



N° 1554

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 avril 2004.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

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

sur la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

ET PRÉSENTÉ

PAR MM. MICHEL BOUVARD, DIDIER MIGAUD,
CHARLES de COURSON et JEAN-PIERRE BRARD

Députés.

SOMMAIRE

Pages

I

INTRODUCTION

PRESENTATION GENERALE : TROIS PRINCIPES POUR AMELIORER

L'ARCHITECTURE DU BUDGET

ANNEXE 1 :

LA MAQUETTE PREVUE PAR LE GOUVERNEMENT

MAQUETTE PREVUE PAR LE GOUVERNEMENT

I.- BUDGET GENERAL

II.- HORS BUDGET GENERAL

ANNEXE 2 :

LA MAQUETTE PROPOSEE PAR LA MISSION D'INFORMATION

MAQUETTE PROPOSEE PAR LA MISSION D'INFORMATION

I.- BUDGET GENERAL

II.- HORS BUDGET GENERAL

PRESENTATION DETAILLEE :

**LES PROPOSITIONS DE MODIFICATION DE LA MAQUETTE PAR BUDGET
MINISTERIEL**

AFFAIRES ETRANGERES

I.- PRESENTATION

II.- PROPOSITIONS DE MODIFICATION

AGRICULTURE, ALIMENTATION, PÊCHE ET AFFAIRES RURALES

I.- LA MISSION « AGRICULTURE, PECHE ET AFFAIRES RURALES »

II.- LA PARTICIPATION A LA MISSION INTERMINISTERIELLE « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »

III.- LA PARTICIPATION A LA MISSION INTERMINISTERIELLE « SECURITE SANITAIRE »

IV.- LE FONDS NATIONAL DES COURSES ET DE L'ELEVAGE

CULTURE ET COMMUNICATION

I.- PRESENTATION

II.- PROPOSITIONS DE MODIFICATION

DEFENSE – ANCIENS COMBATTANTS

I.- LA MISSION « DEFENSE »

II.- LA MISSION « RENFORCEMENT DES LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMEE »

III.- LA PARTICIPATION A LA MISSION INTERMINISTERIELLE « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPERIEUR UNIVERSITAIRE »

ÉCOLOGIE ET DEVELOPPEMENT DURABLE

I.- PRESENTATION

II.- PROPOSITION DE MODIFICATION

ÉCONOMIE, FINANCES ET INDUSTRIE CHARGES COMMUNES

I.- L'ARCHITECTURE DES MISSIONS : CREER UNE MISSION INTERMINISTERIELLE « STRATEGIE ECONOMIQUE ET PILOTAGE DES FINANCES PUBLIQUES »

II.- LA MISSION « POLITIQUE ECONOMIQUE »

III.- LA MISSION « GESTION ET CONTROLE DES FINANCES PUBLIQUES »

III.- LA MISSION « ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT »

IV.- LES PROGRAMMES RELEVANT DE MISSIONS INTERMINISTERIELLES

V.- LES SUPPORTS BUDGETAIRES PARTICULIERS

ÉQUIPEMENT, TRANSPORTS, LOGEMENT, TOURISME ET MER

I.- LES DEUX MISSIONS MINISTERIELLES « AMENAGEMENT, LOGEMENT ET TOURISME » ET « TRANSPORTS »

III.- LE BUDGET ANNEXE DE L'AVIATION CIVILE

IV.- LA PARTICIPATION A LA MISSION INTERMINISTRIELLE « REGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE »

V.- LA PARTICIPATION A LA MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPERIEUR UNIVERSITAIRE »

INTERIEUR, SECURITE INTERIEURE ET LIBERTES LOCALES

I.- PRÉSENTATION

II.- PROPOSITIONS DE MODIFICATION

JEUNESSE, EDUCATION NATIONALE ET RECHERCHE

I.- LA MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »

II.- LA MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPERIEUR UNIVERSITAIRE »

III.- LA PARTICIPATION À LA MISSION « SPORT ET JEUNESSE »

JUSTICE

I.- PRESENTATION

II. – PROPOSITION DE MODIFICATION

OUTRE-MER

I.- PRESENTATION

II.- PROPOSITION DE MODIFICATION

SANTE, FAMILLE

PERSONNES HANDICAPEES ET SOLIDARITÉ

I.- LA MISSION INTERMINISTÉRIELLE « SOLIDARITÉ ET INTÉGRATION »

II.- LA MISSION « SANTÉ »

III.- LA PARTICIPATION A LA MISSION INTERMINISTÉRIELLE « SÉCURITÉ SANITAIRE »

SERVICES DU PREMIER MINISTRE

I.- LA MISSION « PREMIER MINISTRE »

II.- LA MISSION « CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL »

III.- LES MISSIONS « MEDIAS » ET « SOUTIEN AUX MEDIAS »

IV.- LE BUDGET ANNEXE DES JOURNAUX OFFICIELS

SPORTS

TRAVAIL

VILLE ET RENOVATION URBAINE

EXAMEN EN COMMISSION

INTRODUCTION

En rendant public, le 21 janvier dernier, son projet de nouvelle présentation du budget de l'État, le Gouvernement a franchi un pas important dans la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Pour la première fois, les principes de regroupement des crédits en missions, programmes et actions se sont concrétisés dans un document couvrant l'ensemble des dépenses de l'État.

La nouvelle maquette déterminera les conditions dans lesquelles le budget sera, à compter de 2006, préparé, voté et exécuté. C'est, pour le Gouvernement comme pour le Parlement, un enjeu de taille : la portée de l'autorisation de dépense donnée par les assemblées et la capacité de celles-ci à contrôler l'utilisation de cette autorisation dépendent de la nouvelle structuration du budget. En outre, le Gouvernement va devoir mettre en place un dispositif de gestion par la performance, en choisissant des objectifs et des indicateurs dont la pertinence découlera de la précision et de la cohérence de la présentation des crédits.

Le Premier ministre a décidé de soumettre au Parlement la nomenclature proposée par le Gouvernement, anticipant d'un an la procédure d'information prévue par l'article 66 de la loi organique⁽¹⁾. Il montre ainsi son attachement à ce que les assemblées puissent être associées à la mise en œuvre d'une réforme dont elles ont eu l'initiative.

Afin de suivre la mise en œuvre de la loi organique, votre Commission des finances a créé, le 15 janvier 2003, une mission d'information, constituée d'un représentant par groupe. Au cours des derniers mois, celle-ci a rendu publics deux notes et un premier rapport d'étape⁽²⁾. Pour répondre à la demande du Premier ministre, elle a choisi de consacrer le premier trimestre 2004 à l'examen de la nouvelle maquette, en rencontrant les directeurs des affaires financières des principaux ministères, les instances interministérielles de pilotage de la réforme (Direction de la réforme budgétaire et Comité interministériel d'audit des programmes) et les magistrats de la Cour des comptes chargés de suivre la mise en place de la nouvelle architecture. Les rapporteurs spéciaux et les commissions saisies pour avis du projet de loi de finances ont été associés aux travaux de la Mission d'information.

(1) Cet article prévoit une information des commissions des finances sur la nouvelle nomenclature « au cours de la préparation du projet de loi de finances pour 2006 ».

(2) « La réforme du budget de l'État : des conditions pour réussir », Doc. A.N. n° 1021

Les nouvelles règles de présentation du budget de l'État

a) Les missions

La mission relève « d'un ou de plusieurs services d'un ou de plusieurs ministères », et forme « un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie ».

Premier niveau de la future architecture, la mission a été conçue pour identifier les politiques de l'État et pour permettre une gestion interministérielle de certaines d'entre elles.

Les missions joueront un rôle essentiel :

– elles serviront d'unités de vote. De la définition des missions découleront le sens et la portée de la seconde partie des lois de finances. En votant les crédits d'une mission, il s'agira d'autoriser la mise en œuvre d'une politique publique ;

– elles constitueront également les unités au sein desquelles s'exercera le droit d'amendement que l'article 47 de la loi organique ouvre à l'initiative parlementaire. Elles formeront en effet des enveloppes à l'intérieur desquelles, en déposant des amendements redéployant les crédits entre programmes, les parlementaires pourront proposer de modifier l'allocation des moyens.

b) Les programmes

Unités de spécialité des crédits, les programmes constitueront le cadre d'exécution du budget. Obligatoirement ministériels, ils ont été créés de manière à substituer à la spécialisation par nature de dépense actuellement en vigueur une spécialisation par destination de dépense.

Le calibrage des programmes déterminera l'importance de la souplesse de gestion offerte aux ministres pour remplir les objectifs qui leur ont été fixés. Les programmes formeront en effet des enveloppes totalement fongibles (le ministre sera libre de changer la ventilation prévisionnelle du programme entre les actions qui le composent et de modifier sa répartition par nature de dépense), sous réserve de ne pas dépasser les crédits de personnel qui constitueront un plafond (mécanisme de fongibilité dite « asymétrique »).

La loi organique a conçu le programme en privilégiant une structuration autour d'actions aux finalités homogènes et clairement définies. Le programme est en effet défini par l'article 7 de la loi organique comme le regroupement de « crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation ». La définition des programmes induit donc un découpage des crédits en fonction des finalités poursuivies.

c) Les actions

Troisième niveau de la nomenclature, les actions sont des unités purement indicatives, créées pour éclairer le Parlement sur l'utilisation prévisionnelle des crédits des programmes. La répartition entre actions n'aura donc aucune valeur normative

d) Les projets et rapports annuels de performances

La loi organique oblige les gestionnaires à s'engager sur des objectifs et à rendre compte de leurs résultats. Cette obligation se concrétisera, tous les ans et pour chaque programme, par la production de deux documents :

– en annexe au projet de loi de finances, un projet annuel de performances comprendra une description des engagements du ministre concerné, orientée vers une évaluation pluriannuelle et réalisée à partir des éléments constitutifs du programme (présentation des actions du programme, de leurs coûts, de leurs objectifs et de leurs résultats) ;

– en annexe au projet de loi de règlement, un rapport annuel de performances donnera un compte rendu de la performance du programme (rappel des objectifs, des résultats attendus, des indicateurs choisis et des coûts prévus et présentation des résultats obtenus et des coûts effectifs).

PRESENTATION GENERALE : TROIS PRINCIPES POUR AMELIORER L'ARCHITECTURE DU BUDGET

La maquette proposée par le Gouvernement prévoit 45 missions (dont 9 interministérielles), 141 programmes et 8 dotations⁽³⁾. La Mission d'information propose d'améliorer cette architecture en recourant à 44 missions (dont 13 interministérielles), déclinées en 157 programmes, le nombre des dotations restant inchangé⁽⁴⁾.

Si le nombre total des missions est peu modifié, plusieurs réorganisations sont proposées. Afin de mettre la maquette en conformité avec les dispositions organiques, il convient notamment de supprimer les missions « mono-programme ». Celles-ci sont en effet contraires à l'article 7 de la loi organique qui exclut explicitement, pour les crédits du budget général comme pour ceux des budgets annexes et des comptes spéciaux⁽⁵⁾, qu'une mission soit composée d'un seul programme. En outre, l'existence de missions « mono-programme » aurait pour effet de limiter le droit d'amendement prévu par l'article 47, dans la mesure où, au sein de ces missions, les parlementaires ne pourraient exercer leur droit d'amendement qu'en scindant l'unique programme prévu en plusieurs unités, là où, pour les missions « multi-programmes », il leur suffirait de proposer des transferts entre les programmes existants.

En outre, l'augmentation du nombre de programmes répond au souci de garantir la cohérence de l'autorisation parlementaire, en supprimant les regroupements de crédits surdimensionnés ou manifestement hétérogènes. Il est ainsi proposé de scinder en plusieurs programmes 10 des 141 programmes prévus par le Gouvernement. Ces propositions devraient permettre d'établir un meilleur équilibre entre la globalisation des crédits, nécessaire à l'assouplissement de la gestion publique, et la précision du niveau de spécialité, indispensable au contrôle parlementaire.

Trois principes directeurs motivent les propositions de la Mission d'information.

1.– Identifier davantage les politiques publiques pour simplifier les structures administratives

La maquette doit mettre en évidence les différents volets de l'action de l'État, afin que le Parlement, en votant chaque mission, puisse autoriser la mise en œuvre d'une politique publique bien identifiée. Cette exigence de lisibilité justifie de

(3) Les dotations sont des unités de spécialité que l'article 7 de la loi organique réserve aux pouvoirs publics, aux dépenses accidentelles et aux mesures générales en matière de rémunération.

(4) Le principe d'autonomie budgétaire implique qu'il soit laissé à chaque pouvoir public le soin de demander, le cas échéant, que ses crédits soient présentés en plusieurs dotations. L'article 7 prévoit en effet explicitement cette possibilité.

(5) Seul le compte des participations peut faire l'objet d'un traitement spécifique, dans la mesure où son contenu est explicitement défini par l'article 21 de la loi organique (cf. page 75). Par ailleurs, il est proposé d'étudier la possibilité de supprimer le compte « Courses et élevage » qui fait l'objet d'une mission « mono-programme » (cf. page 39). En outre, il convient de réexaminer le maintien ou le découpage des trois comptes de concours financiers ne comprenant qu'un seul programme.

modifier plusieurs points de l'architecture des missions prévue par le Gouvernement.

a) Mieux distinguer certaines missions de l'État

Trois politiques publiques méritent d'être identifiées.

En premier lieu, une mission « Politiques des territoires » pourrait regrouper les moyens que l'État consacre à la définition de la politique d'aménagement des territoires qui, dans la maquette proposée par le Gouvernement, ne sont pas identifiés. La création de cette mission permettrait de rapprocher les services chargés de définir la stratégie de l'aménagement, à savoir le ministère de l'équipement et la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR). En englobant par ailleurs les crédits en faveur du tourisme et le programme des interventions territoriales de l'État, elle permettrait de faire émerger un pôle d'expertise placé auprès des préfets.

De même, bien qu'elles correspondent à une mission centrale de l'État, les fonctions de pilotage des finances publiques n'apparaissent pas clairement dans le projet de maquette présenté par le Gouvernement. Un pôle mériterait d'être individualisé dans une mission spécifique, dédiée à la stratégie économique et financière. En regroupant la charge de la dette, les moyens des directions « d'état-major » du ministère de l'économie et des finances et ceux des services du ministère de la santé chargés du pilotage de la sécurité sociale, cette mission aurait un caractère interministériel.

Enfin, les crédits consacrés à la prévention et le contrôle des risques naturels ou industriels apparaissent trop dispersés. Il serait plus clair de remplacer la mission « mono-programme » intitulée « Protection des populations » par une mission interministérielle couvrant l'ensemble des actions de l'État en matière d'écologie et de maîtrise des risques (interventions du ministère de l'écologie et du développement durable en faveur de la prévention des risques naturels et de la gestion de milieux ; moyens des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement – DRIRE – dédiés au contrôle des risques industriels ; sécurité civile ; météorologie). Cette mission renforcerait la coordination des différents ministères concernés. Elle permettrait ainsi de rationaliser l'organisation des structures de l'État, en recentrant l'action des DRIRE sur leurs missions de contrôle.

b) Tirer les conséquences de la dimension interministérielle de certaines missions

La maquette ne va pas jusqu'au bout de la dimension interministérielle de certaines missions. La mission « Sécurité » en est l'exemple le plus symptomatique : elle se limite à la police nationale, sans comprendre les crédits de la gendarmerie. En ne rattachant pas les deux forces de sécurité à la même mission, la maquette perd une grande part de sa lisibilité, et s'écarte des règles de présentation des crédits prévues par l'article 7 de la loi organique. La prise en compte de la dimension interministérielle des politiques publiques suppose donc le regroupement des crédits de la police et de la gendarmerie dans une même mission. En outre, les actions, les objectifs et les indicateurs des deux programmes doivent être harmonisés pour permettre une évaluation comparée des performances des deux forces de sécurité.

Pour des raisons identiques, les réseaux de l'État à l'étranger, qu'ils relèvent du ministère des affaires étrangères ou du ministère des finances, méritent d'être rattachés à la même unité de vote. Ils participent en effet à la même politique publique. Il conviendrait donc de donner à la mission « Action extérieure de l'État » un caractère interministériel, en lui adjoignant, sous la forme d'un programme spécifique, les postes économiques à l'étranger relevant de la Direction des relations économiques extérieures. Cet regroupement permettrait de mieux prendre en compte la dimension économique de l'action extérieure et d'assurer une meilleure coordination entre les deux réseaux.

Par ailleurs, afin de respecter la logique interministérielle qui a présidé à sa création, la mission prévue pour la recherche et l'enseignement supérieur doit être élargie à l'enseignement et à la recherche agricoles. Il est en effet peu cohérent de traiter ces dépenses dans un programme spécifique, sans les rattacher à la mission créée pour identifier la politique publique à laquelle elles concourent.

Dans le même esprit, il est proposé de rapprocher dans une seule mission les programmes gérés par le ministère chargé de la ville et ceux relevant du ministère chargé du logement. L'amélioration du cadre de vie en milieu urbain ne peut pas, en effet, être réduite aux seules actions de l'État en faveur des zones relevant de la politique de la ville. En outre, la nouvelle répartition des attributions ministérielles issue du remaniement du 31 mars dernier confirme la pertinence de cette approche.

2.- Assurer la cohérence des programmes pour renforcer la capacité de contrôle du Parlement

La loi organique vise à transformer la gestion publique en promouvant une logique de résultats. Cette ambition s'accompagne d'un renforcement des capacités de contrôle du Parlement. Les assemblées doivent pouvoir apprécier, grâce aux projets et rapports de performances, l'efficacité de l'action publique. Elles doivent également être en mesure d'utiliser leur pouvoir de réaffectation de crédits entre programmes, que leur confère le droit d'amendement ouvert par l'article 47 de la loi organique.

La capacité du Parlement à contrôler la gestion publique dépendra de la précision des programmes. Pour être pertinents, les projets et rapports de performances supposent en effet des programmes correctement dimensionnés et regroupant des actions cohérentes, susceptibles d'être mesurées par des objectifs et des indicateurs précis. En outre, une diminution trop massive du nombre d'unités de spécialité réduira les possibilités de réaffectation des moyens offertes aux parlementaires.

a) Respecter la ventilation par finalité

La loi organique définit explicitement le programme comme un ensemble « *cohérent* » d'actions. Les programmes doivent avoir une portée politique et une lisibilité suffisantes pour être soumis à l'appréciation du Parlement, et ne peuvent pas se contenter de regrouper des actions manifestement éloignées les unes des autres. La maquette proposée par le Gouvernement ne respecte pas toujours ce principe.

La Mission d'information souhaite en particulier que soient décomposés en plusieurs unités de spécialité les remboursements et dégrèvements d'impôts que le Gouvernement a prévu de maintenir dans un programme unique. Ces crédits poursuivent en effet des finalités très différentes : soutien aux entreprises selon une logique économique pour les dégrèvements de taxe professionnelle, aide aux ménages dans un but de solidarité pour les dégrèvements de taxe d'habitation, aide au retour à l'emploi s'agissant de la prime pour l'emploi, gestion de l'impôt pour les admissions en non valeur ou les remboursements de trop perçu. Il est donc proposé de créer, en fonction des finalités poursuivies, plusieurs programmes et de les rattacher aux missions identifiant la politique publique visée. Ce découpage est un seul moyen de garantir un suivi pertinent de l'efficacité de ces dépenses qui représentent, chaque année, plus de 60 milliards d'euros.

De même, le programme « Direction de l'action du Gouvernement » rassemble, sous un intitulé faussement fédérateur, des organismes aux finalités très hétérogènes, allant du Secrétariat général du Gouvernement jusqu'à la Commission d'indemnisation des victimes de la Shoah, en passant par l'École nationale d'administration ou la médiature. Il se contente en outre, au niveau de ses actions, de faire la liste des organes rattachés au budget des services du Premier ministre, sans les regrouper en fonction des objectifs qui leur sont assignés. Il est donc proposé de découper ce programme en deux : un programme « Coordination du travail gouvernemental et prospective » qui rassemblerait les crédits des organismes participant effectivement à la coordination du travail gouvernemental et un programme « Réforme de l'État et relations avec les citoyens » qui donnerait à la maquette la lisibilité et la portée politique qui lui actuellement font défaut.

Enfin, le même reproche peut être adressé programme relatif à l'enseignement supérieur et de la recherche universitaire, qui mêle activités de formation et activités de recherche des enseignants chercheurs. Or, ces dépenses concourent à des objectifs différents, et doivent donc être autorisées, gérées et contrôlées de manière séparée. Le recours à un programme unique n'est justifié que par les règles actuelles définissant le statut et les modalités de rémunération des enseignants chercheurs. En conséquence, il risque précisément de freiner l'évolution de ces règles. Il pourrait en outre constituer un obstacle au rapprochement entre la recherche universitaire et les organismes de recherche (et notamment le Centre national de la recherche scientifique), qui constitue pourtant une des clés de la réforme en cours. La Mission préconise donc de scinder ce programme en deux.

b) Supprimer les fongibilités excessives

En proposant une maquette structurée en 141 programmes (contre 848 chapitres), le Gouvernement a poussé très loin le mouvement de globalisation des crédits, et offre ainsi aux ministères une liberté de gestion considérable. Globalement, le degré de spécialisation sera six fois moins important qu'aujourd'hui. Dix-sept programmes dépassent, chacun, les 5 milliards d'euros.

Cette diminution du degré de spécialisation n'est justifiée et acceptable par le Parlement que si elle permet une plus grande efficacité de la dépense publique. La souplesse de gestion doit jouer entre des dépenses ayant un lien précis entre elles,

susceptibles d'être associées à des objectifs convergents et mesurés par des indicateurs communs. Les programmes n'ont pas été créés par la loi organique pour assurer le confort budgétaire des structures administratives, mais pour améliorer l'efficacité de leur gestion.

La Mission considère que la maquette offre parfois une fongibilité qui, par son ampleur, dépasse l'objectif d'amélioration des conditions de gestion de la dépense. Elle propose donc de scinder plusieurs programmes.

Ainsi, la maquette prévoit de faire figurer les quarante programmes d'armement militaire (soit, au total, 8,7 milliards d'euros), actuellement suivis au niveau de l'article, dans la même unité de spécialité. Elle donne au ministère de la défense la fongibilité la plus large possible, et risque de remettre en cause sa capacité à maîtriser les coûts des programmes d'armement et à en suivre les résultats. La Mission d'information préconise donc de distinguer deux programmes, l'un dédié à l'armement nucléaire, l'autre à l'armement conventionnel.

De même, en couvrant plus de la moitié des crédits et les deux tiers des effectifs du budget de la défense, le programme « Préparation et emploi des forces » (20 milliards d'euros) ne permettra pas de suivre, contrôler et réorganiser la gestion des activités militaires. Au sein de ce programme, les fonctions de recrutement et de formation des personnels constituent un ensemble d'actions cohérent, distinct des activités militaires proprement dites, et peuvent donc faire l'objet d'un programme propre.

S'agissant de l'éducation nationale, il est possible de réduire, sans soulever des difficultés de gestion pour les rectorats, le programme « Enseignement scolaire public du second degré » (30 milliards d'euros) aux seuls enseignements, en isolant les fonctions et services transversaux à l'ensemble du second degré dans un programme spécifique « Vie de l'élève ».

La Mission d'information propose également de scinder en deux le programme « Agriculture, pêche et territoires ruraux » (2,5 milliards d'euros). Ce programme couvre en effet la totalité des interventions du ministère de l'agriculture (à l'exception de celles destinées à la forêt), soit 70 % des crédits du budget de ce ministère. Il permet une fongibilité aussi large que possible, sans que celle-ci soit justifiée par des contraintes de gestion. Un découpage en fonction des deux piliers de la politique agricole commune permettrait de donner à la maquette du budget de l'agriculture la lisibilité qui lui fait défaut.

Enfin, le regroupement de l'intégralité des crédits du logement (7,4 milliards d'euros) dans un seul programme offre une fongibilité manifestement excessive. Une séparation entre les aides à la personne et les aides à la pierre permettrait de lieux « coller » aux finalités.

3.– Garantir la responsabilisation des acteurs pour améliorer l'efficacité de la gestion publique

La loi organique exige des gestionnaires, en contrepartie de l'autonomie qu'elle leur offre, une responsabilisation accrue. Les responsables de programme devront en effet s'engager sur des résultats et rendre compte de leur gestion, dont l'efficacité sera analysée au travers des objectifs et des indicateurs présentés dans les projets et rapports annuels de performances.

a) Donner aux responsables de programme une véritable capacité de pilotage

La réforme organique échouerait si la nouvelle présentation des crédits ne donnait pas une véritable capacité de pilotage aux responsables de programme. Sur ce point, deux améliorations peuvent être apportées à la maquette.

En premier lieu, les responsables de programme doivent disposer de l'ensemble des crédits ouverts pour mener leurs actions. Le principe de responsabilisation suppose en effet que chaque gestionnaire, pour pouvoir atteindre ses résultats, maîtrise tous les moyens prévus pour mener à bien la politique dont il a la charge. Par conséquent, l'intégralité des crédits participant à une politique donnée, quelle que soit la nature de ces crédits, doit être regroupée au sein d'un même programme.

Cette exigence suppose une ventilation fine des moyens des services (emplois et crédits de fonctionnement ou d'équipement de l'administration), les programmes de soutien devant se limiter aux fonctions réellement transversales. Or, il apparaît que plusieurs ministères ont imputé les moyens des directions opérationnelles de leur administration centrale à des programmes de soutien, alors que ces crédits peuvent aisément être rattachés aux programmes que ces directions mettent en œuvre. Ce choix, contraire au principe de responsabilisation, aura pour effet de « sanctuariser » les moyens des services dans un programme spécifique, et d'empêcher les responsables de programme de « politique » d'avoir la maîtrise des agents mettant en œuvre « leur » politique. Aussi, la Mission insiste-t-elle sur la nécessité de définir plus précisément le périmètre des programmes de soutien des missions « Solidarité et intégration », « Santé », « Agriculture, pêche et affaires rurales » et « Sport et jeunesse » : pour ces quatre missions, elle préconise un rattachement des moyens de l'administration aux responsables de programme qui seront les maîtres d'œuvre des politiques visées.

En second lieu, la « gouvernabilité » des programmes doit être garantie. Le projet de maquette montre que l'attribution d'une réelle capacité de pilotage aux gestionnaires passe par l'approfondissement de la réflexion sur le partage des responsabilités. Le découpage de certains programmes, caractérisés par leur ampleur et leur hétérogénéité, et les difficultés rencontrées par les ministères pour en désigner les gestionnaires témoignent de réticences à s'extraire des schémas traditionnels.

Ainsi, au ministère de l'économie, des finances et l'industrie où certains programmes couvrent plusieurs directions, il a été décidé de placer à leur tête le secrétaire général, et de recourir à la notion nouvelle de « budget exécutif de programme » qui, en décomposant les programmes par direction, consacre le retour à une logique purement organisationnelle. Ce choix n'est conforme ni à l'esprit, ni à la lettre de la loi organique : il cantonnerait le responsable de programme dans un rôle de coordination et de répartition des moyens, et confierait aux directions le pilotage opérationnel des crédits, et en particulier l'usage de la fongibilité. La Mission préconise donc un réexamen du partage des responsabilités au sein du ministère de l'économie, des finances et l'industrie, afin que soient désignés des responsables de programme capables d'exercer pleinement leur fonction.

Le découpage des programmes relevant du ministère de la défense ne permet pas non plus de répondre de manière satisfaisante à l'objectif de responsabilisation.

Si le chef d'état-major des armées (CEMA) est placé à la tête du programme « Préparation et emploi des forces », la nomenclature des actions reproduit l'organisation actuelle des trois armées, et risque d'avoir pour conséquence de reléguer le CEMA à un rôle de coordonnateur, la responsabilité du programme étant de fait assurée par chaque chef d'état-major. Aussi, la Mission propose-t-elle, outre l'identification des fonctions de recrutement et de formation des personnels dans une unité spécifique, de structurer le programme selon une logique fonctionnelle, chacune des armées n'apparaissant qu'au niveau des sous-actions. Cette interversion entre le niveau fonctionnel (les grands axes des finalités assignées aux activités militaires) et le niveau organisationnel (les trois armées et l'interrarmées) permet de mettre le programme en conformité avec les principes organiques et de garantir la capacité de pilotage du CEMA.

S'agissant du programme « Préparation et conduite des programmes d'armement », le ministère de la défense a prévu un système inédit de co-pilotage, peu conforme au principe de responsabilisation. Deux responsables de programme sont en effet désignés : le CEMA et le délégué général pour l'armement. Cette co-gouvernance, que l'on ne retrouve dans aucun autre ministère, conduit à s'interroger sur la manière dont la responsabilité du programme sera assurée et laisse craindre un pilotage par les chefs d'état-major. La Mission considère que, là encore, le partage des responsabilités au sein du ministère de la défense doit être réexaminé.

b) Procéder à des réaffectations de crédits entre ministères

Responsabiliser les acteurs implique de rationaliser la répartition des crédits entre ministères. Or, la maquette ne met pas fin à l'éparpillement de certaines interventions, et ne supprime pas toutes les incohérences héritées de l'instabilité des attributions ministérielles.

Des moyens ayant la même finalité sont répartis entre plusieurs programmes, voire plusieurs missions. Ainsi, les crédits relatifs à l'aide alimentaire aux pays en voie de développement sont actuellement partagés entre le ministère de l'agriculture et celui des affaires étrangères. Il semble plus logique de les regrouper

au sein d'un même programme relatif à l'aide publique au développement, relevant du ministère des affaires étrangères. Ce transfert permettrait de clarifier les responsabilités et de simplifier l'organisation pratique de l'utilisation de l'aide alimentaire. De même, la refonte de l'architecture budgétaire doit permettre d'unifier la présentation de la dotation générale de décentralisation, actuellement écartelée entre trois budgets différents.

D'autres crédits ne figurent pas dans le programme pertinent. C'est le cas notamment des aides au transport de la presse assuré par la Poste, dont le rattachement au programme « Développement des entreprises » n'est en rien justifié. Il serait en effet plus cohérent d'inscrire ces crédits dans le programme « Presse » de la mission « Médias ».

Enfin, l'élaboration de la maquette doit être l'occasion de mettre fin à l'éparpillement qui caractérise l'imputation de certaines interventions de l'État. La budgétisation par finalité suppose en effet de supprimer les financements croisés. Malheureusement, cet objectif semble avoir été souvent perdu de vue, faute d'arbitrages susceptibles de mettre fin aux luttes de pouvoir entre les ministères. Ainsi, la subvention destinée à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) est coupée entre deux missions (« Logement » et « Ville »), alors que la création de cet établissement public a précisément pour objectif d'unifier le financement de la rénovation urbaine en zones urbaines sensibles. De même, l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) est subventionnée par trois ministères différents. En vertu du principe de bonne gestion selon lequel la subvention d'un opérateur mettant en œuvre une seule politique doit relever d'un seul programme, il convient d'unifier les subventions versées aux opérateurs.

*

* *

La Mission d'information a conscience que la finalisation de la maquette permettra de franchir une étape décisive dans la mise en œuvre de la réforme budgétaire. Elle mesure néanmoins l'importance du chemin qui reste à parcourir, et souhaite émettre deux recommandations pour l'avenir.

– La nouvelle architecture du budget doit garder une capacité d'évolution

Sur trois points, la maquette est destinée à permettre une réforme de l'administration et revêt donc un caractère transitoire. Ainsi, le regroupement dans un même programme des grandes directions à réseaux du ministère des finances ne peut se justifier que comme un moyen de permettre l'aboutissement de la réforme de Bercy qui pourrait se traduire par la mise en place de trois programmes : recouvrement des impôts, gestion des dépenses de l'État et gestion des dépenses du secteur public local. De même, la structuration des programmes du ministère de la défense est liée à la nécessité de réorganiser la gestion des armées qui doit permettre, à terme, de calquer la structure des programmes sur les systèmes de forces prévus par la loi de programmation militaire. L'identification de la recherche universitaire dans un programme spécifique constitue une première étape vers un rapprochement

entre les universités et les organismes de recherche et, *in fine*, la constitution de programmes structurés par catégorie de disciplines. Enfin, le rattachement de la recherche universitaire dépend de la réforme du statut des enseignants chercheurs. Pour ces trois dossiers, l'architecture du budget devra évoluer en fonction des réformes à venir.

En outre, les autres chantiers de la réforme organique, et notamment le choix des objectifs et des indicateurs, doivent pouvoir rétroagir sur le découpage des programmes. La pertinence du projet de maquette ne pourra être définitivement appréciée qu'à la lumière des objectifs et indicateurs sur lesquels le Gouvernement et le Parlement vont maintenant réfléchir. En effet, les programmes ne rempliront les exigences de la loi organique qu'une fois qu'ils seront dotés d'objectifs clairs, cohérents et opérationnels.

– La nouvelle architecture du budget doit être suivie par une véritable rénovation de la gestion de l'État

La finalisation de la maquette est en effet une condition nécessaire, mais non suffisante, de la réussite de la réforme : elle ne doit pas constituer une simple façade derrière laquelle le *statu quo* pourrait perdurer.

Les ministères devront tout d'abord adosser au nouveau budget le dispositif de gestion par la performance prévu par le texte organique, qui suppose un changement de culture administrative, passant par une plus grande autonomie des gestionnaires « de terrain » et un nouveau dialogue de gestion entre le niveau central et l'échelon déconcentré.

La comptabilité devra devenir un outil de modernisation. Celle-ci passe par une unification progressive des réseaux comptables et la suppression des conditions actuelles d'exercice du contrôle *a priori* de la dépense. En outre, l'État ne pourra pas faire l'économie d'une comptabilité analytique : l'analyse des coûts sera l'un des éléments sur lesquels le Parlement fera porter son appréciation, lorsqu'il s'agira d'autoriser, par son vote, l'ouverture des crédits demandés dans les projets de loi de finances. Les ministères devront donc s'adapter à cette nouvelle logique.

De même, le Gouvernement devra mener à terme la rénovation de la gestion des ressources humaines, en passant d'une approche exclusivement statutaire à une approche fonctionnelle. La loi organique prévoit plusieurs dispositions en ce sens. Il importe qu'elles ne restent pas lettre morte.

Enfin, il serait souhaitable que la nouvelle architecture du budget induise, une fois la maquette arrêtée, une plus grande stabilité des structures gouvernementales. La mise en évidence des missions de l'État et des différents programmes qui les composent doit se traduire dans la répartition des attributions ministérielles. La lisibilité de l'action de l'État a, par le passé, trop souffert des changements de rattachement de crédits entre ministères.

Principales propositions de la Mission d'information

S'agissant des missions :

- suppression des missions « mono-programme » ;
- création d'une mission interministérielle « Stratégie économique et pilotage des finances publiques » regroupant les fonctions stratégiques du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, de l'Institut national des statistiques et des études économiques, de la charge de la dette de l'État et des fonctions de pilotage et d'expertise des finances sociales ;
- création d'une mission interministérielle « Politique des territoires » regroupant la stratégie de l'équipement, les crédits d'aménagement, d'urbanisme et d'ingénierie publique, le tourisme, l'information géographique, la Délégation à l'aménagement du territoire et le programme des interventions territoriales de l'État (PITE) ;
- création d'une mission interministérielle couvrant l'ensemble des actions de l'État en matière d'écologie et de maîtrise des risques (prévention des risques naturels ; contrôle des risques industriels ; sécurité civile ; météorologie) ;
- élargissement de la mission « Sécurité » à la gendarmerie nationale ;
- rattachement, à la mission « Action extérieure », du développement international de l'économie ;
- élargissement de la mission « Recherche et enseignement supérieur » aux établissements de formation et de recherche agricoles ;
- regroupement des crédits du logement et de la ville dans une même mission

S'agissant des programmes :

– budget de la défense :

- identification du recrutement et de la formation des personnels dans un programme spécifique ;
- renforcement de la gestion « interarmées » à travers un programme « Activités et soutien des forces » dont les actions sont, par rapport au projet du Gouvernement, réorganisées ;
- spécialisation plus fine du programme « Préparation et conduite des politiques d'armement » en fonction des grandes familles d'armement

– budget de l'économie, des finances et de l'industrie :

- décomposition des dégrèvements et remboursements d'impôt par finalité, à travers la création de cinq programmes (prime pour l'emploi, dégrèvements pour motif économique, dégrèvements pour motif de solidarité, crédit d'impôt recherche, remboursements et dégrèvements liés à la gestion de l'impôt) ;
- identification de la prévention et du contrôle des risques industriels d'une part et de l'action économique extérieure d'autre part dans deux programmes spécifiques

– budget du logement :

- distinction, dans deux programmes spécifiques, des aides à la pierre et des aides à la personne

– budget de l'enseignement scolaire :

- identification de la vie de l'élève dans un programme spécifique

– budgets de la recherche et de l'enseignement supérieur :

- distinction, au sein des crédits des universités, entre les formations supérieures et la recherche

– budget de l'agriculture :

- découpage du programme « Agriculture, pêche et territoires ruraux » en fonction des deux piliers de la politique agricole commune

– budget des services du Premier ministre :

- identification d'un programme dédié à la réforme de l'État et aux relations avec les citoyens, distinct de la coordination du travail gouvernemental.

ANNEXE 1 :
LA MAQUETTE PREVUE PAR LE GOUVERNEMENT

MAQUETTE PREVUE PAR LE GOUVERNEMENT

I.- BUDGET GENERAL

Action extérieure de l'État	Action de la France en Europe et dans le monde		Rayonnement culturel et scientifique		Français à l'étranger et étrangers en France	
Agriculture, pêches et affaires rurales	Agriculture, pêche et territoires ruraux	Forêt	Enseignement supérieur et recherche agricoles		Soutien des politiques de l'agriculture	
Aide publique au développement	Aide économique et financière au développement		Solidarité à l'égard des pays en développement			
Conseil économique et social	Conseil économique et social					
Culture	Patrimoines	Création	Transmission des savoirs et démocratisation de la culture			
Défense	Environnement et prospective de la politique de défense		Préparation et emploi des forces	Préparation et conduite des politiques d'armements	Gendarmerie nationale	Soutien de la politique de la défense
Écologie et développement durable	Prévention des risques et lutte contre les pollutions		Gestion des milieux et biodiversité		Soutien aux politiques environnementales	
Engagements financiers de l'État	Charges de la dette de l'État (crédits évaluatifs)	Appels en garantie de l'État (crédits évaluatifs)	Remboursements et dégrèvements d'impôts (crédits évaluatifs)	Primes d'épargne	Majoration de rentes	Versement à la Caisse nationale d'allocations familiales
Enseignement scolaire	Enseignement scolaire public du premier degré	Enseignement scolaire public du second degré	Enseignement privé du premier et du second degré	Soutien de la politique de l'éducation nationale		Enseignement technique agricole
Gestion et contrôle des finances publiques	Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local		Juridictions financières	Soutien des politiques économiques, financières et industrielles		
Justice	Justice administrative	Justice judiciaire	Administration pénitentiaire	Protection judiciaire de la jeunesse	Accès au droit et à la justice	Soutien de la politique de la justice et organismes rattachés
Logement, aménagement et tourisme	Logement	Aménagement, urbanisme et ingénierie publique	Information géographique et cartographique		Tourisme	Soutien des politiques d'équipement
Médias	Presse	Aide à l'audiovisuel public				
Mémoire et liens avec la nation	Liens entre la nation et son armée	Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant				
Outre-mer	Emploi outre-mer	Conditions de vie outre-mer	Intégration et valorisation de l'outre-mer			
Politique économique	Stratégie économique et financière	Régulation des activités économiques	Développement des entreprises	Statistiques et études économiques		Passifs financiers miniers
Politique territoriale de l'État	Administration territoriale		Vie politique et associative	Soutien des politiques de l'intérieur		
Pouvoirs publics	Présidence de la République	Assemblée nationale	Sénat	Conseil constitutionnel	Haute Cour de Justice	Cour de Justice de la République
Premier ministre	Direction de l'action du Gouvernement		Aménagement du territoire	Interventions territoriales de l'État		


Protection des populations	Sécurité civile								
Provisions	Provision relative aux rémunérations publiques				Dépenses accidentelles et imprévisibles				
Recherche et enseignement supérieur universitaire	Formations supérieures et recherche universitaire	Vie étudiante		Recherches scientifiques pluridisciplinaires		Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources		Recherche spatiale	
	Orientation et pilotage de la recherche	Recherche dans le domaine des risques et des pollutions		Recherche dans le domaine de l'énergie		Recherche industrielle	Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat	Recherche duale (civile et militaire)	Recherche culturelle et culture scientifique
Régimes sociaux et de retraite	Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres		Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins		Régime social des mines		Régimes de retraite de la SEITA, de l'imprimerie nationale et divers		
Relations avec les collectivités territoriales	Concours financiers aux communes et groupements de communes		Concours financiers aux départements		Concours financiers aux régions		Concours spécifiques aux collectivités territoriales		
Santé	Santé publique et prévention		Offres de soins et qualité du système de soins			Drogue et toxicomanie	Gestion et évaluation des politiques de santé		
Sécurité	Police nationale								
Sécurité sanitaire	Veille et sécurité sanitaires		Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation						
Solidarité et intégration	Lutte contre l'exclusion	Accueil des étrangers et intégration		Actions en faveur des familles vulnérables		Handicap et dépendance	Protection maladie complémentaire	Égalité entre les hommes et les femmes	Gestion et évaluation des politiques sanitaires et sociales
Sport et jeunesse	Sport	Jeunesse	Soutien à la politique du sport et de la jeunesse						
Transports	Stratégie en matière d'équipement		Routes	Sécurité routière	Transports terrestres	Passifs financiers ferroviaires	Transport fluvial et maritime	Météorologie	Transports aériens
Travail	Développement de l'emploi		Accès et retour à l'emploi	Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques		Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail		Gestion et évaluation des politiques d'emploi et de travail	
Ville	Rénovation urbaine		Équité sociale et territoriale et soutien			Allègements de charges sociales en zones urbaines sensibles			

■ Missions ministérielles


■ Missions interministérielles


II.- HORS BUDGET GENERAL

Contrôle et exploitation aériens	Soutien aux prestations de l'aviation civile	Navigation aérienne	Surveillance et certification	Formation aéronautique
Journaux officiels	Journaux officiels			
Monnaies et médailles	Monnaies et médailles			
Pensions	Personnels civils relevant du code des pensions	Personnels militaires relevant du code des pensions	Ouvriers des établissements industriels de l'État	
Participations financières de l'État	Participation financière de l'État			
Cinéma et audiovisuel	Industries cinématographiques et audiovisuelles			
Soutien aux médias *	Financement de l'audiovisuel public	Modernisation de la presse	Soutien à l'expression radiophonique locale	
Courses et élevage	Fonds commun de l'élevage et des courses			
Accords monétaires internationaux	Accords monétaires internationaux (art. 24 de la LOLF)			
Prêts à des États étrangers	Prêts à des États étrangers	Consolidation de la dette envers la France	Prêts à l'Agence française du développement	
Avances aux collectivités territoriales	Diverses avances aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics		Avances sur impôts des collectivités territoriales	
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics		Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics		
Avances à des particuliers ou associations		Avances à des particuliers ou associations		

 *Budgets annexes*

Comptes spéciaux

 *Comptes d'affectation spéciale*

 *Comptes de concours financiers*

* *Mission interministérielle*

ANNEXE 2 :
LA MAQUETTE PROPOSEE PAR LA MISSION
D'INFORMATION

MAQUETTE PROPOSEE PAR LA MISSION D'INFORMATION

I.- BUDGET GENERAL

Action extérieure de l'État	Action de la France en Europe et dans le monde	Rayonnement culturel et scientifique	Français à l'étranger et étrangers en France	Développement international de l'économie française		
Administration générale et territoriale de l'État	Administration territoriale	Vie politique, culturelle et associative	Soutien des politiques de l'intérieur			
Agriculture, pêches et affaires rurales	Promotion de l'agriculture et développement rural	Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés	Forêt	Soutien des politiques de l'agriculture		
Aide publique au développement	Aide économique et financière au développement	Solidarité à l'égard des pays en développement				
Culture	Patrimoines	Création	Transmission des savoirs et démocratisation de la culture			
Défense	Environnement et prospective de la politique de défense	Recrutement et formation des personnels	Activités et soutien des forces armées			
	Armement nucléaire	Armement conventionnel	Soutien de la politique de la défense			
Développement et régulation économiques	Régulation et sécurisation des échanges de biens et services	Développement des entreprises	Passifs financiers miniers	Crédits d'impôt et dégrèvements législatifs à vocation économique (crédits évaluatifs)		
Direction de l'action du Gouvernement	Coordination du travail gouvernemental et prospective	Conseil économique et social	Réforme de l'État et relations avec les citoyens			
Mission créée → Écologie et maîtrise des risques	Prévention des risques et lutte contre les pollutions	Gestion des milieux et biodiversité	Soutien aux politiques environnementales			
	Sécurité civile	Prévention et contrôle des risques industriels	Météorologie			
Engagements financiers de l'État	Appels en garantie de l'État (crédits évaluatifs)	Épargne	Majoration de rentes	Versement à la Caisse nationale d'allocations familiales		
Enseignement scolaire	Enseignement scolaire public du premier degré	Enseignement scolaire public du second degré	Vie de l'élève	Enseignement privé du premier et du second degré	Soutien de la politique de l'éducation nationale	Enseignement technique agricole
Gestion et contrôle des finances publiques	Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	Juridictions financières	Soutien des politiques économiques, financières et industrielles	Remboursements et dégrèvements liés à la gestion de l'impôt (crédits évaluatifs)		
Jeunesse et sports	Sports	Jeunesse	Soutien à la politique du sport et de la jeunesse			
Justice	Justice administrative	Justice judiciaire	Administration pénitentiaire	Protection judiciaire de la jeunesse	Accès au droit et à la justice	Soutien de la politique de la justice et organismes rattachés
Médias	Presse	Audiovisuel				
Mémoire et liens avec la nation	Liens entre la nation et son armée	Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant				
Outre-mer	Emploi outre-mer	Conditions de vie outre-mer	Intégration et valorisation de l'outre-mer			
Pouvoirs publics	Présidence de la République	Assemblée nationale	Sénat	Conseil constitutionnel	Haute Cour de Justice	Cour de Justice de la République
Mission créée → Politique des territoires	Stratégie en matière d'équipement	Aménagement, urbanisme et ingénierie publique	Information géographique et cartographique	Tourisme	Aménagement du territoire	Interventions territoriales de l'État

Provisions	Provision relative aux rémunérations publiques		Dépenses accidentelles et imprévisibles				
Recherche et enseignement supérieur	Formations supérieures universitaires	Recherche universitaire	Vie étudiante	Recherches scientifiques pluridisciplinaires	Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources		
	Enseignement supérieur et recherche agricoles	Recherche spatiale	Crédit d'impôt recherche (crédits évaluatifs)	Orientation et pilotage de la recherche	Recherche dans le domaine des risques et des pollutions		
	Recherche dans le domaine de l'énergie	Recherche industrielle	Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat	Recherche duale (civile et militaire)	Recherche culturelle et culture scientifique		
Régimes sociaux et de retraite	Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	Régime social des mines	Régimes de retraite de la SEITA, de l'imprimerie nationale et divers			
Relations avec les collectivités territoriales	Concours financiers aux communes et groupements de communes	Concours financiers aux départements	Concours financiers aux régions	Concours spécifiques aux collectivités territoriales			
Santé	Santé publique et prévention	Offres de soins et qualité du système de soins	Drogue et toxicomanie	Gestion et évaluation des politiques de santé			
Sécurité	Police nationale	Gendarmerie nationale					
Sécurité sanitaire	Veille et sécurité sanitaires	Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation					
Solidarité et intégration	Cohésion sociale	Accueil des étrangers et intégration	Actions en faveur des familles vulnérables	Handicap et dépendance			
	Protection maladie complémentaire	Égalité entre les hommes et les femmes	Gestion et évaluation des politiques sanitaires et sociales	Dégrèvements législatifs à vocation sociale (crédits évaluatifs)			
Mission créée → Stratégie économique et pilotage des finances publiques	Stratégie économique et financière		Statistiques et études économiques	Pilotage des finances sociales	Charges de la dette de l'État (crédits évaluatifs)		
Transports	Soutien des politiques d'équipement	Réseau routier national	Sécurité routière	Transports terrestres et fluviaux	Passifs financiers ferroviaires	Mer	Transports aériens
Travail	Développement de l'emploi	Accès et retour à l'emploi	Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques	Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	Gestion et évaluation des politiques d'emploi et de travail	Prime pour l'emploi (crédits évaluatifs)	
Ville et logement	Rénovation urbaine	Équité sociale et territoriale et soutien	Soutien à la construction et à l'amélioration du logement		Politiques sociales du logement		

■ Missions ministérielles

■ Missions interministérielles

■ Programmes créés

II.- HORS BUDGET GENERAL

Contrôle et exploitation aériens	Soutien aux prestations de l'aviation civile	Navigation aérienne	Surveillance et certification	Formation aéronautique
Journaux officiels	Fabrication	Diffusion		
Monnaies et médailles	Activités régaliennes	Activités commerciales		
Pensions	Personnels civils relevant du code des pensions	Personnels militaires relevant du code des pensions	Ouvriers des établissements industriels de l'État	
Participations financières de l'État	Participations financières de l'État			
Cinéma et audiovisuel	Industries cinématographiques	Industries audiovisuelles		
Soutien aux médias *	Financement de l'audiovisuel public	Modernisation de la presse	Soutien à l'expression radiophonique locale	
Courses et élevage	Fonds commun de l'élevage et des courses			
Accords monétaires internationaux	Accords monétaires internationaux (art. 24 de la LOLF)			
Prêts à des États étrangers	Prêts à des États étrangers	Consolidation de la dette envers la France	Prêts à l'Agence française du développement	
Avances aux collectivités territoriales	Diverses avances aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics		Avances sur impôts des collectivités territoriales	
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics			
Avances à des particuliers ou associations	Avances à des particuliers ou associations			

Programmes créés

Budgets annexes

Comptes d'affectation spéciale

Comptes de concours financiers

* Mission interministérielle

**PRESENTATION DETAILLEE :
LES PROPOSITIONS DE MODIFICATION DE LA MAQUETTE
PAR BUDGET MINISTERIEL**

AFFAIRES ETRANGERES

Le budget des affaires étrangères fait l'objet d'une mission ministérielle « Action extérieure de l'Etat » qui lui est propre, et participe, à côté du budget de l'économie, des finances et de l'industrie, à une mission interministérielle « Aide publique au développement ».

Le Gouvernement avait le choix entre deux solutions :

– créer, comme le demandait le ministère des affaires étrangères (MAE), une vaste mission interministérielle plaçant sous l'influence du Quai d'Orsay l'ensemble des programmes d'action extérieure de tous les ministères ;

– limiter la mission interministérielle à l'aide publique au développement, afin de donner une meilleure visibilité à une politique qui fait l'objet d'engagements internationaux, et permettre un rapprochement des « cultures » et des pratiques des deux ministères les plus fortement concernés (MAE et finances).

C'est donc la deuxième solution qui a été retenue. Il a en effet été considéré que l'action extérieure des ministères autres que le MAE constitue une prolongation des politiques nationales, et doit donc être maintenue dans les missions ministérielles concernées. Cependant, pour assurer la coordination entre les différentes interventions des ministères à l'étranger, il est prévu de créer un « document de politique transversale » qui harmonisera, sous la responsabilité du MAE, les actions et les objectifs poursuivis.

I.- PRESENTATION

Trois programmes composent la mission ministérielle « Action extérieure de l'Etat » :

- le programme 1, intitulé « Action de la France en Europe et dans le monde », regroupe les crédits suivants :

– les rémunérations des personnels et le fonctionnement des cabinets ministériels (sauf celui du ministre délégué à la coopération, rattaché au programme 3), du secrétariat général, de l'inspection générale des affaires étrangères, des directions géographiques et politiques (action 1), des directions de la communication et de l'information et des archives et de la direction générale de l'administration (action 6 « support »), ainsi que les rémunérations et le fonctionnement des chancelleries diplomatiques et représentations permanentes (action 2) ;

– la plupart des contributions à des organisations internationales, à l'exception de celles visant directement l'aide au développement (actions 3 et 4) ;

– l'ensemble des dépenses de coopération militaire (action 5), dans la mesure où, même orientées vers des pays en voie de développement, elles ne sont pas comptabilisées dans l'aide publique au développement.

- le programme 2 « Rayonnement culturel et scientifique » comprend :
 - un tiers des personnels et du fonctionnement de la direction générale de la coopération internationale et au développement (DGCID) et des services de coopération et d'action culturelle implantés dans les postes à l'étranger (action 7) ;
 - les moyens destinés à la francophonie et à l'audiovisuel public extérieur (action 8) ;
 - un tiers de ceux de la direction de la coopération scientifique, universitaire et de recherche (DCSUR) ;
 - les crédits comptabilisés au budget civil pour la recherche et le développement (BCRD) (action 9).
- le programme 4 « Français à l'étranger et étrangers en France » regroupe :
 - les crédits de la direction qui porte le même nom et ceux des services consulaires autres que les services des visas (action 16) ;
 - les moyens des services des visas et de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (action 18) ;
 - le financement de l'Agence française pour l'enseignement français à l'étranger (action 17).

Le programme 3 « Solidarité à l'égard des pays en développement » participe à la mission interministérielle « Aide publique au développement ». Il correspond aux objets suivants :

- le fonctionnement, y compris les rémunérations, du cabinet du ministre délégué à la coopération, de la mission pour la coopération non-gouvernementale et, à hauteur des deux tiers, de la DGCID, des services de coopération et d'action culturelle (action 10) ;
- les moyens d'intervention en faveur de l'éducation (action 11), de l'enseignement supérieur et de la recherche (action 12), dans la mesure où ils sont utilisés au bénéfice de pays en voie de développement ;
- le financement de la coopération technique et au développement (action 13) ;
- les moyens d'intervention d'urgence (action 15) ;
- la participation à des organisations internationales ou à des fonds (comme le Fonds européen de développement) destinés à financer l'aide publique au développement (actions 14 et 15).

II.— PROPOSITIONS DE MODIFICATION

a) Donner à la mission « Action extérieure » une dimension interministérielle en lui rattachant l'action économique à l'étranger

Un traitement particulier doit être réservé au réseau unifié du ministère des finances, et notamment aux postes économiques relevant de la direction des relations économiques extérieures (DREE), actuellement inclus dans le programme « Développement des entreprises ». La nécessité d'assurer une meilleure coordination entre les deux réseaux (affaires étrangères et finances) justifie la création d'un programme « Développement international de l'économie française », rattaché à la mission « Action extérieure » qui deviendrait ainsi interministérielle.

b) Transférer l'aide alimentaire au budget des affaires étrangères

Le ministère de l'agriculture dispose de crédits de coopération technique et d'aide alimentaire, deux actions auxquelles le ministère des affaires étrangères participe directement, par l'envoi de coopérants techniques sur ses crédits, d'une part, par le financement du transport des denrées achetées par le ministère de l'agriculture, d'autre part. Les sommes en jeu étant limitées à une vingtaine de millions d'euros pour le ministère de l'agriculture, il serait plus simple et plus efficace d'inscrire ces crédits sur le programme 3 du ministère des affaires étrangères.

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Maquette prévue par le Gouvernement

<p>Action extérieure de l'État</p>	<p><i>Action de la France en Europe et dans le monde</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Coordonner l'action diplomatique et politique de la France • Réseau à l'étranger • Réguler la mondialisation à travers les instances multilatérales • Veiller et assurer la sécurité internationale • Développer la coopération militaire et de défense • Fonctions support 	<p><i>Rayonnement culturel et scientifique</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Animation du réseau • Promouvoir l'usage de la langue française et la diversité culturelle • Renforcer les échanges scientifiques et universitaires 	<p><i>Français à l'étranger et étrangers en France</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Garantir aux Français de l'étranger un service public de qualité • Service public d'enseignement scolaire à l'étranger • Maîtriser les flux migratoires
<p>Aide publique au développement</p>	<p><i>Solidarité à l'égard des pays en développement</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Animer et coordonner l'aide au développement • Améliorer l'accès à l'éducation et à la culture • Enseignement supérieur et recherche au service du développement • Lutter pour le développement humain et l'éradication de la pauvreté • Participer aux débats sur les enjeux globaux et aux dispositifs multilatéraux d'aide publique au développement • Protéger les populations touchées par les crises 		

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Maquette proposée par la Mission d'information

<p>Action extérieure de l'État</p>	<p><i>Action de la France en Europe et dans le monde</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Coordonner l'action diplomatique et politique de la France • Réseau à l'étranger hors Europe • Action européenne • Réguler la mondialisation à travers les instances multilatérales • Veiller et assurer la sécurité internationale • Développer la coopération militaire et de défense • Fonctions support 	<p><i>Rayonnement culturel et scientifique</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Animation du réseau • Promouvoir l'usage de la langue française et la diversité culturelle • Renforcer les échanges scientifiques et universitaires 	<p><i>Français à l'étranger et étrangers en France</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Garantir aux Français de l'étranger un service public de qualité • Service public d'enseignement scolaire à l'étranger • Maîtriser les flux migratoires
---	--	--	--

- identification, au sein du programme « Action de la France en Europe et dans le monde », du réseau diplomatique européen dans une action spécifique
- transformation de la mission en une mission interministérielle comprenant un programme dédié au réseau extérieur du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (*cf.* maquette du budget de ce ministère)

<p>Aide publique au développement</p>	<p><i>Solidarité à l'égard des pays en développement</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Animer et coordonner l'aide au développement • Améliorer l'accès à l'éducation et à la culture • Enseignement supérieur et recherche au service du développement • Lutter pour le développement humain et l'éradication de la pauvreté • Participer aux débats sur les enjeux globaux et aux dispositifs multilatéraux d'aide publique au développement • Protéger les populations touchées par les crises (y compris aide alimentaire inscrite au budget de l'agriculture)
--	--

- transfert des crédits d'aide alimentaire inscrits au budget de l'agriculture vers le budget des affaires étrangères

AGRICULTURE, ALIMENTATION, PÊCHE ET AFFAIRES RURALES

Le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales a proposé que l'ensemble de ses crédits soit regroupé au sein d'une mission unique reprenant l'intitulé actuel du ministère. À l'issue des arbitrages interministériels, il participe à trois missions, dont deux sont interministérielles. Par ailleurs, le compte d'affectation spéciale « Fonds national des courses et de l'élevage » est maintenu et fait l'objet d'une mission spécifique.

I.- LA MISSION « AGRICULTURE, PECHE ET AFFAIRES RURALES »

A.- Présentation

Cette mission ministérielle est composée de quatre programmes.

Le programme 1 « Agriculture, pêche et territoires ruraux » (2,5 milliards d'euros) regroupe plus de 70 % des crédits de la mission et recouvre la plupart des interventions économiques du ministère :

– dotée de 1.083 millions d'euros, la première action, intitulée « Développement économique et qualitatif des productions agricoles et agroalimentaires », englobe des mesures aussi diverses que la subvention de fonctionnement de l'INAO, une partie des charges de bonification des prêts à l'agriculture, l'aide alimentaire, la subvention globale aux offices agricoles, la part nationale de la prime à la vache allaitante, une partie des actions de promotion de la qualité, le financement budgétaire du service public de l'équarrissage, la participation de l'État au Fonds national de garantie contre les calamités agricoles et au Fonds d'allègement des charges, et les aides à l'investissement destinées au secteur agro-alimentaire ;

– les 1.067 millions d'euros de l'action « Exploitations agricoles et territoires ruraux » couvrent, pour l'essentiel, les subventions de fonctionnement et d'investissement de l'établissement public des Haras nationaux, les aides au départ et à l'installation, le financement du programme agri-environnemental et du CNASEA, les charges de bonification des prêts destinés aux jeunes agriculteurs, les indemnités compensatoires de handicap naturel, les actions en faveur des agriculteurs en difficulté, le financement national des CTE et des CAD, les crédits d'action sociale, les investissements de l'État en matière de travaux hydrauliques, les subventions d'investissement en faveur de la modernisation des exploitations et de l'aménagement rural ;

– l'action « Gestion durable des pêches maritimes et de l'aquaculture » (28 millions d'euros) comprend la subvention de fonctionnement à l'IFREMER, les dépenses d'assistance technique, les subventions et l'apurement du FEOGA et les subventions d'équipement en faveur du transport et de la commercialisation des produits de la mer ;

– la quatrième action est l’action support du programme, qui retrace la quasi-totalité des rémunérations et du fonctionnement des services départementaux du ministère (274 millions d’euros).

De taille beaucoup plus modeste (397 millions d’euros), le programme 2 « Forêt » retrace les crédits de rémunération des personnels ouvriers hors fonction publique, l’entretien des forêts, la subvention de fonctionnement de l’Inventaire forestier national, les charges de bonification des prêts spécifiques à la forêt, le versement compensateur à l’Office national de la forêt (ONF), les crédits en faveur de la production forestière, de la sauvegarde de l’espace forestier, de la valorisation de la filière forêt-bois, l’ensemble des dépenses d’investissement destinées à la forêt.

Le programme 3 « Enseignement supérieur et recherche agricole » (224 millions d’euros) comporte, outre les crédits de rémunération des personnels des écoles supérieures et des organismes de recherche, des subventions de fonctionnement, les bourses de l’enseignement supérieur et une série de subventions d’investissement, y compris une partie de celles destinées à l’Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA).

Enfin, le programme 4 « Soutien des politiques à l’agriculture » (418 millions d’euros) comprend l’ensemble des moyens de l’administration centrale, les crédits destinés aux statistiques et les moyens des directions régionales de l’agriculture et de la forêt.

B.– Propositions de modification

a) Revoir la ventilation des emplois et des moyens de fonctionnement des services

Le ministère de l’agriculture a choisi de ne pas ventiler ses moyens en personnel et en fonctionnement :

– l’ensemble des moyens des directions départementales (6.880 emplois) figure dans le programme 1 « Agriculture, pêche et territoires ruraux » au sein d’une action « Mise en œuvre de la politique de gestion durable de l’agriculture et des territoires ruraux ». Le ministère justifie ce choix par la nécessité d’accorder aux directeurs départementaux la possibilité de procéder à des réallocations de moyens pour faire face à l’évolution de leurs missions, et notamment aux cycles des crises agricoles. Les emplois départementaux seraient ainsi autorisés « en bloc ». Cette conception horizontale de la fongibilité pose la question de la maîtrise des masses salariales ;

– la totalité des moyens des directions régionales (2.537 emplois) et de l’administration centrale (2.020 emplois) est inscrite dans le programme 4 « Soutien des politiques à l’agriculture ». Le ministère veut ainsi préserver l’unité de gestion de ses services régionaux et centraux et instituer une fongibilité entre ses directions centrales. Le découpage proposé aura pour effet de « sanctuariser » les emplois dans un programme spécifique, et d’empêcher les responsables de programme de « politique » d’avoir la maîtrise des agents, notamment centraux, mettant en œuvre « leur » politique.

Cette absence de ventilation des moyens des services n'est pas conforme au principe de responsabilisation qui fonde la nouvelle présentation du budget. Les services du ministère de l'agriculture ne sont en effet pas tous polyvalents et peuvent donc être ventilés. Il est donc proposé de rattacher les moyens des directions « fonctionnelles »⁽⁶⁾ de l'administration centrale aux programmes que celles-ci mettent en œuvre.

b) Découper le programme « Agriculture, pêche et territoires ruraux »

Le programme « Agriculture, pêche et territoires ruraux » agrège des finalités très différentes : participation de l'État au financement du service public de l'équarrissage, subvention au Fonds de calamités agricoles, charges de bonification des prêts, contrôle des pêches maritimes... En couvrant la totalité des interventions à caractère économique du ministère (celles destinées à la forêt mises à part), soit 70 % des crédits de la mission, il donne au ministère la fongibilité la plus large possible. En regroupant plus d'un milliard d'euros, les premières actions pourraient à elles seules constituer des programmes.

Le ministère justifie l'hétérogénéité de ce programme par l'absence de prévisibilité et le caractère évolutif des politiques agricoles : en privilégiant une approche globale des territoires ruraux, il s'agit de donner aux services une capacité maximale de réallocation des moyens d'intervention. Cette conception s'écarte sensiblement de la définition du programme, qui doit se limiter à un ensemble *cohérent* d'actions. Elle ne va pas dans le sens d'une clarification de l'autorisation parlementaire.

Il est donc proposé de scinder ce programme en deux, en fonction de la séparation entre les deux piliers de la politique agricole commune :

– un premier programme serait dédié à la promotion de l'agriculture et au soutien au développement rural (soit 1,8 milliard d'euros) ;

– un second programme regrouperait les actions de valorisation des produits, d'orientation et de régulation des marchés (747 millions d'euros).

c) Rattacher l'enseignement supérieur et la recherche agricoles à la mission interministérielle prévue à cet effet

L'enseignement supérieur et la recherche agricoles forment un programme séparé qui, contrairement à l'enseignement scolaire, n'a pas été rattaché à la mission interministérielle prévue à cet effet. Cette incohérence mérite d'être corrigée, par déplacement du programme.

(6) Les personnels de la direction générale de la forêt et des affaires rurales et ceux de la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture peuvent être inscrits sur le premier programme, ceux de la direction générale de l'alimentation sur le programme « Sécurité sanitaire », ceux de la direction générale de l'enseignement et de la recherche sur le programme correspondant.

d) Rattacher l'aide alimentaire à l'aide au développement

L'aide alimentaire reste partagée, dans la maquette proposée par le Gouvernement, entre le budget des affaires étrangères et celui de l'agriculture, selon qu'il s'agit de l'achat des produits ou des moyens consacrés à leur transport. Cette double inscription ne facilite pas l'organisation pratique de l'aide. Il serait plus simple et plus clair de transférer les crédits concernés au ministère des affaires étrangères.

II.- LA PARTICIPATION A LA MISSION INTERMINISTERIELLE « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »

Le ministère de l'agriculture est le seul département autre que l'éducation nationale à participer à la mission « Enseignement scolaire »⁽⁷⁾, à travers un programme « Enseignement technique agricole » (1.189 millions d'euros) qui comprend :

– la rémunération de tous les personnels des lycées agricoles, qu'ils soient publics (les personnels sont payés directement par le ministère) ou privés (ils sont alors rémunérés grâce à la subvention de fonctionnement), leurs moyens de fonctionnement et d'investissement, les bourses de l'enseignement technique et le Fonds social lycéen ;

– de manière plus surprenante, les crédits destinés à la formation des cadres syndicaux et professionnels et le soutien aux syndicats d'exploitants agricoles.

Ce dernier poste de dépenses trouverait davantage sa place dans le programme de soutien. Il est donc proposé de déplacer l'action « Évolution des compétences et dynamique territoriale » du programme « Enseignement technique agricole » vers le programme « Soutien des politiques de l'agriculture ».

III.- LA PARTICIPATION A LA MISSION INTERMINISTERIELLE « SECURITE SANITAIRE »

A.- Présentation

Le programme « Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation » (401 millions d'euros) est désormais rattaché, à côté du programme « Veille et sécurité sanitaire » du ministère chargé de la santé, à la mission interministérielle « Sécurité sanitaire ». Il comprend les personnels et le fonctionnement des services vétérinaires et phytosanitaires, les crédits d'intervention, la subvention de fonctionnement à l'AFSSA et une partie de ses subventions d'investissement.

(7) Les enseignements professionnels relevant d'autres ministères (et notamment l'enseignement maritime et aquacole, sous la tutelle du ministère des transports) ne participent pas à cette mission interministérielle.

B.– Propositions de modification

a) Unifier les subventions à l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments

La maquette reproduit les défauts des sections budgétaires actuelles, en maintenant les financements croisés bénéficiant à l'agence subventionnée par :

– deux programmes relevant du ministère de l'agriculture (« Enseignement supérieur et recherche agricoles » et « Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation »), soit au total 38,6 millions d'euros ;

– un programme relevant du ministère chargé de la santé (« Veille et sécurité sanitaire »), soit 4,28 millions d'euros ;

– un programme relevant du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (« Régulation des activités économiques »), soit 3,12 millions d'euros.

Il serait préférable de placer tous les moyens de l'agence au sein d'un même programme. Cette unification suppose des transferts de crédits entre ministères qui pourraient intervenir dès le projet de loi de finances pour 2005.

b) Inclure dans la sécurité sanitaire le service public de l'équarrissage

Le programme « Agriculture, pêche et territoires ruraux » comprend une sous-action « Élimination des farines et des coproduits animaux » qui recouvre notamment le service public de l'équarrissage.

Il semble plus cohérent d'inclure ces crédits dans le programme « Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation ».

IV.– LE FONDS NATIONAL DES COURSES ET DE L'ELEVAGE

Le projet de maquette prévoit le maintien d'un compte d'affectation spéciale correspondant à l'actuel Fonds national des courses et de l'élevage (86 millions d'euros). Conformément à l'article 20 de la loi organique, ce compte fait l'objet d'une mission spécifique.

Le recours à un compte d'affectation spéciale est sujet à caution. En recettes, ce compte se contente de recevoir une fraction du prélèvement sur les sommes engagées au PMU qui est directement gérée par l'institution des courses (fédération des sociétés de courses). En dépenses, il ne comprend actuellement qu'un seul chapitre, l'affectation des primes aux éleveurs étant laissée à la disposition des sociétés de courses. La Cour des comptes a estimé souhaitable, dans son rapport public de 2003, de supprimer ce compte dont l'utilité lui paraît incertaine. Son point de vue semble partagé tant par l'institution des courses elle-même que par les tutelles (ministères des finances et de l'agriculture).

La Mission d'information propose que soit réexaminée la possibilité de supprimer ce compte spécial.

AGRICULTURE, ALIMENTATION, PÊCHE ET AFFAIRES RURALES

Maquette prévue par le Gouvernement

Agriculture, pêches et affaires rurales	<i>Agriculture, pêche et territoires ruraux</i> <ul style="list-style-type: none"> • Développement économique et qualitatif des productions agricoles et agroalimentaires • Exploitations agricoles et territoires ruraux • Gestion durable des pêches maritimes et de l'aquaculture • Mise en œuvre de la politique de gestion durable de l'agriculture et des territoires ruraux • Actions sociales 	<i>Forêt</i> <ul style="list-style-type: none"> • Développement économique de la filière forêt – bois • Gestion du patrimoine forestier public • Amélioration de la gestion et de l'organisation de la forêt privée • Prévention des risques et protection de la forêt 	<i>Enseignement supérieur et recherche agricoles</i> <ul style="list-style-type: none"> • Enseignement supérieur • Recherche, développement et transfert de technologie 	<i>Soutien des politiques de l'agriculture</i> <ul style="list-style-type: none"> • Moyens de l'administration centrale • Évaluation de l'impact des politiques publiques et information économique • Moyens des directions régionales de l'agriculture et de la forêt
Enseignement scolaire	<i>Enseignement technique agricole</i> <ul style="list-style-type: none"> • Mise en œuvre de l'enseignement dans les établissements publics • Mise en œuvre des enseignements dans les établissements privés • Aide sociale aux élèves (public et privé) • Évolution des compétences et dynamique territoriale 			
Sécurité sanitaire	<i>Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation</i> <ul style="list-style-type: none"> • Prévention des risques sanitaires et phytosanitaires • Lutte contre les maladies animales et protection des animaux • Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires • Acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires • Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaire de l'alimentation • Mise en œuvre des politiques pour le compte du ministère de l'environnement et du développement durable 			
Courses et élevage	<i>Fonds commun de l'élevage et des courses</i> Actions non communiquées			

AGRICULTURE, ALIMENTATION, PÊCHE ET AFFAIRES RURALES

Maquette proposée par la Mission d'information

<p style="text-align: center;">Agriculture, pêche et affaires rurales</p>	<p>Promotion de l'agriculture et développement rural</p> <ul style="list-style-type: none"> • Développement rural et aménagement hydraulique (hors aide alimentaire) • Appui au renouvellement des exploitations agricoles • Modernisation des exploitations et maîtrise des pollutions • Mesures agro-environnementales et territoriales • Actions sociales • Mise en œuvre (y compris moyens de l'administration centrale) 	<p>Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adaptation des filières à l'évolution des marchés • Gestion des aléas de production • Promotion des produits et du modèle agro-alimentaire français • Gestion durable des pêches maritimes et de l'aquaculture • Mise en œuvre (y compris moyens de l'administration centrale) 	<p>Forêt</p> <ul style="list-style-type: none"> • Développement économique de la filière forêt – bois • Gestion du patrimoine forestier public • Amélioration de la gestion et de l'organisation de la forêt privée • Prévention des risques et protection de la forêt 	<p>Soutien des politiques de l'agriculture</p> <ul style="list-style-type: none"> • Évaluation de l'impact des politiques publiques et information économique • Moyens des directions régionales de l'agriculture et de la forêt • Moyens des fonctions support • Évolution des compétences et dynamique territoriale
--	---	--	---	--

- scission du programme « Agriculture, pêche et territoires ruraux » (2.530 M€) en deux programmes, l'un dédié à la promotion de l'agriculture et au développement rural (1.783 M€), l'autre à la valorisation des produits et à l'orientation et à la régulation des marchés (747 M€)
- rattachement des moyens des directions opérationnelles de l'administration centrale aux programmes « de politique » (le programme « soutien » se limitant aux fonctions support)
- transfert des crédits d'aide alimentaire inscrits au budget de l'agriculture vers le budget des affaires étrangères
- rattachement des crédits en faveur de la formation des cadres syndicaux et professionnels et des syndicats d'exploitants agricoles au programme de soutien

<p style="text-align: center;">Enseignement scolaire</p>	<p>Enseignement technique agricole</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mise en œuvre de l'enseignement dans les établissements publics • Mise en œuvre des enseignements dans les établissements privés • Aide sociale aux élèves (public et privé)
<p style="text-align: center;">Recherche et enseignement supérieur</p>	<p><i>Enseignement supérieur et recherche agricoles</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Enseignement supérieur • Recherche, développement et transfert de technologie

- rattachement de l'enseignement supérieur et de la recherche agricoles à la mission « Recherche et enseignement supérieur »

Sécurité sanitaire	<i>Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation</i> <ul style="list-style-type: none"> • Prévention des risques sanitaires et phytosanitaires • Lutte contre les maladies animales et protection des animaux • Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires • Acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires • Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaire de l'alimentation • Mise en œuvre des politiques pour le compte du ministère de l'environnement et du développement durable • Élimination des farines et des co-produits animaux
---------------------------	--

– rattachement de l'élimination des farines et des co-produits animaux à la mission « Sécurité sanitaire »

Courses et élevage	<i>Fonds commun de l'élevage et des courses</i> Actions non communiquées
---------------------------	---

– étudier les possibilités de supprimer le compte d'affectation spéciale

CULTURE ET COMMUNICATION

Les crédits de la culture sont regroupés en une mission ministérielle, à l'exception des crédits de recherche qui figurent dans la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur universitaire ». En outre, le ministère de la culture et de la communication est gestionnaire d'un programme dédié aux exonérations de redevance qui participe à une mission interministérielle « Médias ». Par ailleurs, deux comptes d'affectation spéciale sont maintenus pour financer, d'une part, les aides aux industries cinématographiques et audiovisuelles, et, d'autre part, l'audiovisuel public et l'expression radiophonique locale.

I.- PRÉSENTATION

A.- La mission « Culture »

Les crédits de la culture sont rattachés à une mission unique. En proposant de recourir à une seule mission, le ministère considère que la culture forme une même politique. Ce choix permet de prendre en compte l'existence de fonctions transversales, communes aux différents secteurs d'intervention culturelle, qui ne constituent pas en elles-mêmes une politique particulière et qu'il serait donc difficile d'ériger en une mission spécifique.

La mission « Culture » se décompose en trois programmes :

- deux programmes sectoriels correspondant aux deux métiers principaux du ministère (le patrimoine et la création) ;
- un troisième programme organisé dans une optique fonctionnelle, destiné à mieux coordonner les politiques transversales.

Le premier programme, intitulé « Patrimoines », comprend sept actions correspondant chacune à un secteur de la politique en faveur des patrimoines et une huitième action dédiée aux acquisitions et à l'enrichissement des collections publiques, tous secteurs confondus.

Le programme « Création » est organisé selon la même logique : trois actions sectorielles et une quatrième action regroupant les interventions destinées à soutenir les professions et les industries culturelles quel que soit le secteur concerné.

Le programme « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » regroupe toutes les fonctions transversales exercées par le ministère : éducation artistique, enseignement, insertion professionnelle, actions spécifiques en faveur de certains publics ou territoires, action internationale, fonctions support.

Par un effort de ventilation des crédits en fonction de l'objectif poursuivi, la maquette proposée respecte le principe de budgétisation par destination, et aboutit ainsi à des programmes qui retracent le coût complet des politiques culturelles. Le ministère a en effet renoncé à regrouper les moyens des directions régionales des

affaires culturelles (DRAC) dans un programme global, ce qui aurait nui à la lisibilité de son budget. Les DRAC voient ainsi leurs crédits et leurs emplois ventilés entre les trois programmes.

B.— La participation à la mission interministérielle « Médias »

Le Gouvernement prévoit de transférer les crédits relatifs aux exonérations de redevance du budget des services du Premier ministre vers celui de la communication. Ce transfert se traduit par la création d'un programme « Aide à l'audiovisuel public », géré par le ministère de la culture et de la communication, rattaché ⁽⁸⁾ à la mission interministérielle « Médias ». En revanche, les crédits du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) restent rattachés aux services du Premier ministre, au sein du programme « Direction de l'action du Gouvernement ».

C.— La participation à la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur universitaire »

Les crédits de recherche du ministère de la culture et de la communication sont rattachés à la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur universitaire », dans un programme « Recherche culturelle et culture scientifique », composée de quatre actions (deux actions par « métier » patrimoine et création –, une action dédiée aux opérateurs et une action transversale).

D.— Le compte spécial « Cinéma et audiovisuel »

Le maintien du compte de soutien aux industries cinématographiques et audiovisuelles se traduit, conformément à l'article 20 de la loi organique, par la création d'une mission ministérielle « Cinéma et audiovisuel ». Néanmoins, contrairement à l'article 7 de la loi organique, cette mission serait « mono-programme ».

E.— Le compte spécial « Soutien aux médias »

Le Gouvernement a prévu de regrouper, dans une même mission intitulée « Soutien aux médias », deux comptes d'affectation spéciale : le compte d'emploi de la redevance (n° 902-15) et le fonds d'aide à la presse et de soutien à l'expression radiophonique locale (n° 902-32). Cette mission est composée de trois programmes : le programme « Financement de l'audiovisuel public » reprend les recettes et les crédits de compte d'emploi de la redevance, tandis que les deux sections du compte n° 902-32 sont érigées en programmes, « Modernisation de la presse » pour la première et « Soutien à l'expression radiophonique locale » pour la seconde. Cette mission est interministérielle dans la mesure où, si le programme « Modernisation de la presse » est rattaché aux services du Premier ministre, les deux autres programmes sont gérés par le ministère de la culture et de la communication.

(8) À côté d'un programme « Presse » géré par les services du Premier ministre.

II.- PROPOSITIONS DE MODIFICATION

Les programmes des missions « Culture », « Recherche et enseignement supérieur universitaire » et « Soutien aux médias » n'appellent pas de modification. En revanche, s'agissant des missions « Médias » et « Cinéma et audiovisuel », deux améliorations sont préconisées.

a) Rattacher le Conseil supérieur de l'audiovisuel à la mission « Médias »

Le rattachement des crédits du CSA au programme « Direction de l'action du Gouvernement » n'est pas conforme au principe de budgétisation par objectif qui fonde l'article 7 de la loi organique. On voit mal en quoi, alors qu'un programme dédié à l'audiovisuel est créé, le CSA participe à la direction de l'action du Gouvernement. L'identification de la politique en faveur des médias suppose au contraire de faire figurer le CSA dans la mission prévue à cet effet.

Il est donc proposé de transférer les crédits du CSA du budget des services du Premier ministre vers celui de la communication, et de les rattacher à la mission « Médias ». Au sein de cette mission, le Conseil constituerait ainsi une action d'un programme « Audiovisuel », à côté d'une action « Aide au secteur public audiovisuel » regroupant les exonérations de redevance. On notera que cette proposition ne fait que tirer les conséquences de la répartition des attributions ministérielles qui, depuis de nombreuses années, confère la responsabilité de la communication audiovisuelle au ministre chargé de la culture.

b) Présenter la mission « Cinéma et audiovisuel » en deux programmes

Afin de mettre le compte spécial en conformité avec les dispositions organiques qui interdisent le recours à des missions « mono-programme », il convient de distinguer, par la création de deux programmes spécifiques, entre le soutien au cinéma et le soutien à l'audiovisuel.

Cette distinction correspond aux modalités de gestion du compte qui, en recettes comme en crédits, comprend actuellement deux sections.

CULTURE ET COMMUNICATION

Maquette prévue par le Gouvernement

Culture	<i>Patrimoines</i> <ul style="list-style-type: none"> • Patrimoine monumental et archéologique • Architecture • Patrimoine des musées de France • Patrimoine archivistique et célébrations nationales • Patrimoine écrit et documentaire • Patrimoine cinématographique • Patrimoine linguistique • Acquisition et enrichissement des collections publiques 	<i>Création</i> <ul style="list-style-type: none"> • Soutien à la création, à la production et à la diffusion du spectacle vivant • Soutien à la création, à la production et à la diffusion des arts plastiques • Soutien à la création, à la production, à la diffusion et à la valorisation du livre et de la lecture • Économie des professions et des industries culturelles 	<i>Transmission des savoirs et démocratisation de la culture</i> <ul style="list-style-type: none"> • Soutien aux établissements d'enseignement supérieur et insertion professionnelle • Soutien à l'éducation artistique • Soutien aux établissements d'enseignement spécialisé • Actions spécifiques en faveur des publics • Actions spécifiques en faveur de l'aménagement du territoire • Action culturelle internationale • Fonctions supports communes aux trois programmes
Médias	<i>Aide à l'audiovisuel public</i> <ul style="list-style-type: none"> • Aides au secteur public audiovisuel 		
Recherche et enseignement supérieur universitaire	<i>Recherche culturelle et culture scientifique</i> <ul style="list-style-type: none"> • Recherche en faveur des patrimoines • Recherche en faveur de la création • Opérateurs de la culture scientifique et technique • Recherche transversale et pilotage du programme 		
Cinéma et audiovisuel	<i>Industries cinématographiques et audiovisuelles</i> Actions non communiquées		
Soutien aux médias *	<i>Financement de l'audiovisuel public</i> Actions non communiquées	<i>Soutien à l'expression radiophonique locale</i> Actions non communiquées	

* Mission interministérielle

CULTURE ET COMMUNICATION

Maquette proposée par la Mission d'information

Culture	<i>Patrimoines</i> <ul style="list-style-type: none"> • Patrimoine monumental et archéologique • Architecture • Patrimoine des musées de France • Patrimoine archivistique et célébrations nationales • Patrimoine écrit et documentaire • Patrimoine cinématographique • Patrimoine linguistique • Acquisition et enrichissement des collections publiques 	<i>Création</i> <ul style="list-style-type: none"> • Soutien à la création, à la production et à la diffusion du spectacle vivant • Soutien à la création, à la production et à la diffusion des arts plastiques • Soutien à la création, à la production, à la diffusion et à la valorisation du livre et de la lecture • Économie des professions et des industries culturelles 	<i>Transmission des savoirs et démocratisation de la culture</i> <ul style="list-style-type: none"> • Soutien aux établissements d'enseignement supérieur et insertion professionnelle • Soutien à l'éducation artistique • Soutien aux établissements d'enseignement spécialisé • Actions spécifiques en faveur des publics • Actions spécifiques en faveur de l'aménagement du territoire • Action culturelle internationale • Fonctions supports communes aux trois programmes
----------------	---	---	--

Médias	<i>Audiovisuel</i> <ul style="list-style-type: none"> • Aides au secteur public audiovisuel • Conseil supérieur de l'audiovisuel
---------------	---

– transfert des crédits du CSA de la mission « Premier ministre » vers la mission « Médias » et inscription de ces crédits sur le programme « Audiovisuel » rattaché au ministère de la culture et de la communication

Recherche et enseignement supérieur	<i>Recherche culturelle et culture scientifique</i> <ul style="list-style-type: none"> • Recherche en faveur des patrimoines • Recherche en faveur de la création • Opérateurs de la culture scientifique et technique • Recherche transversale et pilotage du programme
--	--

Cinéma et audiovisuel	<i>Industries cinématographiques</i> Actions à déterminer	<i>Industries audiovisuelles</i> Actions à déterminer
------------------------------	--	--

– scission du programme unique en deux programmes (cinéma d'une part, audiovisuel d'autre part)

Soutien aux médias	<i>Financement de l'audiovisuel public</i> Actions à déterminer	<i>Soutien à l'expression radiophonique locale</i> Actions à déterminer
---------------------------	--	--

DEFENSE – ANCIENS COMBATTANTS

Les budgets de la défense et des anciens combattants sont répartis en trois missions, dont l'une est interministérielle.

I.– LA MISSION « DEFENSE »

La mission ministérielle « Défense » regroupe l'essentiel (98,7 %) des crédits de l'actuel fascicule budgétaire du même nom. Sa masse budgétaire est de 30,6 milliards d'euros hors pensions et de 39,4 milliards d'euros avec les pensions. Elle concentre également la quasi totalité des emplois du ministère (431.710 postes, soit 98,7 % des effectifs).

A.– Présentation

La mission est divisée en cinq programmes, de tailles et de natures très hétérogènes :

- « Environnement et prospective de la politique de défense » (3,6 % des crédits et 2,21 % des effectifs de la mission) ;
- « Préparation et emploi des forces » (52,1 % des crédits et 69,1 % des effectifs de la mission) ;
- « Gendarmerie nationale » (14,7 % des crédits et 22,51 % des effectifs de la mission) ;
- un programme support, intitulé « Soutien de la politique de la défense », regroupant des crédits destinés à assurer des fonctions d'état-major ou de gestion commune (7,4 % des crédits et 2,8 % des effectifs de la mission) ;
- « Préparation et conduite des programmes d'armement » (22,2 % des crédits et 3,4 % des effectifs de la mission).

B.– Propositions de modification

a) Revoir le rattachement et la présentation des crédits de la gendarmerie

Bien qu'il ait prévu par ailleurs de créer une mission dédiée à la sécurité intérieure, le Gouvernement a choisi de rattacher la gendarmerie à la mission « Défense », au sein d'un programme spécifique. Ce rattachement ne correspond pas à la réalité des missions confiées à la gendarmerie : celle-ci consacre l'essentiel de ses moyens à des activités relevant de la sécurité intérieure⁽⁹⁾. En outre, il est en contradiction avec le renforcement des liens entre gendarmerie et police nationales. Il est pour le moins paradoxal que le rapprochement entre les deux forces opéré par la nouvelle attribution des compétences ministérielles et la loi d'orientation et de

(9) Les activités militaires de la gendarmerie nationale mobilisent environ 5 % de son budget.

programmation pour la sécurité intérieure du 30 août 2002 ne trouvent pas leur traduction dans la maquette budgétaire. Depuis mai 2002, le ministre de l'intérieur est responsable de l'emploi de la gendarmerie, et la loi d'orientation prévoit d'attribuer 2.850 millions d'euros à la gendarmerie pour la période 2003-2007.

En outre, le programme proposé par le Gouvernement ne regroupe pas la totalité des crédits de la gendarmerie, dont les moyens immobiliers et informatiques figurent dans le programme support. Il est organisé selon une nomenclature d'actions qui se contente de reproduire une séparation entre fonctionnement et investissement, sans identifier les finalités poursuivies.

La Mission d'information considère que le traitement réservé à la gendarmerie nuit à la lisibilité et à la cohérence de la maquette. En limitant la mission « Sécurité » à la seule police nationale, le Gouvernement n'a pas respecté l'article 7 de la loi organique qui implique que l'ensemble des moyens alloués à une politique publique donnée soient regroupés dans une même mission. Le schéma prévu ne permettra pas de suivre de manière harmonisée et coordonnée l'action des forces de sécurité. Il risque de se traduire, pour le Parlement, à la fois par une perte de lisibilité et par une moindre capacité de contrôle.

La Mission propose donc trois modifications :

– rattacher le programme « Gendarmerie nationale » à la mission « Sécurité » qui devient ainsi interministérielle

Afin de dissiper les inquiétudes que pourrait susciter un tel rattachement, la Mission tient à rappeler que le programme « Gendarmerie », comme tous les programmes, reste strictement ministériel, et que, par conséquent, les crédits de la gendarmerie continueront d'être gérés par la Direction générale de la gendarmerie nationale, partie intégrante du ministère de la Défense. La nomenclature budgétaire n'ayant aucune conséquence sur le statut juridique des services concernés, la création d'une mission interministérielle ne menace en aucune manière le statut militaire des gendarmes. Il n'est nul besoin d'aller chercher des exemples à l'étranger pour s'en convaincre⁽¹⁰⁾. D'ores et déjà, dans la plus profonde indifférence et sans que cela ne crée de difficultés, le budget du ministère de l'intérieur rémunère des personnels de statut militaire, qu'il s'agisse des sapeurs-pompiers de Paris ou des personnels des Unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC).

– organiser le programme « Gendarmerie nationale » selon la même nomenclature d'actions que celle prévue pour le programme « Police nationale »

L'harmonisation des actions est en effet le moyen de garantir la capacité, pour le Parlement, de suivre et de comparer les résultats de l'action des forces de sécurité. Seules les activités militaires de la gendarmerie justifient le recours à une action spécifique qu'il est proposé d'intituler « Opérations extérieures ».

(10) En Espagne, les crédits consacrés à la *Guarda civil*, force militaire, sont inscrits sur le budget du ministère de l'intérieur.

– transférer vers le programme « Gendarmerie » les crédits, notamment immobiliers, de la gendarmerie inscrits sur le programme « Soutien de la politique de défense »

La logique de responsabilisation qui fonde la loi organique suppose de donner au directeur général de la gendarmerie nationale la responsabilité de l'ensemble des crédits de la gendarmerie, et notamment de lui conserver la maîtrise de sa politique immobilière.

b) Renforcer les capacités de réforme des armées en réorganisant le programme « Préparation et emploi des forces »

Le programme « Préparation et emploi des forces » (20 milliards d'euros) agrège les activités militaires proprement dites, la politique de recrutement et de formation des personnels, ainsi que le soutien des armées. Par sa taille et son hétérogénéité, ce programme risque de priver l'autorisation parlementaire de sa portée, et de nuire à la capacité, pour le Parlement, de suivre les activités militaires. Le ministère justifie ce regroupement par la volonté de réformer l'organisation des armées et de donner des responsabilités plus marquées au chef d'état major des armées (CEMA).

Il aurait été plus conforme aux principes de la loi organique de structurer les crédits en fonction des sept systèmes de forces ⁽¹¹⁾ définis par la loi du 27 janvier 2003 relative à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008. La Mission d'information est consciente des difficultés que soulèverait une telle structuration que le ministère estime, en l'état actuel d'organisation des armées, impossible à réaliser. Il convient donc de laisser aux armées la possibilité de se réformer progressivement, et de mettre en place la maquette la plus adaptée à cette réforme, pour, à terme, organiser les programmes en fonction des systèmes de force.

Le Gouvernement a décidé de moderniser la gestion des crédits militaires autour de trois principes : renforcement du cadre interarmées, mutualisation des moyens et affirmation de la prééminence du CEMA. La Mission d'information estime que ces trois principes ne trouvent pas de traduction suffisante dans la maquette. Le découpage du programme « Préparation et emploi des forces » risque de cantonner le CEMA dans un rôle de coordinateur, la responsabilité de la conduite du programme étant de fait assurée par chaque chef d'état-major. La nomenclature en actions reproduit en effet – hors les activités de soutien déjà mutualisées – l'organisation actuelle des trois armées. Compte tenu de l'ampleur du programme, il est vraisemblable que le pilotage des crédits se fera au niveau de l'action, c'est-à-dire par armée.

La Mission d'information considère que les activités de recrutement et de formation des personnels – que le Gouvernement a prévu de retracer dans une sous-action commune aux trois armées – constituent un ensemble d'actions cohérent, distinct des activités militaires proprement dites. Elle préconise donc d'en faire un programme séparé.

(11) *Dissuasion ; commandement, conduite, communication et renseignement ; projection et mobilité ; frappe dans la profondeur ; maîtrise du milieu aéroterrestre ; maîtrise du milieu aéromaritime ; maîtrise du milieu aérospatial.*

En revanche, une séparation entre les opérations militaires et le soutien pourrait priver les armées d'une fongibilité utile à l'amélioration de la gestion des dépenses militaires. Il est donc proposé de maintenir ces deux activités dans un même programme, intitulé « Activités et soutien des forces ». Néanmoins, afin de renforcer la logique de mutualisation « interarmées » mise en avant par le ministère, il convient d'invertir le niveau des actions et celui des sous-actions. Au lieu d'être organisé, comme le prévoit le Gouvernement, par armée, le programme serait structuré en cinq actions « fonctionnelles »⁽¹²⁾, chacune des armées n'apparaissant qu'au niveau des sous-actions. Cette réorganisation est, aux yeux de la Mission d'information, un moyen d'asseoir la prééminence du CEMA sur les chefs d'état-major et de lui donner ainsi la capacité de gouverner le programme.

Par ailleurs, la création d'actions dédiées aux opérations extérieures et aux interventions intérieures constitue une avancée positive qui permettra de prévoir, dès la loi de finances initiale, les crédits nécessaires au financement de ces dépenses.

c) Découper le programme « Préparation et conduite des programmes d'armement »

Le programme « Préparation et conduite des programmes d'armement » (8,7 milliards d'euros) mélange les quarante programmes actuellement suivis au niveau de l'article. Il donne ainsi au ministère la fongibilité la plus large possible. Le ministère justifie ce choix par une volonté de permettre une « gestion active » des autorisations d'engagement. Ce choix risque cependant de remettre en cause la capacité du dispositif à maîtriser les coûts des programmes d'armement et à en suivre les résultats.

Les actions proposées se contentent de reproduire un découpage par armée, le programme étant doté de deux responsables : le CEMA et le délégué général pour l'armement. Ce découpage en actions et cette co-gouvernance, choix que l'on ne trouve dans aucun autre ministère, font planer un doute sur la manière dont la responsabilité du programme sera assurée, et laissent craindre, là encore, un pilotage par les chefs d'état-major.

La Mission d'information préconise de distinguer deux programmes, l'un dédié à l'armement nucléaire, l'autre à l'armement conventionnel. Il conviendrait de décomposer le programme « Armement nucléaire » en quatre actions correspondant aux quatre composantes de la dissuasion prévues par la loi de programmation militaire⁽¹³⁾. S'agissant de l'armement conventionnel, il est proposé d'améliorer la lisibilité des crédits en identifiant, au niveau des sous-actions, chaque programme d'armement.

(12) *Planifier et conduire les opérations, mener les activités, soutenir les forces, financer les surcoûts des opérations extérieures, financer les surcoûts des opérations intérieures.*

(13) *Balistique (marine), aérobique (armée de l'air), transmissions et simulation (interarmées).*

II.– LA MISSION « RENFORCEMENT DES LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE »

Cette mission est composée de deux programmes, placés sous l'autorité du Secrétaire général pour l'administration :

– le programme « Liens entre la Nation et son armée » (296 millions d'euros) comprend les moyens dédiés à la journée annuelle de préparation à la défense et à la mise en œuvre de la politique de la mémoire ;

– le programme « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » (3.551 millions d'euros) recouvre la dette viagère (2.954 millions d'euros à elle seule), la gestion des pensions d'invalidité et les actions en faveur de la solidarité et de l'entretien des lieux de mémoire.

Il n'est pas proposé de modifier ces deux programmes.

III.– LA PARTICIPATION A LA MISSION INTERMINISTERIELLE « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPERIEUR UNIVERSITAIRE »

Le ministère de la défense participe à la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur universitaire » à travers un programme « Recherche duale » qui regroupe les crédits actuellement « fléchés BCRD » du budget de la défense. Il atteint un montant de 190,56 millions d'euros.

Ce programme n'appelle pas de modification. Néanmoins, il serait utile de rapprocher davantage l'Office national d'étude et de recherche aérospatiale et le Centre national d'études spatiales.

DÉFENSE – ANCIENS COMBATTANTS

Maquette prévue par le Gouvernement

<p style="text-align: center;">Défense</p>	<p><i>Environnement et prospective de la politique de défense</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Contribuer à l'analyse stratégique, à l'élaboration des dispositions régulant les relations internationales et à leur contrôle • Piloter la prospective des systèmes de forces • Rechercher et exploiter les renseignements intéressant la sécurité de la France • Élaborer les concepts et les doctrines • Veiller au maintien des capacités technologiques et industrielles nécessaires aux programmes futurs de la Défense • Soutenir les exportations d'armement • Contribuer à la conduite des relations internationales dans le cadre de la prévention des crises et de l'emploi des forces 	<p><i>Préparation et emploi des forces</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Planifier et conduire les opérations • Maintenir et renforcer l'aptitude de la composante terrestre à honorer son contrat opérationnel • Maintenir et renforcer l'aptitude de la composante navale à honorer son contrat opérationnel • Maintenir et renforcer l'aptitude de la composante aérienne à honorer son contrat opérationnel • Assurer le soutien interarmées nécessaire à l'emploi des forces • Financer les surcoûts des opérations extérieures • Financer les surcoûts des opérations intérieures 	<p><i>Préparation et conduite des politiques d'armement</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Équiper la composante interarmées • Équiper la composante terrestre • Équiper la composante navale • Équiper la composante aérienne • Assurer la préparation et la conduite des programmes d'armement 	<p><i>Gendarmerie nationale</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Maintenir et renforcer l'aptitude de la composante Gendarmerie à honorer son contrat opérationnel • Équiper la composante Gendarmerie 	<p><i>Soutien de la politique de défense</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Assurer la fonction de direction • Assurer la fonction de contrôle • Assurer la fonction de gestion centrale • Mettre en œuvre la politique immobilière • Piloter les systèmes d'information et d'administration et de gestion • Piloter l'action sociale
---	---	---	---	--	---

<p style="text-align: center;">Mémoire et liens avec la nation</p>	<p><i>Liens entre la nation et son armée</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Mettre en œuvre la JAPD • Mettre en œuvre la politique de mémoire • Promouvoir et valoriser le patrimoine culturel • Assurer la communication 	<p><i>Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Administrer la dette viagère • Gérer les droits liés aux pensions militaires d'invalidité • Assurer la solidarité • Entretien des lieux de mémoire
---	---	---

<p style="text-align: center;">Recherche et enseignement supérieur universitaire</p>	<p><i>Recherche duale (civile et militaire)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Recherche duale en sciences du vivant • Recherche duale en sciences et techniques de l'information et de la communication • Recherche duale dans le domaine aérospatiale • Autres recherches et développements technologiques duaux
---	--

DÉFENSE – ANCIENS COMBATTANTS

Maquette proposée par la Mission d'information

Défense	<p><i>Environnement et prospective de la politique de défense</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Contribuer à l'analyse stratégique, à l'élaboration des dispositions régulant les relations internationales et à leur contrôle • Piloter la prospective des systèmes de forces • Rechercher et exploiter les renseignements intéressant la sécurité de la France • Élaborer les concepts et les doctrines • Veiller au maintien des capacités technologiques et industrielles nécessaires aux programmes futurs de la Défense • Soutenir les exportations d'armement • Contribuer à la conduite des relations internationales dans le cadre de la prévention des crises et de l'emploi des forces 	<p><i>Recrutement et formation des personnels</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Pourvoir la composante terrestre en personnel qualifié et motivé • Pourvoir la composante navale en personnel qualifié et motivé • Pourvoir la composante aérienne en personnel qualifié et motivé 	<p><i>Activités et soutien des forces</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Planifier et conduire les opérations (EMA) • Mener les activités <ul style="list-style-type: none"> – mener les activités de la composante terrestre – mener les activités de la composante navale – mener les activités de la composante aérienne – assurer la permanence du commandement et de la direction de la composante aérienne • Soutenir les forces <ul style="list-style-type: none"> – soutenir la composante terrestre – soutenir la composante navale – soutenir la composante aérienne – garantir la constitution et la mise en œuvre des capacités opérationnelles – assurer le soutien sanitaire nécessaire à l'emploi des forces et à la mise en œuvre des bonnes pratiques médicales dans les armées – assurer le soutien pétrolier nécessaire à l'emploi des forces – fournir des services communs d'information et de communication au meilleur rapport coût efficacité – assurer le soutien complémentaire nécessaire à l'emploi des forces • Financer les surcoûts des opérations extérieures • Financer les surcoûts des opérations intérieures
	<p><i>Soutien de la politique de défense</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Assurer la fonction de direction • Assurer la fonction de contrôle • Assurer la fonction de gestion centrale • Mettre en œuvre la politique immobilière • Piloter les systèmes d'information et d'administration et de gestion • Piloter l'action sociale 	<p><i>Armement nucléaire</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Équiper la composante balistique (marine) • Équiper la composante aérobie (armée de l'air) • Équiper en moyens de transmission (interarmées) • Équiper en moyens de simulation (interarmées) 	<p><i>Armement conventionnel</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Équiper la composante terrestre <ul style="list-style-type: none"> – sous-actions par programme d'armement • Équiper la composante navale <ul style="list-style-type: none"> – sous-actions par programme d'armement • Équiper la composante aérienne <ul style="list-style-type: none"> – sous-actions par programme d'armement • Équiper la composante interarmées <ul style="list-style-type: none"> – sous-actions par programme d'armement

- identification du recrutement et de la formation des personnels dans un programme spécifique (1.044,1 millions d'euros)
- maintien des activités et du soutien des forces dans un programme unique, mais réorganisation des actions et des sous-actions de manière à renforcer la gestion « interarmées »
- scission du programme « Préparation et conduite des programmes d'armement » en deux programmes : armement nucléaire et armement conventionnel ; identification des 40 programmes d'armement au niveau des sous-actions
- budgétisation initiale des OPEX sans création d'un programme spécifique

Mémoire et liens avec la nation	<i>Liens entre la nation et son armée</i> <ul style="list-style-type: none"> • Mettre en œuvre la JAPD • Mettre en œuvre la politique de mémoire • Promouvoir et valoriser le patrimoine culturel • Assurer la communication 	<i>Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant</i> <ul style="list-style-type: none"> • Administrer la dette viagère • Gérer les droits liés aux pensions militaires d'invalidité • Assurer la solidarité • Entretien des lieux de mémoire
--	--	--

Sécurité	<i>Gendarmerie nationale</i> <ul style="list-style-type: none"> • Ordre public et protection de la souveraineté • Sécurité et paix publiques • Sécurité routière • Police des étrangers et sûreté des transports internationaux • Police judiciaire et concours à la justice • Commandement, formation et logistique • Opérations extérieures
-----------------	---

- rattachement du programme « Gendarmerie nationale » à la mission « Sécurité »
- harmonisation de la nomenclature des actions avec celle prévue pour le programme « Police nationale »
- transfert au programme « Gendarmerie nationale » des crédits (notamment immobiliers) de la gendarmerie inscrits sur la programme « Soutien de la politique de défense »

Recherche et enseignement supérieur	<i>Recherche duale (civile et militaire)</i> <ul style="list-style-type: none"> • Recherche duale en sciences du vivant • Recherche duale en sciences et techniques de l'information et de la communication • Recherche duale dans le domaine aérospatial • Autres recherches et développements technologiques duaux
--	--

ÉCOLOGIE ET DEVELOPPEMENT DURABLE

La maquette rattache les crédits du budget de l'écologie et du développement durable à deux missions, l'une ministérielle, l'autre interministérielle.

I.- PRESENTATION

A.- La mission « Écologie et développement durable »

L'essentiel des crédits est regroupé dans une mission ministérielle « Écologie et développement durable ». Cette mission permet de mettre en avant les deux grands métiers du ministère de l'écologie et du développement durable, à savoir la prévention des risques et des pollutions et la protection des milieux naturels. Elle est composée de trois programmes :

– le programme 1 « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » (220,6 millions d'euros) comprend six actions :

- « Prévention des risques technologiques et des pollutions » (amélioration de la qualité de l'environnement sonore, prévention des risques et des pollutions générées par les installations classées, surveillance de la qualité de l'air et traitement des sites pollués) ;
- « Prévention des risques naturels » (connaissance, surveillance et information préventive sur les risques naturels, règlement, planification des risques naturels, travaux de prévention des risques naturels) ;
- « Protection contre les inondations » (connaissance des zones inondables, prévision des inondations fluviales, contrôle des barrages et des digues, gestion des cours d'eau et ouvrages hydrauliques domaniaux, action de protection des lieux habités et préservation des zones d'expansion des crues) ;
- « Maîtrise des effets des produits et des déchets sur l'environnement et la santé » (évaluation des substances et produits chimiques, traitement des déchets, prévention de la production de déchets et recyclage) ;
- « Lutte contre les pollutions de l'eau et des milieux aquatiques » (lutte contre les pollutions urbaines, lutte contre les pollutions par les nitrates d'origine agricole, lutte contre les pollutions par les pesticides, lutte contre les pollutions industrielles) ;
- « Lutte contre le changement climatique » (utilisation rationnelle de l'énergie, énergies naturelles renouvelables).

– le programme 2 « Gestion des milieux et biodiversité » (154,8 millions d'euros) comprend quatre actions :

- « Préservation du bon état écologique de l'eau et des milieux aquatiques » (réglementation des usages de l'eau et de leurs impacts sur les milieux aquatiques, protection des eaux souterraines, restauration du bon état écologique des rivières et plans d'eau, préservation des zones humides, gestion de la ressource en eau pour l'alimentation en eau potable et les usages économiques, élaboration et diffusion des données nécessaires à la surveillance de l'eau et des milieux aquatiques) ;

- « Protection et préservation de la qualité du milieu marin » (connaissance et surveillance des eaux littorales et marines, lutte contre les pollutions accidentelles des eaux littorales et du milieu marin) ;

- « Développement du réseau des espaces réglementés au titre de la nature et des paysages » (réserves naturelles, parcs nationaux, sites classés) ;

- « Incitation à la gestion durable du patrimoine naturel » (sauvegarde de l'espace littoral, espaces naturels régionaux, parcs naturels régionaux et réserves de biosphère, opération grands sites, Natura 2000, gestion multifonctionnelle durable des forêts publiques, inventaire, expertise, méthode de gestion et formation relatives au patrimoine naturel et paysager, actions en faveur de la biodiversité).

– enfin, le programme 3 « Soutien aux politiques environnementales » (204,7 millions d'euros) correspond à une fonction support. L'ensemble des rémunérations et charges liées aux personnels (3.445 personnes) est inscrit dans ce programme, compte tenu de la forte polyvalence des emplois qui relèvent à la fois des programmes 1 et 2.

B.– La participation à la mission interministérielle « Recherche et enseignement universitaire »

Le ministère de l'écologie et du développement durable participe à la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur universitaire » à travers un programme « Recherche dans le domaine des risques et des pollutions » qui rassemble les crédits de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (236 millions d'euros), de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (4,3 millions d'euros), de l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale (1,1 million d'euros) et de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (23 millions d'euros), soit un total de 280 millions d'euros.

II.- PROPOSITION DE MODIFICATION

Si la structuration en quatre programmes apparaît satisfaisante, en revanche, le caractère strictement ministériel de la mission « Écologie et développement durable » a l'inconvénient de maintenir l'éparpillement des actions de l'État en faveur de la prévention et du contrôle des risques, qui, en fonction des ministères compétents, sont disséminés à plusieurs endroits de la maquette.

Il est donc proposé de créer une mission interministérielle « Écologie et maîtrise des risques » qui rassemblerait, outre les trois premiers programmes du ministère de l'écologie et du développement durable :

– le programme « Sécurité civile », qui constitue aujourd'hui une mission mono-programme ;

– le programme « Météorologie », actuellement inscrit dans la mission « Transports » ;

– et un nouveau programme « Prévention et contrôle des risques industriels », géré par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, qui rassemblerait les crédits des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE), inscrits sur le programme « Développement des entreprises » (actions « Prévention des nuisances et des risques industriels » et « Contrôles techniques de sécurité et de métrologie »).

ÉCOLOGIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

Maquette prévue par le Gouvernement

<p>Écologie et développement durable</p>	<p><i>Prévention des risques et lutte contre les pollutions</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Prévention des risques technologiques et des pollutions • Prévention des risques naturels • Protection contre les inondations • Maîtrise des effets des produits et des déchets sur l'environnement et la santé • Lutte contre les pollutions de l'eau et des milieux aquatiques • Lutte contre le changement climatique 	<p><i>Gestion des milieux et biodiversité</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Préservation du bon état écologique de l'eau et des milieux aquatiques • Protection et préservation de la qualité du milieu marin • Développement du réseau des espaces réglementés au titre de la nature et des paysages • Incitation à la gestion durable du patrimoine naturel 	<p><i>Soutien aux politiques environnementales</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Développement durable • Support
---	---	--	---

<p>Recherche et enseignement supérieur universitaire</p>	<p><i>Recherche dans le domaine des risques et des pollutions :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Recherche sur l'évaluation et la prévention des risques technologiques et des pollutions • Recherche sur l'évaluation et la prévention des risques sanitaires environnementaux • Recherche sur l'évaluation et la prévention des risques sanitaires alimentaires • Recherche sur l'évaluation et la prévention des risques nucléaires • Recherche et développement dans le domaine de la maîtrise de l'énergie • Pilotage et animation du programme
---	--

ÉCOLOGIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

Maquette proposée par la Mission d'information

<p>Écologie et maîtrise des risques</p>	<p><i>Prévention des risques et lutte contre les pollutions</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Prévention des risques technologiques et des pollutions • Prévention des risques naturels • Protection contre les inondations • Maîtrise des effets des produits et des déchets sur l'environnement et la santé • Lutte contre les pollutions de l'eau et des milieux aquatiques • Lutte contre le changement climatique 	<p><i>Gestion des milieux et biodiversité</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Préservation du bon état écologique de l'eau et des milieux aquatiques • Protection et préservation de la qualité du milieu marin • Développement du réseau des espaces réglementés au titre de la nature et des paysages • Incitation à la gestion durable du patrimoine naturel 	<p><i>Soutien aux politiques environnementales</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Développement durable • Données environnementales • Action internationale • Qualité de la réglementation et police de l'environnement • Management et support • Accueil, information et communication • Commission nationale du débat public
--	---	--	--

- transformation de la mission « Écologie et développement durable » en une mission interministérielle comprenant, outre les trois programmes du ministère de l'écologie et du développement durable, le programme « Sécurité civile » (ministère de l'intérieur), le programme « Météorologie » (ministère de l'équipement et des transports) et un programme « Prévention des risques industriels » (ministère de l'économie, des finances et de l'industrie)
- décomposition plus fine des actions du programme de soutien

<p>Recherche et enseignement supérieur</p>	<p><i>Recherche dans le domaine des risques et des pollutions :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Recherche sur l'évaluation et la prévention des risques technologiques et des pollutions • Recherche sur l'évaluation et la prévention des risques sanitaires environnementaux • Recherche sur l'évaluation et la prévention des risques sanitaires alimentaires • Recherche sur l'évaluation et la prévention des risques nucléaires • Recherche et développement dans le domaine de la maîtrise de l'énergie • Pilotage et animation du programme
---	--

ÉCONOMIE, FINANCES ET INDUSTRIE CHARGES COMMUNES

Les crédits des budgets de l'économie, des finances et de l'industrie et des charges communes sont répartis en :

– trois missions ministérielles : « Politique économique »; « Gestion et contrôles des finances publiques »; « Engagements financiers de l'État »;

– trois missions interministérielles : « Recherche et enseignement supérieur universitaire »; « Aide publique au développement »; « Régimes sociaux et de retraite ».

Par ailleurs, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (MINEFI) est gestionnaire de supports budgétaires spécifiques : dotations, budget annexe, comptes spéciaux.

I.- L'ARCHITECTURE DES MISSIONS : CREER UNE MISSION INTERMINISTERIELLE « STRATEGIE ECONOMIQUE ET PILOTAGE DES FINANCES PUBLIQUES »

Il existe des zones de recouvrement entre les deux missions « Politique économique » et « Gestion et contrôle des finances publiques » :

– le programme « Stratégie économique et financière », qui relève de la mission « Politique économique », inclut des crédits relatifs à la gestion des finances publiques (crédits de la Direction de la Prévision, de la Direction de la législation fiscale, de la Direction du budget, du contrôle financier, de la Direction de la réforme budgétaire, de l'Agence France Trésor, etc.) ;

– le programme « Soutien des politiques économique, financière et industrielle », qui relève de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques », inclut des crédits relevant manifestement des activités stratégiques du ministère (cabinets ministériels, haut fonctionnaire de défense) ou pouvant y être rattachés (inspections, Conseil général des mines, Conseil général des télécommunications, contrôle d'État).

Le MINEFI a souhaité individualiser dans le programme « Stratégie économique et financière » un pôle de pilotage des finances publiques. Cette option est légitime et présente l'avantage de distinguer les fonctions stratégiques (fonctions d'état-major) des fonctions de support et soutien. On voit cependant que la logique n'a pas été poussée jusqu'au bout :

– le pôle stratégique a peu de choses à voir avec les autres actions de politique économique constituant la mission du même nom ;

– le programme soutien n'a pas été complètement épuré de ses fonctions d'état-major.

Au programme de pilotage des finances publiques, devraient être associés :

– le programme « Statistiques et études économiques », celles-ci ne constituant pas une action de politique économique mais pouvant être, au contraire, considérées comme un élément de la décision stratégique ;

– le programme « Charges de la dette de l'État » de la mission « Engagements financiers de l'État », car la charge de la dette traduit *ex post* les conséquences des décisions de stratégie économique et financière ;

– un programme « Pilotage des finances sociales » à créer au sein du budget de la Santé, de la famille, des personnes handicapées et de la solidarité, car le pilotage des finances publiques s'inscrit dans une perspective globale qui inclut les finances sociales.

Il conviendrait donc de créer une mission interministérielle « Stratégie économique et pilotage des finances publiques » autour de deux programmes gérés par le MINEFI (« Stratégie économique et financière » et « Statistiques et études économiques ») et un programme géré par le ministère de la Santé (« Pilotage des finances sociales »).

Par ailleurs, il faudrait compléter le programme « Stratégie économique et financière » par les crédits des cabinets ministériels, du haut fonctionnaire de défense, des inspections et conseils et du contrôle d'État.

II.– LA MISSION « POLITIQUE ECONOMIQUE »

A.– Présentation

La mission « Politique économique » rassemble 4.318 millions d'euros et 36.944 emplois répartis en 5 programmes :

– le programme « Stratégie économique et financière » (320 millions d'euros ; 1.166 emplois) : les crédits concernent la politique des finances publiques et la réforme budgétaire, l'élaboration de la législation fiscale, le financement de l'État et de l'économie (dotations en capital, prestations Banque de France et Institut d'émission d'outre-mer, contrôle bancaire, assurances), les études, prévisions et analyses préparant la décision publique, la construction économique européenne et la gouvernance économique ;

– le programme « Régulation des activités économiques » (1.342 millions d'euros ; 23.420 emplois) : les crédits concernent la régulation concurrentielle des marchés, la protection économique du consommateur, la lutte contre les fraudes aux aides communautaires, la maîtrise et la régulation des flux de marchandises, la protection de l'espace national et européen, la sécurité des consommateurs, la mise en œuvre indépendante du droit de la concurrence ;

– le programme « Développement des entreprises » (1.740 millions d’euros ; 5.490 emplois) : les crédits concernent la politique de l’énergie et des matières premières (maîtrise de la demande, développement d’un approvisionnement diversifié, compétitivité des entreprises, régulation et contrôle du marché), l’environnement du développement des PME, du commerce, de l’artisanat et des professions libérales, l’environnement du développement des entreprises industrielles, le développement des télécommunications, de la Poste et de la société de l’information, l’enseignement, l’accompagnement des mutations industrielles, la prévention des nuisances et des risques technologiques, les contrôles techniques de sécurité et de métrologie, la régulation des télécommunications, le contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection, le développement international de l’économie française ;

– le programme « Statistiques et études économiques » (401 millions d’euros ; 6.870 emplois) : les crédits regroupent ceux de l’INSEE et du SESSI : infrastructure statistique, informations sur les entreprises et synthèses économiques, information démographique et sociale, formation et recherche ;

– le programme « Passifs financiers miniers » (516 millions d’euros ; aucun emploi) : les crédits recouvrent, notamment, la dotation à Charbonnages de France, le financement des prestations de chauffage et de logement aux anciens mineurs de sites fermés, des prestations diverses versées au titre des mines et ardoisières en activité et la gestion de l’« après-mines » (indemnisations, travaux, subventions à divers établissements).

B.– Propositions de modification

a) Rattacher les autorités de régulation au programme « Régulation des activités économiques »

Conformément à un arbitrage général, les crédits des autorités de régulation ont été regroupés avec ceux des activités soumises à leur régulation, c’est-à-dire dans le programme « Développement des entreprises ». Ils sont cependant isolés sur des actions spécifiques. Pour le MINEFI, ceci concerne :

– la Commission de régulation de l’électricité (CRE) : 13 millions d’euros et 96 emplois ;

– l’Autorité de régulation des télécommunications (ART) : 18 millions d’euros et 151 emplois.

La solution ainsi proposée n’apparaît pas justifiée dans le cas du MINEFI, qui abrite justement un programme spécial consacré à la régulation des activités économiques. De surcroît, elle présente plusieurs inconvénients, notamment :

– les autorités de régulation sont financées par des crédits fongibles avec ceux des administrations qui assurent la tutelle des entreprises sujettes à la régulation (CRE et DGEMP, ART et DIGITIP) ;

– les deux autorités concernées exercent le même rôle que le Conseil de la concurrence, financé par le programme « Régulation des activités économiques », à savoir assurer un fonctionnement concurrentiel des marchés (de ce fait, des objectifs et indicateurs communs pourraient être développés).

Il est donc préconisé d'intégrer les crédits de l'ART et de la CRE dans le programme consacré à la régulation des activités économiques.

En outre, le contenu de ce programme, notamment la présence de l'action libellée « Sécurité du consommateur », incite à modifier sa dénomination au profit de « Régulation et sécurisation des échanges de biens et services ».

b) Scinder le programme « Développement des entreprises » en séparant les fonctions de promotion et de contrôle

Le programme « Développement des entreprises » est un véritable « fourre-tout ». Il regroupe des crédits relatifs au développement général des entreprises (PMI, PME, commerce, artisanat et professions libérales), y compris dans sa dimension internationale, au développement de certains secteurs (énergie et télécommunications), à la régulation des mêmes secteurs, à l'accompagnement des mutations industrielles, à la formation, à certaines activités de contrôle (métrologie et contrôles techniques, sûreté nucléaire et radioprotection, prévention des nuisances et risques industriels).

Compte tenu de la proposition consistant à intégrer dans le programme « Régulation des activités économiques » des crédits des autorités de régulation (*cf. supra*), le programme « Développement des entreprises » ne distingue pas suffisamment entre l'État promoteur et l'État protecteur. Or, justement, l'animation économique de l'État est en cours de décloisonnement avec la politique de rapprochement des services déconcentrés chargés des actions de soutien et de conseil aux entreprises, autour des DRCE, des DRIRE et des DRCA. De même, une rationalisation des administrations centrales a été engagée avec la fusion de la DARPMI et de la DIGITIP. L'individualisation d'un pôle budgétaire consacré au développement des entreprises s'inscrirait de façon naturelle dans cette démarche.

D'autre part, les activités de contrôle (sécurité industrielle, fiabilité) sont fondamentalement distinctes des activités de développement et de soutien au tissu productif. Leur séparation budgétaire ne semble pas devoir poser de problème particulier :

– les DRIRE sont structurées en pôles fonctionnels (régionaux) et en pôles territoriaux, mais ceux-ci déclinent, au plan local, les pôles fonctionnels. On peut donc isoler sans difficulté les moyens consacrés au développement des entreprises et ceux consacrés au contrôle et à la prévention des risques.

– la prévention des nuisances et des risques ainsi qu'éventuellement la métrologie peuvent être rattachées au pôle contrôle.

Le présent programme pourrait, sans grande difficulté de gestion, être scindé selon une logique fonctionnelle en deux programmes consacrés respectivement au développement et au contrôle. Le programme « Prévention et contrôle des risques industriels », géré par le MINEFI, serait alors rapproché des programmes du ministère de l'écologie, au sein d'une mission interministérielle « Écologie et maîtrise des risques », qui accueillerait aussi les trois programmes du ministère de l'écologie et du développement durable, le programme « Météorologie » du ministère de l'équipement et des transports et le programme « Sécurité civile » du ministère de l'intérieur.

En outre, compte tenu de l'importance des relations économiques dans la conduite de l'action extérieure de la France, il est opportun d'ériger en un programme spécifique les crédits dédiés au réseau unifié du MINEFI oeuvrant pour le développement international de l'économie. Ce programme « Développement international de l'économie française » serait alors rattaché à la mission « Action extérieure de l'État », qui deviendrait ainsi interministérielle.

Enfin, les crédits afférents à l'aide au transport de la presse par la Poste seraient mieux à leur place dans le programme « Presse » (budget du Premier ministre) de la mission « Médias ».

III.- LA MISSION « GESTION ET CONTROLE DES FINANCES PUBLIQUES »

A.- Présentation

La mission « Gestion et contrôle des finances publiques » rassemble 8.770 millions d'euros et 142.600 emplois répartis en trois programmes :

– le programme « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » (7.918 millions d'euros ; 135.180 emplois) regroupe : la DGI et la DGCP ainsi que les moyens (effectifs, fonctionnement et investissement) de la DGDDI affectés au recouvrement des recettes relevant de cette direction ; la subvention à la Masse des douanes ; les dépenses résultant de conventions fiscales avec l'étranger ; le cadastre ; les moyens consacrés à la « rénovation de la gestion publique » et les crédits des systèmes d'information des administrations fiscales ;

– le programme « Juridictions financières » (130 millions d'euros ; 1.850 emplois) reprend l'intégralité des crédits de l'agrégat actuel relatif à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes ;

– le programme « Soutien des politiques économiques, financières et industrielles » (723 millions d'euros ; 5.560 emplois) : selon le MINEFI, ce programme transversal ne doit comporter que les crédits qu'il n'est pas possible ou pas opérant de répartir, en budgétisation, entre les autres programmes. Les crédits concernent les ministres et leurs cabinets, les actions conduites par la DPMA (direction du personnel, de la modernisation et de l'administration), la direction de la communication, la direction des affaires juridiques, les corps d'inspection, le conseil général des mines, les crédits d'action sociale du ministère, etc.

B.– Propositions de modification

Le programme « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » appelle quelques remarques liminaires :

– son ampleur (90% des crédits de la mission et 95% de ses emplois) suggère qu'il gagnerait à être redécoupé ;

– le libellé des actions est perfectible. Par exemple, l'action 3, relevant à la fois de la DGI et de la DGCP, s'intitule « Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale », suggérant que ces deux domaines sont distincts. Pourtant, la fiscalité directe locale concerne naturellement les particuliers ; elle concerne également les entreprises (grandes ou petites), alors qu'il existe par ailleurs une action « Fiscalité des grandes entreprises » et une action « Fiscalité des PME » ;

– l'analyse des quatre premières actions permettra de connaître le « coût de collecte de l'impôt », ce qui répond à une préoccupation du Parlement maintes fois exprimée ;

– la distinction de deux actions relatives à la gestion financière de l'État et à la gestion financière du secteur local (hors fiscalité) montre qu'il est possible de budgéter et d'imputer en gestion les coûts des activités du réseau du Trésor conduites respectivement pour l'État et pour le secteur local ;

– la fonction comptable n'apparaît pas clairement, alors qu'elle constitue désormais un enjeu structurel des finances publiques.

La constitution de ce vaste programme montre que la réforme des réseaux du MINEFI, marquée par l'échec de la tentative de réforme de l'hiver 1999-2000, n'est pas achevée et que la loi organique n'a pas constitué, en tant que telle, un levier suffisamment actif pour accélérer le processus. Avec ce programme, le MINEFI demande à prendre le temps de faire sa réforme. La Mission d'information s'est interrogée longuement sur l'opportunité de conserver ce qui apparaît comme étant, en quelque sorte, un « programme à usage interne » : elle s'est demandée dans quelle mesure la constitution d'un programme unique était indispensable à la réforme.

La Mission d'information a conclu que découper ce programme en plusieurs programmes selon les lignes suggérées par l'énumération des actions serait aujourd'hui contre-productif. Elle assortit ce jugement des conditions suivantes :

– l'individualisation des actions consacrées à la fiscalité est indispensable et ne devra pas être remise en cause au cas où, dans l'avenir, le programme connaîtrait des évolutions de structure ;

– le MINEFI devra afficher plus clairement la « cible budgétaire » de la réforme en cours, en allant plus loin dans la séparation des actions relatives à l'État et celles relatives au secteur public local, et en distinguant, pour l'État, entre les dépenses, les recettes (autres que fiscales) et le reste de la gestion financière ;

– le système d’objectifs et d’indicateurs devra impérativement refléter la dynamique de la réforme. Le programme n’a de légitimité que parce qu’il autorise la poursuite d’un processus de réforme. Le Parlement est donc fondé à exiger un réseau d’objectifs et d’indicateurs qui justifie l’existence du programme, et qui soit, de ce fait, un aiguillon de la réforme.

Par ailleurs, la Mission d’information souhaite que la lutte contre la fraude fiscale fasse l’objet d’une action spécifique, afin d’identifier, dès le projet de loi de finances initiale, les moyens qui lui sont consacrés, et de mettre en place des objectifs et des indicateurs qui lui sont propres.

III.– LA MISSION « ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L’ÉTAT »

A.– Présentation

La mission « Engagements financiers de l’État » rassemble 107 milliards d’euros, répartis en six programmes qui recueillent, tous, des crédits actuellement inscrits sur le budget des charges communes, et dont les trois premiers sont dotés de crédits évaluatifs :

– le programme « Charges de la dette de l’État » (crédits évaluatifs) finance des dépenses effectuées à destination du compte de commerce défini par le II de l’article 22 de la loi organique. Ce compte retrace les « *opérations budgétaires relatives à la dette et à la trésorerie de l’État, à l’exclusion de toute opération de gestion courante* ». Le versement du budget général a vocation à équilibrer le compte, donc à faire apparaître sur le budget général la charge de la dette, nette des recettes de coupons courus et de la rémunération de la trésorerie ;

– le programme « Garanties de l’État » (crédits évaluatifs) financent les dépenses résultant de la mise en jeu de la garantie de l’État. Selon les informations transmises par le MINEFI, il accueillera les seuls crédits inscrits sur le chapitre 14-01 de l’actuel budget des charges communes. Il est vraisemblable que les dépenses résultant des garanties de change accordées par l’État (notamment les garanties de change accordées aux banques centrales africaines pour leurs avoirs en devises déposés au Trésor) resteront imputées sur un compte d’opérations monétaires ;

– le programme « Remboursements et dégrèvements » (crédits évaluatifs) financent les dépenses résultant des remboursements, dégrèvements et restitutions d’impositions ou de produits non fiscaux encaissés par l’État. Le Gouvernement a prévu un découpage en deux actions, calqué sur la distinction actuelle entre remboursements et dégrèvements sur impôts directs d’une part, sur impôts indirects (et produits non fiscaux) d’autre part ;

– le programme « Primes d’épargne » comprend les primes afférentes aux plans et comptes d’épargne logement. Il ne semble pas que le ministère de l’équipement ait souhaité intégrer celles-ci au budget du logement ;

– le programme « Majorations de rentes » regroupe, d'une part, les remboursements de l'État aux compagnies d'assurances pour les majorations de rentes allouées par les tribunaux en réparation d'un préjudice causé par un accident de la circulation et, d'autre part, les remboursements résultant de la participation de l'État aux majorations de rentes viagères (hors accidents de la circulation) ;

– le programme « Versements à la Caisse nationale d'allocations familiales » comprend le solde dû à la CNAF par l'État employeur au titre des cotisations familiales, compte tenu du montant des prestations familiales directement versées par lui à ses agents permanents en poste en métropole (allocations familiales, complément familial, etc.).

Les programmes de la mission « Engagements financiers de l'État » ne comprennent pas les crédits nécessaires aux moyens de leur mise en œuvre (personnel et fonctionnement). Il ne paraît pas souhaitable d'isoler, au sein des services ordonnateurs ou comptables chargés d'exécuter les dépenses, ceux d'entre eux qui sont spécifiquement mobilisés pour les cinq derniers programmes et d'affecter les crédits correspondants aux dits programmes :

– l'enjeu budgétaire est faible et l'information du Parlement peut être assurée dans le cadre du projet et du rapport annuels de performance ;

– compte tenu de la dissymétrie potentielle des crédits de moyens et des crédits d'intervention, la fongibilité asymétrique pourrait être, en l'espèce, une cause de mauvaise gestion des deniers publics.

B.– Propositions de modification

Outre le rattachement, présenté plus haut, du programme « Charges de la dette de l'État » à la mission interministérielle « Stratégie économique et pilotage des finances publiques », trois modifications sont préconisées.

a) Ventiler les remboursements et dégrèvements d'impôts par finalité de dépense

Le programme « Remboursements et dégrèvements d'impôt » reproduit les défauts du budget des charges communes : il présente les dépenses selon la nature de l'impôt concerné, de la même façon que les actuels chapitres 15-01 et 15-02. Une telle approche contrevient aux objectifs de la loi organique, qui consistent à organiser les dépenses selon leur finalité. Car, nonobstant leur affichage purement conventionnel en « atténuation des recettes » de l'État, les remboursements et dégrèvements sont, dans la quasi-totalité des cas, de véritables dépenses.

La solution qui consisterait à distinguer, d'une part, un programme de remboursements et dégrèvements d'impôts d'État et, d'autre part, un programme de remboursements et dégrèvements d'impôts locaux n'est pas satisfaisante :

– dans chacun de ces programmes seraient inscrits des crédits ayant peu de rapport entre eux, alors que l'article 7 de la loi organique précise bien qu'un programme « regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions ». Il n'y a rien de commun entre les dépenses relatives à la prime pour l'emploi, les remboursements de crédits de TVA non imputables et les admissions en non valeur ;

– la constitution d'un programme consacré aux remboursements et dégrèvements d'impositions locales ne pourrait avoir de légitimité que comme traduction budgétaire de la garantie apportée par l'État au recouvrement du produit voté par les collectivités. Ceci obligerait à axer le faisceau d'objectifs et d'indicateurs associé à ce programme sur le respect effectif de cette garantie, ce qui constitue une façon bien pauvre d'éclairer les finalités assignées aux dégrèvements de taxe professionnelle, de taxe d'habitation ou de taxes foncières.

Parmi les remboursements, restitutions, dégrèvements et remises diverses, on peut distinguer plusieurs catégories, correspondant à des politiques publiques identifiées, qui doivent donc faire l'objet de programmes spécifiques, rattachés à la mission correspondante :

– les crédits d'impôt, restitutions et dégrèvements législatifs à vocation économique. Émargeraient à ce programme, par exemple, les dégrèvements de taxe professionnelle, les restitutions d'avoirs fiscaux, les dégrèvements de taxes foncières à destination des agriculteurs (« perte de récoltes », « jeunes agriculteurs », etc.), les restitutions d'impôt sur les sociétés au titre du crédit d'impôt formation ou du crédit d'impôt pour reprise de l'entreprise par ses salariés. Ce programme trouverait sa place au sein de la mission « Développement et régulation économique »;

– les dégrèvements législatifs à vocation sociale, représentés, pour l'essentiel, par les différents mécanismes de dégrèvement de taxe d'habitation : ces crédits figureraient dans un programme rattaché à la mission « Solidarité et intégration » ;

– les restitutions au titre de la prime pour l'emploi, qui méritent un traitement spécifique puisque relevant directement de la politique de l'emploi. Ce programme aurait vocation à être rattaché à la mission « Travail » ;

– les restitutions d'impôt sur les sociétés au titre du crédit d'impôt recherche, qui méritent également d'être individualisées, au sein de la mission « Recherche et enseignement supérieur », dans un programme spécifique.

Enfin, un programme « générique » pourrait rassembler tous les remboursements, restitutions et dégrèvements résultant des purs mécanismes de gestion de l'impôt : remboursement d'impôts trop perçus ou de crédits de TVA non imputables, dégrèvements d'office effectués par l'administration pour corriger une erreur, conséquences de décisions de justice, admissions en non valeur, remises sur majorations, etc. Sous réserve d'expertise, il conviendrait de distinguer les crédits ouverts au titre des dégrèvements accordés à titre gracieux de ceux ouverts au titre des admissions en non valeur, dès lors que les décisions concernant les premiers sont prises de façon quasi discrétionnaire par l'administration en fonction de la situation personnelle du contribuable alors que les seconds reflètent des écritures d'ordre résultant de la constatation que l'impôt dû est devenu irrécouvrable. Ce programme trouverait place au sein de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques ».

Chacun de ces programmes servirait de support naturel à la présentation des dépenses fiscales associées aux différents mécanismes concernés, notamment pour les crédits d'impôt.

Un meilleur découpage du programme permettrait également de clarifier la nature des crédits qu'il serait possible de continuer à présenter, de façon purement conventionnelle, comme pouvant venir « en atténuation des recettes de l'État » dans le tableau d'équilibre. Les autres crédits de remboursements et dégrèvements resteraient ainsi pris en compte dans les agrégats de dépenses.

La présentation préconisée par la Mission d'information aurait pour effet de faire figurer dans une même mission des crédits limitatifs et des crédits évaluatifs. Elle respecte ainsi parfaitement les principes organiques qui privilégient une approche par politique, quelle que soit la nature des crédits en cause. Elle n'offre pas la possibilité, pour les parlementaires, d'augmenter un programme limitatif par diminution d'un programme évaluatif, puisque le dernier alinéa de l'article 47 de la loi organique, en rendant irrecevable tout amendement non conforme à une disposition organique, quelle qu'elle soit, impose le respect de la distinction entre les deux natures de crédit.

b) Dénommer « Épargne » le programme « Primes d'épargne » afin d'en faire le support des dépenses fiscales relatives à l'épargne

Sur le programme « Primes d'épargne » seront inscrits les crédits relatifs aux primes versées par l'État aux détenteurs de plans ou de comptes d'épargne logement. La loi de finances initiale pour 2003 a réorienté le dispositif puisque la prime d'État ne sera désormais plus versée, pour les plans d'épargne logement ouverts après le 12 décembre 2002, qu'en cas de réalisation d'un emprunt immobilier. On observera cependant que, même au-delà de décembre 2007, les dépenses pourront concerner des plans ouverts avant le 13 décembre 2003, et donc ne seront pas conditionnées par la réalisation d'un emprunt. Quoi qu'il en soit, la dépense de l'État résulte de la politique consistant à encourager l'épargne, en vue de la réalisation d'un projet immobilier.

Même si les crédits restent limités à l'objet précité, il serait opportun d'élargir l'intitulé du programme afin de créer le support budgétaire naturel des dépenses fiscales relatives au soutien à l'épargne. Dénommer « Épargne » le présent programme permettra donc d'enrichir le « projet annuel de performances » associé aux crédits et de rendre plus claire l'information fournie au Parlement sur le soutien public à l'épargne.

c) Répartir sur les « masses salariales » des différents programmes du budget général les crédits inscrits sur le programme « Versements à la CNAF »

Les crédits du programme « Versements à la CNAF » couvrent les charges dues par l'État employeur à la CNAF au titre des cotisations familiales, desquelles sont défalquées les prestations familiales directement servies par lui à ses agents. Le versement à la CNAF fait donc partie de la masse salariale de l'État, au même titre que les rémunérations principales, les primes et indemnités diverses ou les cotisations sociales.

La logique de budgétisation à coût complet voudrait que les cotisations familiales soient inscrites sur tous les programmes du budget général ayant une masse salariale, à due concurrence des salaires et traitements soumis à cotisation.

Il conviendrait donc que, d'ici à 2006, les crédits du programme « Versements à la CNAF » soient répartis sur les différents programmes du budget général.

IV.- LES PROGRAMMES RELEVANT DE MISSIONS INTERMINISTERIELLES

À la suite des arbitrages d'ores et déjà rendus, le MINEFI participe à deux missions interministérielles :

– un programme « Aide économique et financière au développement » figure dans une mission interministérielle « Aide publique au développement », qui comprend aussi un programme géré par le ministère des affaires étrangères ;

– deux programmes « Recherche industrielle » et « Recherche dans le domaine de l'énergie » figurent dans la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur universitaire », aux côtés de programmes gérés par les ministères de la recherche, de l'écologie, de l'équipement, de la défense (recherche duale) et de la culture.

– deux programmes « Régime social des mines » et « Régimes de retraite de la SEITA, de l'Imprimerie nationale et divers » figurent dans une mission interministérielle « Régimes sociaux et de retraite », aux côtés d'un programme consacré aux régimes des transports terrestres et aux régimes des gens de mer.

Ces programmes n'appellent pas de modification.

V.- LES SUPPORTS BUDGETAIRES PARTICULIERS

A.- La mission « Pouvoirs publics »

La mission « Pouvoirs publics » coïncide avec le périmètre actuel des crédits des pouvoirs publics inscrits sur le budget des Charges communes : Présidence de la République, Assemblée nationale, Sénat, Conseil constitutionnel, Haute cour de justice, Cour de justice de la République. Le Gouvernement a prévu autant de dotations que de pouvoirs publics. Celles-ci sont donc moins nombreuses que les chapitres actuels, puisque certains pouvoirs publics font aujourd'hui l'objet de plusieurs unités de spécialité ⁽¹⁴⁾.

(14) Deux pour la Présidence de la République, une pour le jardin et le musée du Luxembourg, une pour les chaînes parlementaires de télévision, deux pour la Cour de justice de la République.

Pour la mission d'information, il va de soi que chaque pouvoir public pourra, s'il le souhaite, inscrire la constitution de dotations spécifiques afin d'isoler certaines activités, par exemple les chaînes parlementaires. L'article 7 de la loi organique prévoit en effet explicitement qu'un pouvoir public puisse faire l'objet de plusieurs dotations.

B.– Le compte des pensions

Le compte d'affectation spéciale « Pensions » correspond au 3^{ème} alinéa du I de l'article 21 de la loi organique. Il comprend trois programmes, relatifs aux personnels civils, aux personnels militaires et aux ouvriers de l'État.

Les pensions des ouvriers de l'État étant actuellement prises en charge par un établissement public (le Fonds spécial de pension des ouvriers des établissements industriels de l'État), le maintien de ce dispositif conduirait à ne pas faire transiter les versements de l'État (cotisations patronales et subvention d'équilibre) par le compte de pensions. Au contraire, l'inscription sur ce compte d'un programme « Ouvriers de l'État » suppose que les pensions seront désormais prises en charge directement par l'État.

Il conviendra de préciser le fonctionnement du compte de pensions, notamment son articulation avec les crédits de personnel inscrits sur le budget général et les conditions d'équilibre de chacun de ses programmes.

Le Gouvernement devra également de préciser la façon dont s'articule le programme « Ouvriers de l'État » du compte d'affectation spéciale avec l'action « Régime de retraite des ouvriers des établissements industriels de l'État » du programme « Régimes de retraite ».

C.– Le compte des participations

Le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » correspond au 2^{ème} alinéa du I de l'article 21 de la loi organique. Il comprend, exceptionnellement, un seul programme puisque la loi organique a interdit que ce compte puisse retracer des « opérations courantes », notamment les frais afférents à la gestion des participations de l'État (rémunération des banques conseil, etc.).

Ce compte n'appelle pas de modification.

D.– Le budget annexe des monnaies et médailles

Le budget annexe des Monnaies et médailles comprend un seul programme, éponyme.

La question du maintien du budget annexe doit être posée. La loi organique prévoit que « *des budgets annexes peuvent retracer [...] les seules opérations des services de l'État non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu à paiement de*

redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services ». Or, la vente des produits fabriqués par la direction des Monnaies et médailles ne donne pas lieu à la perception d'une « redevance » mais plutôt d'un prix. La formule du compte de commerce paraîtrait donc plus appropriée, si la loi organique n'en réservait la constitution aux seules opérations de caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par les services concernés. La volonté de développer les activités proprement commerciales (monnaies de collection, monnaies étrangères, médailles, etc.) devrait conforter cette tendance dans les années à venir.

Le Gouvernement a choisi de retenir la formule du budget annexe, alors que la logique de la loi organique voudrait que ce service, agissant à titre principal dans le champ industriel et commercial et percevant des prix, soit érigé en établissement public. Ce choix permet de maintenir au sein du budget de l'État, mais sur un support spécifique, les ressources et les charges de la direction des Monnaies et médailles, administration centrale du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Dans cette optique, il est légitime que le Parlement soit amené à se prononcer explicitement sur l'allocation des moyens dévolus aux Monnaies et médailles entre les activités commerciales et les activités régaliennes (vente des monnaies divisionnaires françaises à l'État, lutte contre la contrefaçon, etc.). Il convient de supprimer le caractère « mono-programme » de la mission, en organisant les crédits du budget annexe des Monnaies et médailles autour de deux programmes relatifs, respectivement, aux activités régaliennes et aux activités commerciales.

E.- Les comptes de concours financiers

Les comptes de concours financiers (article 24 de la loi organique) constitueraient plusieurs missions, en fonction de la nature de la dépense. Les programmes correspondants sont, pour la plupart, directement inspirés des comptes actuels.

La mission « Prêts à des États étrangers » comporterait trois programmes retraçant, respectivement, les prêts du Trésor à des États étrangers, les prêts pour consolidation de dettes envers la France et les prêts accordés à l'Agence française de développement. Actuellement, les prêts à des États étrangers et les prêts à l'agence sont retracés sur un même compte (n° 903-07). Les actions du programme « Prêts à des États étrangers » reproduisent la nomenclature actuelle du compte de prêt correspondant, ce qui n'est pas d'une clarté extrême.

La Mission d'information préconise que les programmes de la mission « Prêts à des États étrangers » distinguent entre les crédits qui relèvent de l'aide publique au développement et ceux qui n'en relèvent pas.

La mission « Avances aux collectivités locales » comporterait trois programmes reflétant *mutatis mutandis* trois comptes actuels : avances aux départements sur le produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur (compte n° 903-52) ; avances aux collectivités, établissements publics, territoires, établissements et États d'outre-mer (compte n° 903-53) ; avances sur le montant des impositions locales (compte n° 903-54). Ce dernier ne comporte qu'une seule action. Il pourrait être divisé selon la nature des impositions et la catégorie de collectivités concernée, entre actions et sous-actions. La lisibilité des liens entre budget de l'État et finances locales y gagnerait beaucoup.

ÉCONOMIE, FINANCES ET INDUSTRIE – CHARGES COMMUNES

Maquette prévue par le Gouvernement

Politique économique	<p><i>Stratégie économique et financière</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Études, prévisions et analyses préparant la décision publique • Élaboration de la législation fiscale • Politique des finances publiques et réforme budgétaire • Financement de l'État et de l'économie • Construction économique de l'Europe et gouvernance économique 	<p><i>Régulation des activités économiques</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Régulation concurrentielle des marchés • Protection économique du consommateur • Lutte contre la fraude aux aides communautaires • Maîtrise et régulation des flux de marchandises • Protection de l'espace national et européen • Sécurité du consommateur • Mise en œuvre indépendante du droit de la concurrence 	<p><i>Développement des entreprises</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Politique de l'énergie et des matières premières • Régulation et contrôle des marchés de l'énergie • Développement des PME, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales • Environnement et compétitivité des entreprises industrielles • Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information • Enseignement • Accompagnement des mutations industrielles • Prévention des nuisances et des risques industriels • Contrôles techniques de sécurité et de métrologie • Régulation des télécommunications • Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection • Développement international de l'économie française 	<p><i>Statistiques et études économiques</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Infrastructure statistique • Information sur les entreprises et synthèses économiques • Information démographique et sociale • Formation et recherche 	<p><i>Passifs financiers miniers</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Gestion de l'après-mines • Indemnisation liée aux sinistres de l'après-mines • Travaux de sécurité dans les mines et expropriations sur les sites miniers • Prestations à certains retraités des mines
-----------------------------	--	--	--	---	--

<p align="center">Gestion et contrôle des finances publiques</p>	<p><i>Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Fiscalité des grandes entreprises • Fiscalité des PME • Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale • Fiscalité des marchandises et des moyens de transport • Gestion financière de l'État hors fiscalité • Gestion des pensions • Gestion financière du secteur public local hors fiscalité • Gestion des fonds déposés 		<p><i>Juridictions financières</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Contrôle externe et indépendant des comptes et des systèmes d'information comptable • Contrôle externe et indépendant de la régularité et l'efficacité de la gestion ainsi que du bon emploi des fonds publics ou assimilés • Expertise économique et financière à la disposition des pouvoirs publics • Soutien aux activités de contrôle et de gestion des juridictions financières 		<p><i>Soutien des politiques économiques, financières et industrielles</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • État-major, médiation et support • Gestion des ressources humaines et autres politiques transversales • Promotion de l'action du ministère • Expertises, audits, évaluation et contrôle • Contribution au respect du droit et à la sécurité juridique 	
<p align="center">Engagements financiers de l'État</p>	<p><i>Charges de la dette de l'État (crédits évaluatifs)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Dette négociable • Dette non négociable • Charges résultant de la gestion de la dette 	<p><i>Appels en garantie de l'État (crédits évaluatifs)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Soutien au développement des collectivités, établissements publics et services autonomes • Financement de la construction immobilière • Financement de l'agriculture • Financement des entreprises industrielles • Développement de l'économie française • Développement international de l'économie française • Garantie de l'aide économique et financière au développement 	<p><i>Remboursement et dégrèvements d'impôts (crédits évaluatifs)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Dégrèvements, remises, annulations, remboursements, restitutions sur contributions directes • Remboursements sur produits indirects et divers 	<p><i>Primes d'épargne</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Épargne logement 	<p><i>Majoration de rentes</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Majoration des rentes en préparation du préjudice causé par un véhicule terrestre à moteur • Participation de l'État aux majorations de rentes viagères 	<p><i>Versement à la Caisse nationale d'allocations familiales</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Prestations et versements obligatoires relatifs au personnel en activité : versements à la Caisse nationale d'allocations familiales
<p align="center">Pouvoirs publics</p>	<p><i>Présidence de la République</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Présidence de la République 	<p><i>Assemblée nationale</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Assemblée nationale 	<p><i>Sénat</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Sénat 	<p><i>Conseil constitutionnel</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Conseil constitutionnel 	<p><i>Haute Cour de Justice</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Haute Cour de Justice 	<p><i>Cour de Justice de la République</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Cour de Justice de la République
<p align="center">Provisions</p>	<p><i>Provision relative aux rémunérations publiques</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Provision relative aux rémunérations publiques 		<p><i>Dépenses accidentelles et imprévisibles</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Dépenses accidentelles et imprévisibles 			

Aide publique au développement	<i>Aide économique et financière au développement</i> <ul style="list-style-type: none"> • Financement des aides bilatérale et multilatérale au développement • Traitement de la dette des pays pauvres ou à revenu intermédiaire • Responsabilité particulière de la France à l'égard de la stabilité économique et financière de l'Afrique
---------------------------------------	---

Recherche et enseignement supérieur universitaire	<i>Recherche dans le domaine de l'énergie</i> <ul style="list-style-type: none"> • Compétitivité, sécurité et développement de l'énergie nucléaire • Compétitivité et développement du secteur des hydrocarbures et de ses infrastructures, diversification des réserves 	<i>Recherche industrielle</i> <ul style="list-style-type: none"> • Soutien de la recherche industrielle stratégique, soutien et diffusion de l'innovation technologique
--	--	--

Régimes sociaux et de retraite	<i>Régime social des mines</i> <ul style="list-style-type: none"> • Versements au fonds spécial de retraite de la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines 	<i>Régimes de retraite de la SEITA, de l'Imprimerie nationale et divers</i> <ul style="list-style-type: none"> • Régime de retraite de la SEITA • Caisse des retraites de l'Imprimerie nationale • Caisse des retraites des régies ferroviaires d'outre-mer • Régime de retraite des ouvriers des établissements industriels de l'État • Versements obligatoires relatifs au personnel en activité, versement au fonds national d'aide au logement
---------------------------------------	---	---

Monnaies et médailles	<i>Monnaies et médailles</i>
------------------------------	------------------------------

Pensions	<i>Personnels civils relevant du code des pensions</i>	<i>Personnels militaires relevant du code des pensions</i>	<i>Ouvriers des établissements industriels de l'État</i>
-----------------	--	--	--

Participations financières de l'État	<i>Participations financières de l'État</i>
---	---

Accords monétaires internationaux	<i>Relations avec les banques centrales liées à la France par un accord international</i> <ul style="list-style-type: none"> • Relations avec les banques centrales liées à la France par un accord international (compte doté de crédits évaluatifs en vertu de l'article 24 de la LOLF) 		
Prêts à des États étrangers	<i>Prêts à des États étrangers</i> <ul style="list-style-type: none"> • Prêts destinés à faciliter l'achat de biens d'équipement, de petits équipements, produits semi-finis et matières premières d'origine française • Prêts à des États étrangers contribuant au financement de leurs plans de développement économique, culturel ou social 	<i>Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France</i> <ul style="list-style-type: none"> • Prêts résultant de l'exécution d'accords conclus avec les gouvernements étrangers et portant consolidation des dettes de leur pays envers la France 	<i>Prêts à l'Agence française du développement économique et social (AFD) en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers</i> <ul style="list-style-type: none"> • Prêts accordés à l'AFD pour des opérations de développement économique et social dans des États étrangers
Avances aux collectivités territoriales	<i>Avances aux départements sur le produit différentiel de la taxe sur les véhicules à moteur</i> <ul style="list-style-type: none"> • Avances aux départements sur le produit différentiel de la taxe sur les véhicules à moteur 	<i>Avances aux collectivités et établissements publics, territoires, établissements et États d'outre-mer</i> <ul style="list-style-type: none"> • Avances de l'article 70 de la loi du 31 mars 1932 et de l'article L.2236-1 du code général des collectivités territoriales • Avances de l'article 14 de la loi n° 46-2921 du 23 décembre 1946 et de l'article L.2236-2 du code général des collectivités territoriales • Avances de l'article 34 de la loi n° 53-1336 du 31 décembre 1953 (avances spéciales sur recettes budgétaires) • Avances à la Nouvelle-Calédonie (fisc. Nickel) 	<i>Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes</i> <ul style="list-style-type: none"> • Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	<i>Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics</i> <ul style="list-style-type: none"> • Avances aux budgets annexes • Avances à l'agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole au titre des besoins temporaires de préfinancement des dépenses communautaires • Avances aux autres établissements publics nationaux et services autonomes de l'État • Avances à des services concédés ou nationalisés ou à des sociétés d'économie mixte 		
Avances à des particuliers ou associations	<i>Avances à des particuliers ou associations</i> <ul style="list-style-type: none"> • Avances aux fonctionnaires de l'État pour l'acquisition de moyens de transport • Avances aux agents de l'État pour l'amélioration de l'habitat • Avances aux associations participant à des tâches d'intérêt général • Avances aux agents de l'État à l'étranger pour la prise en location d'un logement 		

ÉCONOMIE, FINANCES ET INDUSTRIE – CHARGES COMMUNES

Maquette proposée par la Mission d'information

Stratégie économique et pilotage des finances publiques	<p><i>Stratégie économique et financière</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Études, prévisions et analyses préparant la décision publique • Élaboration de la législation fiscale • Politique des finances publiques et réforme budgétaire • Financement de l'État et de l'économie • Construction économique de l'Europe et gouvernance économique • État-major, médiation et support • Expertises, audits, évaluation et contrôle 	<p><i>Statistiques et études économiques</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Infrastructure statistique • Information sur les entreprises et synthèses économiques • Information démographique et sociale • Formation et recherche 	<p><i>Charges de la dette de l'État (crédits évaluatifs)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Dette négociable • Dette non négociable • Charges résultant de la gestion de la dette
--	--	---	--

- création d'une mission interministérielle dédiée à la stratégie économique et au pilotage des finances publiques comprenant :
 - s'agissant du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie : les fonctions stratégiques, l'INSEE et la charge de la dette
 - s'agissant du ministère de la santé et de la protection sociale : les fonctions de pilotage et d'expertise des finances sociales
- rattachement des fonctions d'état-major et des moyens d'expertise au programme « Stratégie économique et financière »

Développement et régulation économiques	<p><i>Régulation et sécurisation des échanges de biens et services</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Régulation concurrentielle des marchés • Protection économique du consommateur • Lutte contre la fraude aux aides communautaires • Maîtrise et régulation des flux de marchandises • Protection de l'espace national et européen • Sécurité du consommateur • Mise en œuvre indépendante du droit de la concurrence • Régulation et contrôle des marchés de l'énergie • Régulation des télécommunications 	<p><i>Développement des entreprises</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Politique de l'énergie et des matières premières • Développement des PME, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales • Environnement et compétitivité des entreprises industrielles • Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information (hors aide au transport de la presse par la Poste) • Enseignement • Accompagnement des mutations industrielles • Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection 	<p><i>Passifs financiers miniers</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Gestion de l'après-mines • Indemnisation liée aux sinistres de l'après-mines • Travaux de sécurité dans les mines et expropriations sur les sites miniers • Prestations à certains retraités des mines 	<p><i>Crédits d'impôt et dégrèvements législatifs à vocation économique</i></p> <p>(crédits évaluatifs)</p> <p>Actions à déterminer</p>
--	--	---	--	---

- extraction des crédits relatifs à la maîtrise des risques industriels (*cf. infra* mission interministérielle créée à cet effet)
- rattachement des autorités de régulation au programme de régulation, intitulé « Régulation et sécurisation des échanges de biens et services »
- rattachement (par la création d'un programme spécifique) à la mission « Développement et régulation économiques » des dégrèvements d'impôts créés dans un but de développement économique
- transfert des aides au transport de la presse par la Poste du budget de l'économie, des finances et de l'industrie vers celui des services du Premier ministre (mission « Médias »)

<p style="text-align: center;">Gestion et contrôle des finances publiques</p>	<p><i>Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Fiscalité des grandes entreprises • Fiscalité des PME • Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale • Lutte contre la fraude fiscale • Fiscalité des marchandises et des moyens de transport • Gestion financière de l'État hors fiscalité • Gestion des pensions • Gestion financière du secteur public local hors fiscalité • Gestion des fonds déposés 	<p><i>Juridictions financières</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Contrôle externe et indépendant des comptes et des systèmes d'information comptable • Contrôle externe et indépendant de la régularité et l'efficacité de la gestion ainsi que du bon emploi des fonds publics ou assimilés • Expertise économique et financière à la disposition des pouvoirs publics • Soutien aux activités de contrôle et de gestion des juridictions financières 	<p><i>Soutien des politiques économiques, financières et industrielles</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Gestion des ressources humaines et autres politiques transversales • Promotion de l'action du ministère • Contribution au respect du droit et à la sécurité juridique 	<p>Remboursements et dégrèvements liés à la gestion de l'impôt</p> <p>(crédits évaluatifs)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dégrèvements d'office, erreurs, décisions de justice • Dégrèvements gracieux • Admissions en non valeur • Remboursements de trop perçus et restitutions • Remises sur majoration
--	--	---	--	---

– rattachement (par la création d'un programme spécifique) des remboursements et dégrèvements liés à la gestion de l'impôt à la mission « Gestion et contrôle des finances publiques »

– création d'une action dédiée à la lutte contre la fraude fiscale

<p style="text-align: center;">Engagements financiers de l'État</p>	<p><i>Appels en garantie de l'État</i> (crédits évaluatifs)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Soutien au développement des collectivités, établissements publics et services autonomes • Financement de la construction immobilière • Financement de l'agriculture • Financement des entreprises industrielles • Développement de l'économie française • Développement international de l'économie française • Garantie de l'aide économique et financière au développement 	<p>Épargne</p> <ul style="list-style-type: none"> • Épargne logement <p>(support de la présentation des dépenses fiscales en faveur de l'épargne)</p>	<p><i>Majoration de rentes</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Majoration des rentes en préparation du préjudice causé par un véhicule terrestre à moteur • Participation de l'État aux majorations de rentes viagères 	<p><i>Versement à la Caisse nationale d'allocations familiales</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Prestations et versements obligatoires relatifs au personnel en activité : versements à la Caisse nationale d'allocations familiales <p>(à disparaître)</p>
--	---	--	---	---

– suppression du programme « Remboursements et dégrèvements » (62.563,2 M€) et ventilation, en fonction des finalités poursuivies, des crédits de ce programme entre les missions concernées

– transformation du programme « Primes d'épargne » en un programme « Épargne », destiné à être le support de la présentation des dépenses fiscales en faveur de l'épargne

Pouvoirs publics	<i>Présidence de la République</i> • Présidence de la République	<i>Assemblée nationale</i> • Assemblée nationale	<i>Sénat</i> • Sénat	<i>Conseil constitutionnel</i> • Conseil constitutionnel	<i>Haute Cour de Justice</i> • Haute Cour de Justice	<i>Cour de Justice de la République</i> • Cour de Justice de la République
-------------------------	---	---	-------------------------	---	---	---

Provisions	<i>Provision relative aux rémunérations publiques</i> • Provision relative aux rémunérations publiques	<i>Dépenses accidentelles et imprévisibles</i> • Dépenses accidentelles et imprévisibles
-------------------	---	---

Écologie et maîtrise des risques	<i>Prévention et contrôle des risques industriels</i> • Prévention des nuisances et des risques industriels • Contrôles techniques de sécurité et de métrologie
---	---

– création d'un programme dédié à la prévention et au contrôle des risques industriels, et rattachement de ce programme à une mission interministérielle « Écologie et maîtrise des risques » incluant les trois programmes du ministère de l'écologie et du développement durable, le programme « Météorologie » du ministère de l'équipement et des transports et le programme « Sécurité civile » du ministère de l'intérieur

Action extérieure de l'État	<i>Développement international de l'économie française</i> Actions à déterminer
------------------------------------	--

– création d'un programme dédié au réseau unifié du ministère de l'économie et des finances oeuvrant pour le développement international de l'économie (246,8 M€), et rattachement de ce programme à la mission « Action extérieure de l'État » qui devient ainsi interministérielle

Aide publique au développement	<i>Aide économique et financière au développement</i> • Financement des aides bilatérale et multilatérale au développement • Traitement de la dette des pays pauvres ou à revenu intermédiaire • Responsabilité particulière de la France à l'égard de la stabilité économique et financière de l'Afrique
---------------------------------------	--

Recherche et enseignement supérieur	<i>Recherche dans le domaine de l'énergie</i> • Compétitivité, sécurité et développement de l'énergie nucléaire • Compétitivité et développement du secteur des hydrocarbures et de ses infrastructures, diversification des réserves	<i>Recherche industrielle</i> • Soutien de la recherche industrielle stratégique, soutien et diffusion de l'innovation technologique	<i>Crédit d'impôt recherche</i> (crédits évaluatifs) Actions à déterminer
--	---	---	---

– création d'un programme dédié aux remboursements versés au titre du crédit d'impôt recherche, et rattachement de ce programme à la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur »

Travail	Prime pour l'emploi (crédits évaluatifs) Actions à déterminer
----------------	--

– rattachement (par la création d'un programme spécifique) à la mission « Travail » des remboursements d'impôt versés au titre de la prime pour l'emploi

Solidarité et intégration	Dégrèvements législatifs à vocation sociale (crédits évaluatifs) Actions à déterminer
----------------------------------	--

– rattachement (par la création d'un programme spécifique) à la mission « Solidarité et intégration » des remboursements et dégrèvements d'impôts créés dans un but social

Régimes sociaux et de retraite	<i>Régime social des mines</i>	<i>Régimes de retraite de la SEITA, de l'Imprimerie nationale et divers</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • Versements au fonds spécial de retraite de la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines 	<ul style="list-style-type: none"> • Régime de retraite de la SEITA • Caisse des retraites de l'Imprimerie nationale • Caisse des retraites des régies ferroviaires d'outre-mer • Régime de retraite des ouvriers des établissements industriels de l'État • Versements obligatoires relatifs au personnel en activité, versement au fonds national d'aide au logement

Monnaies et médailles	Activités régaliennes Actions à déterminer	Activités commerciales Actions à déterminer
------------------------------	--	---

– création au sein du budget annexe de deux programmes, le premier dédié aux activités régaliennes et le second aux activités commerciales

Pensions	<i>Personnels civils relevant du code des pensions</i> Actions à déterminer	<i>Personnels militaires relevant du code des pensions</i> Actions à déterminer	<i>Ouvriers des établissements industriels de l'État</i> Actions à déterminer
-----------------	--	--	--

Participations financières de l'État	<i>Participations financières de l'État</i> Actions à déterminer
---	---

Accords monétaires internationaux	<i>Relations avec les banques centrales liées à la France par un accord international</i> <ul style="list-style-type: none"> • Relations avec les banques centrales liées à la France par un accord international (compte doté de crédits évaluatifs en vertu de l'article 24 de la LOLF)
--	--

Prêts à des États étrangers	<i>Prêts à des États étrangers</i> <ul style="list-style-type: none"> • Prêts destinés à faciliter l'achat de biens d'équipement, de petits équipements, produits semi-finis et matières premières d'origine française • Prêts à des États étrangers contribuant au financement de leurs plans de développement économique, culturel ou social 	<i>Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France</i> <ul style="list-style-type: none"> • Prêts résultant de l'exécution d'accords conclus avec les gouvernements étrangers et portant consolidation des dettes de leur pays envers la France 	<i>Prêts à l'Agence française du développement économique et social (AFD) en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers</i> <ul style="list-style-type: none"> • Prêts accordés à l'AFD pour des opérations de développement économique et social dans des États étrangers
------------------------------------	--	--	--

<p>Avances aux collectivités territoriales</p>	<p><i>Avances aux départements sur le produit différentiel de la taxe sur les véhicules à moteur</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Avances aux départements sur le produit différentiel de la taxe sur les véhicules à moteur 	<p><i>Avances aux collectivités et établissements publics, territoires, établissements et États d'outre-mer</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Avances de l'article 70 de la loi du 31 mars 1932 et de l'article L.2236-1 du code général des collectivités territoriales • Avances de l'article 14 de la loi n° 46-2921 du 23 décembre 1946 et de l'article L.2236-2 du code général des collectivités territoriales • Avances de l'article 34 de la loi n° 53-1336 du 31 décembre 1953 (avances spéciales sur recettes budgétaires) • Avances à la Nouvelle-Calédonie (fisc. Nickel) 	<p><i>Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Actions par catégorie de collectivité ou par impôt
---	---	--	---

– introduction, au sein du troisième programme, d'une nomenclature d'actions soit par catégorie de collectivité, soit par impôt

<p>Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics</p>	<p><i>Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Avances aux budgets annexes • Avances à l'agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole au titre des besoins temporaires de préfinancement des dépenses communautaires • Avances à la Caisse de la dette publique • Avances aux autres établissements publics nationaux et services autonomes de l'État • Avances à des services concédés ou nationalisés ou à des sociétés d'économie mixte • Avances aux organismes sociaux
---	---

– indetification, au niveau des actions, de la Caisse de la dette publique et des organismes sociaux

<p>Avances à des particuliers ou associations</p>	<p><i>Avances à des particuliers ou associations</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Avances aux fonctionnaires de l'État pour l'acquisition de moyens de transport • Avances aux agents de l'État pour l'amélioration de l'habitat • Avances aux associations participant à des tâches d'intérêt général • Avances aux agents de l'État à l'étranger pour la prise en location d'un logement
--	--

ÉQUIPEMENT, TRANSPORTS, LOGEMENT, TOURISME ET MER

Le maquette prévoit deux missions ministérielles : la première est dédiée aux transports, tandis que la seconde regroupe le logement, l'aménagement et le tourisme. En outre, le maintien du budget annexe de l'aviation civile se traduit par la constitution d'une mission spécifique aux dépenses en faveur des transports aériens, financées sur ressources affectées. Enfin, le ministère de l'équipement, des transports, du tourisme et de la mer participe à deux missions interministérielles pour ses régimes spéciaux, d'une part, et ses dépenses de recherche, d'autre part.

L'une des difficultés de la construction de la maquette tenait dans l'existence de services déconcentrés polyvalents qui participent à la mise en oeuvre d'un nombre important de politiques publiques. À la différence d'autres sections budgétaires pour lesquelles des programmes de « services polyvalents » sont prévus, le Gouvernement a choisi de ventiler, selon leur activité principale, les personnels du budget de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer. Ce choix aboutit à une maquette bien équilibrée : les programmes reflètent à la fois les politiques menées et la responsabilité des acteurs en termes d'organisation des services, de procédures et de tâches.

I.- LES DEUX MISSIONS MINISTERIELLES « AMENAGEMENT, LOGEMENT ET TOURISME » ET « TRANSPORTS »

A.- Présentation

a) La mission « Aménagement, logement et tourisme »

L'aménagement, le logement et le tourisme sont regroupés dans une même mission (9 milliards d'euros, 34.206 agents) composée de cinq programmes de taille inégale :

– le programme 15 « Tourisme » (77,26 millions d'euros, 366 emplois) inclut la rémunération des personnels et les frais de fonctionnement des services centraux et déconcentrés, la subvention au groupement d'intérêt économique « Maison de la France », les interventions en faveur du développement territorial du tourisme et les subventions inscrites dans les contrats de plan ou en faveur des hébergements de tourisme social ;

– le programme 16 « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique », (27.240 agents, 1,2 milliard d'euros) regroupe pour l'essentiel les crédits de rémunération des personnels qui interviennent en matière d'urbanisme, de planification et d'aménagement et dans le cadre de l'appui technique extérieur (auprès des collectivités territoriales, des autres ministères ou des tiers) ;

– le programme 17 « Logement » (7,38 milliards d'euros, 3.400 emplois) est l'un des plus importants de l'ensemble des maquettes ministérielles. Il comprend à la fois les aides à la personne (contribution au Fonds national d'aide au logement pour les allocations de logement social, subvention d'équilibre au Fonds national de l'habitation pour les aides personnalisées au logement), l'accession à la propriété

(prêts sans intérêt, contribution au Fonds de garantie de l'accès social), les crédits d'amélioration de l'offre de logement (subvention à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, aide à la construction et à l'amélioration de l'habitat locatif social), la lutte contre l'insalubrité et le volet « logement » de la politique de rénovation urbaine ;

– le programme 18 « Information géographique et cartographique », doté de 77,39 millions d'euros (sans personnel identifié), est composé des subventions versées à l'Institut géographique national ;

– enfin, le programme 19 « Soutien des politiques de l'équipement » (3.200 agents, 254,69 millions d'euros) regroupe les moyens transversaux, communs à l'ensemble du ministère (gestion des ressources humaines, programmation économique et financière, pilotage juridique, gestion immobilière, etc.).

b) La mission « Transports »

Cette mission (8 milliards d'euros, 67.821 agents) se compose de huit programmes dont trois regroupent des crédits supérieurs à un milliard d'euros :

– le programme 1 « Stratégie en matière d'équipement » (176,78 millions d'euros et 2.000 agents) retrace des moyens de stratégie pour l'ensemble du ministère ;

– le programme 2 « Routes » (2,86 milliards d'euros et 50.200 agents) regroupe les moyens ouverts pour l'entretien, l'exploitation et le développement des infrastructures routières ;

– le programme 3 « Sécurité routière » (129,44 millions d'euros et de 1.900 agents) comprend les moyens de la direction et de la délégation interministérielle chargées de cette politique, et les crédits d'intervention consacrés à l'éducation routière et à la réglementation ;

– le programme 4 « Transports terrestres » (3,3 milliards d'euros et 2.310 agents) agrège des crédits et des personnels liés à la régulation et au contrôle des services de transports terrestres, aux interventions en matière d'infrastructures et à l'inspection du travail des transports ;

– le programme 5 « Passifs financiers ferroviaires » (677 millions d'euros en 2003, 1,48 milliard d'euros en 2004⁽¹⁵⁾), sans personnel identifié, retrace la subvention de l'Etat destinée au désendettement de RFF et de la SNCF ;

– le programme 6 « Transport fluvial et maritime » (713,97 millions d'euros et 10.490 agents) regroupe l'effort de l'Etat en faveur de la mer, du littoral et des voies navigables ;

– le programme 7 « Météorologie » (149,38 millions d'euros), sans personnel identifié, correspond aux crédits destinés à Météo France ;

(15) Il faut en effet prendre en considération la budgétisation de la contribution de l'Etat au désendettement de RFF qui s'est traduite par l'inscription d'une ligne de crédits de 800 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2004, qui remplace la dotation en capital qui avait été versée à RFF en 2003 et dont la qualification juridique avait été contestée par Eurostat.

– le programme 8 « Transports aériens » (168,39 millions d’euros et 921 agents) comprend les fonctions régaliennes de la direction générale de l’aviation civile, ainsi que les interventions de l’Etat pour les lignes d’aménagement du territoire, les aéroports et la continuité territoriale outre-mer, jusqu’à présent inscrites sur le Fonds d’intervention pour les aéroports et les transports aériens (FIATA) que la maquette propose de budgétiser.

B.– Propositions de modification

a) Créer une mission « Politique des territoires »

La maquette laisse subsister un problème de frontière entre les deux missions ministérielles. Les crédits dédiés à la stratégie (prospective, pilotage, action internationale ...) et au soutien (gestion financière, immobilière, informatique ...) sont en effet communs au volet « transports » et au volet « aménagement ». Le Gouvernement a résolu cette difficulté en plaçant, de manière un peu artificielle, le programme « Stratégie » dans la mission « Transports » et le programme « Soutien » dans la mission « Aménagement ».

Dans une version antérieure, la stratégie et le soutien figuraient dans une mission spécifique que les arbitrages ont fait disparaître. Cette disparition a l’inconvénient d’empêcher une identification des moyens que l’État consacre à la définition de la politique d’aménagement du territoire, et de ne pas mettre en évidence le rôle central joué sur ce point par le ministère de l’équipement. En outre, la maquette laisse subsister l’éparpillement des crédits entre les différents ministères concernés, et n’améliore pas la lisibilité du budget.

Il est donc proposé de créer une mission interministérielle « Politiques des territoires », composé des programmes suivants :

– s’agissant du budget de l’équipement : « Stratégie en matière d’équipement », « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique », « Information géographique et cartographique » et « Tourisme » ;

– s’agissant du budget des services du Premier ministre : « Aménagement du territoire » et « Interventions territoriales de l’État ».

Parallèlement, dans la mesure où la politique des transports mobilise la plus grande part des moyens, notamment en emplois, du ministère, le programme « Soutien des politiques d’équipement » trouverait davantage sa place dans la mission « Transports ». En outre, il conviendrait de revoir le rattachement de deux actions, en rattachant les corps d’inspection au programme « de stratégie » et la politique des ressources humaines, des métiers et des compétences au programme « de soutien ».

b) Rapprocher dans une même mission les politiques en faveur du logement et de la ville

Bien que la maquette prévoie une mission dédiée à la politique de la ville, les crédits que le ministère chargé du logement consacre à la rénovation des zones urbaines sensibles figurent dans la mission « Aménagement, logement et tourisme ». Ce schéma maintient les défauts des sections budgétaires actuelles. Il est d’autant

moins justifié que la contribution du ministère chargé du logement à la politique de la ville, comme celle du ministère de la ville, passent désormais par le versement d'une subvention à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), conçue comme l'opérateur unique de la rénovation urbaine.

Deux modifications sont proposées :

– regrouper les différents programmes consacrés à la politique de la ville et au logement dans une même mission qui, depuis le remaniement du Gouvernement intervenu le 31 mars 2004, revêt un caractère ministériel ;

– unifier les subventions à l'ANRU dans un seul programme, par transfert des crédits « logement » destinés à la rénovation urbaine du programme « Logement » vers le programme « Rénovation urbaine ».

c) Découper le programme « Logement »

Le programme « Logement » mélange des finalités sociales et des finalités « urbanistiques ». Sa première action représente à elle seule 5,2 milliards d'euros. Par sa taille et son hétérogénéité, ce programme risque de limiter les capacités de suivi, et notamment la précision des objectifs et des indicateurs qui lui seront associés.

Il serait plus conforme à la loi organique de prévoir deux programmes :

– un programme « Politique sociale du logement » (APL, ALS, Fonds de solidarité pour le logement, Fonds national d'aide au logement, dispositifs d'accession à la propriété), au sein duquel l'accession à la propriété mérite d'être identifiée dans une action spécifique ;

– un programme « Soutien à la construction et à l'amélioration de logement » (subvention à l'ANAH, lutte contre l'insalubrité, aides aux copropriétés dégradées ...).

En outre, il conviendrait de distinguer, en créant deux actions séparées, le développement et l'amélioration de l'offre de logement en zones urbaines d'une part, et en zones rurales d'autre part. La spécificité géographique de la politique du logement justifie en effet un traitement séparé, passant notamment par des objectifs et des indicateurs différents selon le caractère rural ou non de la zone concernée.

d) Rattacher la gestion du trafic et l'information des usagers au programme « Sécurité routière »

Le Gouvernement a prévu de traiter la dimension interministérielle de la lutte contre l'insécurité routière en créant un « document de politique transversale ». L'importance prise par cette politique aurait pu justifier la création d'une mission interministérielle. Les difficultés rencontrées dans l'identification des crédits ont conduit le Gouvernement à y renoncer.

Néanmoins, la répartition des crédits entre les programmes mérite d'être améliorée : l'action « Gestion du trafic et information des usagers », actuellement inscrite sur le programme « Routes », trouverait mieux sa place au sein du programme « Sécurité routière ». En effet, cette action, même si elle intéresse effectivement le trafic sur les routes nationales, paraît concerner en premier lieu les usagers et non l'infrastructure.

e) Créer un programme « Mer » et rapprocher les transports terrestres et fluviaux

La politique de la mer est regroupée avec celle du transport fluvial au sein du programme « Transport fluvial et maritime ». L'introduction d'une dimension « intermodale » semble contredire l'optique « modale » qui a présidé à l'élaboration de la maquette. Surtout, l'intermodalité doit jouer entre la mer et la terre, davantage qu'entre la mer et les fleuves⁽¹⁶⁾. En outre, les moyens dédiés aux transports maritimes sont bien identifiables, le ministère disposant de services centraux et déconcentrés spécifiques.

Deux modifications sont donc proposées :

– rattacher les infrastructures fluviales et portuaires, ainsi que la régulation et le contrôle des services de transports fluviaux dans le même programme que les transports terrestres ;

– regrouper l'ensemble du volet maritime de la politique des transports dans un programme « Mer ».

f) Revoir les actions du programme « Transports aériens »

La budgétisation du FIATA a l'avantage de résoudre le problème de l'imputation, sur ce compte d'affectation spéciale, de la dotation de continuité territoriale outre-mer⁽¹⁷⁾.

Pour autant, le FIATA n'est budgétisé qu'à travers une action unique (70,6 millions d'euros). Or, les trois sous-actions qui composent cette action présentent des singularités qui justifient d'en faire trois actions distinctes : intervention en faveur des lignes aériennes d'aménagement du territoire, financement de mesures de sûreté et de sécurité dans les aéroports et intervention en faveur de la continuité territoriale outre-mer. Cette dernière pourrait d'ailleurs être transférée vers le budget de l'outre-mer.

g) Inclure la météorologie dans une mission « Écologie et maîtrise des risques »

Le rôle croissant joué par Météo France dans la gestion des crises et les liens que cet établissement entretient avec la sécurité civile, notamment pour la gestion des inondations, militent en faveur d'un rapprochement, au sein d'une mission « Écologie et maîtrise des risques », entre les programmes « Météorologie » et « Sécurité civile », les interventions du ministère de l'écologie et les activités de contrôle des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE).

(16) Au demeurant, dans un premier temps, le ministère avait envisagé deux programmes, distinguant ce qui relevait des « Transports terrestres et maritimes » (i.e. le soutien aux infrastructures et la sûreté dans les ports) et ce qui relevait de la « Sécurité maritime et gens de mer » (i.e. la sécurité maritime, l'enseignement maritime, les gens de mer, les activités littorales et maritimes et l'action interministérielle).

(17) La Commission des finances s'était élevée, lors des débats sur le projet de loi de finances pour 2004, contre la création de cette nouvelle dépense du FIATA, consistant à subventionner les collectivités locales d'outre-mer grâce à une ressource fiscale, la taxe d'aviation civile.

III.– LE BUDGET ANNEXE DE L'AVIATION CIVILE

La maquette maintient le budget annexe de l'aviation civile (BAAC) qui, conformément à la loi organique, constitue une mission. Néanmoins, le BAAC ne finance plus les missions régaliennes qui sont inscrites sur le budget général.

Quatre programmes sont prévus :

– un programme « Soutien aux prestations de l'aviation civile » (364,4 millions d'euros et 1.005 agents) ;

– un programme « Navigation aérienne » (1,10 milliard d'euros) qui regroupe les 7.780 agents chargés d'assurer les prestations de services de la navigation aérienne ;

– un programme « Surveillance et certification » (79,8 millions d'euros-989 agents) ;

– un programme « Formation aéronautique » (107,8 millions d'euros, 1.637 agents).

La maquette apparaît satisfaisante dans la mesure où le BAAC ne conserve que des missions consacrées à la sécurité et à la circulation aériennes : prestations de services de la navigation aérienne, surveillance, formation aéronautique. Il semble néanmoins que la réflexion sur la restructuration du BAAC ne soit pas encore tout à fait achevée et qu'elle se double d'une adaptation au droit et au contexte communautaires encore inaboutie.

En outre, les programmes sont actuellement « mono-action », alors que l'importance des crédits et la nécessité de mettre en place un suivi fin des dépenses justifie une décomposition en plusieurs actions.

IV.– LA PARTICIPATION A LA MISSION INTERMINISTRIELLE « REGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE »

Les crédits permettant le financement des régimes spéciaux des transports ont été rattachés à la mission interministérielle « Régimes sociaux et de retraite » dans deux programmes spécifiques, le premier dédié aux régimes des transports terrestres (SNCF), le second propre aux régimes de marins (ENIM).

La particularité des équilibres financiers de ces régimes justifie d'isoler les crédits en cause. Il conviendrait néanmoins que le programme dédié à la protection sociale des marins distingue, au niveau de ses actions, entre retraite et sécurité sociale.

V.- LA PARTICIPATION A LA MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPERIEUR UNIVERSITAIRE »

Les crédits de recherche et développement en matière de transports, d'aéronautique civile, d'urbanisme, de logement, de génie civil et d'aménagement sont regroupés dans un programme spécifique (421,8 millions d'euros, 79 agents), rattaché à la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur universitaire ».

La place et la présentation de ce programme n'appellent pas de modification.

ÉQUIPEMENT, TRANSPORTS, LOGEMENT, TOURISME ET MER

Maquette prévue par le Gouvernement

<p style="text-align: center;">Logement, aménagement et tourisme</p>	<p><i>Logement</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Aides personnelles au logement • Droit au logement • Développement et amélioration de l'offre de logement • Logements participant à la rénovation urbaine • Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction 	<p><i>Aménagement, urbanisme et ingénierie publique</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Urbanisme, planification et aménagement • Appui technique de proximité aux collectivités territoriales et tiers • Appui technique au ministère de l'écologie • Appui technique aux autres ministères 	<p><i>Information géographique et cartographique</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Production de l'information géographique • Recherche dans le domaine de l'information géographique 	<p><i>Tourisme</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Promotion de l'image touristique de la France et de ses savoir-faire • Économie du tourisme • Accès aux vacances 	<p><i>Soutien des politiques d'équipement</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Programme économique et financière • Pilotage juridique • Politique et gestion mobilières et immobilières • Gestion des systèmes d'information et des réseaux • Gestion opérationnelle des ressources humaines • Communication et documentation • Inspection des services
	<p style="text-align: center;">Transports</p>	<p><i>Stratégie en matière d'équipement</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Stratégie, observation, évaluation et prospective • Politique des ressources humaines, des métiers et des compétences • Action européenne et internationale • Pilotage du réseau scientifique et technique 	<p><i>Routes</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Développement des infrastructures routières • Entretien et exploitation • Politique technique nationale et internationale • Gestion du trafic et information des usagers 	<p><i>Sécurité routière</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Observation, prospective et réglementation • Démarches interministérielles et communication • Éducation routière 	<p><i>Transports terrestres</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires • Régulation et contrôle des services de transports terrestres • Sécurité dans les transports terrestres • Inspection du travail des transports
<p><i>Passifs financiers ferroviaires</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Désendettement de RFF • Désendettement de la SNCF 		<p><i>Transport fluvial et maritime</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Infrastructures fluviales et portuaires • Régulation et contrôle des services de transports fluviaux et maritimes • Sécurité et sûreté maritimes • Gens de mer et enseignement maritime • Activités littorales et maritimes • Action interministérielle de la mer 	<p><i>Météorologie</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Observation et prévision météorologiques • Recherche dans le domaine météorologique 	<p><i>Transports aériens</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Intervention pour l'aménagement du territoire et des aéroports • Développement, coordination et réglementation • Régulation économique • Stratégie et développement de l'aviation civile • Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires 	

Recherche et enseignement supérieur universitaire	<i>Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat</i> <ul style="list-style-type: none"> • Recherche et développement dans le domaine du génie civil et de l'aménagement • Recherche et développement dans le domaine de l'aéronautique civile • Recherche et développement dans le domaine des transports • Recherche et développement dans le domaine de l'urbanisme et du logement
--	--

Régimes sociaux et de retraite	<i>Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres</i> <ul style="list-style-type: none"> • Régimes sociaux des transports terrestres • Régime de retraite SNCF 	<i>Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins</i> <ul style="list-style-type: none"> • Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins
---------------------------------------	--	--

Contrôle et exploitation aériens	<i>Soutien aux prestations de l'aviation civile</i> Actions non communiquées	<i>Navigation aérienne</i> Actions non communiquées	<i>Surveillance et certification</i> Actions non communiquées	<i>Formation aéronautique</i> Actions non communiquées
---	---	--	--	---

ÉQUIPEMENT, TRANSPORTS, LOGEMENT, TOURISME ET MER

Maquette proposée par la Mission d'information

Transports	<p>Réseau routier national</p> <ul style="list-style-type: none"> • Développement des infrastructures routières • Entretien et exploitation • Politique technique nationale et internationale 	<p>Sécurité routière</p> <ul style="list-style-type: none"> • Observation, prospective et réglementation • Démarches interministérielles et communication • Éducation routière • Gestion du trafic et information des usagers 	<p>Transports terrestres et fluviaux</p> <ul style="list-style-type: none"> • Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires • Régulation et contrôle des services de transports terrestres • Sûreté dans les transports terrestres • Infrastructures fluviales et portuaires • Régulation et contrôle des services de transports fluviaux • Inspection du travail des transports 	<p>Passifs financiers ferroviaires</p> <ul style="list-style-type: none"> • Désendettement de RFF • Désendettement de la SNCF
	<p>Mer</p> <ul style="list-style-type: none"> • Régulation, sécurité et sûreté maritimes • Gens de mer et enseignement maritime • Activités littorales et maritimes • Action interministérielle de la mer 	<p>Transports aériens</p> <ul style="list-style-type: none"> • Intervention pour l'aménagement du territoire et des aéroports (à ventiler) • Développement, coordination et réglementation • Régulation économique • Stratégie et développement de l'aviation civile • Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires 		<p>Soutien des politiques d'équipement</p> <ul style="list-style-type: none"> • Programmation économique et financière • Pilotage juridique • Politique et gestion mobilières et immobilières • Politique des ressources humaines, des métiers et des compétences • Gestion des systèmes d'information et des réseaux • Gestion opérationnelle des ressources humaines • Communication et documentation

- rattachement du programme « Soutien des politiques d'équipement » (élargi à la politique des ressources humaines, des métiers et des compétences) à la mission « Transports »
- rattachement de la gestion du trafic et de l'information des usagers au programme « Sécurité routière »
- regroupement dans un même programme des transports terrestres et fluviaux (aménagement des ports inclus), les transports maritimes restant un programme spécifique intitulé « Mer »
- rattachement de la régulation maritime au programme « Mer »
- ventilation plus fine (en actions) du « FIATA budgétisé »
- changement d'intitulé du programme « Routes », rebaptisé « Réseau routier national »

Politique des territoires	<i>Stratégie en matière d'équipement</i> <ul style="list-style-type: none"> • Stratégie, observation, évaluation et prospective • Action européenne et internationale • Pilotage du réseau scientifique et technique • Inspection des services 	<i>Aménagement, urbanisme et ingénierie publique</i> <ul style="list-style-type: none"> • Urbanisme, planification et aménagement • Appui technique de proximité aux collectivités territoriales et tiers • Appui technique au ministère de l'écologie • Appui technique aux autres ministères 	<i>Information géographique et cartographique</i> <ul style="list-style-type: none"> • Production de l'information géographique • Recherche dans le domaine de l'information géographique 	<i>Tourisme</i> <ul style="list-style-type: none"> • Promotion de l'image touristique de la France et de ses savoir-faire • Économie du tourisme • Accès aux vacances
----------------------------------	---	--	---	--

- remplacement de la mission « Logement, aménagement et tourisme » par une mission interministérielle « Politiques des territoires » comprenant :
 - s'agissant du ministère de l'équipement : les programmes « Stratégie en matière d'équipement » (élargi aux corps d'inspection), « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique », « Information géographique et cartographique » et « Tourisme »
 - s'agissant des crédits rattachés au Premier ministre : le programme « Aménagement du territoire » (DATAR) et le programme des interventions territoriales de l'État (PITE)

Ville et logement	<i>Soutien à la construction et à l'amélioration du logement</i> <ul style="list-style-type: none"> • Développement et amélioration de l'offre de logement en zones urbaines • Développement et amélioration de l'offre de logement en zones rurales • Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction 	<i>Politique sociale du logement</i> <ul style="list-style-type: none"> • Aides personnelles au logement (à ventiler) • Accession à la propriété • Droit au logement
--------------------------	--	---

- scission du programme « Logement » (7.384,3 M€) en deux programmes, l'un dédié à la construction et à l'amélioration du logement (1.956,6 M€), l'autre aux aides sociales au logement (5.427,7 M€)
- rattachement de ces programmes à une mission comprenant en outre les programmes de la section « ville »
- distinction au sein du développement et amélioration de l'offre de logement entre zones urbaines et zones rurales, par la création de deux actions séparées
- ventilation plus fine des aides personnelles au logement
- identification, au niveau des actions, de l'accession à la propriété
- unification de la subvention à l'ANRU, par transfert des crédits « logement » bénéficiant aux zones urbaines sensibles vers le programme « Rénovation urbaine » (cf. maquette de la section « ville et rénovation urbaine »)

Écologie et maîtrise des risques	<i>Météorologie</i> <ul style="list-style-type: none"> • Observation et prévision météorologiques • Recherche dans le domaine météorologique
---	--

- rattachement du programme « Météorologie » à une mission interministérielle « Écologie et maîtrise des risques »

Recherche et enseignement supérieur	<i>Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat</i> <ul style="list-style-type: none"> • Recherche et développement dans le domaine du génie civil et de l'aménagement • Recherche et développement dans le domaine de l'aéronautique civile • Recherche et développement dans le domaine des transports • Recherche et développement dans le domaine de l'urbanisme et du logement
--	--

Régimes sociaux et de retraite	<i>Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres</i> <ul style="list-style-type: none"> • Régimes sociaux des transports terrestres • Régime de retraite SNCF 	<i>Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins</i> <ul style="list-style-type: none"> • Régimes de retraite des marins • Régimes de sécurité sociale des marins
---------------------------------------	--	---

– distinction, au niveau des actions, entre les régimes de retraite et les régimes de sécurité sociale des marins

Contrôle et exploitation aériens	<i>Soutien aux prestations de l'aviation civile</i> <ul style="list-style-type: none"> • Soutien aux prestations de l'aviation civile (à ventiler) 	<i>Navigation aérienne</i> <ul style="list-style-type: none"> • Navigation aérienne (à ventiler) 	<i>Surveillance et certification</i> <ul style="list-style-type: none"> • Surveillance et certification (à ventiler) 	<i>Formation aéronautique</i> <ul style="list-style-type: none"> • Formation aéronautique (à ventiler)
---	--	--	--	--

– introduction, pour chaque programme du budget annexe, d'une nomenclature en actions

INTERIEUR, SECURITE INTERIEURE ET LIBERTES LOCALES

Le Gouvernement a prévu de décomposer les crédits du budget de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales en quatre missions : sécurité, protection des populations, relations avec les collectivités territoriales et politique territoriale de l'État. Le ministère de l'intérieur proposait de donner un caractère interministériel à deux de ces missions (sécurité et protection des populations). Cette proposition n'a cependant pas abouti, et la maquette issue des arbitrages interministériels ne prévoit que des missions ministérielles dont deux sont « mono-programme ».

I.- PRÉSENTATION

A.- La mission « Sécurité »

La mission « Sécurité » est composée d'un seul programme « Police nationale » (7,4 milliards d'euros et 145.167 emplois) organisé selon une nomenclature comprenant six actions, conçues pour être transposables aux crédits de la gendarmerie nationale :

– ordre public et protection de la souveraineté (maintien de l'ordre et service d'ordre ; protection spécialisée ; renseignement) ;

– sécurité et paix publiques (sauvetage des personnes et des biens, sécurité générale et prévention ; police et action administrative ; accueil du public et animation) ;

– sécurité routière (prévention et information routières ; surveillance, contrôle et régulation de la route) ;

– police des étrangers et sûreté des transports internationaux (contrôle des flux transfrontaliers ; lutte contre l'immigration clandestine et éloignement) ;

– police judiciaire et concours à la justice (investigations, enquêtes et recherches ; expertise technique et scientifique ; coopération opérationnelle internationale) ;

– commandement, formation et logistique (commandement, études et transmission ; relations publiques et relations internationales, gestion des ressources humaines, formation et soutien des personnels ; gestion des moyens).

B.- La mission « Protection des populations »

La protection des populations fait l'objet d'une mission ministérielle composée d'un seul programme « Sécurité civile » (373,6 millions d'euros), présenté en sept actions :

– les quatre premières correspondent aux quatre types d'interventions directement financées par l'État (feux de forêt, autres catastrophes naturelles et technologiques, secours des personnes par hélicoptère, neutralisation des engins explosifs) ;

– la cinquième regroupe les moyens destinés à la préparation et à la gestion des crises ;

– la sixième identifie les aides allouées aux partenaires de la sécurité civile (services d'incendie et de secours, sapeurs pompiers), notamment en termes de coordination et de formation ;

– la dernière constitue l'action support du programme.

C.– La mission « Relations avec les collectivités territoriales »

Les relations avec les collectivités territoriales forment une mission ministérielle. Chaque catégorie de collectivités (communes et groupements de communes, départements, régions) dispose d'un programme au sein duquel la dotation globale de décentralisation (DGD) fait l'objet d'une action spécifique, le quatrième programme étant transversal :

– le programme « Concours financiers aux communes et groupements de communes » (471,1 millions d'euros) comprend la DGD communale et le soutien aux projets communaux (dotation générale d'équipement des communes, dotation de développement rural) ;

– le programme « Concours financiers aux départements » (851 millions d'euros) comprend la DGD départementale et les aides à l'équipement des départements (dotation générale d'équipement des départements et dotation départementale d'équipement des collèges) ;

– le programme « Concours financiers aux régions » (1.068,8 millions d'euros) comprend la DGD régionale et les aides à l'équipement des régions (dotation régionale d'équipement scolaire) ;

– le programme « Concours spécifiques et administration » (136,8 millions d'euros) englobe les aides exceptionnelles (subventions facultatives de fonctionnement ou d'équipement, subventions pour calamités publiques), les fonds de concours correspondant à la participation de l'Union européenne à des projets cofinancés, et une action support (activités de réglementation et de conseil sur les compétences et les institutions locales, sur le statut des élus et des agents de la fonction publique territoriale et sur les finances locales ; dépenses liées à la répartition des dotations et à la gestion des crédits).

D.– La mission « Politique territoriale de l'État »

La mission « Politique territoriale de l'État » comprend trois programmes :

– le programme « Administration territoriale » (1.567,7 millions d'euros) est constitué des crédits globalisés des préfetures dont l'activité est présentée à travers six actions ⁽¹⁸⁾;

– le programme « Vie politique, culturelle et associative » (141,6 millions d'euros) agrège l'aide aux partis politiques (première action), le budget des cultes (deuxième action), les moyens de la sous-direction des affaires politiques et de la vie associative (troisième action) et ceux de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques ;

– le programme « Soutien des politiques du ministère » (426,3 millions d'euros) regroupe des fonctions transversales, communes à plusieurs services, et constitue ainsi le programme support de l'ensemble du ministère. Il est présenté en sept actions ⁽¹⁹⁾.

En revanche, le Gouvernement a choisi de rattacher au budget des services du Premier ministre le programme « Interventions territoriales de l'État » (PITE), créé à la demande du ministère de l'intérieur.

II.– PROPOSITIONS DE MODIFICATION

a) Prendre en compte la dimension interministérielle de la mission « Sécurité »

Il est proposé de donner à la mission « Sécurité » un caractère interministériel, en lui rattachant le programme « Gendarmerie nationale » que le Gouvernement a prévu de faire figurer dans la mission « Défense » (*cf.* les développements consacrés au traitement de la gendarmerie nationale dans la présentation de la maquette du budget de la défense).

b) Rapprocher la sécurité civile de la prévention et du contrôle des risques

Les actions menées par la sécurité civile participent de la politique de maîtrise des risques menée par plusieurs ministères. Il est donc justifié de rapprocher, au sein d'une mission interministérielle « Écologie et maîtrise des risques », le programme « Sécurité civile » des programmes suivants :

(18) Sécurité des personnes et des biens ; garantie de l'identité et de la nationalité des personnes, délivrance de titres ; contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales ; organisation des élections ; pilotage des politiques gouvernementales – élaboration et suivi des projets d'action stratégique, conduite des politiques interministérielles, pilotage des secrétariats généraux des affaires régionales – et animation du réseau des préfetures (action support) –.

(19) État-major ; expertise, audit, prévision, études ; systèmes d'information et de communication ; GRH ; affaires financières et immobilières ; conseil juridique et traitement du contentieux ; élaboration et gestion de la norme juridique.

– « Prévention des risques et des pollutions », « Gestion des milieux et biodiversité » et « Soutien des politiques environnementales » du ministère de l'écologie et du développement durable ;

– « Prévention et contrôle des risques industriels » du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ;

– « Météorologie » du ministère de l'équipement, des transports, du tourisme et de la mer.

c) Unifier le rattachement de la dotation globale de décentralisation

La construction de la maquette doit être l'occasion de faire figurer dans les dotations aux collectivités territoriales l'intégralité de la dotation générale de décentralisation (DGD). L'inscription de la DGD culturelle (155 millions d'euros) et de celle relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage (1.826 millions d'euros) dans des budgets autres que celui de l'intérieur ne se justifie pas. Leur rattachement à la mission « Relations avec les collectivités locales » permettrait à celle-ci de retracer l'ensemble des dotations liées aux transferts de compétence.

d) Modifier l'intitulé de la mission « Politique territoriale de l'État »

La mission « Politique territoriale de l'État » est la moins convaincante des quatre missions prévues pour le ministère de l'intérieur. Son intitulé correspond très partiellement à son contenu : des trois programmes proposés, seul celui dédié aux préfetures relève de l'action territoriale de l'État. En fait, les crédits de cette mission ont pour seul point commun d'être placés sous l'autorité du secrétariat général qui vient d'être constitué.

Il est donc proposé d'intituler cette mission « Administration générale et territoriale ».

e) Revoir l'imputation des crédits relatifs aux élections

On peut s'interroger sur les raisons qui justifient le rattachement des crédits destinés à l'organisation des élections (259,5 millions d'euros en 2004) au programme « Administration territoriale », alors qu'est créé par ailleurs un programme regroupant les moyens alloués à la vie politique. Ce choix est motivé par le fait que les élections sont organisées par les préfetures. On peut cependant faire observer que ces crédits ne sont pas actuellement inclus dans les dotations globalisées des préfetures. En outre, ils varient fortement en fonction du calendrier électoral, et peuvent, certaines années, faire apparaître des excédents importants (27 millions d'euros en 2001, 47 millions d'euros en 2002). Il est clair que leur rattachement au programme « Administration territoriale » donnerait aux préfetures une souplesse de gestion qui irait au-delà de la globalisation actuellement en vigueur.

Pour répondre à la logique fonctionnelle des programmes, la Mission d'information souhaite donc que les crédits des élections figurent dans le programme « Vie politique, culturelle et associative ».

INTÉRIEUR, SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET LIBERTÉS LOCALES

Maquette prévue par le Gouvernement

Relations avec les collectivités territoriales	<i>Concours financiers aux communes et groupements de communes</i> <ul style="list-style-type: none"> • Soutien aux projets des communes et groupements de communes • Dotation générale et décentralisation 	<i>Concours financiers aux départements</i> <ul style="list-style-type: none"> • Aides à l'équipement des départements • Dotation générale de décentralisation 	<i>Concours financiers aux régions</i> <ul style="list-style-type: none"> • Aides à l'équipement des régions • Dotation générale de décentralisation 	<i>Concours spécifiques aux collectivités territoriales</i> <ul style="list-style-type: none"> • Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales • Participation de l'Union européenne à des projets cofinancés • Administration des relations avec les collectivités territoriales
Politique territoriale de l'État	<i>Administration territoriale</i> <ul style="list-style-type: none"> • Sécurité des personnes et des biens • Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres • Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales • Organisation des élections • Pilotage territorial des politiques gouvernementales • Animation du réseau des préfetures 	<i>Vie politique, culturelle et associative</i> <ul style="list-style-type: none"> • Financement des partis • Cultes • Vie associative et support • Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques 	<i>Soutien des politiques de l'intérieur</i> <ul style="list-style-type: none"> • État-major • Expertise, audit, prévision, études • Système d'information et de communication • Fonction support GRH • Affaires financières et immobilières • Conseil juridique et traitement du contentieux • Élaboration et gestion de la norme juridique 	
Protection des populations	<i>Sécurité civile</i> <ul style="list-style-type: none"> • Participation de l'État à la lutte contre les feux de forêts • Interventions spécialisées sur les autres catastrophes naturelles et technologiques • Secours à personne par hélicoptère • Neutralisation des engins explosifs • Préparation et gestion des crises • Coordination des acteurs de la sécurité civile • Soutien des services 			

Sécurité	<i>Police nationale</i> <ul style="list-style-type: none">• Ordre public et protection de la souveraineté• Sécurité et paix publiques• Sécurité routière• Police des étrangers et sûreté des transports internationaux• Police judiciaire et concours à la justice• Commandement, formation et logistique
-----------------	--

INTÉRIEUR, SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET LIBERTÉS LOCALES

Maquette proposée par la Mission d'information

Relations avec les collectivités territoriales	<i>Concours financiers aux communes et groupements de communes</i> <ul style="list-style-type: none"> • Soutien aux projets des communes et groupements de communes • Dotation générale de décentralisation (intégralité) 	<i>Concours financiers aux départements</i> <ul style="list-style-type: none"> • Aides à l'équipement des départements • Dotation générale de décentralisation (intégralité) 	<i>Concours financiers aux régions</i> <ul style="list-style-type: none"> • Aides à l'équipement des régions • Dotation générale de décentralisation (intégralité) 	<i>Concours spécifiques aux collectivités territoriales</i> <ul style="list-style-type: none"> • Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales • Participation de l'Union européenne à des projets cofinancés • Administration des relations avec les collectivités territoriales
---	--	---	---	--

- élargissement de la mission à la DGD « culture » et à la DGD « formation professionnelle »
- identification, au niveau des sous-actions des actions « DGD », des compétences transférées aux collectivités locales

Administration générale et territoriale	<i>Administration territoriale</i> <ul style="list-style-type: none"> • Sécurité des personnes et des biens • Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres • Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales • Pilotage territorial des politiques gouvernementales • Animation du réseau des préfetures 	<i>Vie politique, culturelle et associative</i> <ul style="list-style-type: none"> • Financement des partis • Remboursement des frais de campagne électorale • Organisation des élections • Cultes • Vie associative • Support • Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques 	<i>Soutien des politiques de l'intérieur</i> <ul style="list-style-type: none"> • État-major • Expertise, audit, prévision, études • Système d'information et de communication • Fonction support GRH • Affaires financières et immobilières • Conseil juridique et traitement du contentieux • Élaboration et gestion de la norme juridique
--	--	--	---

- mise en conformité de l'intitulé de la mission à son contenu (« administration générale et territoriale » au lieu de « politique territoriale »)
- rattachement des remboursements de frais de campagne électorale et des crédits relatifs à l'organisation des élections au programme « Vie politique, culturelle et associative »
- distinction, au niveau des actions du programme « Vie politique, culturelle et associative », entre le support et la vie associative

Écologie et maîtrise des risques	<p><i>Sécurité civile</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Participation de l'État à la lutte contre les feux de forêts • Interventions spécialisées sur les autres catastrophes naturelles et technologiques • Secours à personne par hélicoptère • Neutralisation des engins explosifs • Préparation et gestion des crises • Coordination des acteurs de la sécurité civile • Soutien des services
---	---

– rattachement de la sécurité civile à une mission interministérielle « Écologie et maîtrise des risques », incluant les trois programmes du ministère de l'écologie et du développement durable, un programme « Prévention des risques industriels » du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et le programme « Météorologie » du ministère de l'équipement et des transports (en conséquence, suppression de la mission mono-programme « Protection des populations »)

Sécurité	<p><i>Police nationale</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ordre public et protection de la souveraineté • Sécurité et paix publiques • Sécurité routière • Police des étrangers et sûreté des transports internationaux • Police judiciaire et concours à la justice • Commandement, formation et logistique
-----------------	--

– transformation de la mission ministérielle « Sécurité » en une mission interministérielle comprenant la police et la gendarmerie nationales

JEUNESSE, EDUCATION NATIONALE ET RECHERCHE

Les crédits de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche sont répartis entre deux missions interministérielles (« Enseignement scolaire » et « Recherche et enseignement supérieur universitaire ») et une mission « Sport et Jeunesse » devenue ministérielle du fait du récent rattachement de la jeunesse aux compétences du ministre des sports.

I.- LA MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »

La mission « Enseignement scolaire » (53,6 milliards d'euros et 1.156.085 emplois) comporte quatre programmes rattachés au ministère de l'éducation nationale et un programme relevant du ministère chargé de l'agriculture, dédié à l'enseignement technique agricole.

A.- Présentation

Parmi les quatre programmes relevant du ministère de l'Éducation nationale, trois sont découpés, d'une part, en fonction du caractère privé ou public de l'enseignement et, d'autre part, en fonction du degré d'enseignement, le quatrième programme étant un programme support.

Le programme 1 « Enseignement scolaire public du 1^{er} degré » (14.165 millions d'euros, soit 26 % des crédits de la mission, et 336.006 emplois budgétaires) est découpé en deux grands blocs d'actions relatives à :

– l'enseignement, avec, d'une part, les enseignements pré-élémentaire et élémentaire qui font l'objet de deux actions distinctes comprenant chacune une dimension relative à l'éducation prioritaire et, d'autre part, les besoins éducatifs particuliers (traitement des difficultés scolaires, scolarisation des enfants handicapés, enseignement en milieu hospitalier, etc.) ;

– des fonctions et services communs à l'ensemble du premier degré (recrutement, formation et remplacement des personnels, pilotage et encadrement pédagogiques).

Le programme 2 « Enseignement scolaire public du 2nd degré » (29.761 millions d'euros, soit 56 % des crédits de la mission, et 639.223 emplois budgétaires) est organisé selon trois grandes catégories d'actions : l'enseignement, présenté par niveau (collège, lycée, post-baccalauréat) et par nature (général et technologique, professionnel), les fonctions et services transversaux à l'ensemble du second degré (actions sociales, vie au collège et au lycée, orientation et information) et, enfin, l'encadrement au sens large (recrutement, formation et remplacement, certification, pilotage et encadrement pédagogiques).

Ainsi, la charge des élèves des classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) et des sections de techniciens supérieurs, situées dans les lycées, figure dans la mission « Enseignement scolaire », sous l'action « post-baccalauréat ». Il serait

plus conforme à la loi organique de rattacher les crédits correspondants à la mission relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, notamment pour permettre des comparaisons de coûts. Le coût des étudiants du post baccalauréat est en effet, s'agissant des élèves des CPGE, comparativement plus élevé que celui d'autres filières. Cependant, le maintien de l'enseignement « post baccalauréat » dans la mission « Enseignement scolaire » est motivé par des contraintes de gestion : il serait difficile d'identifier les moyens d'enseignement dédiés à ces élèves dans la mesure où les enseignants effectuent souvent un service partagé entre les classes et sections « post-baccalauréat » et les classes des lycées. Difficile pour les enseignants, cette identification s'avérerait quasiment impossible pour les personnels non enseignants.

Le programme 3 « Enseignement scolaire du 1^{er} et du 2nd degrés privé » (6.614 millions d'euros, soit 12 % des crédits de la mission et 141.170 emplois budgétaires) regroupe douze actions déclinées selon la même logique que les deux programmes précédents : l'enseignement, présenté par degré et nature, la vie de l'élève et l'encadrement au sens large. Il semblerait logique de scinder ce programme en deux, parallèlement à ce qui est proposé pour l'enseignement public, afin d'identifier le coût total de l'enseignement scolaire du 1^{er} degré d'une part et du 2nd degré d'autre part. Cependant, une telle option entraînerait un recul par rapport à la situation actuelle où les moyens dont disposent les établissements privés sont fongibles, ce qui leur permet d'adapter leur offre à la demande.

Le programme 4 « Soutien de la politique de l'éducation nationale » (1.902 millions d'euros, soit 4 % de la mission, et 27.015 emplois) est un programme « support » qui rassemble toutes les fonctions dites d'état-major et de gestion des moyens qui ne peuvent être ventilées au sein des programmes opérationnels, notamment les services de l'administration centrale dont la fonction est transversale, les services académiques, les établissements d'appui à la politique éducative (CNDP⁽²⁰⁾, CNED⁽²¹⁾, ONISEP⁽²²⁾, CEREQ⁽²³⁾), la logistique, les systèmes d'information et l'immobilier. L'action « transports scolaires » est mentionnée pour mémoire en raison des transferts de compétences liés à la décentralisation.

B.– Proposition de modification : créer un programme consacré à la vie de l'élève

Les programmes relatifs à l'enseignement scolaire public concentrent une masse importante de crédits (14 milliards d'euros, soit 26 % de la mission, pour le 1^{er} degré, et près de 30 milliards d'euros, soit 56 % de la mission, pour le 2nd degré) et d'emplois budgétaires (respectivement 336.000 et 639.000), au risque de priver l'autorisation parlementaire de sa portée et de nuire à la capacité, pour le Parlement, de suivre les différents enjeux que recouvre l'enseignement.

S'agissant du premier programme, un découpage plus fin (distinguant par exemple l'enseignement pré-élémentaire de l'enseignement élémentaire ou

(20) *Centre national de documentation pédagogique.*

(21) *Centre national d'enseignement à distance.*

(22) *Office national d'information sur les enseignements et les professions.*

(23) *Centre d'études et de recherches sur les qualifications.*

l'enseignement proprement dit des autres dimensions du programme) se heurte à des contraintes de gestion.

Quant au programme relatif à l'enseignement public du second degré, non seulement son ampleur conduit à une fongibilité excessive des crédits, mais sa structuration présente deux défauts supplémentaires. En effet, son découpage en actions et sous-actions ne permet pas une identification des crédits par grande catégorie de disciplines et a pour conséquence de concentrer une part importante des crédits (de l'ordre de 10 milliards d'euros sur un programme de 30 milliards d'euros) et des emplois budgétaires (de l'ordre de 40 % des emplois du programme) sur seulement deux sous-actions inscrites dans deux actions différentes⁽²⁴⁾.

Aussi, afin de permettre un contrôle plus approfondi du Parlement et compte tenu des contraintes de gestion qui rendent impossible toute présentation plus ambitieuse, il est proposé de scinder le programme en deux en distinguant :

– les enseignements (soit les actions proposées 1 à 6, 11 et 13), inscrits dans un programme dédié à la rémunération des enseignants, ce qui préserverait l'unité de gestion des rectorats ;

– les fonctions et services transversaux à l'ensemble du second degré, regroupés dans un nouveau programme « Vie de l'élève ». Doté de 5,58 milliards d'euros, ce programme serait composé des actions suivantes : actions sociales en faveur des élèves, vie de l'élève au collège et au lycée, information et orientation.

II.- LA MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPERIEUR UNIVERSITAIRE »

La mission « Recherche et enseignement supérieur universitaire » (18,2 milliards d'euros et 145.000 emplois budgétaires) comporte douze programmes, parmi lesquels six relèvent du ministère de l'éducation nationale et six des ministères suivants : écologie et développement durable ; économie, finances et industrie ; équipement, transports, tourisme et mer ; défense ; et enfin, culture et communication.

A.- Présentation

Les programmes de la mission « Enseignement supérieur et recherche universitaire » relevant du ministère de l'éducation nationale représentent 15,58 milliards d'euros et 144.251 emplois budgétaires.

Le premier programme « Formations supérieures et recherche universitaire » (8,19 milliards d'euros et 142.967 emplois) regroupe les actions relatives à l'enseignement (trois actions correspondant aux trois niveaux du cursus universitaire et une action dédiée aux établissements privés et consulaires) et aux

(24) *La sous-action 1.1 « acquisition de la culture commune » au sein de l'action 1 « enseignement en collège », et la sous-action 2.1 « enseignements généraux et technologiques » de l'action 2 « enseignement général et technologique en lycée ».*

bibliothèques, mais également à la recherche universitaire. En outre, des services plus transversaux comme les musées de l'éducation nationale, l'immobilier ou le pilotage du programme font l'objet d'une action.

Le programme 2 « Vie étudiante » (1,66 milliard d'euros et 1.188 emplois) est découpé en trois actions relatives aux aides apportées aux étudiants (aides directes, indirectes, médicales et socio-éducatives) et une action « support ».

Le programme 3 « Recherches scientifiques pluridisciplinaires » (3,48 milliards d'euros et aucun emploi) présente les activités de production, transfert et valorisation des connaissances des organismes de recherche (EPST ⁽²⁵⁾, EPIC ⁽²⁶⁾ et fondations) et des fonds incitatifs du ministère de la recherche selon une grille de champs disciplinaires ou de grands domaines scientifiques. En outre, une action, visant le seul CNRS ⁽²⁷⁾, porte sur des actions interdisciplinaires. Les deux dernières actions ne concernent pas directement les activités de recherche mais, pour l'une, la diffusion des connaissances et, pour l'autre, les moyens d'appui à la recherche.

Dans le programme 4 « Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources » (1,09 milliard d'euros et 96 emplois) sont inscrits les crédits versés à l'INRA ⁽²⁸⁾, au CEMAGREF ⁽²⁹⁾, à l'IFREMER ⁽³⁰⁾, à l'IRD ⁽³¹⁾, au CIRAD ⁽³²⁾ et au BRGM ⁽³³⁾. Les actions permettent d'identifier trois domaines de recherche, les moyens consacrés à la diffusion des connaissances et ceux d'appui.

Enfin, le programme 5 « Recherche spatiale » (1,15 milliard d'euros et aucun emploi) est divisé en deux catégories d'actions : les domaines dans lesquels intervient la recherche spatiale et l'action « support ».

B.– Propositions de modification

a) Élargir le périmètre de la mission « Recherche et enseignement supérieur »

Le périmètre retenu pour la mission « Recherche et enseignement supérieur universitaire » n'est pas pleinement satisfaisant. En effet, les programmes des ministères autres que celui de l'éducation nationale concernent uniquement la recherche et n'incluent pas les formations supérieures. Par conséquent, certaines grandes écoles recevront deux dotations en provenance de deux programmes différents (une dotation « recherche » et une dotation « formations supérieures »). La cohérence de la mission exigerait que les programmes incluent la dimension « formations supérieures ».

(25) *Établissements publics à caractère scientifique et technologique.*

(26) *Établissements publics à caractère industriel et commercial.*

(27) *Centre national de la recherche scientifique.*

(28) *Institut national de la recherche agronomique.*

(29) *Institut de recherche pour l'ingénierie de l'agriculture et de l'environnement.*

(30) *Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer.*

(31) *Institut de recherche pour le développement.*

(32) *Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement.*

(33) *Bureau de recherches géologiques et minières.*

Par ailleurs, dans la mesure où les programmes relatifs à la recherche figurent tous dans la présente mission, il apparaît logique de lui rattacher également le programme relatif à la recherche et à l'enseignement supérieur agricoles qui, selon le ministère de l'agriculture, ne peut être scindé en deux volets.

Par conséquent, il convient de supprimer la mention « universitaire » de l'intitulé de la mission.

b) Scinder le programme « Formations supérieures et recherche universitaire » en deux programmes

À la différence des « grandes écoles » pour lesquelles les volets formations supérieures et recherche ont été inscrits dans des programmes (et même des missions) différents, les activités de formation et de recherche des universités font l'objet d'un programme unique. En effet, la formation initiale et continue, correspondant au schéma LMD, a été regroupée avec la recherche universitaire au sein d'un même programme « Formations supérieures et recherche universitaire ».

La structure actuelle du programme a pour conséquence de concentrer plus de la moitié des crédits (soit 4,4 milliards sur un total de 8,2 milliards d'euros) dans les trois premières actions (« Formation initiale et continue du baccalauréat à la licence », « Formation initiale et continue de niveau master », « Formation initiale et continue de niveau doctorat »). Si l'on ajoute l'action « Recherche universitaire », ce sont 6,2 milliards d'euros (soit plus de 75 % du programme) qui sont regroupés au sein de quatre actions.

Si le rapprochement des activités de formation et de recherche des écoles est justifié, il n'en est pas de même pour les universités, dont la réforme suppose de distinguer la formation et la recherche. Aussi, il est proposé de scinder l'actuel programme « Formations supérieures et recherche universitaire » en deux programmes :

– « Formations supérieures universitaires » (6,26 milliards d'euros) regroupant les actions relatives à l'enseignement, aux bibliothèques, à l'immobilier et au pilotage du programme ;

– « Recherche universitaire » (1,92 milliard d'euros) comprenant les actions de production, transfert et valorisation des connaissances, et celles relatives à la diffusion des connaissances et au pilotage du programme.

Cette scission constitue une première étape indispensable pour rendre la politique menée en matière de recherche universitaire plus lisible et permettre la définition d'objectifs et d'indicateurs cohérents, qui pourraient être rapprochés de ceux associés au programme « Recherches scientifiques pluridisciplinaires ». À terme, ces deux programmes pourraient être fusionnés. Dans la perspective d'un rapprochement entre les universités et les organismes de recherche, ces deux programmes pourraient ensuite être fusionnés. À terme, il serait souhaitable que

l'ensemble des moyens consacrés à la recherche soit présenté dans des programmes organisés par grand domaine de recherche.

La scission proposée repose sur une répartition par moitié, établie de manière conventionnelle, des crédits de rémunération versés aux enseignants chercheurs. Cette répartition doit rester transitoire : elle a vocation à être remplacée par une évaluation des coûts réels des activités de recherche. Une telle évaluation constitue en effet un préalable indispensable à la réforme du système français de recherche publique.

Enfin, afin de connaître le coût exact de chaque niveau du cursus universitaire et de permettre des comparaisons entre les enseignements public et privé, il serait souhaitable que l'action « établissements d'enseignement privé et consulaires » du programme 1 soit divisée en sous-actions correspondant chacune à un niveau d'études.

c) Créer un programme « Crédit d'impôt recherche »

Afin de respecter le principe de présentation des dépenses par finalité posé par la loi organique, il est proposé d'inclure dans la mission « Recherche et enseignement supérieur » un programme « Crédit d'impôt recherche ». Ce programme, issu de la scission du programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts » rattaché au ministère de l'économie et des finances, regrouperait les restitutions d'impôt sur les sociétés versées au titre du crédit d'impôt recherche. Dans la mesure où ces restitutions participent directement à la politique en faveur de la recherche, il convient de les rattacher à la mission retraçant l'effort budgétaire consacré à la recherche.

d) Revoir le rattachement de certains organismes de recherche

Afin d'assurer une plus grande cohérence des programmes, il est souhaitable de modifier le rattachement de certains organismes de recherche.

Ainsi, il conviendrait d'affirmer l'importance de la recherche industrielle et technologique et de donner une plus grande lisibilité au programme « Recherche industrielle » en lui adjoignant les crédits destinés au Commissariat à l'énergie atomique (CEA) pour ses activités de recherche civile, qui sont actuellement inscrits dans les actions 1⁽³⁴⁾, 2⁽³⁵⁾ et 3⁽³⁶⁾ du programme « Recherches scientifiques pluridisciplinaires ».

De même, il serait logique que l'action « Recherche et développement dans le domaine de la maîtrise de l'énergie », qui regroupe des crédits versés à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), complète le programme « Recherche dans le domaine de l'énergie » sous la forme d'une action qui

(34) Production, transfert et valorisation des connaissances en science de la vie.

(35) Production, transfert et valorisation des connaissances en mathématiques et sciences et techniques de l'information et de la communication.

(36) Production, transfert et valorisation des connaissances en physique, chimie et sciences pour l'ingénieur.

retracerait la R&D dans les domaines de la maîtrise de l'énergie et des énergies renouvelables.

Enfin, il serait opportun d'accélérer le rapprochement entre l'Office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA) et le Centre national d'études spatiales (CNES).

III.- LA PARTICIPATION À LA MISSION « SPORT ET JEUNESSE »

La mission « Sport et jeunesse », de nature interministérielle lors de la présentation de la maquette en janvier dernier, est, depuis, devenue ministérielle. Dotée de 769 millions d'euros et de 7.987 emplois budgétaires, elle est composée des programmes « Sport » et « Jeunesse » ainsi que d'un programme « support ».

Le programme « Jeunesse » (120 millions d'euros et 104 emplois budgétaires) regroupe les actions en faveur de la jeunesse, de la vie associative ainsi que les établissements d'appui et les moyens consacrés à la communication et à l'évaluation.

Afin de permettre au gestionnaire de programme de disposer d'une véritable capacité de pilotage et de respecter le principe de budgétisation à coût complet, il serait souhaitable que les emplois correspondant aux personnels techniques et pédagogiques « jeunesse et vie associative », actuellement rattachés au programme « Support », soient transférés vers le programme « Jeunesse ».

Selon la même logique, il conviendrait de transférer les moyens de pilotage de l'administration centrale, actuellement inscrits dans le programme « Support », au programme « Jeunesse », qui est le programme « de politique » correspondant.

JEUNESSE, ÉDUCATION NATIONALE ET RECHERCHE

Maquette prévue par le Gouvernement

Enseignement scolaire	<p><i>Enseignement scolaire public du premier degré</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Enseignement pré-élémentaire • Enseignement élémentaire • Besoins éducatifs particuliers • Recrutement, formation et personnels en situations diverses • Remplacement • Pilotage et encadrement pédagogiques 	<p><i>Enseignement scolaire public du second degré</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Enseignement en collège • Enseignement général et technologique en lycée • Enseignement professionnel en lycée • Enseignement post-baccalauréat • Besoins éducatifs particuliers • Mission générale d'insertion • Actions sociales en faveur des élèves • Vie de l'élève au collège et au lycée • Information et orientation • Certification • Formation continue des adultes • Recrutement, formation des personnels d'éducation et d'orientation, personnels en situations diverses • Remplacement • Pilotage et encadrement pédagogique 	<p><i>Enseignement privé du premier et du second degrés</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Enseignement pré-élémentaire • Enseignement élémentaire • Enseignement en collège • Enseignement général et technologique en lycée • Enseignement professionnel en lycée • Enseignement post-baccalauréat • Dispositifs spécifiques de scolarisation • Actions sociales en faveur des élèves • Fonctionnement des établissements • Recrutement, formation initiale et continue des enseignants • Remplacement • Action support 	<p><i>Soutien de la politique de l'éducation nationale</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Pilotage et mise en œuvre des politiques éducatives • Évaluation et contrôle • Communication • Expertise juridique • Action internationale • Politique des ressources humaines • Établissements d'appui de la politique éducative • Logistique, système d'information, immobilier • Transports scolaires
------------------------------	---	--	---	---

Recherche et enseignement supérieur universitaire	<p><i>Formations supérieures et recherche universitaire</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Formation initiale et continue du baccalauréat à la licence • Formation initiale et continue de niveau master • Formation initiale et continue de niveau doctorat • Établissements d'enseignement privés et consulaires • Bibliothèques • Recherche universitaire • Diffusion des savoirs • Immobilier • Pilotage et animation du programme 	<p><i>Vie étudiante</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Aides directes (dont bourses de mobilité) • Aides indirectes • Aides médicales et socio-éducatives • Pilotage et animation du programme 	<p><i>Recherches scientifiques pluridisciplinaires</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Production, transfert et valorisation des connaissances en science de la vie • Production, transfert et valorisation des connaissances en mathématiques et sciences et techniques de l'information et de la communication • Production, transfert et valorisation des connaissances en physique, chimie et sciences pour l'ingénieur • Production, transfert et valorisation des connaissances en sciences de la terre, de l'univers et de l'environnement • Production, transfert et valorisation des connaissances en sciences de l'homme et de la société • Production, transfert et valorisation des connaissances par des actions interdisciplinaires et transversales • Information scientifique et technique • Moyens généraux et d'appui à la recherche
	<p><i>Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Recherche sur les ressources et les milieux naturels • Recherche sur les systèmes de production associés (agriculture, industries alimentaires, pêche ...) • Recherche sur les systèmes socio-économiques associés • Information scientifique et technique • Moyens généraux et d'appui à la recherche 	<p><i>Recherche spatiale</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Développement de la technologie spatiale au service de la science • Développement de la technologie spatiale au service de la recherche environnementale • Développement de la technologie spatiale au service de la recherche en sciences de l'information et de la communication • Maîtrise de l'accès à l'espace • Maîtrise de l'innovation technologique • Moyens généraux et d'appui à la recherche 	<p><i>Orientation et pilotage de la recherche</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Actions incitatives • Formations à et par la recherche (allocataires, CIFRE, CORTECHS, post-docs) • Évaluation des productions et des opérateurs • Pilotage et animation du programme et de la mission
Sport et jeunesse	<p><i>Jeunesse</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Actions en faveur de la jeunesse • Actions en faveur de la vie associative • Établissements d'appui • Communication, évaluation 		

JEUNESSE, ÉDUCATION NATIONALE ET RECHERCHE

Maquette proposée par la Mission d'information

<p>Enseignement scolaire</p>	<p><i>Enseignement scolaire public du premier degré</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Enseignement pré-élémentaire • Enseignement élémentaire • Besoins éducatifs particuliers • Recrutement, formation et personnels en situations diverses • Remplacement • Pilotage et encadrement pédagogique 	<p><i>Enseignement scolaire public du second degré</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Enseignement en collège • Enseignement général et technologique en lycée • Enseignement professionnel en lycée • Enseignement post-baccalauréat • Besoins éducatifs particuliers • Mission générale d'insertion • Certification • Formation continue des adultes • Recrutement, formation des personnels d'éducation et d'orientation, personnels en situations diverses • Remplacement • Pilotage et encadrement pédagogique 	<p><i>Enseignement privé du premier et du second degré</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Enseignement pré-élémentaire • Enseignement élémentaire • Enseignement en collège • Enseignement général et technologique en lycée • Enseignement professionnel en lycée • Enseignement post-baccalauréat • Dispositifs spécifiques de scolarisation • Actions sociales en faveur des élèves • Fonctionnement des établissements • Recrutement, formation initiale et continue des enseignants • Remplacement • Action support 	<p>Vie de l'élève</p> <ul style="list-style-type: none"> • Actions sociales en faveur des élèves • Vie de l'élève au collège et au lycée • Information et orientation 	<p><i>Soutien de la politique de l'éducation nationale</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Pilotage et mise en œuvre des politiques éducatives • Évaluation et contrôle • Communication • Expertise juridique • Action internationale • Politique des ressources humaines • Établissements d'appui de la politique éducative • Logistique, système d'information, immobilier • Transports scolaires
-------------------------------------	--	--	--	---	---

– création d'un programme dédié à la vie de l'élève (5.579,9 M€)

Recherche et enseignement supérieur	<p>Formations supérieures universitaires</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formation initiale et continue du baccalauréat à la licence • Formation initiale et continue de niveau maîtrise • Formation initiale et continue de niveau doctorat • Établissements d'enseignement privés et consulaires • Bibliothèques • Immobilier • Pilotage et animation du programme 	<p>Recherche universitaire</p> <ul style="list-style-type: none"> • Production, transfert et valorisation des connaissances en SDV • Production, transfert et valorisation des connaissances en STICM • Production, transfert et valorisation des connaissances en PCSPI • Production, transfert et valorisation des connaissances en STUE • Production, transfert et valorisation des connaissances en SHS • Production, transfert et valorisation des connaissances par des actions interdisciplinaires et transversales • Diffusion des connaissances <ul style="list-style-type: none"> – musées – diffusion des savoirs • Appui et administration de la recherche <ul style="list-style-type: none"> – immobilier – fonctionnement 		<p>Vie étudiante</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aides directes (dont bourses de mobilité) • Aides indirectes • Aides médicales et socio-éducatives • Pilotage et animation du programme
	<p>Recherches scientifiques pluridisciplinaires</p> <ul style="list-style-type: none"> • Production, transfert et valorisation des connaissances en sciences de la vie • Production, transfert et valorisation des connaissances en mathématiques et sciences et techniques de l'information et de la communication • Production, transfert et valorisation des connaissances en physique, chimie et sciences pour l'ingénieur • Production, transfert et valorisation des connaissances en sciences de la terre, de l'univers et de l'environnement • Production, transfert et valorisation des connaissances en sciences de l'homme et de la société • Production, transfert et valorisation des connaissances par des actions interdisciplinaires et transversales • Information scientifique et technique • Moyens généraux et d'appui à la recherche 	<p>Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recherche sur les ressources et les milieux naturels • Recherche sur les systèmes de production associés (agriculture, industries alimentaires, pêche ...) • Recherche sur les systèmes socio-économiques associés • Information scientifique et technique • Moyens généraux et d'appui à la recherche 	<p>Recherche spatiale</p> <ul style="list-style-type: none"> • Développement de la technologie spatiale au service de la science • Développement de la technologie spatiale au service de la recherche environnementale • Développement de la technologie spatiale au service de la recherche en sciences de l'information et de la communication • Maîtrise de l'accès à l'espace • Maîtrise de l'innovation technologique • Moyens généraux et d'appui à la recherche 	<p>Orientation et pilotage de la recherche</p> <ul style="list-style-type: none"> • Actions incitatives • Formations à et par la recherche (allocataires, CIFRE, CORTECHS, post-docs) • Évaluation des productions et des opérateurs • Pilotage et animation du programme et de la mission

– séparation, dans deux programmes spécifiques, des formations supérieures universitaires (6.263,9 M€) et de la recherche universitaire (1.924,6 M€), en répartissant, de manière transitoire et conventionnelle, les crédits de rémunération des enseignants-chercheurs par moitié

Jeunesse et sports	<p><i>Jeunesse</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Actions en faveur de la jeunesse (y compris les personnels techniques et pédagogiques « jeunesse et vie associative») • Actions en faveur de la vie associative (y compris les personnels techniques et pédagogiques « jeunesse et vie associative») • Établissements d'appui • Communication, évaluation • Pilotage (administration centrale)
---------------------------	--

- rattachement des personnels techniques et pédagogiques « jeunesse et vie associative » au programme « Jeunesse »
- rattachement des moyens de la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative au programme « Jeunesse »

JUSTICE

Le Gouvernement a prévu de regrouper dans une seule mission l'ensemble des attributions relevant actuellement du ministère de la justice. Une fragmentation artificielle des attributions du ministère entre différentes missions eut été inutile et aurait réduit la portée du droit d'amendement des parlementaires. En outre, le ministère n'a pas vocation à participer à une mission interministérielle.

Le périmètre de l'actuelle section budgétaire n'est quasiment pas modifié. Le seul changement significatif est le transfert des crédits de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques vers le programme « Financement des partis, vie culturelle et associative » du ministère de l'intérieur. Cela représente un transfert de 2,5 millions d'euros.

I.- PRESENTATION

La mission « Justice » se décompose en six programmes qui reprennent, pour l'essentiel, l'organisation administrative du ministère et utilisent les quatre grands réseaux, bien identifiés, que sont les services judiciaires, les services pénitentiaires, la protection judiciaire de la jeunesse et les juridictions administratives. Viennent s'ajouter à ces quatre programmes, un programme « Accès au droit et à la justice » et un programme « Support ». Les cinq programmes « opérationnels » font preuve d'une certaine cohérence et rassemblent l'ensemble des moyens concourant à la mise en œuvre de la politique publique concernée. Certes, ces programmes sont calqués sur les structures administratives, mais, en l'occurrence, celles-ci correspondent à de véritables politiques publiques sur lesquelles le débat au Parlement aura tout son sens.

Le programme 1 « **Justice administrative** » retrace le budget des trois niveaux de juridictions administratives. Cinq actions sont prévues :

– deux actions « Fonction juridictionnelle » (l'une pour le Conseil d'État, l'autre pour les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel) ;

– une action « Fonction consultative » ;

– une action « Fonction études, expertise et services rendus aux administrations de l'État et collectivités » où seraient rassemblés les coûts des mises à disposition en cabinets ministériels ou les présences au sein de commissions administratives ;

– une action « Soutien ».

Le programme 2 « **Justice judiciaire** » regroupe l'activité des juridictions judiciaires au civil et au pénal, incluant l'activité non juridictionnelle des magistrats, le Conseil supérieur de la magistrature, la formation des magistrats et des greffiers (Écoles nationales de la magistrature et des greffes), la Cour de Cassation, l'enregistrement des condamnations (casier judiciaire national). La constitution de

deux programmes distincts, l'un pour le civil et l'autre pour le pénal n'a pas été retenue en raison de la polyvalence des personnels et des moyens dans les juridictions (polyvalence des magistrats, à l'exception des juges affectés dans les tribunaux pour enfants et des greffiers, polyvalence des locaux).

Les activités au civil et au pénal sont en revanche identifiées au sein de la nomenclature des actions et pourront être évaluées par des indicateurs de performance spécifiques. Six actions sont en effet prévues : une action « Soutien », une action « Formation » regroupant, pour l'essentiel, les crédits de l'École nationale de la magistrature et de l'École nationale des greffes, une action « Contentieux civil », une action « Contentieux pénal », une action « Cassation » et une action « Enregistrement des décisions judiciaires ».

La répartition des crédits entre les actions est complexe, les personnels, comme les bâtiments ou les moyens de fonctionnement, étant polyvalents. Il a donc été procédé à des enquêtes auprès des juridictions pour établir une clef de répartition la plus proche possible de la réalité du terrain. Il sera indispensable d'affiner cette répartition au cours des exercices. Par ailleurs, cette polyvalence des bâtiments a conduit à rattacher l'ensemble des crédits d'équipement à l'action support. Là encore, il sera nécessaire d'établir *ex post* des clefs de répartition des dépenses d'équipement entre les juridictions civiles et pénales.

Le programme 3 « **Administration pénitentiaire** » regroupe toute l'activité relevant de la politique pénitentiaire, y compris la formation des personnels pénitentiaires. Cinq actions sont prévues :

– une action « Soutien » rassemble les crédits d'administration centrale et les crédits des directions régionales ;

– une action « Formation » ;

– une action « Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice » qui regroupe l'essentiel des personnels et des crédits (49 %) ;

– une action « Accueil des personnes en détention » qui rassemble les crédits de restauration ou de blanchisserie, l'idée étant de pouvoir, à terme, comparer précisément les coûts des établissements à gestion mixte à ceux des établissements à gestion publique ;

– une action « Accompagnement et réinsertion des personnes placées sous main de justice », soit, pour l'essentiel, les crédits des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP).

Le programme 4 « **Protection judiciaire de la jeunesse** » est centré sur l'exécution des mesures judiciaires et la prise en charge des mineurs en danger, des mineurs délinquants et des jeunes majeurs. Quatre actions sont prévues :

– une action « Soutien » regroupant les moyens de l'administration centrale et des services régionaux et départementaux ;

– une action « Formation » ;

– deux actions « Mise en œuvre des mesures judiciaires : mineurs en danger et jeunes majeurs » et « Mise en œuvre des mesures judiciaires : mineurs délinquants » : le choix a donc été fait de distinguer entre les publics pris en charge (mineurs en danger d'une part, mineurs délinquants d'autre part) et non plus entre les modes de prise en charge (secteur public d'une part, secteur habilité d'autre part). Ce choix réduit quelque peu la lisibilité du budget (même si des sous-actions distinguant les deux secteurs sont prévues), mais devrait permettre une meilleure comparabilité des coûts, pour un public donné, entre les deux secteurs par une définition d'objectifs et d'indicateurs communs.

Le programme 5 « **Accès au droit et à la justice** » correspond à l'une des quatre orientations majeures fixées dans la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002, et en organise la traduction budgétaire à travers de trois actions : l'aide juridictionnelle ; l'accès au droit et à la justice ; et l'aide aux victimes. Cette présentation revient, pour l'essentiel, à sortir de l'agrégat « Services judiciaires » les crédits consacrés à l'accès au droit et à l'aide juridictionnelle.

Enfin, le programme 6 « **Soutien de la politique de la justice et organismes rattachés** » est le programme support qui regroupe les crédits correspondant à des charges communes (état-major du ministère et service de communication, par exemple), non rattachables aux programmes « de politique » (activité normative de la DACS, de la DACG et du SAEI, recherche...) ou relatifs à des missions devant être mutualisées par souci d'optimisation des moyens (gestion d'intérêt commun, logistique de l'administration centrale ...).

Sept actions sont prévues : « État-major », « Activité normative », « Évaluation, contrôle, études et recherche », « Gestion administrative commune », « Commission nationale informatique et libertés », « Haut conseil au commissariat aux comptes » et « Ordres de la Légion d'honneur et de la Libération », du seul fait du rattachement au budget de la justice des subventions à ces organismes.

II. – PROPOSITION DE MODIFICATION

La structuration de la mission « Justice » n'appelle pas de modification.

Il conviendrait néanmoins que la nomenclature des actions du programme « Justice administrative » distingue entre les fonctions juridictionnelles des tribunaux administratifs et celles des cours administratives d'appel. Il est donc proposé d'identifier, au niveau des actions, chaque degré de juridiction.

JUSTICE

Maquette prévue par le Gouvernement

Justice	<p><i>Justice administrative</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Fonction juridictionnelle : Conseil d'État • Fonction juridictionnelle : cours administratives d'appel et tribunaux administratifs • Fonction consultative • Fonction études, expertise et services rendus aux administrations de l'État et collectivités • Soutien 	<p><i>Justice judiciaire</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Traitement et jugement des contentieux civils • Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales • Cassation • Enregistrement des décisions judiciaires • Soutien • Formation (ENM, ENG) 	<p><i>Administration pénitentiaire</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice • Soutien • Formation (ENAP) 	<p><i>Protection judiciaire de la jeunesse</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Mise en œuvre des mesures judiciaires : mineurs délinquants • Soutien • Formation (CNFE) 	<p><i>Accès au droit et à la justice</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Aide juridictionnelle • Développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité • Aide aux victimes 	<p><i>Soutien de la politique de la justice et organismes rattachés</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • État-major : ministres, cabinets, bureau du cabinet, communication • Activité normative • Évaluation, contrôle, études et recherche • Gestion administrative commune • Commission nationale informatique et libertés • Haut Conseil au commissariat aux comptes • Ordres de la Légion d'honneur et de la Libération
----------------	--	--	--	---	---	---

JUSTICE

Maquette proposée par la Mission d'information

Justice	<p><i>Justice administrative</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Fonction juridictionnelle : Conseil d'État • Fonction juridictionnelle : cours administratives d'appel • Fonction juridictionnelle : tribunaux administratifs • Fonction consultative • Fonction études, expertise et services rendus aux administrations de l'État et collectivités • Soutien 	<p><i>Justice judiciaire</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Traitement et jugement des contentieux civils • Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales • Cassation • Enregistrement des décisions judiciaires • Soutien • Formation (ENM, ENG) 	<p><i>Administration pénitentiaire</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice • Accueil des personnes en détention • Accompagnement et réinsertion des personnes placées sous main de justice • Soutien • Formation (ENAP) 	<p><i>Protection judiciaire de la jeunesse</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Mise en œuvre des mesures judiciaires : mineurs délinquants • Mise en œuvre des mesures judiciaires : mineurs en danger et jeunes majeurs • Soutien • Formation (CNFE) 	<p><i>Accès au droit et à la justice</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Aide juridictionnelle • Développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité • Aide aux victimes 	<p><i>Soutien de la politique de la justice et organismes rattachés</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • État-major : ministres, cabinets, bureau du cabinet, communication • Activité normative • Évaluation, contrôle, études et recherche • Gestion administrative commune • Commission nationale informatique et libertés • Haut Conseil au commissariat aux comptes • Ordres de la Légion d'honneur et de la Libération
----------------	---	--	--	--	---	---

– distinction, au niveau des actions, entre les fonctions juridictionnelles des cours administratives d'appel et celles des tribunaux administratifs

OUTRE-MER

Le ministère de l'outre-mer a défini le contour, les enjeux et les objectifs de sa politique autour d'une mission unique. Par rapport à l'actuelle section « Outre-mer », cette mission a un périmètre sensiblement élargi, puisqu'elle contient des crédits issus du budget des affaires sociales, du travail et de la solidarité. Le Gouvernement a en effet prévu de transférer au ministère de l'outre-mer des crédits relevant de la protection sociale (50 millions d'euros, aujourd'hui imputés sur la section « Santé, famille, personnes handicapées et solidarité) et de la compensation des exonérations de charges sociales (668 millions d'euros, actuellement inscrits sur la section « Travail »).

Plutôt que de créer une mission interministérielle, il est prévu de traduire la fonction de coordination des politiques de l'État dans les territoires concernés par le recours à un « document de politique transversale ».

I.- PRESENTATION

La mission « Outre-mer » est structurée en trois programmes :

– le programme « Emploi outre-mer » regroupe les crédits destinés à compléter, afin de prendre en compte les spécificités ultramarines, la politique nationale de l'emploi. Les moyens destinés à l'abaissement du coût du travail et au dialogue social sont inscrits dans une même action, tandis que les mesures d'insertion et d'aides directes à l'emploi font l'objet d'une action spécifique ;

– le programme « Conditions de vie outre-mer » comprend les interventions en faveur du logement (aide au logement dans les départements d'outre-mer, à Saint Pierre et Miquelon et à Mayotte), celles en faveur de l'aménagement et du désenclavement des territoires (« passeport mobilité-continuité territoriale », desserte maritime de Saint-Pierre-et-Miquelon, Fonds de développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication, investissements d'infrastructures de Guyane et de Mayotte, subvention au Fonds d'investissement des départements d'outre-mer ...), ainsi que les actions sanitaires et sociales, les régimes de protection sociale et les interventions à caractère culturel. Chacune de ces dépenses fait l'objet d'une action spécifique ;

– enfin, un programme « Intégration et valorisation de l'outre-mer » regroupe, outre les crédits de coopération régionale, les interventions en faveur des collectivités territoriales et une action de soutien (rémunérations des personnels ⁽³⁷⁾, charges sociales du personnel, crédits de matériel et de fonctionnement des services).

(37) Compte tenu de la faiblesse des effectifs (294 emplois en administration centrale), les crédits de personnel sont inscrits en totalité dans la « fonction support ». La seule exception concerne le Service militaire adapté (SMA), dont les crédits relèvent du premier programme.

II.- PROPOSITION DE MODIFICATION

La structuration de la mission « Outre-mer » n'appelle pas de modification

Il conviendrait néanmoins de vérifier la cohérence et l'exhaustivité des transferts de crédits prévus par la maquette. Notamment, les subventions aux divers régimes de protection sociale outre-mer figurent dans la mission « Solidarité et intégration », alors que les subventions aux systèmes de soin outre-mer ont été soustraites de la mission « Santé ». Il est donc proposé d'harmoniser le traitement de ces crédits en les transférant intégralement à la mission « Outre-mer ».

OUTRE-MER

Maquette prévue par le Gouvernement

Outre-mer	<i>Emploi outre-mer</i> <ul style="list-style-type: none"> • Abaissement du coût du travail et dialogue social • Mesures d'insertion et aides directes à l'emploi 	<i>Conditions de vie outre-mer</i> <ul style="list-style-type: none"> • Amélioration des conditions de logement • Aménagement et désenclavement des territoires • Actions sanitaires et sociales • Protection sociale • Actions culturelles 	<i>Intégration et valorisation de l'outre-mer</i> <ul style="list-style-type: none"> • Coopération régionale • Collectivités territoriales • Soutien
------------------	---	--	---

Maquette proposée par la Mission d'information

Outre-mer	<i>Emploi outre-mer</i> <ul style="list-style-type: none"> • Abaissement du coût du travail et dialogue social • Mesures d'insertion et aides directes à l'emploi 	<i>Conditions de vie outre-mer</i> <ul style="list-style-type: none"> • Amélioration des conditions de logement • Aménagement et désenclavement des territoires • Actions sanitaires et sociales • Protection sociale (y compris subventions aux régimes de protection sociale) • Actions culturelles 	<i>Intégration et valorisation de l'outre-mer</i> <ul style="list-style-type: none"> • Coopération régionale • Collectivités territoriales • Soutien
------------------	---	---	---

– transfert des subventions aux régimes de protection sociale du budget de la solidarité vers celui de l'outre-mer

SANTE, FAMILLE PERSONNES HANDICAPEES ET SOLIDARITÉ

La maquette proposée pour le secteur santé-solidarité comprend trois missions (dont deux missions interministérielles) qui identifient bien les politiques menées. En particulier, la mission interministérielle « Solidarité et intégration » permet de dépasser la dichotomie entre les deux ministères chargés de la cohésion sociale et de la santé.

I.— LA MISSION INTERMINISTÉRIELLE « SOLIDARITÉ ET INTÉGRATION »

A.— Présentation

Cette mission interministérielle, qui recouvre 11.468 millions d'euros et 11.272 emplois budgétaires, est composée de sept programmes.

Le programme 1 « Lutte contre l'exclusion » (6 % des crédits de la mission et aucun emploi) regroupe les crédits des centres d'hébergement et de réinsertion sociale, divers dispositifs d'urgence sociale et d'insertion, ainsi que des politiques ciblées (jeunes, gens du voyage, lutte contre la prostitution). Une action support recouvre la coordination et l'animation du partenariat entre l'État et les associations ou collectivités locales.

Les crédits du programme 2 « Accueil des étrangers et intégration » (6 % des crédits de la mission et 139 emplois) concernent les actions en faveur des réfugiés et demandeurs d'asile (hébergement pour l'essentiel), l'allocation d'insertion (par transfert de la section « Travail »), les actions d'accueil et de suivi des migrants, et les actions d'intégration. Ces dernières recouvrent, à titre principal, la subvention au Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD), et à titre subsidiaire, diverses subventions et actions de prévention. Est inclus, en outre, le remboursement à l'assurance maladie des dépenses d'aide médicale de l'État (AME).

Le programme 3 « Actions en faveur des familles vulnérables » (8 % des crédits de la mission et aucun emploi) est consacré, à titre principal, au financement de l'allocation de parent isolé, à titre subsidiaire, à des crédits de tutelle et de curatelle d'État, et, de façon résiduelle, au fonctionnement de réseaux de téléphonie sociale ainsi qu'à des subventions à des associations spécialisées (médiation familiale, lutte contre la maltraitance, etc.).

Conçu en cohérence avec les dispositions du projet de loi relatif au dispositif de solidarité pour l'autonomie et du projet de loi réformant la loi de 1975 en faveur des personnes handicapées, le programme 4 « Handicap et dépendance » (61 % des crédits de la mission et aucun emploi) comprend pour l'essentiel les crédits de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), de l'allocation supplémentaire du Fonds spécial d'invalidité et des centres d'aide par le travail (CAT), augmentés

de crédits transférés depuis la section « Travail » : la garantie de ressources des travailleurs handicapés. S'y ajoutent les crédits des auxiliaires de vie et des sites pour la vie autonome, et diverses subventions de fonctionnement ou d'investissement, y compris des crédits déconcentrés. L'action « Personnes âgées », qui sera résiduelle à compter de 2005 avec la décentralisation des centres locaux d'information et de coordination (CLIC), regroupe les crédits de fonctionnement des réseaux de lutte contre la maltraitance, diverses actions de communication et quelques crédits d'investissement pour les établissements hébergeant des personnes âgées. Enfin, l'action support correspond au fonctionnement de structures destinées aux personnes handicapées, ainsi qu'à l'animation du réseau associatif et des collectivités locales.

Le programme 5 « Protection maladie complémentaire » (8 % des crédits de la mission et aucun emploi) n'est composé que d'une seule action, dédiée à la subvention de l'État au Fonds de financement de la CMU complémentaire (950 millions d'euros).

Le programme 6 « Égalité entre les hommes et les femmes » (moins de 1 % des crédits de la mission et 186 emplois) concentre les crédits consacrés à la promotion de l'égalité sociale et professionnelle et à la lutte contre la maltraitance, pour un volume de crédits globalement limité (moins de 30 millions d'euros).

Le programme 7 « Gestion des politiques sanitaires et sociales » (10 % des crédits de la mission) regroupe, d'une part, la quasi-totalité des personnels (soit 10.947 emplois), ventilés en actions « miroirs » des programmes de politique, et, d'autre part, les réelles fonctions transversales (études et statistiques, action internationale, fonctionnement, formation). Faute d'avoir trouvé un programme de rattachement, sont également inclus dans ce programme une action « Rapatriés » et les crédits de l'économie sociale et solidaire.

B.– Propositions de modification

a) Créer un programme « Pilotage des finances sociales »

Afin d'offrir une vision claire des moyens consacrés à la définition de la stratégie et au pilotage des finances publiques, qui incluent, par définition, les finances sociales, il est proposé de créer un programme regroupant les fonctions de pilotage et d'expertise des finances sociales.

Ce programme, intitulé « Pilotage des finances sociales » serait rattaché à la nouvelle mission interministérielle « Stratégie économique et pilotage des finances publiques ». Il comprendrait les actions « Pilotage de la sécurité sociale » et « Statistiques, études, recherche et évaluation », actuellement rattachées au programme « Gestion et évaluation des politiques sanitaires et sociales ».

b) Rattacher les moyens des directions opérationnelles de l'administration centrale aux programmes des politiques correspondantes

Le ministère chargé des affaires sociales a choisi de regrouper la quasi-totalité du personnel au sein du programme 7 « Gestion et évaluation des politiques sanitaires et sociales »⁽³⁸⁾. À la fois programme « support » et de « services polyvalents », il est découpé de manière analytique en actions « miroirs » des programmes « de politique ».

Si ce regroupement peut apparaître justifié pour les services déconcentrés (26 DRASS et 96 DDASS regroupant 12.000 agents), pour lesquels l'existence d'agents polyvalents empêche de ventiler les crédits par finalité, il n'est pas acceptable pour l'administration centrale. En effet, pour cette dernière, qui, à la différence des services déconcentrés, n'est pas organisée en services polyvalents, la ventilation des effectifs par programme est possible. Le ministère s'y est jusqu'à présent refusé, pour ne pas traiter différemment l'administration centrale et les services déconcentrés, et par crainte de la monopolisation, au sein de chaque programme, de toutes les marges de manœuvre disponibles au profit des dépenses de transfert, très dynamiques, et au détriment des crédits de personnel.

Le choix opéré aura pour effet de sanctuariser les emplois dans un programme spécifique. Il aboutira à une fongibilité couvrant l'ensemble des services centraux, et aura pour conséquence d'empêcher les responsables de programme « de politique » d'avoir la maîtrise des agents de l'administration centrale mettant en œuvre « leur » politique.

Cette solution étant contraire aux principes de responsabilisation des gestionnaires et de budgétisation à coût complet, il convient de rattacher les moyens des directions opérationnelles de l'administration centrale aux programmes retraçant les politiques qu'elles mettent en œuvre.

c) Regrouper la lutte contre l'exclusion et les actions en faveur des rapatriés dans un programme « Cohésion sociale »

Les crédits finançant les actions en direction des rapatriés figurent, sans véritable justification, dans le programme 7 (soutien). Il serait plus cohérent de les rattacher au programme « Lutte contre l'exclusion », qu'il conviendrait alors d'intituler « Cohésion sociale ».

Ce transfert permettrait de rapprocher le périmètre du programme de celui du plan national pluriannuel que chaque État membre de l'Union européenne est tenu de transmettre régulièrement à la Commission européenne pour présenter sa politique dans ce domaine.

(38) Seuls les personnels d'un service délocalisé de la Direction de la population et des migrations (la sous-direction des naturalisations, 139 emplois) et ceux du Service des droits des femmes et de l'égalité (186 emplois) sont rattachés aux programmes qui les concernent.

d) Créer une action « Incitation à l'activité professionnelle » au sein du programme « Handicap et dépendance »

L'allocation aux adultes handicapés (AAH) est traitée sous la forme d'une action unique, « Ressources d'existence », selon une logique de « chèque ». Une approche plus fine est souhaitable. Dans la perspective de la réforme de l'AAH ⁽³⁹⁾, il est donc proposé d'inscrire une nouvelle action relative à l'incitation à l'activité professionnelle.

e) Transférer les subventions aux régimes de protection sociale d'outre-mer vers le budget de l'outre-mer

Les crédits destinés à l'outre-mer font l'objet de traitements différents selon qu'ils dépendent de la solidarité ou de la santé :

– s'agissant de la santé, les subventions à divers systèmes de soin outre-mer ont été transférées au ministère de l'outre-mer ;

– en revanche, s'agissant de la solidarité, les subventions à divers régimes de protection sociale outre-mer figurent dans le programme de soutien.

Il serait plus cohérent de traiter ces crédits de la même manière, en transférant les subventions aux systèmes de protection sociale à la mission « Outre-mer ».

II.– LA MISSION « SANTÉ »

A.– Présentation

La mission « Santé », qui regroupe 650 millions d'euros et 4.596 emplois budgétaires, est composée de trois programmes dépendant tous du ministère chargé de la santé.

Le programme 1 « Santé publique et prévention » (35 % des crédits de la mission et aucun emploi) recouvre les actions de la direction générale de la santé (hors sécurité sanitaire) en matière de lutte contre les pathologies infectieuses et chroniques (cancer, VIH/sida, hépatites, etc.), de lutte contre l'alcoolisme et le tabagisme, ainsi que de prévention (en matière de santé mentale et de suicide par exemple) et d'éducation à la santé. L'action support comprend la subvention à l'Institut national de prévention et d'éducation à la santé (INPES), principal opérateur, la subvention aux observatoires régionaux de santé, et le fonctionnement de la direction générale de la santé.

Correspondant au périmètre d'intervention de la Direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins, le programme 2 « Offre de soins et qualité du système de soins » (36 % des crédits de la mission et aucun emploi) comprend les subventions aux agences régionales d'hospitalisation (ARH), à

(39) Réforme prévue par le projet de loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, actuellement en discussion au Parlement.

l'Agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé (ANAES) et à l'Agence technique d'information sur l'hospitalisation (ATIH), les interventions en faveur de la télémédecine, des crédits de formation et les subventions résiduelles d'investissement sanitaire.

Le programme 3 « Drogue et toxicomanie » (7 % des crédits de la mission et aucun emploi) correspond exactement au périmètre budgétaire actuel de la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT), hors les crédits de personnel : actions de prévention et de communication, formation, recherche, prise en charge des usagers sous main de justice et lutte contre le trafic.

Le programme 4 « Gestion et évaluation de la politique de santé » (22 % des crédits de la mission) comprend l'ensemble des crédits de personnel de la mission (soit 4.596 emplois), ventilés en actions « miroirs » des programmes de politique.

B.– Propositions de modification

a) Rattacher les moyens des directions opérationnelles de l'administration centrale aux programmes de politique

La principale question soulevée par la mission « Santé » concerne le traitement des dépenses de personnel. Comme dans la mission « Solidarité et intégration », le choix retenu a pour conséquence de regrouper l'ensemble du personnel au sein du programme « Gestion et évaluation des politiques de santé » qui est conçu à la fois comme un programme « support » et un programme de « services polyvalents ».

Afin d'éviter une sanctuarisation des emplois dans un programme spécifique, et conformément au principe de responsabilisation qui fonde la loi organique, il est proposé de rattacher les moyens des directions opérationnelles de l'administration centrale aux programmes « de politique » correspondants.

b) Rattacher les moyens de la mission interministérielle de lutte contre la drogue au programme « Drogue et toxicomanie »

Les personnels de la MILDT ne figurent pas dans le programme 3 « Drogue et toxicomanie », alors qu'ils sont parfaitement identifiés. Ce choix a pour effet d'enlever au président de la MILDT la maîtrise de ses emplois. Par conséquent, il est proposé de rattacher l'action « Moyens du programme Drogue et toxicomanie » inscrite dans le programme « Gestion et évaluation des politiques de santé » au programme de politique correspondant.

III.– LA PARTICIPATION A LA MISSION INTERMINISTÉRIELLE « SÉCURITÉ SANITAIRE »

A.– Présentation

Cette mission comprend deux programmes, dont l'un (« Veille et sécurité sanitaires ») relève du ministère chargé de la santé, et l'autre (« Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation ») du ministère chargé de l'agriculture.

Le programme « Veille et sécurité sanitaire » (100 millions d'euros et aucun emploi) recouvre pour l'essentiel les subventions versées aux agences de sécurité sanitaire : les agences françaises de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS), des aliments (AFSSA), de l'environnement (AFSSE), l'Institut de veille sanitaire et l'Établissement français des greffes (future Agence de biomédecine). Les autres crédits sont ceux que la direction générale de la santé consacre à la gestion des crises sanitaires aux échelons central et déconcentré, ainsi que la part « santé » des moyens du programme civil de défense (plan « Biotox »).

B.– Proposition de modification : doter le programme « Veille et sécurité sanitaire » de moyens « support »

Le programme « Veille et sécurité sanitaires » ne comporte ni crédits de support, ni crédits de personnel. Cette solution ne semble guère conforme aux principes de budgétisation à coût complet et de responsabilisation des « gouverneurs » de programme. Afin de donner au responsable de programme la maîtrise de ses coûts de fonctionnement, il conviendrait de transférer les crédits correspondants depuis le programme « Gestion et évaluation des politiques de santé » de la mission « Santé » vers le programme « Veille et sécurité sanitaires » de la mission « Sécurité sanitaire ».

SANTÉ, FAMILLE, PERSONNES HANDICAPÉES ET SOLIDARITÉ

Maquette prévue par le Gouvernement

Solidarité et intégration	<p><i>Lutte contre l'exclusion</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Prévention de l'exclusion • Actions en faveur des plus vulnérables • Conduite et animation de la politique de lutte contre l'exclusion 	<p><i>Accueil des étrangers et intégration</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Participation à la régulation des migrations • Prise en charge sociale des demandeurs d'asile • Intégration • Aide médicale de l'État • Moyens du programme 	<p><i>Égalité entre les hommes et les femmes</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Accès des femmes aux responsabilités et à la prise de décision • Égalité professionnelle • Égalité en droit et en dignité • Articulation des temps de vie • Moyen du programme égalité entre les hommes et les femmes 	<p><i>Gestion et évaluation des politiques sanitaires et sociales</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Soutien du programme lutte contre l'exclusion • Soutien du programme handicap et dépendance • Soutien du programme accueil des étrangers et intégration • Soutien du programme familles vulnérables • Soutien du programme protection maladie complémentaire • Pilotage de la sécurité sociale • Rapatriés • Statistiques, études, recherche et évaluation • Coopération internationale • Moyens des fonctions support pour la mission Solidarité et intégration • Diverses dépenses d'action sociale
	<p><i>Handicap et dépendance</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Évaluation et orientation personnalisée des personnes handicapées • Travail protégé • Ressources d'existence • Compensation des conséquences du handicap • Personnes âgées • Pilotage du programme 	<p><i>Actions en faveur des familles vulnérables</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Accompagnement des familles dans leur rôle de parents • Soutien en faveur des familles monoparentales • Protection des enfants et des familles 	<p><i>Protection maladie complémentaire</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Protection maladie complémentaire 	

<p style="text-align: center;">Santé</p>	<p><i>Santé publique et prévention</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Actions nationales sur les déterminants de santé • Actions nationales de prévention des pathologies • Autres actions nationales de prévention • Actions régionales spécifiques • Fonction support 	<p><i>Offres de soins et qualité du système de soins</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Niveau et qualité de l'offre de soins • Accessibilité de l'offre de soins • Fonctionnement 	<p><i>Drogue et toxicomanie</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Coordination interministérielle des volets préventif, sanitaire et répressif • Expérimentation de nouveaux dispositifs partenariaux de prévention, de prise en charge et d'application de la loi • Coopération internationale 	<p><i>Gestion et évaluation des politiques de santé</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Moyens du programme Santé publique et prévention • Moyens du programme Veille et sécurité sanitaire • Moyens du programme Offre de soins et qualité du système de soins • Moyens du programme Drogue et toxicomanie • Personnels des corps techniques affectés au programme de la mission
<p style="text-align: center;">Sécurité sanitaire</p>	<p><i>Veille et sécurité sanitaires</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Veille, surveillance et alerte • Gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises • Production et mise en œuvre d'actions, règles et procédures permettant de réduire les risques • Information et formation 			

SANTÉ, FAMILLE, PERSONNES HANDICAPÉES ET SOLIDARITÉ

Maquette proposée par la Mission d'information

Stratégie économique et pilotage des finances publiques	Pilotage des finances sociales <ul style="list-style-type: none"> • Pilotage de la sécurité sociale • Statistiques, études, recherche et évaluation
--	--

– rattachement, à travers la création d'un programme spécifique, des moyens de pilotage des finances sociales à une mission interministérielle « Stratégie économique et pilotage des finances publiques » (cf. maquette de la section « économie, finances et industrie »)

Solidarité et intégration	Cohésion sociale <ul style="list-style-type: none"> • Prévention de l'exclusion • Actions en faveur des plus vulnérables • Conduite et animation de la politique de lutte contre l'exclusion • Rapatriés • Soutien (administration centrale) 	Accueil des étrangers et intégration <ul style="list-style-type: none"> • Participation à la régulation des migrations • Prise en charge sociale des demandeurs d'asile • Intégration • Aide médicale de l'État • Moyens du programme • Soutien (administration centrale) 	Égalité entre les hommes et les femmes <ul style="list-style-type: none"> • Accès des femmes aux responsabilités et à la prise de décision • Égalité professionnelle • Égalité en droit et en dignité • Articulation des temps de vie • Moyens du programme égalité entre les hommes et les femmes 	Gestion et évaluation des politiques sanitaires et sociales <ul style="list-style-type: none"> • Soutien du programme Cohésion sociale (services déconcentrés) • Soutien du programme Handicap et dépendance (services déconcentrés) • Soutien du programme Accueil des étrangers et intégration (services déconcentrés) • Soutien du programme Familles vulnérables (services déconcentrés) • Soutien du programme Accès aux soins (services déconcentrés) • Coopération internationale • Moyens des fonctions support pour la mission Solidarité et intégration • Diverses dépenses d'action sociale (hors outre-mer)
	Handicap et dépendance <ul style="list-style-type: none"> • Évaluation et orientation personnalisée des personnes handicapées • Travail protégé • Incitation à l'activité professionnelle • Ressources d'existence • Compensation des conséquences du handicap • Personnes âgées • Pilotage du programme 	Actions en faveur des familles vulnérables <ul style="list-style-type: none"> • Accompagnement des familles dans leur rôle de parents • Soutien en faveur des familles monoparentales • Protection des enfants et des familles 	Protection maladie complémentaire <ul style="list-style-type: none"> • Couverture maladie complémentaire • Soutien (administration centrale) 	

– rattachement des moyens des directions « opérationnelles » de l'administration centrale aux programmes « de politique »

– regroupement de l'exclusion sociale et des crédits en faveur des rapatriés dans un programme « Cohésion sociale »

– création, au sein du programme « Handicap et dépendance », d'une action « Incitation à l'activité professionnelle » dans la perspective de la réforme de l'AAH

– transfert des subventions aux régimes de protection sociale d'outre-mer vers le budget de l'outre-mer

Santé	<i>Santé publique et prévention</i> <ul style="list-style-type: none"> • Actions nationales sur les déterminants de santé • Actions nationales de prévention des pathologies • Autres actions nationales de prévention • Actions régionales spécifiques • Fonction support (y compris administration centrale) 	<i>Offre de soins et qualité du système de soins</i> <ul style="list-style-type: none"> • Niveau et qualité de l'offre de soins • Accessibilité de l'offre de soins • Fonctionnement • Soutien (administration centrale) 	<i>Drogue et toxicomanie</i> <ul style="list-style-type: none"> • Coordination interministérielle des volets préventif, sanitaire et répressif • Expérimentation de nouveaux dispositifs partenariaux de prévention, de prise en charge et d'application de la loi • Coopération internationale • Moyens du programme Drogue et toxicomanie 	<i>Gestion et évaluation des politiques de santé</i> <ul style="list-style-type: none"> • Moyens du programme Santé publique et prévention (services déconcentrés) • Moyens du programme Offres de soins et qualité du système de soins (services déconcentrés) • Personnels des corps techniques affectés aux programmes de la mission
--------------	--	---	--	--

- rattachement des moyens des directions « opérationnelles » de l'administration centrale aux programmes « de politique »
- rattachement des moyens de la MILDT au programme « Drogue et toxicomanie »

Sécurité sanitaire	<i>Veille et sécurité sanitaires</i> <ul style="list-style-type: none"> • Veille, surveillance et alerte • Gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises • Production et mise en œuvre d'actions, règles et procédures permettant de réduire les risques • Information et formation • Soutien
---------------------------	--

- rattachement des moyens « support » oeuvrant pour la veille et la sécurité sanitaires

SERVICES DU PREMIER MINISTRE

La maquette distingue les crédits des services du Premier ministre *stricto sensu*, ceux du Conseil économique et social et ceux relevant du budget de la communication. En outre, les Journaux officiels, en tant que budget annexe, font l'objet d'une mission spécifique.

I.- LA MISSION « PREMIER MINISTRE »

A.- Présentation

a) Le recours à une mission unique ne permet pas d'identifier les politiques menées

La maquette prévoit de rassembler les crédits au sein d'une mission unique intitulée « Premier ministre ».

L'énoncé même de cette mission en révèle l'inadéquation : ce n'est que la description d'un rattachement administratif, selon une logique de moyens, et non la définition d'une politique publique, selon une logique de résultats. Elle rassemble en effet des crédits qui ont peu de rapports entre eux puisqu'ils financent indifféremment l'ENA, l'indemnisation des victimes de la Shoah ou la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité. Aucune politique publique n'est clairement identifiée.

b) Le découpage des programmes n'améliore pas la lisibilité du budget du Premier ministre

La tendance à la globalisation de crédits disparates se retrouve au niveau des programmes. Seul l'aménagement du territoire fait l'objet d'un programme spécifique. L'essentiel des crédits est regroupé dans le programme « Direction de l'action du Gouvernement ». Par ailleurs, le programme « Interventions territoriales de l'État » est inscrit pour ordre dans la mission « Premier ministre », puisque le ministère de l'intérieur en serait le gestionnaire effectif.

Le programme « Aménagement du territoire » reprend l'intégralité des crédits de l'actuel fascicule auxquels sont adjoints les crédits réservés aux réimplantations d'administrations. Trois actions, aux intitulés peu clairs, sont aujourd'hui prévues sans que l'on dispose de la répartition des crédits entre elles :

– une action « Attractivité et développement économique » regroupant les projets de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) ayant une entrée prioritairement économique, visant le renforcement des atouts des territoires dans la compétition internationale. Cette action s'appuie sur plusieurs organismes liés à la DATAR (agences de développement, AFII, CITEP) ;

– une action « Développement territorial et solidarité », réceptacle des grandes politiques d'aménagement du territoire caractérisées par leur transversalité. L'essentiel des crédits du FNADT y sera retracé ;

– une action « Grands programmes interministériels d'aménagement du territoire », dédiée à la conduite de projets globaux conçus sous l'égide de la DATAR dans un cadre interministériel (plan Loire, Euromed, Saône-Rhin...).

Le programme « Interventions territoriales de l'État » (PITE) regroupe des crédits qui ne sont pas actuellement inscrits sur le budget du Premier ministre, mais mettent en œuvre des politiques locales qui exigent une coordination accrue par le préfet (par exemple : politique de l'eau en Bretagne, programme d'investissement exceptionnel en Corse). Le PITE a été créé à la demande des préfets pour améliorer la gestion déconcentrée de certaines interventions de l'État. Ce programme, dont les actions ne sont, pour le moment, pas arrêtées, serait géré par le ministère de l'Intérieur selon des modalités qui restent à définir.

Enfin, le programme « Direction de l'action du gouvernement » forme un programme « balai », composé de treize actions :

– une action « Coordination du travail gouvernemental » regroupant les crédits des cabinets du Premier ministre et des ministres rattachés, ceux du Secrétariat général du gouvernement (SGG), ceux du Service d'information du gouvernement (SIG) et ceux du Secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI) ;

– une action « Coordination de la sécurité et de la défense » rassemblant les crédits du Secrétariat général de la défense nationale (SGDN) et du Groupement d'intervention et de contrôle (GIC) ;

– une action « Prospectives » regroupant les crédits du Commissariat général au plan (CGP), du Conseil d'analyse économique (CAE) et du Conseil d'orientation des retraites (COR) ;

– une action « Réforme de l'État et organisation de la fonction publique » regroupant les crédits de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), ceux de la Délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat (DMGPSE), de la Délégation aux usagers et aux simplifications administratives (DUSA) et ceux de l'Agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE) ;

– une action « Information administrative » rassemblant les crédits de la Documentation française et ceux des CIRA ;

– une action « Direction du développement des médias » ;

– une action « Instances indépendantes » regroupant les crédits de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), de la Commission d'indemnisation des victimes de la Shoah (CIVS) et de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) ;

– cinq actions correspondant chacune à une autorité administrative indépendante (Médiateur, Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, Commission consultative du secret de la défense nationale, Commission nationale de la déontologie de la sécurité, Conseil supérieur de l'audiovisuel) ;

– enfin, une action « Support » reprenant les crédits de la direction des services administratifs et financiers.

Le programme « Direction de l'action du Gouvernement » rassemble donc des crédits aux finalités très différentes. Il ne présente aucune lisibilité pour le Parlement et se contente, au niveau des actions, de faire la liste des structures administratives existantes. Deux arguments sont avancés pour en justifier la création :

– ce programme permettrait des réorganisations administratives et une mutualisation des moyens, indispensables à la réforme en cours des services du Premier ministre. Notamment, la gestion du SGG, du SGDN et du Plan serait unifiée au profit d'une seule direction des services administratifs et financiers ;

– le regroupement, dans un programme unique, des différentes autorités ou instances rattachées au Premier ministre éviterait d'ériger chacune d'entre elles en un programme spécifique. Ce programme unique serait ainsi géré collégialement, sous l'autorité du Secrétaire général du Gouvernement qui en assurerait la présidence – et non la responsabilité –, chaque autorité gardant son autonomie.

Il est clair que la volonté de mutualisation et le souci de faire cohabiter des instances jalouses de leur indépendance nuisent à l'indispensable clarification du budget. Par rapport aux objectifs de la loi organique, on assiste à un décalage vers le bas de la nomenclature : l'absence de réflexion sur les missions se traduit par un pilotage au niveau des actions, et non plus des programmes. En outre, le schéma proposé s'écarte de la logique de responsabilisation qui fonde la loi organique, et risque de déboucher sur un programme sans « gouverneur ».

B.– Propositions de modification

a) Ériger la direction de l'action du Gouvernement en une mission spécifique composée de deux programmes

L'actuel programme « direction de l'action du Gouvernement » mérite d'être érigé en mission et divisé en deux :

– un programme « coordination du travail gouvernemental et prospective » pourrait rassembler les crédits du cabinet, du SGG, du SGCI, du SIG, du SGDN, du GIC, de la CCSDN, du CGP, du COR, du CAE, de l'IRIS et de l'IFRI ;

– un programme « Réforme de l'État et relations avec les citoyens » donnerait à la maquette la lisibilité et la portée politique qui lui font défaut. Il regrouperait les moyens alloués à l'information des usagers et à l'amélioration de leurs relations avec l'administration (Médiateur, CADA, CNDS, CIRA, Documentation française), les crédits réservés aux délégations chargées de la réforme de l'État et ceux relevant de l'organisation de la fonction publique (IRA, ENA, crédits d'action sociale interministérielle).

Ce découpage en deux programmes ne devrait pas remettre en cause la réforme annoncée des services du Premier ministre. La gestion administrative et financière de l'ensemble des organes visés dans le premier programme resterait centralisée. Par rapport au schéma issu des arbitrages, seule la Direction générale de l'administration et de la fonction publique serait isolée dans un programme spécifique, ce qui n'empêcherait nullement qu'elle confie, par mandat, la gestion de

ses crédits à la Direction des services administratifs et financiers – c'est d'ailleurs ce que le Gouvernement prévoit pour la DATAR qui est individualisée dans un programme séparé –.

b) Rattacher l'aménagement du territoire et les interventions territoriales de l'État à une mission interministérielle « Politique des territoires »

Les programmes « Aménagement du territoire » et « Interventions territoriales de l'État » ne relèvent pas de la direction de l'action du Gouvernement.

Il est donc proposé de les faire figurer dans une mission interministérielle « Politique des territoires », composée en outre des programmes « Stratégie en matière d'équipement », « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique », « Information géographique et cartographique » et « Tourisme », gérés par le ministère de l'équipement.

II.- LA MISSION « CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL »

A.- Présentation

Le Gouvernement a prévu de regrouper les crédits du Conseil économique et social dans une mission « mono-programme ». Cette proposition est totalement contraire à l'article 7 de la loi organique qui définit la mission comme une unité permettant d'identifier une politique publique, composée de plusieurs programmes. En outre, le recours à une mission « mono-programme » aurait pour effet de soustraire les crédits du CES au droit ouvert au Parlement par l'article 47 de la loi organique.

La présentation du Conseil économique et social sous la forme d'une mission ne se justifie pas. Le CES participe en effet de la mission d'analyse et de prospective de l'État, et la création d'un programme spécifique, rattaché à la mission « Direction de l'action du Gouvernement » qui traduit au mieux le rôle du Conseil, suffirait à garantir son autonomie et à le différencier des autorités administratives indépendantes (qui ne sont identifiées que par des actions) ou du Plan (qui figure, à côté du CAE et du COR, dans l'action « Prospectives »).

B.- Proposition de modification : supprimer la mission « mono-programme »

Afin de mettre la maquette en conformité avec les dispositions organiques, la Mission d'information préconise de rattacher le programme « Conseil économique et social » à la mission « Direction de l'action du Gouvernement » au sein de laquelle elle propose de regrouper les crédits ouverts au Premier ministre. Un programme spécifique, rattaché à la mission dédiée au Premier ministre, permettrait de respecter les dispositions de l'article 23 de l'ordonnance du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social qui prévoit que les crédits du Conseil forment une section spéciale du budget du Premier ministre. On notera en outre que le Conseil est, de manière constante depuis 1959, budgétairement rattaché au Premier ministre.

En outre, il conviendrait que le Conseil économique et social précise les actions qui composeront son programme.

III.– LES MISSIONS « MEDIAS » ET « SOUTIEN AUX MEDIAS »

A.– Présentation

La maquette maintient le rattachement au Premier ministre d'une partie du budget de la communication.

a) La participation à la mission interministérielle « Médias »

Ainsi, les aides à la presse et l'abonnement à l'Agence France presse sont regroupés dans un programme « Presse » qui sera géré par les services du Premier ministre. Il figure néanmoins, à côté d'un programme « Aide à l'audiovisuel public » rattaché au ministère de la culture et de la communication, dans une mission interministérielle « Médias ».

b) Le regroupement dans une mission unique « Soutien aux médias » du compte de la redevance et du compte d'aide à la presse et à la radiophonie locale

Les deux comptes d'affectation spéciale participant à la politique de la communication (compte d'affectation de la redevance et compte des aides à la presse et à la radio associative) sont rassemblés au sein d'une mission interministérielle « Soutien aux médias » composée de trois programmes :

– le programme « Financement de l'audiovisuel public » comprend les crédits destinés aux sociétés de l'audiovisuel public, désormais ouverts sur le budget du ministère de la culture et de la communication ;

– le programme « Soutien à l'expression radiophonique locale » regroupe les crédits destinés aux radios, gérés par le ministère de la culture et de la communication ;

– les aides à la modernisation de la presse sont inscrites sur le programme « Modernisation de la presse », rattaché au Premier ministre.

Cette présentation suppose que les recettes soient affectées au niveau des programmes, et non au niveau des missions. Elle correspond à une interprétation « extensive » de la loi organique qui, en assimilant explicitement chaque compte à une mission, n'a prévu qu'une affectation au niveau de l'unité de vote. La maquette demandera donc que les deux comptes actuels soient fusionnés par une disposition de loi de finances.

B.– Propositions de modification

a) Le rattachement de la direction du développement des médias et du Conseil supérieur de l’audiovisuel à la mission « Médias »

Le Gouvernement a prévu de rattacher les crédits de la direction du développement des médias (DDM) et ceux du Conseil supérieur de l’audiovisuel (CSA) au programme « Direction de l’action du Gouvernement », alors que, de toute évidence, ils ne participent pas à cette fonction, mais à la politique de communication. Un transfert des crédits de ces deux structures vers la mission « Médias » est indispensable.

Afin de garantir l’indépendance du CSA et d’éviter que celui-ci se trouve dans un programme dont le directeur du développement des médias serait le « gouverneur », il semble possible de rattacher la DDM au programme « Presse » et le CSA au programme « Aides à l’audiovisuel public ».

b) Transférer aux services du Premier ministre l’aide au transport de la presse par la Poste

Contrairement à l’aide au transport de la presse par la SNCF qui est rattachée au budget du Premier ministre, l’aide au transport de la presse par la Poste reste inscrite sur le budget de l’industrie. Il s’agit pourtant d’une dimension essentielle de l’aide de l’État (290 millions d’euros) qui doit figurer dans le programme « Presse ».

IV.– LE BUDGET ANNEXE DES JOURNAUX OFFICIELS

Il est prévu d’abandonner le projet de transformation des Journaux officiels en établissement public, et de maintenir l’actuel budget annexe. Ce maintien se traduit pas la constitution d’une mission spécifique qui, contrairement aux règles posées par la loi organique, ne serait composée que d’un seul programme.

Afin de mettre la mission « Journaux officiels » en conformité avec les dispositions organiques, la Mission d’information préconise de prévoir deux programmes aux finalités bien distinctes, le premier consacré à la fabrication des documents officiels, le second dédié à leur diffusion.

SERVICES DU PREMIER MINISTRE

Maquette prévue par le Gouvernement

Conseil économique et social	<i>Conseil économique et social</i> • Conseil économique et social		
Premier ministre	<i>Direction de l'action du Gouvernement</i> <ul style="list-style-type: none"> • Coordination du travail gouvernemental • Coordination de la sécurité et de la défense • Prospective • Réforme de l'État et organisation de la fonction publique • Information administrative • Direction du développement des médias • Instances indépendantes • Médiateur • Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité • Commission consultative du secret de la défense nationale • Commission nationale de la déontologie de la sécurité • Conseil supérieur de l'audiovisuel • Support 	<i>Aménagement du territoire</i> <ul style="list-style-type: none"> • Attractivité et développement économique • Développement territorial et solidarité • Grands programmes interministériels d'aménagement du territoire 	<i>Interventions territoriales de l'État</i> (Intérieur gestionnaire)
Médias	<i>Presse</i> <ul style="list-style-type: none"> • Aides à la presse • Abonnements de l'État à l'AFP 		
Journaux officiels	<i>Journaux officiels</i> Actions non communiquées		
Soutien aux médias	<i>Modernisation de la presse</i> Actions non communiquées		

SERVICES DU PREMIER MINISTRE

Maquette proposée par la Mission d'information

Direction de l'action du Gouvernement	<p><i>Coordination du travail gouvernemental et prospective</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Coordination du travail gouvernemental (SGG, SIG, SGCI, SGDN) • Coordination de la sécurité et de la défense (dont CCSDN) • Commissariat général au Plan • Prospective (CAE, COR, IRIS, IFRI) • Support (DSAF) 	<p><i>Conseil économique et social</i></p> <p>Actions à déterminer</p>	<p><i>Réforme de l'État et relations avec les citoyens</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Formation initiale (ENA, IRA) et continue • Action sociale interministérielle • Insertion des handicapés • Informations administratives (DF, CIRA, CADA) • Médiateur de la République • CNDS • CNCIS • Réforme de l'État • Support (DGAFP)
--	--	--	---

- transformation de la mission « Premier ministre » en une mission « Direction de l'action du Gouvernement »
- distinction, sous la forme de deux programmes, entre d'une part les crédits relevant de la coordination du travail gouvernemental et de la prospective, et d'autre part ceux relatifs à la réforme de l'État et aux relations avec les citoyens
- rattachement des crédits du Conseil économique et social à la mission « Direction de l'action du Gouvernement » (en conséquence suppression de la mission mono-programme prévue pour le CES)
- transfert des crédits du CSA au programme « Audiovisuel » de la mission « Médias » (*cf.* maquette du budget de la culture et de la communication)

Politique des territoires	<p><i>Aménagement du territoire</i></p> <p>○ Actions à déterminer</p>	<p><i>Interventions territoriales de l'État</i></p> <p>○ Actions à déterminer</p>
----------------------------------	---	---

- rattachement des crédits de la DATAR et du PITE à une mission interministérielle « Politique des territoires »

Médias	<i>Presse</i> <ul style="list-style-type: none"> • Abonnement de l'État à l'AFP • Aide au transport de la presse par la Poste • Réglementation et contrôle (DDM) • Aides à la presse
---------------	--

- transfert des crédits de la DDM de la mission « Premier ministre » vers la mission « Médias » (programme « Presse »)
- transfert des aides au transport de la presse par la Poste du budget de l'économie, des finances et de l'industrie vers celui du Premier ministre (mission « Médias »)

Journaux officiels	<i>Fabrication</i> Actions à déterminer	<i>Diffusion</i> Actions à déterminer
---------------------------	--	--

- création au sein du budget annexe de deux programmes, le premier dédié aux activités de fabrication et le second aux activités de diffusion

Soutien aux médias	<i>Modernisation de la presse</i> <ul style="list-style-type: none"> • Actions à déterminer
---------------------------	--

SPORTS

A.– Présentation

Les crédits du budget des sports font l'objet de deux programmes, le premier consacré au soutien en faveur du mouvement sportif, l'autre dédié aux fonctions support du ministère, communs aux volets « sports » et « jeunesse ». Ces deux programmes sont rattachés à une mission « Sport et jeunesse » qui comprend en outre un programme « Jeunesse », dont les crédits sont, depuis la loi de finances initiale pour 2003, inscrits dans la même section que ceux destinés à l'enseignement scolaire.

Le regroupement du sport et de la jeunesse dans une même mission semble la solution la plus adaptée à l'organisation du ministère gestionnaire des crédits en cause. Au demeurant, compte tenu de la nouvelle répartition des attributions ministérielles issue du remaniement du 31 mars 2004, cette mission revêt désormais un caractère ministériel.

B.– Proposition de modification

La Mission d'information propose de modifier la maquette du budget des sports sur deux points :

– l'intitulé des actions mérite d'être précisé, afin de mieux rendre compte de leur contenu ;

– les personnels techniques et pédagogiques « sport », actuellement rattachés au programme de soutien, méritent de figurer dans le programme « Sports » et d'être ventilés entre les actions de celui-ci, en fonction de clés de répartition par activité ;

– les moyens de la direction des sports doivent être rattachés au programme de « politique », le programme support étant circonscrit aux fonctions réellement communes à la jeunesse et aux sports.

SPORTS

Maquette prévue par le Gouvernement

Sport et jeunesse	<i>Sport</i> <ul style="list-style-type: none"> • Soutien au développement du sport • Sport de haut niveau • Prévention et protection • Observatoire du sport, économie et métiers du sport 	<i>Soutien à la politique du sport et de la jeunesse</i> <ul style="list-style-type: none"> • Pilotage de l'administration centrale (ministère des Sports) • Pilotage et soutien des services déconcentrés et établissements • Personnels techniques et pédagogiques « Sports » • Personnels techniques et pédagogiques « Jeunesse et vie associative » (Services déconcentrés)
--------------------------	---	---

Maquette proposée par la Mission d'information

Jeunesse et sports	<i>Sports</i> <ul style="list-style-type: none"> • Promotion de la dimension éducative et sociale du sport (dont personnels techniques et pédagogiques « Sports ») • Développement du sport de haut niveau (dont personnels techniques et pédagogiques « Sports ») • Promotion et protection de la santé par le sport et pour les sportifs • Développement de l'emploi sportif, formation et insertion • Pilotage (administration centrale) 	<i>Soutien à la politique du sport et de la jeunesse</i> <ul style="list-style-type: none"> • Support (administration centrale) • Support des services déconcentrés et établissements
---------------------------	---	--

- modification des intitulés des actions du programme « Sports »
- transfert des personnels techniques et pédagogiques « Sports » du programme de soutien vers le programme « Sports », en fonction de clés de répartition par activité
- rattachement des moyens de la direction des sports au programme « Sports »

TRAVAIL

Les crédits de l'actuelle section « Travail » sont regroupés dans une mission ministérielle unique. Ils couvrent les interventions publiques ayant pour objet d'orienter la politique de l'emploi, de soutenir les entreprises créant des emplois, d'encourager à la création d'entreprises, de faciliter l'adéquation entre l'offre et la demande sur le marché du travail et, enfin, d'encourager l'accès à l'emploi pour les personnes les plus fragilisées.

A.– Présentation

La mission « Travail » (30,31 milliards d'euros et 10.587 emplois budgétaires) est organisée en quatre programmes, correspondant aux quatre axes de la politique conduite par le Gouvernement en matière d'emploi, de travail et de formation professionnelle. L'essentiel des moyens des services est regroupé dans un cinquième programme.

Le programme 1 « Développement de l'emploi » (18,44 milliards d'euros et aucun emploi budgétaire) recouvre :

– les allègements de cotisations sociales. Sont concernées aussi bien les mesures générales d'allègements que les mesures ciblées (comme les exonérations « zonées ») ;

– les actions de promotion de l'emploi. Il s'agit notamment de la mesure EDEN (encouragement au développement d'entreprises nouvelles), des chèques conseil et des services de proximité.

Le programme 2 (8,67 milliards d'euros et aucun emploi) a trait à l'accès et au retour à l'emploi. Il comprend six actions distinctes :

– la mise en relation entre l'offre et la demande d'emploi, qui relève principalement de la responsabilité de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et de l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) ;

– l'indemnisation des personnes au chômage et le contrôle de la recherche d'emploi (sont notamment concernées l'allocation spécifique de solidarité, l'allocation intermédiaire et l'allocation équivalent retraite) ;

– les aides à l'emploi marchand et non marchand, en particulier le contrat jeune en entreprise, le contrat initiative emploi (CIE), le contrat emploi solidarité (CES) et le contrat emploi consolidé (CEC) ;

– les parcours individualisés vers l'emploi, comme ceux du programme TRACE (trajet d'accès à l'emploi) et du contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) ;

– l'insertion des publics fragiles (par exemple les travailleurs des ateliers protégés).

Le programme 3 (4,53 milliards d'euros et aucun emploi) porte sur l'accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques. Trois actions sont distinguées :

- le soutien de la professionnalisation des actifs ;
- l'amélioration de la qualification des actifs et le développement de la validation des acquis de l'expérience (VAE) ;
- la prévention et l'accompagnement des mutations économiques, notamment le reclassement des salariés en cas de restructuration (conventions FNE, chômage partiel, cellules de reclassement, congés de conversion).

Le programme 4 (182,3 millions d'euros et 3.435 emplois budgétaires) vise à l'amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail, et se décompose en trois actions :

- la santé et la sécurité au travail : il s'agit d'améliorer la connaissance des risques professionnels, de réduire les situations de risque et d'améliorer les conditions de travail ;
- la qualité et l'effectivité du droit : cette action a pour but d'améliorer l'accès au droit et de réduire les situations de contournement du droit du travail, ce qui constitue le cœur de métier des contrôleurs et des inspecteurs du travail ;
- le dialogue social et la démocratie sociale. Les crédits mobilisés doivent contribuer à une négociation collective de qualité et à assurer le bon fonctionnement des institutions représentatives du personnel.

Aux quatre premiers programmes opérationnels, s'ajoute un programme 5 « Gestion et évaluation des politiques ». Ce programme regroupe les emplois correspondant aux trois premiers programmes « de politique » de la mission ainsi que deux actions « support ». Ainsi, 7.072 emplois, soit 67 % des effectifs du ministère chargé du travail, sont inscrits dans ce programme. Seuls 3.435 emplois (notamment, les contrôleurs et les inspecteurs du travail) sont rattachés à un programme de politique, en l'espèce le programme 4 relatif à l'amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail. L'absence de ventilation des emplois correspondant aux programmes de politique est justifiée par la polyvalence des agents des services déconcentrés. Une ventilation de ces personnels dans les programmes « opérationnels » serait peu pertinente car elle interdirait de procéder à des réallocations en cours d'année en fonction des besoins.

B.– Propositions de modification

a) Donner à la mission « Travail » une dimension interministérielle en lui adjoignant la prime pour l'emploi

Afin de respecter le principe de présentation des dépenses par finalité posé par la loi organique, il est proposé d'inclure le nouveau programme « Prime pour l'emploi » dans la mission « Travail », qui deviendrait ainsi interministérielle.

Ce programme, issu de la scission du programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts », regroupe les restitutions d'impôt versées au titre de la prime pour l'emploi, qui méritent un traitement spécifique et un rattachement à la mission « Travail » dans la mesure où elles participent directement à la politique de l'emploi. Ces restitutions d'impôt resteraient gérées par le ministère de l'économie et des finances.

b) Identifier les moyens consacrés à la lutte contre le travail illégal

Compte tenu de l'importance du problème du travail clandestin qu'il convient de traiter avec la plus grande détermination, il serait souhaitable d'identifier, au sein du programme « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail », une action spécifique « Lutte contre le travail illégal ».

TRAVAIL

Maquette prévue par le Gouvernement

<p style="text-align: center;">Travail</p>	<p><i>Développement de l'emploi</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Allègement de cotisations sociales • Promotion de l'emploi 	<p><i>Accès et retour à l'emploi</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Mise en relation entre offres et demandes d'emploi • Indemnisation de personnes au chômage et contrôle de la recherche d'emploi • Aides à l'emploi marchand • Aides à l'emploi non marchand • Parcours individualisés vers l'emploi • Insertion des publics fragiles 	<p><i>Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Soutien à la professionnalisation des actifs • Amélioration de la qualification des actifs et développement de la validation des acquis de l'expérience • Prévention et accompagnement des mutations économiques 	<p><i>Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Santé et sécurité au travail • Qualité et effectivité du droit • Dialogue social et démocratie sociale 	<p><i>Gestion et évaluation des politiques de l'emploi et de travail</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Crédits de personnel participant au programme « développement de l'emploi » • Crédits de personnel participant au programme « accès et retour à l'emploi » • Crédits de personnel participant au programme « accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques » • Fonctions support • Études et statistiques
---	---	--	---	---	---

TRAVAIL

Maquette proposée par la Mission d'information

	<p><i>Développement de l'emploi</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Allègement de cotisations sociales • Promotion de l'emploi 	<p><i>Accès et retour à l'emploi</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Mise en relation entre offres et demandes d'emploi • Indemnisation de personnes au chômage et contrôle de la recherche d'emploi • Aides à l'emploi marchand • Aides à l'emploi non marchand • Parcours individualisés vers l'emploi • Insertion des publics fragiles 	<p><i>Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Soutien à la professionnalisation des actifs • Amélioration de la qualification des actifs et développement de la validation des acquis de l'expérience • Prévention et accompagnement des mutations économiques 	<p><i>Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Santé et sécurité au travail • Qualité et effectivité du droit • Dialogue social et démocratie sociale • Lutte contre le travail illégal 	<p><i>Gestion et évaluation des politiques de l'emploi et de travail</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Crédits de personnel participant au programme « développement de l'emploi » • Crédits de personnel participant au programme « accès et retour à l'emploi » • Crédits de personnel participant au programme « accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques » • Fonctions support • Études et statistiques
<p>Travail</p>					

- transformation de la mission en une mission interministérielle comprenant les remboursements d'impôt octroyés au titre de la prime pour l'emploi (*cf.* maquette du budget de l'économie, des finances et de l'industrie)
- identification des moyens consacrés à la lutte contre le travail illégal dans une action spécifique

VILLE ET RENOVATION URBAINE

La maquette prévoit d'identifier la politique de la ville dans une mission ministérielle dont le périmètre, par rapport à celui de l'actuelle section « Ville et rénovation urbaine », est quelque peu élargi.

A.– Présentation

La mission ministérielle « Ville » (651 millions d'euros, 60 emplois budgétaires) est présentée en trois programmes.

Le programme « Rénovation urbaine » (9 % des crédits de la mission) comprend les subventions d'investissement actuellement inscrites dans le bleu budgétaire « Ville et rénovation urbaine », correspondant à la quote-part du ministère de la ville dans la dotation de la nouvelle Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Ce programme est « mono-action ».

Le programme « Équité sociale, territoriale et soutien » (46 % des crédits de la mission) comprend les crédits consacrés aux actions directement menées par le ministère de la ville relatives :

– à la prévention et au développement social (prévention de la délinquance, accès aux services publics, aux loisirs, etc.) ;

– à la revitalisation économique des quartiers prioritaires, y compris en termes d'insertion professionnelle et d'emploi ;

– les fonctions « support », comprenant notamment 60 emplois budgétaires. Le rattachement de ces emplois à la mission « Ville » constitue un progrès important en matière de transparence, dans la mesure où l'actuelle section budgétaire « Ville et rénovation urbaine » n'en fait apparaître aucun.

Le programme « Allègements de charges sociales en zones urbaines sensibles » (45 % des crédits de la mission) regroupe les crédits ouverts pour compenser le coût des exonérations de cotisations bénéficiant aux entreprises installées dans les zones urbaines sensibles (ZUS). Ces crédits sont actuellement inscrits sur la section « Travail ».

B.– Propositions de modification

a) Clarifier les frontières entre le budget de la ville et celui de l'équipement

Afin de rapprocher la politique de la ville et celle du logement, il est proposé de regrouper ces deux budgets dans une même mission. L'amélioration du cadre de vie en milieu urbain ne peut pas, en effet, être réduite aux actions de l'État en faveur des seules zones prioritaires.

Par ailleurs, la maquette reproduit les défauts des sections budgétaires actuelles. Ainsi, alors qu'une mission « Ville » comprenant un programme « Rénovation urbaine » est créée, les crédits de rénovation urbaine gérés par le ministère chargé du logement restent dans une mission et un programme distincts⁽⁴⁰⁾. Cette présentation aura pour effet de couper en deux la subvention destinée à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), alors que la création de cet établissement a précisément pour objectif d'unifier le financement des opérations de rénovation urbaine en zones urbaines sensibles.

Afin de clarifier les circuits de financement de la politique de la ville, il conviendrait de transférer vers le ministère chargé de la ville les crédits du ministère chargé du logement bénéficiant aux zones urbaines sensibles. Ce transfert permettrait d'unifier dans un même programme la subvention versée à l'ANRU.

b) Décomposer l'action « Rénovation urbaine » en plusieurs actions

L'action « Rénovation urbaine » est trop vaste : elle devra être décomposée en plusieurs actions, qui pourraient notamment s'inspirer des objectifs fixés dans la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003.

c) Rattacher les exonérations de cotisations sociales au programme « Équité sociale, territoriale et soutien »

Un programme spécifique aux exonérations de cotisations ne se justifie pas. Il serait plus conforme à la loi organique de conserver un découpage des crédits par finalité. En l'espèce, les objectifs des exonérations de cotisations sont identiques à ceux assignés à l'action « revitalisation économique et emploi ». Par conséquent, il est proposé d'inclure, sous la forme d'une simple action, les crédits du programme « Allègements de charges sociales en zones urbaines sensibles » dans le programme « Équité sociale, territoriale et soutien ».

(40) Le programme « Logement » de la mission « Logement, aménagement et tourisme ».

VILLE ET RÉNOVATION URBAINE

Maquette prévue par le Gouvernement

Ville	<i>Rénovation urbaine</i> <ul style="list-style-type: none"> • Rénovation urbaine 	<i>Équité sociale et territoriale et soutien</i> <ul style="list-style-type: none"> • Prévention et développement sociale • Revitalisation économique et emploi • Stratégie, ressources et évaluation 	<i>Allègements de charges sociales en zones urbaines sensibles</i>
--------------	---	--	--

Maquette proposée par la Mission d'information

Ville et logement	<i>Rénovation urbaine</i> <ul style="list-style-type: none"> • Rénovation urbaine (à ventiler) • Logements participant à la rénovation urbaine 	<i>Équité sociale et territoriale et soutien</i> <ul style="list-style-type: none"> • Prévention et développement social • Revitalisation économique et emploi • Stratégie, ressources et évaluation • Allègements de charges sociales en zones urbaines sensibles
--------------------------	--	---

- transformation de la mission « Ville » en une mission interministérielle comprenant les crédits du logement (*cf.* maquette de la section « équipement, logement, transports et mer »)
- intégration, dans le programme « Équité sociale et territoriale et soutien », des allègements de charges sociales en zones urbaines sensibles (en conséquence, suppression du programme prévu pour ces allègements)
- unification de la subvention à l'ANRU, par transfert des crédits « logement » bénéficiant aux zones urbaines sensibles vers le programme « Rénovation urbaine » (*cf.* maquette de la section « équipement, logement, transports et mer »)
- décomposition de l'action « rénovation urbaine » en plusieurs actions

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 27 avril 2004, votre Commission a examiné, en application de l'article 145 du Règlement, le présent rapport d'information.

M. Michel Bouvard a rappelé que le Gouvernement a rendu publique, le 21 janvier dernier, une maquette présentant le budget de l'État en missions, programmes et actions. Cette maquette a pour objet de déterminer les conditions dans lesquelles le budget sera, à compter de 2006, préparé, voté et exécuté. C'est, pour le Gouvernement comme pour le Parlement, un enjeu de taille. La portée de l'autorisation de dépense donnée par les assemblées et la capacité de celles-ci à contrôler l'utilisation des crédits dépendront de la nouvelle structuration du budget. En outre, le Gouvernement va devoir mettre en place un dispositif de gestion par la performance, en choisissant des objectifs et des indicateurs dont la pertinence découlera de la précision et de la cohérence de la présentation des crédits. Le Premier ministre a décidé de soumettre son projet de nomenclature au Parlement, montrant ainsi sa volonté d'associer les assemblées à la mise en œuvre d'une réforme dont elles ont eu l'initiative. Pour répondre à cette demande, la Mission d'information a rencontré les principaux protagonistes de la réforme, en concertation avec les rapporteurs spéciaux et les autres commissions. Elle est aujourd'hui en mesure de présenter ses propositions, orientées autour de trois principes directeurs.

En premier lieu, elle a cherché à mieux identifier les politiques publiques pour rendre le budget plus lisible. La maquette doit mettre en évidence les différents volets de l'action de l'État, afin que le Parlement, par son vote, puisse clairement autoriser la mise en œuvre d'une politique publique identifiée. Cette exigence de lisibilité suppose que les politiques publiques soient bien mises en évidence, et que la dimension interministérielle de certaines d'entre elles soit prise en compte.

La Mission s'est également attachée à assurer la cohérence des programmes pour renforcer le contrôle parlementaire. La loi organique vise à transformer la gestion publique en promouvant une logique de résultats. Cette ambition passe par un renforcement des capacités de contrôle du Parlement. Les assemblées doivent pouvoir disposer d'une mesure de l'efficacité de l'action de l'État. Elles doivent également être en mesure d'utiliser leur pouvoir de réaffectation de crédits entre programmes, pouvoir que lui confère le droit d'amendement ouvert par l'article 47 de la loi organique. Les programmes doivent donc avoir une portée politique et une lisibilité suffisantes pour être soumis à l'appréciation du Parlement. Ils ne peuvent pas regrouper des actions manifestement éloignées les unes des autres. Ils n'ont pas été conçus pour assurer le confort budgétaire des structures administratives, mais pour améliorer l'efficacité de la gestion publique. La globalisation des crédits n'est justifiée que dans la mesure où elle permet une plus grande efficacité de la dépense publique. La souplesse de gestion doit donc jouer à l'intérieur de dépenses ayant un lien précis entre elles, susceptibles d'être associées à des objectifs convergents et mesurées par des indicateurs communs.

Enfin, la maquette doit respecter un dernier principe : garantir la responsabilisation des acteurs pour améliorer l'efficacité de la gestion publique. En

contrepartie de l'autonomie qu'elle lui offre, la loi organique exige de l'administration une responsabilisation accrue. Les ministères devront s'engager sur des résultats et rendre compte de leur gestion, dont l'efficacité sera analysée au travers des objectifs et des indicateurs présentés dans les projets et rapports annuels de performances. La réforme organique échouerait si la maquette ne donnait pas une véritable capacité de pilotage aux responsables des programmes. Le principe de responsabilisation suppose que chaque gestionnaire, pour pouvoir atteindre ses résultats, maîtrise tous les moyens prévus pour mener à bien la politique dont il a la charge. Les responsables de programme doivent donc disposer de l'ensemble des crédits ouverts pour mener leurs actions. Responsabiliser les acteurs implique également de rationaliser la répartition des crédits entre ministères. La maquette doit mettre fin à l'éparpillement de certaines interventions, en supprimant les incohérences héritées de l'instabilité des attributions ministérielles.

M. Michel Bouvard a ensuite présenté les principales modifications qu'il est proposé d'apporter à la structure des missions. Celles-ci formeront la clé de voûte de la nouvelle architecture budgétaire. Elles ont été conçues pour identifier les politiques de l'État, et serviront d'unités de vote : en votant les crédits d'une mission, il s'agira d'autoriser la mise en œuvre d'une politique publique. Elles constitueront également les unités au sein desquelles s'exercera le droit d'amendement que la loi organique ouvre à l'initiative parlementaire. Ce seront en effet des enveloppes à l'intérieur desquelles, en déposant des amendements redéployant les crédits entre les programmes, les parlementaires pourront proposer de modifier l'allocation des moyens. La maquette prévoit 45 missions, dont 9 interministérielles. Il est proposé d'améliorer cette architecture en recourant à 44 missions, dont 13 interministérielles.

En premier lieu, les missions « mono-programme » doivent être supprimées. Le Gouvernement a prévu plusieurs missions constituées d'un seul programme : cette présentation n'est pas conforme à la loi organique, laquelle exclut explicitement qu'une mission soit composée d'un seul programme. Elle aurait en outre pour effet de soustraire une partie du budget au droit d'amendement des parlementaires. Au sein d'une mission « mono-programme », les assemblées ne pourraient en effet exercer leur droit d'amendement qu'en scindant l'unique programme prévu en plusieurs unités, là où, pour les missions « multi-programmes », il leur suffirait de proposer des transferts entre les programmes existants.

Trois missions méritent d'être créées. La première, intitulée « Politique des territoires », engloberait les moyens de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), les crédits que le ministère de l'équipement consacre à la stratégie et à l'aménagement, ainsi que le programme des interventions territoriales de l'État qui regroupera, pour les politiques locales justifiant une coordination accrue par les préfets, des crédits venant de ministères différents. Cette mission permettrait de regrouper les moyens destinés à la définition de la politique d'aménagement des territoires qui, dans la maquette, ne sont pas identifiés. Elle serait en outre un moyen de rapprocher les services chargés de définir la stratégie de l'aménagement, et de faire émerger un pôle d'expertise placé auprès des préfets. De même, il est proposé de créer une mission « Stratégie économique et pilotage des

finances publiques ». Bien qu'elles correspondent à une mission centrale de l'État, les fonctions de pilotage des finances publiques n'apparaissent pas clairement dans la maquette. Un pôle mériterait d'être individualisé dans une mission spécifique, dédiée à la stratégie économique et financière. Cette mission regrouperait la charge de la dette, les moyens des directions « d'état-major » du ministère de l'économie et ceux des services du ministère de la santé chargés du « pilotage » de la sécurité sociale. Enfin, une mission dédiée à l'écologie et la maîtrise des risques permettrait de regrouper des crédits qui figurent, de manière dispersée, dans la maquette. Elle couvrirait la sécurité civile et la météorologie, les interventions du ministère de l'écologie en faveur de la prévention des risques naturels et de la gestion de milieu, et les moyens des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE), dédiés au contrôle des risques industriels. Cette mission renforcerait la coordination des différents ministères concernés. Elle permettrait ainsi de rationaliser l'organisation des structures de l'État, en recentrant les DRIRE sur leurs missions de contrôle.

Il est par ailleurs proposé d'élargir quatre missions. Il conviendrait tout d'abord de rattacher la gendarmerie nationale à la mission « Sécurité ». Le Gouvernement a prévu de créer une mission « Sécurité » limitée à la police, sans inclure les crédits de la gendarmerie. En ne rattachant pas les deux forces de sécurité à la même mission, la maquette perd une grande part de sa lisibilité, et s'écarte des règles de présentation des crédits prévues par la loi organique. La dimension interministérielle de la politique de lutte contre l'insécurité exige que la police et la gendarmerie nationale soient rapprochées dans une même mission. De même, les réseaux de l'État à l'étranger, qu'ils relèvent du ministère des affaires étrangères ou de celui de l'économie et des finances, méritent d'être rattachés à la même mission. Ils participent en effet à la même politique publique. Il est donc proposé de donner à la mission « Action extérieure de l'État » un caractère interministériel, en lui adjoignant, sous la forme d'un programme spécifique, les postes économiques à l'étranger relevant de la direction des relations économiques extérieures. Ce regroupement permettrait de mieux prendre en compte la dimension économique de l'action extérieure, et d'assurer une meilleure coordination entre les deux réseaux. Il est également justifié de rattacher à la mission « Recherche et enseignement supérieur » les établissements de formation et de recherche agricoles. Bien qu'elle soit interministérielle, cette mission ne comprend pas l'enseignement et la recherche agricoles. Il est pourtant peu cohérent de traiter ces dépenses dans un programme spécifique, sans les rattacher à la mission créée pour identifier la politique publique à laquelle elles concourent. Enfin, la dernière proposition pour ce qui concerne les missions, consiste à rapprocher les crédits de la ville et ceux du logement. L'amélioration du cadre de vie en milieu urbain ne peut pas être réduite aux seules actions de l'État en faveur des zones relevant de la politique de la ville. En outre, le rapprochement des budgets de la ville et du logement dans une même mission tirerait les conséquences des nouvelles attributions ministérielles issues du remaniement du 31 mars dernier.

M. Didier Migaud a ensuite présenté les propositions modifiant le découpage des programmes. Les programmes formeront le centre de gravité du

nouveau du budget. Unités de spécialité, ils constitueront le cadre d'exécution des crédits et détermineront l'importance de la souplesse de gestion offerte aux ministres pour remplir les objectifs qui leur ont été fixés. Obligatoirement ministériels, ils ont été créés de manière à centrer le budget sur la finalité de la dépense, en rassemblant des actions cohérentes, susceptibles d'être évaluées par des indicateurs pertinents. Aux programmes seront adossés les projets et rapports de performances dans lesquels les ministres devront s'engager sur des objectifs et rendre compte de leurs résultats.

Plusieurs programmes méritent d'être scindés. En prévoyant 141 programmes, le gouvernement a en effet poussé très loin le mouvement de globalisation des crédits. Il offre ainsi aux ministères une liberté de gestion considérable : globalement, le degré de spécialisation serait six fois moins important qu'aujourd'hui, et dix-sept programmes dépasseraient les 5 milliards d'euros. L'exigence de cohérence des programmes n'a pas toujours été respectée. La Mission d'information préconise une architecture en 157 programmes. Cette modification du niveau de spécialité permettrait de supprimer les regroupements de crédits surdimensionnés ou manifestement hétérogènes.

La première décomposition concerne les remboursements et dégrèvements d'impôt. Ceux-ci concourent à des finalités très différentes : soutien aux entreprises selon une logique économique pour les dégrèvements de taxe professionnelle, aide aux ménages dans un but de solidarité pour les dégrèvements de taxe d'habitation, aide au retour à l'emploi pour la prime pour l'emploi, gestion de l'impôt pour les admissions en non valeur ou les remboursements de trop perçu. En faisant figurer les remboursements et dégrèvements dans un seul programme, le Gouvernement n'a pas suffisamment pris en compte la diversité des dépenses en cause. Cette globalisation risque de se faire au détriment de l'évaluation de ces dépenses qui représentent plus de 60 milliards d'euros par an. Il convient donc de créer, en fonction des finalités poursuivies, plusieurs programmes et de les rattacher aux missions identifiant la politique publique concernée. Ainsi, la prime pour l'emploi ou le crédit d'impôt recherche constitueraient des programmes spécifiques, figurant pour le premier dans la mission « Travail », et pour le second dans la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

Dans le même esprit, il est proposé d'isoler, au sein des crédits de la défense, le recrutement et la formation des personnels ainsi que l'armement nucléaire. La maquette prévoit de faire figurer les quarante programmes d'armement militaire (soit, au total, 8,7 milliards d'euros) dans la même unité de spécialité. Elle donne au ministère de la défense la fongibilité la plus large possible, et risque de remettre en cause sa capacité à maîtriser les coûts des programmes d'armement et à en suivre les résultats. La Mission d'information préconise donc de distinguer deux programmes, l'un dédié à l'armement nucléaire, l'autre à l'armement conventionnel. De même, en couvrant plus de la moitié des crédits et les deux tiers des effectifs du budget de la défense, le programme « Préparation et emploi des forces » (20 milliards d'euros) ne permettra pas de suivre, contrôler et réorganiser la gestion des activités militaires. Au sein de ce programme, les fonctions de recrutement et de formation des personnels constituent un ensemble d'actions cohérent, distinct des

activités militaires proprement dites, et peuvent donc faire l'objet d'un programme séparé.

S'agissant des universités, il est nécessaire de distinguer entre les formations supérieures et la recherche, que le gouvernement a prévu de regrouper dans un même programme. Les activités de recherche et de formation des enseignants chercheurs concourent en effet à des objectifs différents. Elles doivent donc être autorisées, gérées et contrôlées de manière séparée. Le recours à un programme unique risque de freiner l'évolution du statut des enseignants chercheurs. Il pourrait en outre constituer un obstacle au rapprochement entre la recherche universitaire et les organismes de recherche, qui constitue pourtant une des clés de la réforme actuellement en cours.

Le programme « Enseignement scolaire public du second degré » concentre un volume très important de crédits (30 milliards d'euros) et d'emplois (639.000), au risque de priver l'autorisation parlementaire de sa portée. Il est possible de réduire ce programme, sans soulever des difficultés de gestion pour les rectorats, aux seuls enseignements, en isolant les fonctions et services transversaux à l'ensemble du second degré dans un programme « Vie de l'élève ».

De même, la quasi-totalité des interventions du ministère de l'agriculture figure dans un seul programme qui ouvre la fongibilité la plus large possible, sans que cette globalisation soit justifiée par des contraintes de gestion. Un découpage en fonction des deux piliers de la politique agricole commune permettrait de donner à la maquette du budget de l'agriculture une plus grande lisibilité.

De même, le regroupement dans un seul programme de l'intégralité des crédits du logement (7,4 milliards d'euros) offrirait une fongibilité manifestement excessive. Une séparation entre les aides à la pierre et les aides à la personne permettrait de mieux « coller » à la finalité de la dépense.

Enfin, la dernière création de programme concerne la réforme de l'État et les relations entre l'administration et les citoyens. Les crédits rattachés au Premier ministre figurent dans un même programme qui rassemble des organismes aux fonctions hétérogènes. On y trouve, sans grande lisibilité, à la fois le Secrétariat général du Gouvernement, la Commission d'indemnisation des victimes de la Shoah, l'École nationale d'administration ou le Médiateur de la République. Il serait plus cohérent de distinguer, d'une part, les crédits participant à la coordination du travail gouvernemental et à la prospective, et, d'autre part, ceux relevant de la réforme de l'État et des relations avec les citoyens. Cette distinction donnerait au budget du Premier ministre la lisibilité et la portée politique qui lui font défaut.

M. Didier Migaud a rappelé qu'au-delà du découpage des programmes, leurs conditions de pilotage doivent être précisées. Elles dépendront en effet de la pertinence du partage des responsabilités administratives. Comme le montrent les propositions des ministères des finances et de la défense, les conditions de pilotage de certains programmes méritent d'être revues. Il conviendrait, en premier lieu, de réexaminer le partage des responsabilités au sein du ministère des finances. Dans ce ministère, les programmes couvrent plusieurs directions, et il a été décidé de placer

le secrétaire général à la tête de trois programmes différents, et de recourir à la notion nouvelle de « budget exécutif de programme » qui, en décomposant les programmes par direction, consacre le retour à une logique purement organisationnelle. Ce choix n'est conforme ni à l'esprit, ni à la lettre de la loi organique : il relègue le responsable de programme à un rôle de coordination et de répartition des moyens, et confie aux directions le pilotage opérationnel des crédits, et notamment l'usage de la fongibilité. Le partage des responsabilités au sein du ministère des finances doit être réexaminé, afin que soient désignés des responsables de programme capables d'exercer pleinement leurs fonctions. S'agissant du ministère de la défense, la prééminence du chef d'état-major des armées doit être renforcée. Il est prévu de le placer à la tête du programme regroupant l'ensemble des moyens de préparation et d'emploi des forces militaires. La structure du programme laisse cependant craindre qu'il n'ait pas les moyens d'assurer le pilotage des crédits. Le programme est en effet divisé, au niveau de ses actions, entre les trois armées, selon une logique organisationnelle qui confie la gestion effective des crédits aux trois chefs d'état-major. La Mission d'information préconise donc de structurer le programme par grandes fonctions, et non plus par armée. Cette présentation serait plus conforme à la loi organique et de nature à asseoir la prééminence du chef d'état-major. De même, s'agissant du programme prévu pour l'armement, le ministère de la défense a recours à un système inédit de co-pilotage, peu conforme au principe de responsabilisation. Deux responsables sont en effet désignés : le chef d'état-major des armées et le délégué général pour l'armement. Cette co-gouvernance, que l'on ne retrouve dans aucun autre ministère, conduit à s'interroger sur la manière dont la responsabilité du programme sera assurée et laisse craindre un pilotage par les chefs d'état-major. Là encore, le partage des responsabilités au sein du ministère de la défense doit être réexaminé.

Des modifications méritent d'être apportées à la répartition des crédits entre les ministères. Des moyens ayant la même finalité ont été répartis, de manière peu cohérente, entre plusieurs programmes, voire plusieurs missions. Il serait tout d'abord utile de rationaliser la répartition des crédits entre ministères, en supprimant certaines incohérences. Notamment, les crédits relatifs à l'aide alimentaire aux pays en voie de développement sont actuellement partagés entre le ministère de l'agriculture et celui des affaires étrangères, alors qu'il serait plus logique de les regrouper au sein d'un même programme. De même, la dotation générale de décentralisation (D.G.D.), actuellement dispersée entre trois budgets ministériels différents, mériterait d'être unifiée dans un même programme, et les aides au transport de la presse par la Poste figurent dans le programme « Développement des entreprises », alors qu'un programme « Presse » est créé au sein de la mission « Médias ». Il conviendrait également d'unifier les subventions aux opérateurs de l'État. La budgétisation par finalité suppose que soient supprimés les financements croisés. Cet objectif semble avoir été souvent perdu de vue, faute d'arbitrages permettant de mettre fin aux luttes de pouvoir entre les ministères. Ainsi, la subvention destinée à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine est coupée entre deux missions (« Logement » et « Ville »), alors que la création de cet établissement public a précisément pour objectif d'unifier le financement de la rénovation urbaine en zones urbaines sensibles. De même, l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments est subventionnée par trois ministères différents. En vertu du principe de bonne gestion selon lequel la subvention d'un opérateur mettant en œuvre une seule

politique doit relever d'un seul programme, nous proposons d'unifier les subventions versées aux opérateurs.

M. Michel Bouvard a estimé que la finalisation de la maquette permettra de franchir une étape décisive. Il convient néanmoins de mesurer l'importance du chemin qui reste à parcourir. La nouvelle architecture du budget doit en effet garder une capacité d'évolution. Sur trois points, la maquette est destinée à permettre une réforme de l'administration. Elle revêt donc un caractère transitoire, et devra évoluer en fonction des réformes à venir. Notamment, le regroupement des grandes directions à réseaux du ministère de finances dans un même programme ne peut en effet se justifier que comme un moyen de permettre l'aboutissement de la réforme de Bercy qui pourrait se traduire par la mise en place de trois programmes : recouvrement des impôts, gestion des dépenses de l'État et gestion des dépenses du secteur public local. De même, la présentation des crédits de la Défense est liée à la nécessité de réorganiser la gestion des armées qui doit, à terme, aboutir à une structuration des programmes en fonction des systèmes de force prévus par la loi de programmation militaire. Enfin, le rattachement de la recherche universitaire dépend de la réforme du statut des enseignants-chercheurs. L'identification de la recherche universitaire dans un programme spécifique constitue une première étape vers un rapprochement entre les universités et les organismes de recherche, et, à terme, la constitution de programmes découpés par catégorie de discipline. Les autres chantiers de la réforme organique, et notamment le choix des objectifs et des indicateurs, doivent pouvoir rétroagir sur le découpage des programmes. La pertinence du projet de maquette ne pourra être définitivement appréciée qu'à la lumière des objectifs et indicateurs sur lesquels le gouvernement et le Parlement vont maintenant concentrer leur réflexion. Les programmes ne rempliront les exigences de la loi organique qu'une fois que leur seront assignés des objectifs clairs, cohérents et opérationnels.

La nouvelle architecture du budget doit être suivie par une véritable rénovation de la gestion de l'État. La finalisation de la maquette est une condition nécessaire, mais non suffisante, de la réussite de la réforme : elle ne doit pas constituer une simple façade derrière laquelle le *statu quo* pourrait perdurer. Les ministères devront, en premier lieu, adosser au nouveau budget le dispositif de gestion par la performance prévu par le texte, qui suppose un changement de culture administrative, passant par une plus grande autonomie des gestionnaires « de terrain » et un nouveau dialogue de gestion entre le niveau central et l'échelon déconcentré. La comptabilité devra devenir un outil de modernisation. Cela passe par une unification progressive des réseaux comptables et la suppression des conditions actuelles d'exercice du contrôle *a priori* de la dépense. En outre, l'État ne pourra pas faire l'économie d'une comptabilité analytique : l'analyse des coûts sera l'un des éléments sur lesquels le Parlement fera porter son appréciation, lorsqu'il s'agira d'autoriser, par son vote, l'ouverture des crédits demandés dans le projet de loi de finances. Les ministères doivent donc prendre le virage de la comptabilité analytique. De même, le gouvernement devra mener à terme la rénovation de la gestion des ressources humaines, en passant d'une approche exclusivement statutaire à une approche fonctionnelle. La loi organique prévoit plusieurs dispositions en ce sens. Il importe qu'elles ne restent pas lettre morte.

Le Président Pierre Méhaignerie a félicité la mission d'information pour la qualité du travail effectué. Ses propositions ne désavouent pas la maquette du gouvernement mais l'améliorent de manière significative. Ce travail s'est effectué dans un véritable consensus politique entre la majorité et l'opposition, mais également en concertation avec les autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a également salué la qualité du travail de la mission d'information, qui est l'aboutissement de dizaines d'heures d'auditions, de rencontres et de contacts. Non seulement ses propositions ont rencontré l'accord des autres commissions permanentes de l'Assemblée, mais elles sont également, en grande partie, partagées par les sénateurs. La saisine du Parlement par le gouvernement sur ce problème a prouvé sa légitimité et son utilité, ce d'autant plus que le nouveau ministre des Finances semble particulièrement réceptif aux recommandations de la mission et que M. Alain Lambert, qui fut l'un des initiateurs de la loi organique, suit actuellement ce dossier à l'Élysée. Il y a donc de bonnes chances pour que ces propositions soient acceptées. Ainsi, dès le projet de loi de finances pour 2005, le Parlement disposera d'une double présentation budgétaire qui prendra en compte ces recommandations de nomenclature.

Derrière ces propositions se dessine bien sûr le souci d'une évolution profonde des structures administratives de l'État, tant au niveau central qu'au niveau déconcentré. Ainsi, les services extérieurs de l'État devront-ils se réorganiser autour, entre autres, d'un pôle « aménagement et ingénierie publique » et d'un pôle « régulation et contrôle des activités à risques ». Par ailleurs, même si cette nomenclature budgétaire devra encore évoluer dans les années à venir, sa relative stabilité doit déteindre sur l'organisation gouvernementale, par trop volatile.

Il subsiste néanmoins une inquiétude, celle de la mise en œuvre opérationnelle de la réforme. La mise en œuvre du programme ACCORD II rencontre de nombreuses difficultés en raison d'objectifs initiaux trop ambitieux. La commission consultative d'appel d'offres informatiques vient ainsi d'émettre un avis négatif, entraînant un certain blocage du projet. La commission des Finances envisage donc de saisir la Cour des comptes sur ce point.

M. Marc Laffineur s'est félicité de la qualité et du caractère consensuel du travail de la mission d'information. Il s'est néanmoins interrogé sur le caractère contraignant de ces propositions pour les ministères et sur l'organisation des services.

M. Pascal Terrasse s'est associé à ces félicitations en soulignant la parfaite implication de l'opposition dans ce travail consensuel. La maquette est encore susceptible d'évoluer, en particulier en raison de la décentralisation. Deux questions méritent aujourd'hui d'être soulevées. Pourquoi les surcoûts liés aux opérations extérieures ne participent-ils pas d'une certaine interministérialité, par exemple avec le ministère des Affaires Étrangères ? Il s'agit en effet d'actions extérieures de l'État.

S'agissant des crédits du Commissariat à l'énergie atomique, aujourd'hui répartis entre l'industrie, la recherche et la défense, pourquoi sont-ils transférés vers l'industrie ?

M. Daniel Garrigue a souligné que cette nouvelle maquette offrait des outils pour faire avancer les réformes administratives, pour peu que les recommandations de la mission soient retenues. Il serait utile que la Commission fasse un bilan annuel des efforts d'adaptation des structures administratives. Par ailleurs, il risque d'apparaître une contradiction entre l'organisation verticale des programmes et la nécessité d'une gestion transversale sur le terrain, du fait de la déconcentration.

M. Pierre Hériaud s'est félicité de la preuve apportée par la mission d'information que lorsque l'on se donne les moyens de ses ambitions on peut aboutir à des résultats concrets. Certaines imbrications au niveau des missions méritent néanmoins d'être éclaircies. S'agissant de la mission « écologie et maîtrise des risques » qui comprend le programme « sécurité civile », l'ensemble des risques biologiques, nucléaires et industriels sont-ils couverts ? Par ailleurs, le transfert vers la mission « recherche et enseignement supérieur » des crédits de la recherche et de l'enseignement supérieur agricole est un geste significatif.

Le Président Pierre Méhaignerie s'est de nouveau félicité des résultats de la Mission et a insisté sur la nécessité d'atteindre une certaine stabilité des structures gouvernementales. En outre, la loi organique doit permettre le réexamen de l'organisation des services extérieurs de l'État.

En réponse à ces questions, **M. Didier Migaud** a indiqué qu'il n'était ni possible, ni souhaitable d'aboutir à une organisation gouvernementale figée dès aujourd'hui. Si certaines grandes missions apparaissent permanentes, il ne faut pas enfermer les gouvernements dans une organisation trop rigide. Le gouvernement actuel se caractérise par un nombre très important de ministères et par une organisation parfois inattendue. Ainsi, il arrive qu'à un secrétariat d'État ne corresponde ni un programme, ni même une action. Néanmoins, il ne faut pas se montrer trop exigeant tout de suite. Il a estimé, à titre personnel, que l'organisation déconcentrée des services de l'État n'est pas satisfaisante : elle est de moins en moins lisible et efficace. La mise en œuvre de la loi organique et la décentralisation offrent l'occasion d'en réexaminer les principes. Il existe d'ailleurs des marges de progression importantes.

Par ailleurs, la loi organique ne saurait être réduite à un nouveau mode de présentation du budget. Elle a au contraire une portée beaucoup plus large dans la mesure où elle exige un changement de logique au sein des administrations : il s'agit en effet de passer d'une logique de moyens à une logique de résultats. L'évaluation préconisée par la loi organique doit permettre une meilleure utilisation de l'argent public.

S'agissant des opérations extérieures, il est plus logique de les maintenir au sein du budget de la Défense, ce ministère apparaissant capable d'en assurer le financement.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a précisé que les opérations extérieures sont individualisées au sein d'une action spécifique, dont il conviendra de vérifier si elle sera effectivement dotée dès 2005.

M. Didier Migaud a indiqué que, dans la mesure où l'activité du CEA a des implications importantes en matière d'application industrielle de la recherche, il est opportun de rattacher une part de ses crédits au programme relatif à la recherche industrielle.

M. Michel Bouvard a rappelé que la loi organique renforce les pouvoirs de contrôle du Parlement. Lors des auditions menées par la Mission, certaines directions des affaires financières des ministères n'ont pas fait preuve d'un grand enthousiasme, car plusieurs modifications proposées, mettant en évidence des redondances, entraîneront une simplification des structures. Néanmoins, la Mission d'information n'a jamais rencontré d'hostilité déclarée.

S'agissant de la décentralisation et de l'organisation des services déconcentrés de l'État, la Mission d'information a anticipé certaines évolutions. Ainsi, dans le cas des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE), il a été tenu compte des transferts de compétences vers les collectivités territoriales, qui auront pour effet de recentrer l'action des DRIRE sur le contrôle des risques industriels. La Mission d'information a également anticipé le transfert de la responsabilité des routes nationales de l'État vers les collectivités locales. Il est évident que les futures évolutions de la décentralisation auront des effets sur la maquette.

Par ailleurs, les auditions menées par la Mission ont montré que l'essentiel des dépenses consacrées aux opérations extérieures sont prévisibles en début d'année : il est donc possible d'en inscrire une part importante en loi de finances initiale.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a ajouté que ce montant ne varie pas de manière brusque d'une année sur l'autre. Ainsi, le total des crédits destinés aux opérations extérieures en 2003 est équivalent à celui constaté en 2002.

M. Michel Bouvard a insisté sur le fait que la maquette ne doit pas constituer une façade derrière laquelle perdurerait le *statu quo*. Il convient au contraire de tirer les conséquences de la réforme en termes d'organisation des ministères. À cet égard, le caractère interministériel de certaines missions permet une certaine souplesse, qui pourra peut-être même conduire, dans certains cas, à leur transformation en missions ministérielles. Quoi qu'il en soit, il faudra réaliser un bilan de l'évolution des structures administratives.

Par ailleurs, la loi organique et la nouvelle maquette offrent aux préfets une souplesse de gestion plus importante que celle dont ils disposent actuellement. La création d'une mission « Politique des territoires » avec un pôle d'expertise publique constitue pour les préfets un moyen de mieux remplir leurs missions.

S'agissant de la sécurité civile, il apparaît logique de regrouper au sein d'une même mission, « Écologie et maîtrise des risques », ce qui relève, d'une part, de la prévision et de la prévention des crises et, d'autre part, de leur gestion. Le rattachement du programme « Sécurité civile » à cette mission est d'autant plus justifié qu'il permet de supprimer la mission « mono-programme » « Protection des populations », dont l'existence est contraire à la loi organique.

En outre, il convient de préciser que le rattachement du programme relatif à la recherche et à l'enseignement supérieur agricoles à la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur » n'emporte aucune conséquence en termes de répartition des compétences : le ministère de l'agriculture demeure responsable de ce programme.

Enfin, un nouveau chantier, celui de l'élaboration des objectifs et des indicateurs qui seront présentés dans les projets et rapports annuels de performance, s'ouvre. Les commissaires des finances devront y participer activement. En outre, dès le projet de loi de finances pour 2005, le budget fera l'objet d'une double présentation, qui constituera la base d'un important travail de rénovation de la procédure budgétaire et de redécoupage des rapports spéciaux.

Le Président Pierre Méhaignerie s'est félicité de la suppression de l'intégralité des missions « mono-programme ».

Votre Commission a ensuite *autorisé*, en application de l'article 145 du Règlement, la publication du présent rapport d'information.

N° 1554 – Rapport d'information sur la mise en œuvre de la loi organique n° 2001*-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (MM. Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard)