensemble des administrations publiques. Ainsi, l'objectif est qu'en 2006 la croissance de ces investissements réalisée grâce à chacune de ces dotations d'équipement (DGE, DDR, DDEC) soit supérieure de 0,2 point à celle des administrations publiques »¹.

De même, il y a lieu de se féliciter de l'harmonisation des objectifs et indicateurs de performance pour la police et à la gendarmerie nationales, puisque ces deux forces concourent toutes deux à la même mission de sécurité publique.

Notre collègue Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial des crédits de la mission « Sécurité », formule ainsi les observations suivantes² :

« Le projet de loi de finances pour 2005 comportait en annexe des projets annuels de performance pour chaque future mission. A cette occasion, votre rapporteur spécial s'était interrogé « sur l'opportunité de l'existence d'indicateurs distincts pour la police et pour la gendarmerie, alors même qu'il s'agit d'évaluer une même mission de sécurité publique, même si certaines caractéristiques particulières (...) pourraient justifier quelques indicateurs différents »³.

« Procédant à une analyse d'ensemble des objectifs et indicateurs de performance, notre collègue Jean Arthuis, président, a confirmé cette interrogation et a réclamé avec insistance l'harmonisation nécessaire⁴.

*« Votre rapporteur spécial constate avec satisfaction que les **directeurs généraux de la police et de la gendarmerie nationales ont ou vont enfin procéder aux harmonisations demandées, tant en ce qui concerne l'architecture et l'intitulé des actions de chacun des programmes que pour la mesure de la performance (...)**.*

« La plupart des objectifs et indicateurs de performance sont reliés à des actions, dont l'intitulé a, sauf exception, aussi fait l'objet d'une harmonisation »⁵.

¹ Sénat, rapport n° 99 (2005-2006), tome III, annexe 23, p. 25.

² Sénat, rapport n° 99 (2005-2006), tome III, annexe 26.

³ Sénat, rapport n° 74 (2004-2005), tome III - annexe 22, p. 127.

⁴ Sénat, rapport d'information n° 220 (2004-2005) : « LOLF : culte des indicateurs ou culture de la performance ? ». Les incohérences dénoncées ont fait l'objet d'une illustration sous forme de tableau (pages 91 à 94).

⁵ Sénat, rapport n° 99 (2005-2006), tome III, annexe 26, p. 11.

2. Des progrès à poursuivre lors de l'élaboration des prochains projets de loi de finances

Dans l'élaboration des PAP figurant dans les bleus annexés au projet de loi de finances pour 2007, votre commission des finances souhaite **que soient également prises en compte les observations formulées par les rapporteurs spéciaux et les rapporteurs pour avis lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006.**

En effet, certaines lacunes demeurent encore dans la définition des objectifs et indicateurs de performance :

- **l'absence de mesure de la performance** pour quelques rares programmes¹, ou la définition d'objectifs et d'indicateurs ne retraçant qu'une partie des dépenses du programme² ;

- la nécessité de **renseigner l'ensemble des indicateurs**, après les délais parfois nécessaires à l'élaboration de nouveaux outils statistiques ;

- la **conformité** aux principes de la LOLF **des seuls indicateurs mesurant la performance de l'action publique**³.

Néanmoins, une certaine stabilité est nécessaire pour assurer un suivi dans l'analyse de la performance. Une mesure efficace de la performance suppose sans doute de **sélectionner progressivement les objectifs et indicateurs qui seront apparus les plus pertinents.**

*

* *

¹ Par exemple, il n'y a pas d'objectif et d'indicateur de performance associé au programme « Soutien à l'expression radiophonique locale » de la mission « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale », examinée par notre collègue Yann Gaillard, rapporteur spécial des crédits de la mission « Culture » : cf. Sénat, rapport n° 99 (2005-2006), tome III, annexe 7.

² Ainsi, notre collègue Marie-France Beaufils, rapporteure spéciale des crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements », observe que, « dans le cas du programme 201 [Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux], le seul indicateur, qui porte sur le « taux de réclamations contentieuses relatives à la taxe d'habitation traitées dans le délai d'un mois », en ne concernant que la taxe d'habitation, couvre environ 20 % du programme.

« Par conséquent, 80 % des crédits du programme ne font l'objet d'aucun indicateur. En particulier, il n'est pas prévu d'évaluer la satisfaction de l'usager en ce qui concerne la taxe professionnelle.

« En réponse à une question posée par votre rapporteure spéciale, le gouvernement estime qu'« un indicateur relatif à la taxe professionnelle pourrait être mis en oeuvre lorsque le dispositif d'évolution de cet impôt sera stabilisé » (Sénat, rapport n° 99 (2005-2006), tome III, annexe 24, p. 18).

³ En ce sens, notre collègue Dominique Leclerc, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires sociales de la mission « Régimes sociaux et de retraite », observe a contrario que « l'analyse et le suivi des trois programmes de la mission interministérielle repose sur une série de vingt et un indicateurs. Manifestement, le choix a été fait de privilégier une approche orientée sur la gestion courante de ces régimes » (Sénat, rapport n° 103 (2005-2006), tome III, p. 17).

La mesure et l'appréciation de la performance ont ainsi occupé une place nouvelle dans la discussion du projet de loi de finances, ce qui constituait l'un des principaux objectifs de la réforme budgétaire.

Le rôle et l'influence du Parlement ne peuvent toutefois se mesurer qu'à moyen et long termes. D'une part, l'influence du Parlement sur le choix des objectifs et des indicateurs de performance s'exerce en amont de la préparation du projet de loi de finances initiale. D'autre part, les observations sur l'atteinte ou non des cibles définies ne peuvent être formulées que lors de l'examen du projet de loi de règlement : il convient alors de comparer les données réalisées figurant dans le rapport annuel de performance, annexé au projet de loi de règlement, avec les prévisions établies dans le projet annuel de performance, annexé au projet de loi de finances initiale.

L'analyse de la démarche de performance est ainsi emblématique de l'exigence **d'inscrire la rénovation de la procédure budgétaire dans un cercle vertueux**, pour tirer les enseignements des conditions d'examen du premier projet de loi de finances « en mode LOLF » sur la préparation du projet de loi de finances initiale pour 2007 et la discussion du projet de loi de règlement.

IV. VERS UN CERCLE VERTUEUX

A. UNE CORRÉLATION ÉTROITE ENTRE L'EXAMEN DES CRÉDITS ET LES ACTIVITÉS DE CONTRÔLE : DEUX EXEMPLES

La première discussion budgétaire au « format LOLF » a permis de mettre en lumière le lien étroit et « structurel » entre contrôle budgétaire et examen de la loi de finances.

D'une part, **l'activité de contrôle en amont de la loi de finances s'est révélée riche de potentialités pour l'examen des crédits des missions.** Ainsi, la discussion des crédits de la mission « Justice » s'est-elle largement appuyée sur le rapport d'information n° 478 (2004-2005) de notre collègue Roland du Luart, rapporteur spécial des crédits de la mission « Justice », « *La LOLF dans la justice : indépendance de l'autorité judiciaire et culture de gestion* ».

D'autre part, **la discussion budgétaire a également conduit au déclenchement de certains contrôles menés en 2006.** Ainsi, les interrogations survenues lors de la discussion des crédits de la « Sécurité civile » ont-elles abouti à un contrôle conduit par notre collègue Claude Haut, rapporteur spécial des crédits de la mission « Sécurité civile », portant sur le renouvellement et la maintenance de la flotte de sécurité civile. De même, le débat sur la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » a-t-il débouché sur un contrôle budgétaire mené par notre collègue Henri de Raincourt, rapporteur spécial des crédits de cette mission, portant sur les dépenses de fonctionnement des préfectures.

Les exemples des contrôles budgétaires sur la flotte de sécurité civile et les dépenses de fonctionnement des préfectures sont analysés ci-après.

1. Le contrôle budgétaire sur le renouvellement et la maintenance de la flotte aérienne de sécurité civile

Dans un courrier en date du 25 janvier 2006 adressé à M. Nicolas Sarkozy, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, notre collègue Claude Haut, rapporteur spécial des crédits de la mission « Sécurité civile », a annoncé qu'il avait décidé de conduire un **contrôle budgétaire sur le renouvellement et la maintenance de la flotte aérienne de sécurité civile.** En effet, depuis 2005, la flotte de sécurité civile a été dramatiquement affectée par la disparition tragique, en service, de quatre pilotes. Le contrôle du rapporteur spécial s'inscrit en fait dans la continuité des travaux menés lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, comme le rappelle le compte rendu intégral des débats en séance publique le 6 décembre 2005 :

« J'évoquerai dans un premier temps le programme « Interventions des services opérationnels ».

« Ce programme inclut les moyens destinés à développer et à optimiser les services opérationnels nationaux destinés à protéger la population en cas de catastrophe, et ce en complément des moyens départementaux de secours. Vous savez que ceux-ci représentent de lourdes charges financières pour nos collectivités.

« Les dépenses d'investissement du programme sont en revanche réduites de 15,9 millions d'euros - soit une baisse de 26,2 % -, en raison de l'achèvement du programme d'acquisition de deux avions bombardiers d'eau gros-porteurs polyvalents Dash. Les moyens dégagés par la fin de ce marché ont été en partie recyclés pour le remplacement d'un Canadair accidenté en 2004, pour la pérennisation de la location d'un hélicoptère bombardier et pour l'acquisition d'un module d'intervention NRBC, nucléaire, radiologique, biologique et chimique.

*« La flotte aérienne de la sécurité civile est actuellement constituée de 65 aéronefs, dont 41 hélicoptères. Le renouvellement de la flotte d'hélicoptères est maintenant terminé. S'agissant de la flotte d'avions, qui intervient principalement dans la lutte contre les feux de forêts, **l'année 2005 aura été marquée par trois accidents mettant hors d'usage l'un de nos dix Canadair et deux de nos dix bombardiers d'eau Tracker. Le remplacement de ces appareils accidentés au cours de l'été 2005 n'est pas prévu dans le présent budget.***

« Le principe de leur remplacement cette année serait « admis » par le ministère des finances, bien que tous les moyens y afférents ne figurent pas dans les crédits proposés pour la mission « Sécurité civile » en 2006. Il est vrai que le ministère a engagé une réflexion sur une « optimisation » de la politique d'équipement en aéronefs de la sécurité civile. Celle-ci a débouché, comme nous l'a indiqué M. le ministre d'État lors de son audition par la commission des finances, sur l'achat d'un bombardier d'eau Dash, en lieu et place du remplacement de deux Tracker. Je ne sais pas si c'est la meilleure solution opérationnelle.

« L'immobilisation, à la suite de ces accidents, de la totalité des Canadair pendant plus d'une semaine au mois d'août dernier, au cœur de la haute saison, témoigne incontestablement des difficultés que rencontre notre flotte. Aussi, j'engagerai sur cette question un contrôle budgétaire durant l'année 2006 »¹.

Ce contrôle, dont les conclusions devraient faire l'objet d'un rapport d'information en juillet 2006, s'est traduit par un déplacement en avril de notre collègue Claude Haut, rapporteur spécial des crédits de la mission « Sécurité civile » au groupement d'hélicoptères de la sécurité civile à Nîmes,

¹ J.O. Débats Sénat 6 décembre 2005 p. 8.909.

ainsi qu'à Marignane, sur la base d'aviation de la sécurité civile, qui abrite notamment les Canadair.

Le rapporteur spécial s'est attaché à répondre à **quatre questions** :

- **la maintenance de la flotte aérienne est-elle assurée dans de bonnes conditions** ? Le rapporteur spécial a ainsi pu visiter les centres de maintenance et s'entretenir avec les spécialistes, qui ont été rassurants sur ce point ;

- **la stratégie d'achat du ministère de l'intérieur, notamment le choix de remplacer deux avions de type « Trackers » par un « Dash 8 », est-elle justifiée** ? Il est en effet apparu sur place certaines divergences entre les pilotes d'avion et le ministère sur les capacités de cet avion qui, de fait, feront l'objet d'une évaluation durant l'été 2006 ;

- **la flotte de sécurité civile, qui a connu de lourdes pertes ces deux dernières années, sera-t-elle opérationnelle pour la « saison des feux 2006 »** ? Sur ce point, il est apparu qu'un Canadair avait été remplacé, ce qui ramène la flotte à 11 aéronefs, le rapporteur spécial ayant fait part de son souhait de l'acquisition d'un douzième appareil en 2007 ;

- enfin, **quelle est la visibilité budgétaire et opérationnelle sur le long terme**, sachant que les investissements dans ce secteur doivent faire l'objet de prévision très en amont, et que la quasi totalité de la flotte de Canadair et de Trackers devra cesser son activité en 2020 ?

2. L'examen des dépenses de fonctionnement des préfetures

Lors des débats en séance publique le 8 décembre dernier¹, notre collègue Henri de Raincourt, rapporteur spécial des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », a exprimé sa préoccupation sur les dépenses de fonctionnement des préfetures, en mettant l'accent sur les **transferts de charges et d'emplois entre le ministère de la justice, d'une part, et le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, d'autre part** :

« J'évoquerai tout d'abord le programme le plus important de la mission, qui s'intitule « Administration territoriale » et qui contient l'ensemble des moyens des préfetures de région, de département, de zone et des sous-préfetures (...).

« Les équivalents temps plein travaillé, ou ETPT, du programme s'établissent à 30.384, en baisse de 186 par rapport à l'année dernière.

¹ J.O. Débats Sénat 8 décembre 2005 p. 9.143.

« Je me suis inquiété de l'éventualité de transferts de charges de travail des préfectures vers d'autres services administratifs qui résulteraient de la mise en oeuvre de la LOLF.

*« Un seul transfert de cette nature interviendra en 2006, celui des procédures d'ordonnancement des dépenses de fonctionnement des juridictions, qui sera désormais à la charge de la justice. Les deux ministères concernés conviennent du fait que **ce transfert de charges ne sera pas accompagné d'un transfert d'emplois.***

« Le ministère de la justice évoque 200 ETPT. La question est importante, compte tenu des problèmes spécifiques posés à la justice pour l'application de notre nouveau droit budgétaire.

« Le ministère de l'intérieur, pour justifier le défaut de transfert d'emplois, a fait valoir les nouvelles attributions des agents de préfecture dans le cadre de la mise en oeuvre de la LOLF. Celles-ci seront en effet prestataires de plusieurs ministères et assureront pour leur compte l'engagement et le suivi des dépenses de leurs unités opérationnelles. Cela devrait concerner au moins dix programmes. En outre, les préfets devront élaborer un avis sur les projets de budget de chaque service déconcentré et suivre la mise en oeuvre des actions, la réalisation des objectifs et l'exécution des dépenses de ces services ».

Au regard des éléments ainsi révélés par l'examen des dispositions du projet de loi de finances pour 2006, notre collègue Henri de Raincourt, rapporteur spécial des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », a annoncé qu'il veillerait à la bonne utilisation des crédits de fonctionnement des préfectures :

« J'ai donc finalement estimé que, du moins cette année, la situation devait rester en l'état, à charge pour moi de veiller attentivement, lors de l'exécution de la loi de finances pour 2006, à la bonne utilisation qui sera faite des moyens ainsi maintenus ».

En conséquence, dans un courrier en date du 25 janvier 2006 adressé à M. Nicolas Sarkozy, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, notre collègue Henri de Raincourt a fait savoir qu'il avait décidé, en sa qualité de rapporteur spécial pour la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », d'engager un contrôle budgétaire relatif aux dépenses de fonctionnement des préfectures et sous-préfectures, en application des dispositions de l'article 57 de la LOLF.

B. UN « CHAÎNAGE VERTUEUX » AVEC L'EXAMEN DU PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT ET LE DÉBAT D'ORIENTATION BUDGÉTAIRE

1. De nouveaux enjeux lors de l'examen du projet de loi de règlement

La mise en œuvre de la LOLF conduit à revaloriser la **loi de règlement, appelée à devenir le « moment de vérité budgétaire »** en comparant les données prévisionnelles de la loi de finances initiale et les résultats atteints en loi de règlement. A cet égard, deux questions devraient plus particulièrement retenir l'attention de votre commission des finances lors de l'examen du projet de loi de règlement :

- d'une part, **quel usage aura-t-il été fait de la fongibilité asymétrique** des crédits au sein d'un programme : quels redéploiements auront été opérés par rapport à la répartition, indicative, des crédits par actions au sein du programme ?

- d'autre part, **les résultats mesurés dans** les rapports annuels de performance (**RAP**), annexés au projet de loi de règlement, **seront-ils cohérents avec les prévisions** figurant dans les projets annuels de performance (**PAP**), annexés au projet de loi de finances initiale ? Les écarts ne seront-ils pas de nature à justifier des redéploiements de crédits lors de l'examen du projet de loi de finances initiale de l'année suivante, compte tenu des règles susceptibles d'être définies dès le débat d'orientation budgétaire ?

S'il faudra attendre le printemps 2007 pour l'examen du projet de loi de règlement pour 2006, correspondant au premier budget entièrement voté « en mode LOLF », **un certain nombre de règles nouvelles méritent déjà d'être envisagées pour l'examen du projet de loi de règlement pour 2005¹, lequel doit être déposé avant le 1^{er} juin 2006².**

¹ Les lois de finances (initiale et rectificative) pour 2005 ont conservé l'ancienne nomenclature budgétaire par ministères et par titres, ne permettant ainsi pas de comparaison directe avec les crédits des missions qui figureront dans le projet de loi de finances initiale pour 2007. En revanche, les avant-projets annuels de performance (« pré-PAP ») annexés au projet de loi de finances pour 2005 devraient d'ores et déjà permettre de tirer des premières conclusions concernant la mesure de la performance, sous cette réserve que très peu d'indicateurs de performance étaient renseignés dans les « pré-PAP » et que les choix finalement retenus dans le projet de loi de finances initiale pour 2006 concernent la nouvelle nomenclature budgétaire ainsi qu'une autre liste d'objectifs et indicateurs de performance.

² En application des dispositions de l'article 46 de la LOLF, « le projet de loi de règlement, y compris les documents prévus à l'article 54 [à savoir, les annexes au projet de loi de règlement] et aux 4° et 5° de l'article 58 [à savoir, le rapport de la Cour des comptes sur les résultats de l'exécution budgétaire et la certification par la Cour des comptes, de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat] est déposé et distribué avant le 1er juin de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte ». Ces dispositions s'appliquent à compter du projet de loi de règlement pour l'année 2005, mais parmi les annexes visées à l'article 54 de la LOLF, n'est seul visé, pour l'exécution 2005, que le compte général de l'Etat.

2. Les nouvelles modalités d'examen du projet de loi de règlement

A l'automne 2005, **l'examen du projet de loi de règlement pour 2004 avait déjà permis d'accorder une place accrue au suivi de l'exécution budgétaire :**

- la date de la discussion en séance publique avait été avancée très en amont de l'examen du projet de loi de finances¹ ;

- il avait été organisé pendant une journée, sous la « houlette » des rapporteurs spéciaux et avec la participation active des rapporteurs pour avis, trois débats sectoriels en séance publique, en présence des ministres concernés², afin d'approfondir l'examen des crédits.

Ces efforts doivent être poursuivis lors de la discussion du projet de loi de règlement pour 2005, laquelle devrait être organisée pour la première fois au printemps 2006 compte tenu de l'avancement de la date de dépôt du projet de loi de règlement avant le 1^{er} juin de l'année suivant l'exécution budgétaire³.

A cette fin, les propositions soumises à votre commission des finances sont largement convergentes avec celles formulées par notre collègue Alain Lambert et notre collègue député Didier Migaud dans leur rapport remis au gouvernement en septembre 2005 sur la mise en œuvre de la LOLF (*cf. encadré ci-dessous*)⁴.

¹ Le projet de loi portant règlement définitif du budget pour 2004 a été examiné en séance publique au Sénat le 12 octobre 2005. Les années précédentes, les projets de loi de règlement pour 2003 et 2002 avaient été examinés par le Sénat respectivement le 10 novembre 2004 et le 27 octobre 2003.

² Etaient intervenus en séance MM. Philippe Douste-Blazy, ministre des affaires étrangères, Dominique Bussereau, ministre de l'agriculture et de la pêche, et Renaud Donnedieu de Vabres, ministre de la culture et de la communication.

³ Les années précédentes, le projet de loi de règlement devait être déposé avant le 30 juin de l'année suivant celle de l'exécution budgétaire. Sauf à inscrire l'examen du projet de loi de règlement à l'ordre du jour d'une éventuelle session extraordinaire, cette date de dépôt signifiait que l'examen du projet de loi de règlement n'intervenait, au plus tôt, qu'au début de la session ordinaire en octobre, souvent après que l'examen en séance publique du projet de loi de finances initiale eut commencé à l'Assemblée nationale.

⁴ Alain Lambert et Didier Migaud, « La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances. Réussir la LOLF, clé d'une gestion publique efficace et responsable », rapport au gouvernement, septembre 2005.

**Les propositions de nos collègues Alain Lambert et Didier Migaud
pour revaloriser la loi de règlement :
une large convergence avec les convictions de votre commission des finances**

« Le Parlement doit (...) s'emparer d'un dispositif où le compte-rendu est une clef de voûte du principe de responsabilité. Il est l'autorité budgétaire suprême, puisque c'est par son vote que sont autorisées la perception des ressources publiques et la réalisation des dépenses de l'Etat ; il lui revient de « boucler la boucle » en accordant une attention soutenue aux résultats et aux comptes.

« Le moment privilégié de ce contrôle est l'examen du projet de loi de règlement, dont la revalorisation, souvent évoquée comme une conséquence logique et souhaitable de la LOLF, doit devenir une réalité. A cette fin, la mission formule deux recommandations pratiques :

« - **il convient de réserver une durée substantielle (par exemple une semaine) à l'examen de ce texte en séance publique** et de renforcer la substance des travaux préparatoires en commission ;

« En effet, le gouvernement devra rendre compte en détail de la façon dont l'exécution budgétaire a permis d'atteindre ou d'approcher les objectifs fixés à l'action publique : l'examen de la dépense et de la gestion des crédits sera couplé à celui des rapports de performance ; les documents d'exécution seront comparés aux documents de prévision. « Le débat sur le projet de loi de règlement a donc vocation à sortir du cercle étroit dans lequel il est confiné aujourd'hui, autour du seul ministre chargé du budget. Pour assumer pleinement leur responsabilité collégiale, les ministres devront rendre compte eux-mêmes de la gestion de leurs programmes et de la fiabilité des résultats affichés. L'audition de tous les ministres devrait être plus largement mise en œuvre et leur participation à la séance publique doit devenir la règle – nonobstant la capacité du gouvernement à déterminer librement la façon dont il est représenté.

« Pour leur part, les commissions des finances pourraient procéder à un examen exhaustif des programmes, éclairé par des « rapports d'exécution » établis par les rapporteurs spéciaux, qui seraient constitutifs d'une procédure de contrôle systématique de l'exécution budgétaire. Il serait également très souhaitable que les commissions sectorielles, jusqu'ici absentes de l'examen du projet de loi de règlement, à l'exception de celle de la défense à l'Assemblée nationale, apportent leur contribution comme elles le font pour l'examen du projet de loi de finances de l'année.

« La discussion du projet de loi de règlement ne peut se contenter d'un survol des grandes masses budgétaires, mais doit répondre directement aux lois de finances intervenues durant l'année écoulée et permettre de rendre compte des écarts constatés entre budgétisation initiale et exécution, comme des résultats obtenus, programme par programme. S'il paraît difficile de prévoir une homothétie parfaite entre les discussions du projet de loi de finances et du projet de loi de règlement, il n'en demeure pas moins que l'architecture globale des débats en séance publique devrait être organisée autour des missions et que leur contenu devrait porter sur l'exécution des programmes : le programme est le lieu où s'inscrit la responsabilité du ministre - et celui-ci doit donc être directement sollicité – mais le débat ne doit pas pour autant être confisqué par une logique ministérielle.

« - **le calendrier parlementaire doit tenir compte de l'importance nouvelle donnée au contrôle de l'exécution**

« Le calendrier budgétaire est encadré par des dispositions organiques suffisamment souples pour que la pratique permette de renforcer le « chaînage vertueux » instauré par l'article 41 de la LOLF. Deux éléments doivent être notés plus particulièrement : le projet de loi de règlement est déposé et distribué avant le 1^{er} juin, accompagné notamment de la certification des comptes de l'Etat par la Cour des comptes ; le rapport du Gouvernement sur l'évolution de l'économie nationale et les orientations des finances publiques, qui peut donner lieu à un « débat d'orientation budgétaire » devant les assemblées, est déposé au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, soit avant le 30 juin ».

Source : Alain Lambert et Didier Migaud, « La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances. Réussir la LOLF, clé d'une gestion publique efficace et responsable », rapport au gouvernement, septembre 2005, citations p. 43 et 44

La revalorisation de la loi de règlement implique des adaptations de forme et de fond.

D'un point de vue formel, la place nouvelle accordée au projet de loi de règlement dans les travaux du Parlement doit se traduire dans l'ordre du jour : l'objectif à atteindre est **que la Conférence des présidents consacre une semaine à l'examen du projet de loi de règlement**, afin de permettre l'organisation de débats sectoriels sur les crédits de l'ensemble des ministères. Participeraient à ces débats le ministre, le (ou les) rapporteurs spéciaux et les rapporteurs pour avis, ainsi que les orateurs des différents groupes.

Ces **débats** en séance publique seront d'autant plus interactifs qu'ils auront été **précédés préalablement d'auditions des ministres gestionnaires effectuées par votre commission des finances. Ces auditions seraient ouvertes aux rapporteurs pour avis. La presse pourrait, par ailleurs, être présente.** Concernant potentiellement l'ensemble des ministres de plein exercice, voire des autres membres du gouvernement, elles devraient être plus particulièrement approfondies dans l'hypothèse où les contraintes de l'ordre du jour ne permettraient pas d'examiner le projet de loi de règlement pendant une semaine en séance publique.

Proposition n° 6 : consacrer une semaine en séance publique à l'examen du projet de loi de règlement, préparé par des auditions des ministres gestionnaires.

Sur le fond, il conviendrait d'adapter le contenu du rapport sur le projet de loi de règlement. Il est proposé à votre commission des finances de généraliser le principe de l'examen des crédits sectoriels. Dès cette année, le rapport sur le projet de loi de règlement pourrait comporter des **éléments détaillés de l'exécution budgétaire en 2005 ministère par ministère (puis, à partir de 2006, mission par mission)**, sur le modèle du premier rapport de votre commission des finances sur un projet de décret d'avance¹.

Ces travaux seraient naturellement à conduire en étroite concertation avec les rapporteurs spéciaux, lesquels pourraient intervenir en séance.

Proposition n° 7 : inclure des éléments d'analyse des crédits détaillés par unité de vote (mission) dans le rapport sur le projet de loi de règlement.

¹ *Sénat, rapport d'information n° 252 (2005-2006).*

Des éléments d'information précis, nécessaires aux analyses mission par mission, pourraient prendre la forme de **questionnaires budgétaires « de printemps »**, symétriques aux questionnaires budgétaires adressés avant l'examen du projet de loi de finances initiale. Même si la LOLF ne prévoit pas expressément de tels questionnaires, le droit de communication défini à l'article 57 de la LOLF¹ offre la base juridique nécessaire pour obtenir ces informations auprès du gouvernement.

Une **association encore plus étroite avec la Cour des comptes**, laquelle remettra quatre rapports sur l'exécution budgétaire (deux sur le projet de loi de règlement et des comptes associés, en vue du débat d'orientation budgétaire et concernant la certification des comptes), contribuerait également à renforcer l'information du Parlement, selon des modalités à définir avec la Cour des comptes².

3. L'organisation du débat d'orientation budgétaire immédiatement après la discussion du projet de loi de règlement

Conformément au principe d'un « chaînage vertueux » entre les résultats de l'exécution budgétaire et la préparation de la prochaine loi de finances, il conviendrait **que le débat d'orientation budgétaire (DOB) suive immédiatement l'examen du projet de loi de règlement.**

Dans ce cadre, le DOB doit être l'occasion de mener un débat sur l'ensemble des finances publiques. A cette fin, il conviendrait d'**étendre l'objet du DOB à l'ensemble des prélèvements** : la fiscalité de l'Etat, mais aussi la fiscalité locale et le financement de la sécurité sociale, qui relèvent également du champ des prélèvements obligatoires. Dans ce cadre, votre commission des finances entend mener cet exercice en étroite coopération avec nos collègues de la commission des affaires sociales.

¹ Les deux premiers alinéas de l'article 57 de la LOLF disposent :

« Les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques. Cette mission est confiée à leur président, à leur rapporteur général ainsi que, dans leurs domaines d'attributions, à leurs rapporteurs spéciaux et chaque année, pour un objet et une durée déterminés, à un ou plusieurs membres d'une de ces commissions obligatoirement désignés par elle à cet effet. A cet effet, ils procèdent à toutes investigations sur pièces et sur place, et à toutes auditions qu'ils jugent utiles.

« **Tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat et du respect du secret de l'instruction et du secret médical, doivent leur être fournis** ».

² A cette fin, M. Philippe Séguin, Premier président de la Cour des comptes, a été auditionné par votre commission des finances le 5 avril 2006, et sera à nouveau auditionné le 30 mai prochain sur les deux rapports de la Cour des comptes concernant l'exécution 2005 et les comptes associés.

Proposition n° 8 : organiser le débat d'orientation budgétaire, élargi à l'ensemble des prélèvements, immédiatement après l'examen du projet de loi de règlement.

En outre, l'article 48 de la LOLF prévoit que le DOB soit l'occasion de débattre des modifications éventuelles de la maquette budgétaire et, plus généralement, du contenu des informations transmises au Parlement lors du dépôt du projet de loi de finances. Il serait ainsi souhaitable de **concentrer les débats sur la maquette budgétaire lors de la discussion du projet de loi de règlement puis du DOB**, afin que les observations du Parlement puissent être prises en compte en amont du dépôt du projet de loi de finances initiale.

Proposition n° 9 : concentrer les débats sur la maquette budgétaire lors de la discussion du projet de loi de règlement puis du débat d'orientation budgétaire.

C. QUELQUES AMÉNAGEMENTS À ENVISAGER POUR LES PROCHAINES DISCUSSIONS BUDGÉTAIRES

1. La décision du Conseil constitutionnel sur la loi de finances pour 2006 : un satisfecit global mais quelques conséquences à tirer pour le projet de loi de finances pour 2007

Première à être rendue sous l'empire de la LOLF, la décision du Conseil constitutionnel du 29 décembre 2005 sur la loi de finances pour 2006¹ a pointé des aménagements à apporter dans le cadre des prochaines discussions budgétaires. Portant sur la mise en œuvre de la LOLF, elle a apporté des précisions concernant les indicateurs de performance, la nomenclature budgétaire, les comptes d'affectation spéciale ainsi que les modalités d'utilisation des surplus de recettes.

a) Indicateurs de performance : quelques retards ou déficiences à corriger pour le projet de loi de finances pour 2007

A l'appui de leur requête, les parlementaires faisaient valoir que le nombre d'indicateurs de performance non renseignés dans les documents budgétaires transmis au Parlement remettaient en cause la qualité de l'autorisation parlementaire.

L'article 51 de la LOLF énumère et définit les documents devant être joints depuis le 1^{er} janvier 2005 au projet de loi de finances de l'année. Parmi ces documents, les « projets annuels de performance » présentent les objectifs

¹ *Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005 sur la loi de finances pour 2006.*

associés aux crédits des différents programmes et permettent de mesurer au moyen d'indicateurs précis l'efficacité de la dépense publique.

En l'espèce, le Conseil constitutionnel a estimé qu'il n'était pas établi « *que les indicateurs de performance associés à la loi de finances pour 2006 soient entachés d'un défaut de sincérité* » et « *que, si quelques retards ou déficiences ont pu être constatés et devront être corrigés à l'avenir, ils ne sont, ni par leur nombre, ni par leur ampleur, de nature à remettre en cause la régularité d'ensemble de la procédure législative* ».

Votre commission des finances veillera donc à ce que de tels retards ou déficiences ne se reproduisent pas dans la procédure d'adoption du projet de loi de finances pour 2007.

b) Nomenclature budgétaire : l'affirmation des compétences du gouvernement pour la définition des missions et la prohibition des missions mono-programmes

Les requérants soutenaient que la mission « Ecologie et développement durable » ne respectait pas les règles de spécialisation de crédits prévues par l'article 7 de la LOLF. De nombreux crédits figurant dans d'autres missions mais contribuant activement à la sauvegarde de l'environnement et du développement durable devaient en effet, selon eux, être rattachés à la mission « Ecologie et développement durable ».

Le Conseil constitutionnel a jugé, à cette occasion, que la **définition des missions est une compétence gouvernementale** et qu'il appartient donc au gouvernement de tracer le périmètre des différentes missions en fonction des politiques publiques mises en œuvre, comme de choisir de constituer ces missions à partir des crédits d'un seul ou de plusieurs ministères. La délimitation du périmètre est néanmoins soumise à un contrôle minimum du Conseil constitutionnel en cas d'erreur manifeste d'appréciation.

Cette compétence du gouvernement n'exclut néanmoins pas, bien évidemment, la légitimité du Parlement à exprimer un avis sur la définition des missions qui lui sont soumises.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel, amené à examiner le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'Etat », s'est prononcé dans le sens d'une prohibition des missions mono-programmes.

Les requérants formulaient en effet à l'encontre de ce compte une critique tenant à sa structure : mission comportant un programme unique. Si le Conseil constitutionnel reconnaît qu'en l'état de la LOLF les comptes spéciaux ne doivent pas se limiter à un programme unique, il considère toutefois que « *la présentation du compte d'affectation spéciale critiqué et des autres missions mono-programmes* » s'inscrit dans le cadre de la mise en place d'une nouvelle nomenclature budgétaire » qui « *pourra n'être effective qu'à compter de l'année 2007* ».

En prohibant les missions mono-programmes, le Conseil constitutionnel a rejoint la position réaffirmée à plusieurs reprises par votre commission des finances, et notamment dans son rapport relatif à « *La nouvelle architecture des lois de finances* »¹, de supprimer les missions mono-programmes, qui ne sont conformes ni à l'esprit, ni à la lettre de la LOLF.

Ainsi, il conviendra de mettre en conformité les missions mono-programmes, telles que le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'Etat », et les nouvelles règles organiques dans le cadre du projet de loi de finances pour 2007.

c) Les comptes d'affectation spéciale : une limitation de la dérogation au principe de non affectation des recettes aux dépenses plus restrictive que sous l'empire de l'ordonnance organique de 1959

Le Conseil constitutionnel a été saisi par les requérants de l'examen du **compte d'affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route »**. Ce compte retraçait, en recettes, une fraction du produit des amendes perçues par la voie de systèmes automatiques de contrôle et sanction, dans la limite de 140 millions d'euros, et, en dépenses, notamment le coût de la compensation financière versée aux établissements de crédit au titre des prêts souscrits par des personnes âgées de 16 à 25 ans en vue du financement de leur formation à la conduite et à la sécurité routière.

Les recettes de ce compte ne présentant aucune relation directe avec la dépense consistant à alléger le coût du financement par emprunt du permis de conduire pour les jeunes, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution ces dispositions.

Le Conseil constitutionnel a ainsi tiré les conclusions de l'article 21 de la LOLF aux termes duquel le législateur organique a entendu limiter les possibilités de dérogation à la règle de non-affectation des recettes au sein du budget de l'Etat en imposant une **relation directe** entre les recettes et les dépenses concernées. Par ses dispositions cet article restreint les dérogations au principe d'universalité budgétaire jusque là permises par l'ordonnance organique de 1959 qui se bornait à indiquer que les comptes d'affectation spéciale retracent des opérations financées au moyen de ressources particulières.

d) Les modalités d'utilisation des surplus de recettes

Alors que, aux termes de l'article d'équilibre² de la loi de finances pour 2006, les éventuels surplus sont utilisés dans leur totalité pour réduire le déficit budgétaire, le dernier alinéa de l'article précité disposait que les

¹ Sénat, rapport d'information n° 292 (2003-2004).

² Article 66 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

éventuels surplus de recettes des impositions de toute nature portant sur les produits pétroliers pouvaient être utilisés pour financer des dépenses.

Considérant que le législateur ne doit pas opérer de distinction suivant les catégories de recettes dont proviennent les surplus à affecter, le Conseil constitutionnel a jugé qu'il y avait lieu de déclarer d'office contraire à la Constitution cet alinéa du projet de loi de finances.

Il s'ensuit que les modalités d'utilisation des surplus de recettes fiscales ne peuvent être que générales et ne doivent pas s'appuyer sur une distinction entre les catégories de recettes.

2. Inclure les crédits des programmes dans l'Etat B annexé au projet de loi de finances

L'Etat B annexé au projet de loi de finances récapitule les crédits des missions du budget général, des budgets annexes, des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Comme dans l'ancienne nomenclature budgétaire, l'Etat B est détaillé par unité de vote, c'est-à-dire par mission. La LOLF n'impose pas de présentation de l'Etat B par mission et par programme, ce qui n'a toutefois pas été sans difficulté pour l'exercice et le suivi des amendements parlementaires opérant des redéploiements entre crédits des programmes d'une même mission.

En effet, s'agissant de l'examen des crédits par le Sénat (et ultérieurement par la commission mixte paritaire), les informations figurant dans le projet de loi de finances s'avéraient insuffisantes pour permettre l'exercice effectif du droit d'amendement portant sur les programmes tels que modifiés respectivement par l'Assemblée nationale puis le Sénat, dans la mesure où **les nouveaux bleus budgétaires, développant les missions par programmes, n'étaient évidemment pas actualisés après le vote de nos collègues députés, ni après celui de nos collègues sénateurs.**

Cette situation regrettable avait été signalée, via votre commission des finances, dès le printemps au cabinet du ministre chargé du budget par le groupe de travail *ad hoc* constitué au Sénat.

Il fut convenu avec l'Assemblée nationale, pour pallier les désagréments liés à cette insuffisance des documents budgétaires, la transmission d'un document *sui generis* récapitulatif, pour chaque mission, les crédits des programmes adoptés par les députés.

Ce document fut transmis le 24 novembre et mis en ligne sur les sites Internet et intranet du Sénat, et adressé aux groupes politiques ainsi qu'aux six commissions permanentes dès le 25 novembre.

Les missions développées par programmes, issues des votes du Sénat furent également mises en ligne à l'issue du vote du projet de loi de finances par le Sénat le 13 décembre.

La commission mixte paritaire s'est elle aussi heurtée aux inconvénients des lacunes d'un Etat B non développé par programmes. Elle n'eut d'autres choix, pour les missions auxquelles elle entendait apporter des modifications, que de faire figurer, dans son rapport même, les différents tableaux des missions concernées, développées par programme.

En définitive, la publicité de l'état exact des crédits, programme par programme, ne fut assurée, aux différentes étapes de la discussion budgétaire, que par le site Internet du Sénat.

Votre commission des finances considère qu'il conviendrait, pour permettre un meilleur exercice du droit d'amendement parlementaire sur les crédits, que l'Etat B annexé au projet de loi de finances puisse désormais être développé par programmes et que les modifications apportées par l'Assemblée nationale aux programmes soient intégrées et apparaissent explicitement dans la transmission.

Proposition n° 10 : inclure les crédits de programme dans l'Etat B après demande, par courrier en ce sens, de votre président.

3. Aménager les conditions d'examen budgétaire en commission et en séance publique

Les conditions d'examen du projet de loi de finances pour 2006 font apparaître plusieurs pistes d'amélioration du calendrier de la procédure budgétaire, tant en commission qu'en séance publique.

S'agissant des travaux de votre commission des finances, la nette augmentation du nombre d'amendements adoptés sur les crédits des missions et les articles rattachés était une conséquence attendue et souhaitée de la réforme budgétaire. Elle a toutefois pour corollaire que **les missions et les articles rattachés, aujourd'hui examinés par les rapporteurs spéciaux sur la base du projet de loi de finances initiale, sont de plus en plus souvent modifiés par l'Assemblée nationale.** Pour pallier cette difficulté, il faudrait tendre à ce que l'examen des crédits des missions en commission des finances ait lieu à une date postérieure au vote par l'Assemblée nationale.

Proposition n° 11 : dans la mesure du possible, examiner les crédits des missions en commission des finances après leur vote à l'Assemblée nationale.

Par ailleurs, la préparation des travaux de la commission mixte paritaire (CMP) serait améliorée si le Sénat disposait d'un délai suffisant, qui ne saurait être inférieur à 48 heures, entre la fin de la première lecture au Sénat

et la réunion de la commission mixte paritaire, tout en tenant compte des contraintes du calendrier parlementaire liées à l'examen du projet de loi de finances rectificative de fin d'année.

Proposition n° 12 : augmenter autant que possible le délai entre la fin de la première lecture et la réunion de la commission mixte paritaire.

4. Mieux délimiter le champ des différentes catégories de lois

La présence de mesures fiscales dans les autres projets de loi remet en cause le principe de définition de l'équilibre budgétaire en loi de finances¹. Votre commission des finances doit être vigilante pour prévenir une telle dérive, susceptible de donner lieu à des **censures par le Conseil constitutionnel** au regard, plus généralement, de la méconnaissance des domaines des différentes catégories de lois (lois de finances, lois de financement de la sécurité sociale, autres lois ou lois dites « ordinaires »).

Cette situation a été dénoncée à plusieurs reprises par votre commission des finances, notamment par notre collègue Auguste Cazalet, rapporteur pour avis au nom de votre commission des finances sur le projet de loi en faveur des petites et moyennes entreprises :

« Votre commission des finances ayant exprimé au cours de la discussion du projet de loi de finances pour 2005 de fortes réticences quant à l'intervention de mesures fiscales dans des projets de loi simples, en dehors du cadre de la discussion budgétaire, elle a étudié avec attention l'impact des mesures fiscales du présent projet de loi sur le budget de l'Etat. Elle a obtenu des chiffrages de la part du gouvernement, sur certains des articles, qu'elle a souhaité approfondir.

« [Concernant le présent projet de loi] aucune disposition fiscale ne devrait avoir d'impact budgétaire en 2005. A compter de 2006 en revanche, le « paquet fiscal » contenu dans le présent projet de loi serait de l'ordre de 200 millions d'euros »².

Proposition n° 13 : mieux délimiter les domaines respectifs des lois de finances, des lois de financement de la sécurité sociale et des lois ordinaires.

¹ La fiscalité est toutefois un domaine partagé, comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 91-298 DC du 24 juillet 1991 sur la loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier :

« Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ces textes que les dispositions fiscales ne sont pas au nombre de celles qui sont réservées à la compétence exclusive des lois de finances et qu'elles peuvent figurer aussi bien dans un texte de loi présentant ce caractère que dans un texte législatif qui en est dépourvu ; qu'il n'y a pas lieu à cet égard de distinguer selon que les dispositions en cause affectent ou non l'exécution du budget de l'exercice en cours ».

² Sénat, rapport pour avis n° 363 (2004-2005), p. 6.

5. Compléter les procédures de contrôle de l'exécution budgétaire

Corrélativement aux conditions d'amélioration de l'examen des projets de loi de finances et à une délimitation stricte des différentes catégories de lois, votre commission des finances doit veiller à mettre en place des procédures efficaces de contrôle budgétaire tout au long de l'année, afin qu'il devienne, selon l'heureuse formule du président Christian Poncelet, la « *seconde nature du Parlement* ». Cela concerne plus particulièrement :

- les avis sur les projets de décret d'avance, d'une part ;
- les actes et décisions communiqués aux rapporteurs spéciaux sur les budgets les concernant, d'autre part.

a) Préciser la procédure de consultation pour avis sur les projets de décret d'avance

En phase d'exécution budgétaire, la LOLF prévoit la consultation des commissions permanentes sur les mouvements de crédits, comme le rappelle l'encadré ci-dessous.

L'information des commissions permanentes sur les mouvements de crédits (hors décrets d'avance)

Les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat et les autres commissions concernées sont informées :

- des virements de crédits, lesquels tendent à modifier la répartition des crédits entre les programmes d'un même ministère dans la limite de 2 % des crédits de chacun des programmes ;
- des transferts de crédits, lesquels correspondent à des mouvements de crédits pris pour les besoins d'une meilleure gestion sans modifier l'objet de la dépense ;
- des annulations de crédits, susceptibles désormais d'être décidées pour prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire.

Par ailleurs, les **seules** commissions des finances sont informées des dépassements de crédits évaluatifs.

La LOLF prévoit une consultation expresse pour les décrets d'avance.

Les décrets d'avance correspondent à des ouvertures de crédits en cas d'urgence (dans la limite de 1 % des crédits ouverts en loi de finances initiale), gagées par des annulations de crédits ou la constatation de recettes supplémentaires.

Aux termes de l'article 13 de la LOLF, « *la commission chargée des finances de chaque assemblée fait connaître son avis au Premier ministre dans un délai de sept jours à compter de la notification qui lui a été faite du projet*

de décret. La signature du décret ne peut intervenir qu'après réception des avis de ces commissions ou, à défaut, après l'expiration du délai susmentionné ».

Les décrets d'avance font l'objet d'une ratification dans la plus prochaine loi de finances afférente à l'année en cours (en pratique, une loi de finances rectificative, même si l'hypothèse d'une ratification en loi de règlement est théoriquement envisageable).

Dans ce cadre, **votre commission des finances s'est pour la première fois prononcée** le 14 mars 2006 – dans le délai de sept jours fixé par la LOLF – **sur un projet de décret d'avance**. Ce décret d'avance portait sur un montant de 140,82 millions d'euros pour faire face à l'épidémie de chikungunya et à l'épizootie de grippe aviaire. Eu égard à l'importance d'une telle procédure, votre commission des finances a publié ses observations sous forme d'un rapport d'information¹.

Toutefois, entre 1999 et 2005, un à cinq décrets d'avance ont été pris chaque année : il faut donc **prévoir le cas où la commission des finances aurait à se prononcer en dehors des périodes de session ou pendant la suspension des travaux parlementaires**.

Dans l'hypothèse d'une telle impossibilité de réunir la commission des finances, **un projet d'avis, base d'un rapport d'information, serait établi sous la responsabilité du rapporteur général** ou, en son absence, du président de la commission. Ce projet d'avis serait alors **communiqué à l'ensemble des commissaires par tout moyen disponible** (lettre, courriel, fax). **Les commissaires disposeraient d'un délai de 48 heures** pour faire part de leurs observations, afin de respecter le délai impératif de sept jours fixé par l'article 13 de la LOLF².

Proposition n° 14 : en cas de consultation sur un projet de décret d'avance en dehors des périodes de session ou pendant la suspension des travaux parlementaires, établir un projet d'avis, base d'un rapport d'information, sous la responsabilité du rapporteur général ou, en son absence, du président de la commission. Ce projet d'avis serait communiqué préalablement à l'ensemble des commissaires par tous moyens disponibles.

¹ Sénat, rapport d'information n° 252 (2005-2006).

² Cela suppose bien évidemment que votre commission ait été alertée, en amont, par le gouvernement, eu égard à la brièveté du délai dans lequel elle doit rendre son avis.

b) L'accès direct des rapporteurs spéciaux à tous les actes et décisions modifiant les budgets les concernant

La responsabilité première du suivi de l'exécution budgétaire, particulièrement en cas de modification des crédits, incombe aux rapporteurs spéciaux. Encore faut-il qu'ils aient connaissance de ces modifications.

En conséquence, et conformément à l'esprit, sinon à la lettre, des dispositions de l'article 57 de la LOLF précité, les rapporteurs spéciaux doivent avoir régulièrement et directement accès à tous les actes et décisions concernant leurs budgets, sans avoir à demander expressément la communication de ces documents administratifs.

Proposition n° 15 : garantir aux rapporteurs spéciaux l'accès direct et régulier à tous les actes et décisions concernant leurs budgets, sans qu'ils aient à demander expressément la communication de ces documents administratifs.

CONCLUSION

Les conditions d'examen du premier projet de loi de finances pour 2006 se sont incontestablement soldées par une réussite : l'émergence d'un vrai pouvoir d'arbitrage parlementaire au cours de débats plus dynamiques, tout en respectant les délais constitutionnels, atteste que la LOLF contribue efficacement à la revalorisation de l'institution parlementaire et au rééquilibrage des pouvoirs législatif et exécutif, dans le respect des principes de la V^{ème} République.

Des marges de progrès restent toutefois à accomplir. Conformément à « l'esprit de la LOLF », il convient **que le gouvernement accepte le rôle nouveau auquel prétend le Parlement en matière budgétaire**, qu'il s'agisse des modifications des crédits des missions ou de sa légitimité à modifier la nomenclature budgétaire. Il faut également **que le Parlement dispose de tous les moyens nécessaires à l'examen efficace des dépenses publiques**, par l'inscription des crédits des programmes dans l'Etat B annexé, par la communication directe aux rapporteurs spéciaux de tous les documents administratifs tendant à modifier les crédits des missions relevant de leur champ de compétences, et par la garantie pour les commissions des finances de disposer d'un délai suffisant pour préparer la commission mixte paritaire dans des conditions acceptables. Il convient également **que la période budgétaire** – au sens du délai constitutionnel de vingt jours dont dispose le Sénat – **soit effectivement consacrée à l'examen du seul projet de loi de finances initiale.**

A maints égards, **la loi de règlement pour 2006 constituera le moment de vérité du passage ou non d'une logique de moyens à une logique de résultats.** Le succès de cette étape, qui doit être préparée dès cette année en définissant les conditions d'examen du projet de loi de règlement pour 2005, dépendra largement de la volonté, ou non, d'accorder toute sa place au débat sur l'exécution budgétaire. Votre commission est convaincue qu'**une semaine de l'ordre du jour de la séance publique doit être consacrée au projet de loi de règlement et au débat d'orientation budgétaire**, en présence de l'ensemble des ministres de plein exercice. Le débat budgétaire ne saurait être l'affaire du seul ministre délégué au budget et devra, à l'image de la discussion du projet de loi de finances initiale, associer le plus grand nombre possible de « ministres gestionnaires »

Le succès de la réforme budgétaire implique d'abord d'impulser le changement au plus près du terrain. A cette fin, votre commission des finances juge essentielle de porter son attention sur la déclinaison des programmes en budgets opérationnels de programme et en unités opérationnelles. Si à l'occasion de son récent séminaire de travail tenu dans la Creuse les 3 et 4 avril 2006, votre commission des finances a apprécié l'implication des agents des services déconcentrés de l'Etat pour mettre en œuvre la réforme budgétaire, elle a relevé des retards préjudiciables dans le

domaine comptable et observé l'hétérogénéité des choix retenus pour définir l'échelon territorial pertinent. Elle a pu également pointer les risques de dérive vers une « bureaucratie lolfiennne ».

Aussi votre commission des finances exprime-t-elle sa **conviction que la réforme budgétaire doit être conduite avec, par et pour les agents publics, au service d'un intérêt général partagé : améliorer la lisibilité et l'efficacité de la dépense publique.**

ANNEXES STATISTIQUES :
AMENDEMENTS SUR LES CRÉDITS DES MISSIONS DU
PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2006

Annexe 1
DURÉE DE LA DISCUSSION DES MISSIONS ET DES AMENDEMENTS SUR LES MISSIONS

(en heures)

Date de discussion	Mission	Temps prévu	Temps effectif	Dépassement	Crédits de la mission			Articles rattachés			Durée crédits et articles
					Amdts déposés	Amdts examinés	Amdts adoptés	Amdts déposés	Amdts examinés	Amdts adoptés	
Jeudi 1er décembre	Recherche et enseignement supérieur	04:00	04:00	+ 00:00	5	5	2	1	1	1	01:30
	Enseignement scolaire	03:00	06:38	+ 03:38	17	17	5	3	3	1	03:15
Vendredi 2 décembre	Sous-total	07:00	10:38	+ 03:38	22	22	7	4	4	2	04:45
	Sport, jeunesse et vie associative	02:00	01:40	- 00:20	1	1	1	-	-	-	00:12
	Travail et emploi	02:30	02:18	- 00:12	2	2	2	1	1	-	00:34
	Ville et logement	03:30	02:20	- 01:10	3	3	3	1	1	1	00:29
	Solidarité et intégration	01:30	01:52	+ 00:22	1	1	1	5	5	-	00:30
	Santé	02:00	01:55	- 00:05	4	4	3	-	-	-	00:30
	Sous-total	11:30	10:05	- 01:25	11	11	10	7	7	1	02:15
Samedi 3 décembre	Conseil et contrôle de l'Etat	01:00	00:38	- 00:22	-	-	-	-	-	-	00:14
	Pouvoirs publics	00:30	00:16	- 00:14	-	-	-	-	-	-	00:01
	Direction de l'action du Gouvernement	01:00	00:46	- 00:14	6	6	2	1	1	1	00:18
	Budget annexe des Journaux officiels	00:15	00:06	- 00:09	-	-	-	-	-	-	00:01
	Développement et régulation économique	02:30	02:48	+ 00:18	2	2	2	7	6	6	00:51
	Engagements financiers de l'Etat	01:00	00:28	- 00:32	1	1	1	-	-	-	00:06
	Monnaies et médailles	00:15	00:13	- 00:02	-	-	-	-	-	-	00:01
	Gestion et contrôle des finances publiques	00:30	00:21	- 00:09	-	-	-	-	-	-	00:01
	Provisions	00:30	00:07	- 00:23	1	1	1	-	-	-	00:01
	Régimes sociaux et de retraite	01:00	01:43	+ 00:43	1	1	1	3	3	-	01:10
	Remboursements et dégrèvements	00:30	00:21	- 00:09	-	-	-	-	-	-	00:03
	Stratégie économique et pilotage des finances publiques	01:00	00:29	- 00:31	1	1	1	-	-	-	00:07
Ecologie et développement durable	02:30	04:02	+ 01:32	9	9	2	6	6	2	01:59	
Sous-total	12:30	12:18	- 00:12	21	21	10	17	16	9	04:53	

Annexe 2

PLF 2006 : INCIDENCE DES AMENDEMENTS D'ORIGINE SÉNATORIALE SUR LES CRÉDITS DES MISSIONS DU BUDGET GÉNÉRAL

Mission	Auteur (au nom de)	Programmes en diminution	Programmes en augmentation	Amendements annulés en deuxième délibération		Dont Titre 2
				Amendements annulés en CMP	Amendements adoptés définitivement	
Action extérieure de l'Etat	M. Gouteyron (com. des finances) ⁽¹⁾	Rayonnement culturel et scientifique	-323 000 000	323 000 000		
	M. Gouteyron (com. des finances)	Rayonnement culturel et scientifique	-600 000	600 000		
	M. Gouteyron (com. des finances)	Rayonnement culturel et scientifique	-1 300 000	1 300 000		
Agriculture	MM. Emorine, César et Cornu	Gestion durable de l'agricult., de la pêche et dévelop' rural	-2 500 000	2 500 000		
	M. Charasse (com. des finances)	Solidarité à l'égard des pays en développement	-600 000			
Aide publique au développement	M. Charasse	Solidarité à l'égard des pays en développement	---			
	M. Cornu (com. des affaires économiques)	Développement des entreprises	-294 792 879	294 792 879		14 136 879
Direction de l'action du gouvernement	Mme Gourault (commission des lois)	Coordination du travail gouvernemental	-47 540 294	47 540 294		22 561 546
Ecologie	M. Bizet (com. des affaires économiques) ⁽³⁾			1 000 000		
	M. Longuet (com. des finances)	Enseignement scolaire public du second degré	-5 000 000	5 000 000		5 000 000
Enseignement scolaire	Mme Létard, M. Vallet et Mme Férat	Enseignement scolaire public du second degré	-370 000	370 000		370 000
	MM. Adnot et Blin (com. des finances)	Vie étudiante	-5 000 000	5 000 000		
Recherche et enseignement supérieur						
Santé	M. Jégou (com. des finances) ⁽⁴⁾	Santé publique et prévention	-18 061 178	18 061 178		
	Mme Létard (com. des affaires sociales)	Dév' et amélioration de l'offre de logement	-1 000 000	1 000 000		
VILLE et logement						
TOTAL ADOPTÉ EN PREMIÈRE DÉLIBÉRATION			-699 764 351	700 164 351		42 068 425
TOTAL CONSERVÉ EN DEUXIÈME DÉLIBÉRATION			-399 971 472	400 371 472		27 931 546
TOTAL ADOPTÉ DÉFINITIVEMENT			-28 831 178	29 831 178		5 370 000

⁽¹⁾ Pour mémoire : un amendement identique de Mme Cerisier Ben Guiga au nom de la commission des affaires étrangères

⁽²⁾ Sous-amendement à un amendement du gouvernement, de conséquence à un amendement du même auteur

⁽³⁾ Pour mémoire : un amendement identique de Mmes Voynet, Blandin, Boumediene-Thiery et M. Dessard

⁽⁴⁾ Pour mémoire : un amendement identique de M. Milon au nom de la commission des affaires sociales

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le mercredi 12 avril 2006, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a entendu une communication de M. Jean Arthuis, président, sur la mise en œuvre de la LOLF.

Procédant à l'aide d'une vidéo-projection, **M. Jean Arthuis, président**, a rappelé que cette communication s'inscrivait dans le prolongement du séminaire de travail de la commission organisé à Guéret les 3 et 4 avril derniers. A cet égard, il a tenu à remercier M. Michel Moreigne pour l'excellence de son accueil dans la Creuse.

M. Jean Arthuis, président, s'est félicité que tous les sénateurs aient « joué le jeu » de la LOLF lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2006, qui avait été le premier à être entièrement discuté selon les nouvelles règles prévues par la LOLF.

Il a précisé l'importance de la concertation qui avait été conduite en amont de la discussion du projet de loi de finances pour 2006, au sein de la commission et en liaison étroite avec les cinq autres commissions permanentes, devant lesquelles il avait été entendu au printemps 2005. De façon plus générale, il a insisté sur la nécessité de coordonner les initiatives des commissions permanentes, afin de revaloriser pleinement le rôle du Parlement.

S'agissant des nouvelles modalités d'examen du projet de loi de finances au Sénat, il s'est félicité du respect du délai constitutionnel de vingt jours. Il a regretté, toutefois, qu'un autre projet de loi, celui portant engagement national pour le logement, ait été discuté au cours de la période budgétaire. Ainsi, il a proposé qu'à l'avenir, la Conférence des présidents n'inscrive que le projet de loi de finances initiale à l'ordre du jour au cours de la période d'examen budgétaire, à l'exception de tout autre texte.

Il a observé que deux nouveaux débats thématiques avaient été organisés, relatifs, respectivement, au plafond des emplois rémunérés par l'Etat et à la variation nette de la dette de l'Etat. Cependant, il a invité à conduire une réflexion sur le nombre et l'organisation des débats thématiques, en suggérant ainsi l'organisation d'un seul débat sur les finances locales pendant l'examen du projet de loi de finances.

Concernant l'examen des crédits des missions, il a souhaité poursuivre le rééquilibrage entre la durée des discussions générales et celle des amendements, au profit d'un débat davantage centré sur les modifications des crédits, à l'instar de ce qui s'était produit à l'automne dernier.

Il s'est réjoui que les rapports spéciaux aient été plus courts, en rappelant l'orientation retenue, lors du séminaire de travail de la commission

dans la Creuse, de poursuivre ce mouvement. Il a fixé l'objectif d'une nouvelle réduction de 20 % du nombre de pages des rapports spéciaux, faisant suite à une précédente diminution de 40 % enregistrée à l'automne dernier.

Enfin, il a suggéré la présence d'un fonctionnaire du service de la communication aux réunions de la commission relatives à l'examen du projet de loi de finances et du projet de loi de finances rectificative, afin que la communication s'opère en « temps réel » et que les communiqués de presse de la commission soient diffusés dans les tous meilleurs délais.

M. Jean Arthuis, président, a ensuite exposé les avancées permises par l'application des règles de la LOLF, en appelant à les prolonger.

Tout d'abord, il a souligné l'émergence d'un vrai pouvoir d'arbitrage parlementaire au regard du nombre d'amendements présentés : sur les crédits des missions, 85 amendements avaient été déposés en première délibération, dont 44 adoptés par le Sénat, au lieu de 12 amendements pour le projet de loi de finances pour 2005. Toutefois, il a regretté le bilan plus modeste à l'issue de la seconde délibération et des débats en commission mixte paritaire (CMP) : en première délibération, les 14 amendements d'origine sénatoriale, adoptés sur les crédits des missions du budget général, portaient sur 700 millions d'euros ; en seconde délibérations, 12 de ces 14 amendements avaient été confirmés et ne modifiaient plus que 400 millions d'euros de crédits ; enfin, seuls 8 de ces 12 amendements avaient été confirmés, à l'issue de la CMP, pour un montant de 30 millions d'euros.

Il a observé que le bilan était également modeste au regard des modifications de la nomenclature budgétaire et du plafond des emplois : le seul programme créé au Sénat à l'issue de la CMP, « Audiovisuel extérieur », provenait d'une initiative gouvernementale. Par ailleurs, 112 emplois publics avaient été supprimés par le Sénat.

M. Jean Arthuis, président, a ensuite dressé des perspectives d'amélioration dans l'organisation des débats budgétaires.

Il a suggéré d'inclure les crédits des programmes dans l'état B annexé à l'article retraçant, au sein du projet de loi de finances, les crédits du budget général. Puis il a souhaité que les crédits des missions soient examinés en commission après le vote en séance publique à l'Assemblée nationale afin de faciliter l'examen, par les rapporteurs spéciaux, des modifications qui y auraient été apportées. Il a également formulé le vœu d'accroître le délai entre la fin de la première lecture au Sénat et la réunion de la commission mixte paritaire, afin d'améliorer les conditions de préparation de cette dernière. Enfin, il a appelé à une meilleure délimitation des domaines respectifs des différentes catégories de lois : lois de finances, lois ordinaires comprenant trop souvent des dispositions fiscales, et lois de financement de la sécurité sociale.

Dans la continuité des travaux engagés lors de l'examen des projets de loi de finances, il a exprimé sa volonté que la discussion budgétaire s'inscrive dans un « chaînage vertueux », où la discussion, au printemps, du

projet de loi de règlement et le débat d'orientation budgétaire (DOB) préparent effectivement l'examen du projet de loi de finances initiale examinée à l'automne.

A cette fin, **M. Jean Arthuis, président**, a souhaité qu'au printemps 2006, une semaine puisse être consacrée à la discussion du projet de loi de règlement pour 2005. Par ailleurs, il a proposé de procéder à des auditions de ministres gestionnaires en salle Médicis ou en salle Clemenceau. Ces échanges, ouverts à la presse, auront pour objectif d'apporter davantage de spontanéité que les débats, de forme plus convenue, organisés en séance publique. Il a également suggéré que le rapport de la commission sur le projet de loi de règlement comporte des éléments détaillés de l'exécution budgétaire, mission par mission.

Puis il a souhaité que le DOB soit discuté immédiatement après le projet de loi de règlement : le champ du DOB pourrait, en outre, être étendu à l'ensemble des prélèvements, et non uniquement à la fiscalité de l'Etat, tandis que les débats sur la maquette budgétaire seraient concentrés lors de la discussion du DOB.

M. Jean Arthuis, président, a relevé l'importance d'opérer un suivi des travaux budgétaires tout au long de l'année. Il a ainsi cité l'exemple du contrôle qui serait conduit sur la flotte d'aviation de la sécurité civile par M. Claude Haut, rapporteur spécial de la mission « Sécurité civile », comme une illustration de la corrélation étroite entre l'examen des projets de loi de finances et le choix des thèmes de contrôle budgétaire.

Il a insisté, aussi, sur le suivi de la mise en œuvre des principales réformes budgétaires, en rappelant l'audition, organisée par la commission le 22 mars dernier, de M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, sur l'adossement du recouvrement de la redevance audiovisuelle à la taxe d'habitation.

Il a souhaité que les rapporteurs spéciaux aient accès à tous les actes et décisions sur les budgets relevant de leur domaine de compétences, sans avoir à les demander expressément, en application de l'article 57 de la LOLF qui leur attribuait des pouvoirs incontestés en ce domaine. Enfin, il a appelé à poursuivre la simplification des questionnaires budgétaires.

En conclusion, **M. Jean Arthuis, président**, a évoqué les travaux conduits par la commission lors de son séminaire tenu à Guéret pour signifier l'importance qui devait s'attacher à la déclinaison opérationnelle des missions et des programmes sur le terrain, au moment de la mise en place des budgets opérationnels de programme (BOP) et des unités opérationnelles (UO). Il s'est interrogé, notamment, sur le bien-fondé de procéder à l'engagement des dépenses des services déconcentrés de l'Etat en même temps qu'à leur paiement. De même, il a salué les travaux conduits par M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial de la mission « Action extérieure de l'Etat », sur le patrimoine immobilier du ministère des affaires étrangères : ce contrôle budgétaire témoignait, en effet, des nombreux enseignements qui pouvaient

être tirés d'un examen approfondi des conditions de mise en œuvre de la réforme budgétaire, sur le terrain.

Enfin, il a souligné que le succès dans l'application de la LOLF reposait sur la volonté et l'engagement politiques des parlementaires, représentants de la Nation. S'agissant des relations avec la Cour des comptes, dont il s'est plu à relever l'excellence, il a proposé que les souhaits des rapporteurs spéciaux quant aux enquêtes demandées à la Cour des comptes dans le cadre de l'article 58-2° de la LOLF lui soient communiqués dès septembre, soit en amont de la définition de son programme annuel de travail par la Cour des comptes. Il a, également, invité à de nouvelles demandes d'assistance à la Cour des comptes, conformément aux dispositions de l'article 58-1° de la LOLF, après que **M. Yann Gaillard** eut rappelé le succès de l'enquête qu'il avait conduite dans ce cadre, grâce à la pleine implication du magistrat de la Cour des comptes ayant travaillé à ses côtés.

In fine, **M. Jean Arthuis, président**, a souligné l'importance du suivi de l'exécution budgétaire, évoquant la publication d'un rapport d'information présentant, en application de l'article 13 de la LOLF, l'avis de la commission des finances sur le projet de décret d'avance destiné à faire face à l'épidémie de chikungunya et à l'épizootie de grippe aviaire. Il a demandé que la commission réfléchisse à la procédure qu'elle pourrait adopter, lorsqu'elle devrait exprimer son avis sur un projet de décret d'avance en dehors des périodes de session ou pendant la suspension des travaux parlementaires. Dans ce cas, il a proposé qu'un projet de rapport soit établi sous la responsabilité du rapporteur général, ou, en son absence, du président de la commission, lequel serait alors communiqué à l'ensemble des commissaires par tout moyen disponible (lettre, courriel, fax). Les membres de la commission disposeraient, alors, d'un délai de 48 heures pour faire part de leurs observations, afin de respecter le délai impératif de sept jours fixé par l'article 13 de la LOLF.

En tout état de cause, eu égard à la brièveté des délais, il a relevé que cela supposait que la commission soit bien informée, en amont, par le gouvernement de tout projet de décret d'avance.

En conséquence, il a proposé d'actualiser le « guide des bonnes pratiques du contrôle budgétaire » de la commission sur ces différents points avant de l'adresser à tous les membres de la commission, comme cela était désormais la « tradition ».

Un large débat s'est alors instauré.

M. Jean-Jacques Jégou a fait part de sa crainte que les difficultés potentielles liées à la mise en œuvre de la LOLF ne soient plus perçues par les agents de l'Etat que les bénéfices attendus de la réforme.

Par ailleurs, il s'est interrogé sur les conséquences sur le plafond des emplois rémunérés par l'Etat de l'annonce récente faite par M. Gilles de Robien, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, quant à l'embauche de 50.000 surveillants dans les écoles à la

prochaine rentrée scolaire. Il s'est demandé si ces emplois nouveaux pourraient être créés par redéploiement au sein des effectifs du ministère de l'éducation nationale.

M. Jean Arthuis, président, a répondu que le respect du principe de sincérité budgétaire, inhérent à la réforme budgétaire, devait s'appliquer à tous les ministères.

Par ailleurs, il a fait part des difficultés rencontrées par certains agents de l'Etat suite à la mise en place, parfois très tardive, des budgets opérationnels de programme.

M. Michel Charasse s'est vivement inquiété des conditions d'application de la réforme budgétaire sur le terrain, et s'est interrogé sur le degré d'implication des ministres dans la mise en œuvre de la réforme, le jugeant, à tout le moins, inégal.

M. Jean Arthuis, président, a déploré l'archaïsme des systèmes d'information, en observant les retards pris dans l'adaptation informatique des modèles comptables.

Toutefois, il a tenu à nuancer le bilan parfois « catastrophiste » qui pouvait être donné des conditions d'application de la LOLF, sur le terrain. A cet égard, il a noté l'adhésion des fonctionnaires à la réforme budgétaire, qu'il avait pu observer à l'occasion des déplacements effectués au sein des services déconcentrés de l'Etat lors du séminaire de travail de la commission dans la Creuse.

M. Yves Fréville a exprimé sa préoccupation que la réforme budgétaire ne se traduise pas par une moindre visibilité des programmes pluriannuels d'investissement dans le secteur de la défense, en appelant à dresser un compte rendu annuel de la loi de programmation militaire.

Par ailleurs, il a souhaité que les services responsables des BOP et des UO contribuent à l'élaboration d'une cartographie de la densité des services de l'Etat sur le territoire, notamment les services sociaux.

M. Jean Arthuis, président, a observé que la LOLF était pleinement compatible avec la définition d'une vision pluriannuelle des finances publiques, s'agissant, en particulier, de l'ensemble des lois de programme et de programmation. Puis il a attiré l'attention des rapporteurs spéciaux sur la nécessité de compléter leurs questionnaires budgétaires afin de disposer d'une information plus riche sur la répartition des services de l'Etat sur le territoire. En outre, il a attiré l'attention sur l'utilité de poser ces questions lors des auditions des ministres gestionnaires envisagées lors de l'examen du projet de loi de règlement.

Mme Nicole Bricq a relevé que la LOLF faisant l'objet de nombreuses critiques dans les tribunaux judiciaires, appelant la commission à rendre publiques ses observations quant aux conditions effectives de mise en œuvre de la réforme, et ce, sur la base de cas précis qui pourraient être

recensés. Elle s'est également interrogée sur le nombre et la place des nouveaux débats thématiques prévus dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances, en particulier le débat sur la dette publique.

M. Jean Arthuis, président, a relevé que les travaux sur les frais de justice conduits par M. Roland du Luart, rapporteur spécial de la mission « Justice », avaient permis de parvenir à des améliorations significatives de la gestion du ministère de la justice. Il a, par ailleurs, pris bonne note de la nécessité de procéder à des débats thématiques moins convenus et plus interactifs, grâce à des interventions plus brèves et plus percutantes.

M. Yann Gaillard a relevé les différences d'implication des magistrats judiciaires dans les activités de gestion.

M. Maurice Blin a souligné la forte sensibilité aux conditions de mise en œuvre de la LOLF dans les ministères « à finalité humaine », tels que la justice et l'enseignement supérieur. Il a relevé que l'explosion de la demande sociale adressée aux tribunaux ou l'évolution à la hausse des prestations sociales témoignaient de profondes évolutions du corps social.

Par ailleurs, il a cité l'exemple du Canada comme l'illustration de la capacité d'un pays à limiter les déficits publics, dans un climat relativement consensuel.

M. Jean Arthuis, président, a déclaré souscrire pleinement aux observations formulées par M. Maurice Blin. La LOLF n'implique pas la définition d'une politique donnée, mais constitue un instrument pour éclairer les choix des décideurs publics, au sens de l'article XV de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 : « La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration ».

La commission a alors **donné acte** à **M. Jean Arthuis, président**, de sa communication et décidé, à l'unanimité, que ses conclusions feraient l'objet d'une **publication sous la forme d'un rapport d'information**.