



ASSEMBLÉE NATIONALE

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

COMPTE RENDU N° 55 *(Application de l'article 46 du Règlement)*

Mardi 14 mars 2006
(Séance de 9 heures 30)

Présidence de M. Pierre Méhaignerie, Président

SOMMAIRE

	pages
– Audition de Mme Bernadette Malgorn, préfet de l'Ille-et-Vilaine et préfet de la région Bretagne et de M. Bernard Prevost, préfet de la région Poitou-Charentes, sur la mise en application de la LOLF dans les services déconcentrés de l'État.....	2
– Examen, pour avis, d'un projet de décret d'avance et d'annulation en application de l'article 13 de la LOLF.....	11
– Informations relatives à la Commission.....	14

En préalable, **M. Didier Migaud** a souligné que le secteur bancaire connaît de profondes transformations, comme le montre le projet de fusion entre le Groupe des Caisses d'épargne et le Groupe Natexis Banques populaires. Il serait intéressant que la commission des Finances auditionne les présidents concernés par cette question.

Le Président Pierre Méhaignerie a indiqué que M. Philippe Auberger pourrait faire le point sur la position du Conseil de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations, le Directeur général de cet organisme, M. Francis Mayer, étant en convalescence.

M. Jean-Louis Dumont a souhaité connaître l'analyse du Conseil de surveillance sur la politique de la Caisse des dépôts et consignations en matière de logement locatif. Le sujet est moins l'évolution d'Icade et la transformation des activités immobilières de la Caisse des dépôts que la gestion, en centre ville, de logements dont les loyers - jusqu'à présent modérés - connaissent des hausses très sensibles. Il incombe au Parlement de surveiller la politique de la Caisse des dépôts et consignations dans ce domaine.

Le Président Pierre Méhaignerie a rappelé que les activités immobilières de la Caisse des dépôts s'organisent autour de deux pôles : l'un, dédié au logement social, est coiffé par la Société nationale immobilière (SNI) ; l'autre, géré par Icade, se situe désormais dans le secteur concurrentiel. De nombreux élus sont moins sensibles à la hausse des loyers qu'au changement de statut de logements qui sont déconventionnés. Cela alourdit les obligations des maires au regard de l'article 55 de la loi solidarité et renouvellement urbain, qui impose aux communes un quota de 20 % de logements sociaux sur leur territoire. S'agissant de la hausse des loyers, des mesures permettent de protéger les locataires. Ainsi, les personnes de plus de 70 ans sont exonérées de toute augmentation de loyer.

M. Pierre Hériaud a constaté le manque d'efficacité de la communication de la Caisse des dépôts et consignations sur ce sujet auprès des élus locaux, comme en témoigne le courrier envoyé par les maires du Val-de-Marne. Les activités immobilières de la Caisse des dépôts et consignations concernent à la fois le logement social *via* la SNI et la gestion de logements à loyers maîtrisés. Les mesures prises pour encadrer les augmentations de loyers sont peu connues. Ainsi, les locataires de plus de 70 ans ne verront pas leur loyer augmenter et les loyers ne doivent pas représenter plus du quart du revenu des locataires. Par ailleurs, une commission de surveillance exceptionnelle se réunit prochainement à la Caisse des dépôts et consignations.

Puis la commission des Finances a procédé à l'audition de **Mme Bernadette Malgorn, préfète de la région Bretagne et de M. Bernard Prevost, préfet de la région Poitou-Charentes.**

Le Président Pierre Méhaignerie a souligné que la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) suscite de réels espoirs en termes de réforme de l'État et de maîtrise de la dépense publique. Deux craintes existent cependant : la première est le risque de bureaucratisation de la LOLF qui conduirait à étouffer les initiatives et la seconde est la tentation des administrations centrales de recentraliser la dépense publique en déconcentrant les crédits « en tuyaux d'orgues » et en ne laissant aucune marge de manœuvre aux services déconcentrés.

Mme Bernadette Malgorn, préfète de la région Bretagne, a rappelé que le vote de la LOLF a suscité de grandes espérances chez ceux qui militent pour la réforme de l'État. En tant que préfète de la région Lorraine, elle a été confrontée rapidement à de nouveaux concepts, comme les agrégats, qu'il a fallu intégrer dans une approche à la fois locale et globale. La gestion de la dépense publique au niveau local présentait jusqu'à maintenant cinq lacunes. La première était l'éparpillement des crédits auquel les ordonnateurs secondaires, que sont les préfets, étaient confrontés. Cela nuisait à la lisibilité des politiques publiques. Le regroupement des crédits en programmes, dans le cadre de la LOLF, doit donc être salué. La deuxième faiblesse était celle de la notion de services votés, qui conduisait les administrations centrales, en fin d'année, à inciter fortement les services déconcentrés à consommer la totalité des crédits, alors que ces services étaient dans l'incapacité de procéder à des redéploiements en cours de gestion. La justification au premier euro constitue un progrès considérable. La troisième limite, liée aux contraintes budgétaires de plus en plus fortes pesant sur le budget de l'État, consistait en des délégations de plus en plus tardives des autorisations de programme. Celles-ci intervenaient parfois au mois de novembre : par conséquent, les ordonnateurs ne disposaient plus du temps nécessaire pour consommer ces crédits. C'était une façon assez inélégante de gérer la pénurie. Il est vrai qu'il est impératif de poser des limites dans le contexte budgétaire actuel, mais l'essentiel est de savoir où elles se situent. La LOLF devrait apporter davantage de transparence dans ce domaine. La quatrième faiblesse était le manque de fongibilité des crédits au niveau local. En cours d'année, des modifications pouvaient intervenir, pour des raisons procédurales, ou parce qu'une opération était confiée à un opérateur sans que les crédits puissent être redéployés. La fongibilité apportée par la loi organique constitue un progrès décisif. Elle est la base de la réforme de l'État. Le budget de l'État, si l'on exclut la dette et les transferts aux collectivités territoriales, est essentiellement constitué par les dépenses de personnel dont 90 % se situent dans les services déconcentrés. La réforme de l'État sera donc forcément liée à la réforme des services déconcentrés. La cinquième faiblesse résidait dans la politique immobilière de l'État, qui le conduisait à ne pas valoriser au mieux son patrimoine. À ce titre, l'introduction de la dimension patrimoniale dans le budget de l'État devrait permettre une amélioration notable.

La mise en place de la loi organique suscite cependant, aujourd'hui, plusieurs interrogations. La première est le degré de déconcentration qui doit être trouvé dans le cadre de la LOLF. Un groupe de travail sur la déconcentration, réunissant préfets et trésoriers payeurs généraux, a remis deux rapports en juillet 2003 et juillet 2005. L'enjeu pour la France est de trouver le niveau adéquat de déconcentration et le groupe de travail a recommandé de privilégier le niveau régional. Quand il y a déconcentration, la conception revient au ministère et l'exécution à l'échelon local le plus adéquat. Mais il est nécessaire, pour qu'il y ait vraiment déconcentration, d'avoir un niveau intermédiaire qui effectue une programmation, sinon l'échelon local se contente d'exécuter en détail ce qui a été décidé au niveau central.

La deuxième problématique est liée au mouvement de création d'agences et d'opérateurs extérieurs à l'État. Compte tenu de la mise en place d'une évaluation de la performance par la LOLF, un arrêt de ce mouvement aurait dû être constaté depuis 2001. Ce mouvement s'est au contraire accéléré et une part de plus en plus importante de la dépense de l'État ne se réalise plus selon des créneaux ordinaires. Le risque est donc de mettre en place une belle mécanique de la performance, qui ne concernerait qu'une part de moins en moins importante du budget de l'État.

La troisième problématique concerne les chaînes de responsabilité. Dans le système antérieur, deux chaînes de responsabilité cohérentes coexistaient. La première concernait la responsabilité hiérarchique entre le ministre et le préfet. La seconde concernait la responsabilité entre ordonnateur principal et ordonnateur secondaire. Une troisième chaîne de responsabilité a été ajoutée en matière de marchés publics. Avec la mise en place de la loi organique, on voit apparaître une quatrième chaîne de responsabilités, qui n'est pas forcément cohérente avec les deux premières. Il s'agit de la chaîne entre le responsable de programme, qui peut avoir aussi une responsabilité politique, et le responsable de budget opérationnel de programme (BOP). Le rapport entre cette nouvelle chaîne de responsabilité et celles existantes reste flou, puisqu'il est simplement prévu un avis du préfet. Le décret du 29 mars 2004 a en effet enlevé aux préfets de régions une de ses compétences propres, qui est le pouvoir de programmation des crédits.

En ce qui concerne les systèmes d'information et, compte tenu de l'échec d'un système unifié, le « palier 2006 » a été associé à une anticipation de la mise en place du système « chorus ». Le système NDL a été adapté, mais les acteurs ne sont plus les mêmes : le rôle du préfet de région incombe désormais aux responsables des services régionaux de l'État. Le préfet est en marge de la mise en œuvre de la LOLF. Il n'est certes qu'un « œil », mais il doit pouvoir interroger les systèmes d'information, notamment grâce à India LOLF, qui n'est aujourd'hui guère utilisable.

Il faut que les systèmes d'information financière permettent de localiser géographiquement la dépense, afin de pouvoir évaluer le volume de crédits dépensés par l'État dans chaque région, ce qui s'avère aujourd'hui impossible. De même, on ne peut connaître le montant des dépenses de l'État dans les zones urbaines sensibles (ZUS). Il faut pouvoir identifier les dépenses de l'État qui y concourent.

Les systèmes d'information sont aujourd'hui conçus pour le comptable public, alors que chaque ministère dispose de son propre système de gestion. La nécessaire adaptation des systèmes ministériels à la LOLF doit assurer la compatibilité entre les systèmes comptables et le système de gestion de l'État.

En Bretagne, sont applicables 49 BOP régionaux, 11 BOP interrégionaux, 6 BOP départementaux et 64 BOP centraux ayant des unités opérationnelles déconcentrées. La réorganisation de la préfecture de région et du secrétariat général aux affaires régionales (SGAR) a été engagée dès 2004. L'information déconcentrée est aujourd'hui inégale selon les ministères. La réunion de la conférence administrative régionale (CAR) a permis d'établir un premier bilan de la mise en place des BOP déconcentrés. Des incertitudes sont notamment survenues sur les dépenses de personnel, comptabilisées en ETPT et non plus en ETP, sans que cette modification ait été explicitée. De plus, la fongibilité est limitée par l'existence de BOP de soutien et de BOP supports. En outre, la réforme de l'État subit des distorsions du fait du manque de coordination entre les différents BOP et les différents niveaux géographiques de responsabilité. Sur les 49 BOP régionaux, 7 font l'objet d'un dialogue de gestion approfondi. Globalement, la situation n'est donc pas pleinement satisfaisante, mais il faut espérer qu'elle s'améliore. Il convient de rester sur la ligne de l'espoir.

M. Bernard Prévost, Préfet de la région Poitou-Charentes, a souligné la forte mobilisation des services de l'État pour la mise en œuvre de la LOLF. L'ensemble des BOP territoriaux a été élaboré dans des conditions satisfaisantes. 47 des 50 BOP applicables à la région ont fait l'objet d'un avis. Un effort considérable de formation des personnels a été réalisé. En revanche, le cadrage financier des BOP a tardé. Un décalage de six semaines a été observé pour nombre d'entre eux. Il est vrai que certaines limites sont inhérentes au premier exercice. Le décalage dans le calendrier s'explique par les délais d'adaptation des différents acteurs à leurs nouveaux rôles. La création des nouveaux référentiels issus de la LOLF a nécessité un fort investissement des équipes. La mise en place de dialogues de gestion intégrés dans les procédures existantes a parfois été délicate. Le dialogue de gestion territorial se déroule aujourd'hui au mieux. Cependant, on observe que les responsables de BOP se tournent d'abord vers leur responsable de programme, avant d'informer le préfet de région au travers des CAR.

Il convient de formuler cinq remarques :

– la procédure de sélection des BOP s'est accompagnée d'une bonne information du préfet de région, en dépit d'un calendrier contraint ;

– le dialogue entre responsables de BOP et de programmes prime parfois sur les rapports avec le préfet. Ces derniers ont tendance à pratiquer un fléchage des crédits peu compatible avec la fongibilité ;

– il existe une contrainte forte sur les crédits de paiement de certains programmes ayant des arriérés considérables. C'est notamment le cas du programme « *patrimoine* » de la mission « *Culture* » ;

– il convient d'accroître la responsabilisation des acteurs au regard de la performance observée sur le terrain. Cet approfondissement doit se traduire dans les comptes rendus de fin d'année budgétaire ;

– des retards dans le démarrage du volet comptable ont pu être observés du fait de la mise en œuvre de la LOLF. En 2006, de nombreuses factures demeurent en attente de traitement.

Cette situation appelle trois propositions :

– les responsables de programmes doivent pouvoir s'engager sur un calendrier budgétaire réaliste, y compris s'agissant de la performance ;

– il convient d'évaluer les objectifs et les indicateurs de performance sur le terrain, car nombre d'entre eux sont inadaptés ou abstraits et ne tiennent pas toujours compte des projets d'action stratégique de l'État en région (PASER) ;

– il faut éviter le fléchage des crédits et augmenter la déconcentration de la gestion, notamment en matière de personnel, compte tenu des évolutions attendues en la matière. En effet, le nombre de départs en retraite va augmenter, tout comme le niveau de qualification du personnel.

Il faut s'assurer de la cohérence entre les responsables de gestion et l'organisation de l'administration territoriale de l'État. Le fléchage des crédits réduit les marges de manœuvre dont pouvaient bénéficier les préfets.

Après avoir indiqué qu'il partageait les inquiétudes exprimées sur les difficultés rencontrées en régions, **M. Michel Bouvard** a exprimé sa crainte d'une externalisation du budget de l'État au travers des opérateurs publics. Il ne faut pas qu'ils échappent au champ de la LOLF. Observe-t-on une augmentation de leur poids en régions ? La chaîne de responsabilités résultant du décret du 29 avril 2004 a pu faire naître des insatisfactions. Pourtant, il n'exclut pas toute responsabilité pour le préfet. Celui-ci doit notamment s'assurer de la mise en œuvre des objectifs de la LOLF et les projets de budgets déconcentrés doivent lui être soumis pour avis.

Le nombre des BOP supports doit être réduit, car il diminue les possibilités de fongibilité : le Parlement a obtenu la réduction du nombre de programmes supports, l'administration a, en revanche, tenté de « cadenciser » le système par ces BOP. En ce qui concerne l'impossibilité d'apprécier les volumes de crédits dépensés par l'État sur chaque territoire, l'agence informatique de l'État a été interrogée. Ce point est essentiel.

M. Didier Migaud a rappelé que LOLF et réforme de l'État sont indissociablement liées, la première étant une condition de la seconde. Il a souhaité connaître les dysfonctionnements concrets auxquels ont été confrontés Mme Malgorn et M. Prévost. Quelle appréciation portent-ils sur la pertinence des BOP dans leur région ; quels reproches peuvent être faits aux indicateurs de performance ; comment se traduisent, précisément, les limites apportées à la fongibilité, sachant que la suppression des marges de manœuvre des services déconcentrés constituerait une atteinte aux objectifs de la LOLF ? Quel bilan peut-on faire de la gestion des personnels et quelles mesures permettraient d'en accroître la souplesse ? Quelle appréciation peut-on porter sur la réforme du contrôle financier : a-t-elle eu des effets positifs ? Le principe de précaution, appliqué de façon trop étendue, peut-il être un facteur de désresponsabilisation ? Enfin, quelles suggestions peut-on faire pour améliorer l'application de la LOLF – à laquelle on impute trop facilement souvent les dysfonctionnements de l'État ?

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a constaté que la cartographie des BOP était très segmentée, ce qui risque d'entraîner une reconcentration de la décision aux dépens de la fongibilité. Comment avoir de meilleures unités opérationnelles, sans revoir la structure des services déconcentrés de l'État ? S'agissant de la fongibilité, dans quel cas est-elle concrètement limitée ? Quelles sont les administrations particulièrement réfractaires en la matière ? Est-il normal que certains BOP – en matière de justice et d'éducation notamment – échappent à l'avis des préfets ? Qu'en est-il, enfin, de l'application des contrats de plan État-régions dans la mise en œuvre de la LOLF ?

Mme Bernadette Malgorn, préfète de la région Bretagne, a apporté les éléments de réponse suivants :

– la LOLF peut être un levier important de la réforme de l'État, mais on ne peut entreprendre celle-ci qu'avec les agents. Or, plus de 90 % d'entre eux servent dans les services déconcentrés. On ne peut réformer l'État par des règles décidées uniquement en administration centrale : pourtant, les documents budgétaires ont, cette année, largement été

élaborés à ce niveau. Après les BOP, les actions et les sous-actions, on a vu apparaître les « briques ». Aussi est-il nécessaire de mieux garantir la fongibilité des crédits, sachant que celle-ci permettrait sans doute à l'État de remplir ses missions en dépensant 5 à 10 % de crédits en moins ; la globalisation des crédits a d'ailleurs permis, dans la plupart des préfectures, d'en rationaliser l'emploi, en particulier en matière de personnel ;

– on observe, de fait, quelques retours en arrière avec l'application de la LOLF. Ainsi, le cadre national des préfectures intégré dans les BOP des budgets préfectoraux a-t-il été scindé : les agents appartenant aux secrétariats généraux pour l'administration de la police (SGAP) relèvent d'un autre BOP ;

– la LOLF devrait permettre, dès 2006, des gains d'efficience en mesurant le coût de chaque prestation. Mais il faut aller au-delà, en jouant sur les structures, notamment les services déconcentrés de l'État.

Il ne faut pas nécessairement révolutionner les structures locales de l'administration de l'État. La mise en place de pôles régionaux, en 2004, a permis des mutualisations utiles de services ayant des missions similaires, sauf peut-être dans le cas du pôle « Gestion publique et développement économique » dont le regroupement, sous l'autorité du TPG, empêche le co-pilotage par la préfecture de région.

L'architecture des BOP laisse peu de place au niveau départemental. De même, certains BOP auraient plus de sens au niveau de zones interrégionales, par exemple en matière de police où des gains d'efficacité et des économies d'échelle sont possibles. La cartographie des BOP est donc relativement disparate, au gré des initiatives de chaque responsable de programme.

Trop peu de BOP permettent également une fongibilité asymétrique : 6 sur les 49 qui intéressent la région : DRAC, P.J.J., INSEE, Recherche, Environnement et services pénitentiaires. Dans tous les autres cas, les crédits de personnels sont regroupés sur des BOP soutien. De ce fait, la gestion des personnels ne peut pas être dynamisée. Alors qu'une baisse des effectifs de 50 % en 10 ans est inéluctable pour des raisons démographiques, sans possibilité, même matérielle, d'organiser de nouveaux recrutements à due concurrence, l'administration ne se donne pas les moyens de piloter au mieux ce mouvement.

Plus généralement, des règles de partage de productivité devraient être négociées avec les responsables de programme. En accordant des marges de manœuvre aux responsables de BOP, au moyen d'une fongibilité réelle des crédits, il serait possible d'avoir une gestion plus efficiente, dont il serait tenu compte dans le dialogue de gestion avec les services centraux. Les gains de productivité pourraient ainsi être partagés selon une clé adaptée à chaque situation et connue à l'avance.

Très peu d'éléments concrets concernant la gestion des personnels ont été réellement déconcentrés avec l'entrée en vigueur de la LOLF. On peut seulement citer une tâche automatique comme le traitement des augmentations d'échelons des fonctionnaires au niveau régional. Il faudra pourtant se donner les moyens de fidéliser les personnels de la fonction publique en services déconcentrés, notamment les cadres. Par exemple, la mobilité hors de la région ne devrait pas être imposée aux agents, même s'il s'agit d'une démarche indispensable pour les fonctionnaires. Une plus grande responsabilisation des personnels, résultant d'une mutualisation des fonctions et d'une fusion des corps, pourrait être trouvée aux niveaux régional ou zonal.

Pour donner des exemples de coordination de l'action de l'État au niveau régional, on peut faire référence à la mise en œuvre du projet d'action stratégique de l'État dans la région (PASER). Par rapport à l'objectif de prévention de la dépendance chez les jeunes, qui est un problème de santé publique inscrit au programme régional de santé publique, il faut à la fois mobiliser les crédits du BOP des DRASS, au niveau régional donc, et ceux du BOP central de la MILDT, au niveau départemental. Autre exemple, celui de l'amélioration de la qualité de l'eau en Bretagne, qui est inscrite au programme des interventions territoriales de l'État (PITE) : cette action s'inscrit dans le cadre du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole, dont les crédits figurent à la fois sur le PITE et sur le budget du ministère de l'agriculture. Pour respecter les objectifs communautaires de taux de contrôle en la matière, il faut faire appel, en plus des fonctionnaires, à des agents vacataires dont les crédits ne figurent en principe pas au sein du PITE. Enfin, l'agence de l'eau participe à cette action, au travers de crédits réservés sur instruction du ministère de l'Écologie et du développement durable.

L'intervention des opérateurs publics est assez difficile à articuler avec la mise en œuvre de politiques déconcentrées au sein de BOP. Un cadre permettant de mutualiser et de coordonner les actions et les crédits fait défaut. Le problème se pose aussi au niveau du paiement, car de nombreuses politiques publiques sont mises en œuvre par l'intermédiaire du CNASEA, et non au travers du circuit financier du Trésor.

Le décret d'avril 2004 a retiré une capacité d'intervention spécifique des préfets de région en leur ôtant en droit la responsabilité de la fonction de programmation et de répartition des crédits. La force des habitudes permet cependant encore une centralisation des procédures d'ordonnancement au niveau des préfetures de région, mais les circuits sont très complexes. Par exemple, pour faire face à la crise avicole, une proposition d'enveloppe a été notifiée par le ministère de l'agriculture au préfet de région, à charge pour lui de les répartir entre les différents départements concernés. Une fois cette répartition établie par la préfeture de région, les propositions remontent à l'échelon central qui se charge, lui, de les déléguer directement au département concerné.

M. Michel Bouvard a souhaité connaître le sentiment des préfets de département, s'agissant du rôle de coordination des préfets de région.

Mme Bernadette Malgorn, Préfète de la région Bretagne, a indiqué qu'il existe une collégialité totale au sein de la conférence administrative régionale (CAR). Dans ce cadre, les préfets de département ont accès aux mêmes informations que le préfet de région. À partir de ces informations, les préfets de département conservent les deux leviers d'action essentiels que sont l'ordre public et l'utilité publique. Ils doivent donc conserver la responsabilité de la préparation des affaires, même si une pré-programmation est possible au niveau régional.

M. Bernard Prevost, Préfet de la région Poitou-Charentes, a insisté sur le fait que les préfets de département ont été complètement associés à la mise en place des nouvelles procédures induites par la LOLF. L'existence d'un système d'informations partagées est un atout pour tous, même si certains préfets de département peuvent parfois craindre de voir leur rôle amoindri.

Mme Bernadette Malgorn, Préfète de la région Bretagne, a estimé que la réforme du contrôle financier déconcentré, rendue nécessaire par la mise en œuvre de la LOLF, va dans le bon sens par rapport à la précédente réforme de 1996. Le champ du contrôle financier est recentré sur la notion de soutenabilité budgétaire, en ne faisant plus référence au contrôle de la régularité juridique des mandats de dépenses. Pour autant, les moyens qui avaient été déployés au sein des trésoreries générales pour exercer ce contrôle de régularité juridique n'ont pas été transférés aux préfetures de région.

Dans le cadre de la préfiguration des BOP, des réunions communes entre responsables de BOP, SGAR et contrôle financier ont permis de finaliser les projets en tenant compte des préoccupations des uns et des autres. Ainsi, les avis rendus par le préfet ont aussi pris en compte des préoccupations budgétaires. On peut cependant regretter que peu d'avis aient été suivis par les responsables de programme. Ainsi, il n'a été explicitement fait référence à l'avis du préfet de la région Bretagne que dans trois lettres de responsables de programme, alors que, sur 49 projets de BOP, dix avis négatifs ont été rendus, ainsi que dix avis favorables sous réserve. Il en résulte bien évidemment un manque de cohérence dans l'architecture des BOP, qui est encore en cours de finalisation.

L'application de la LOLF a rendu la gestion en fin d'année très difficile. Il y a eu énormément d'opérations de transferts dans la nouvelle nomenclature. Les tâches matérielles de reprise en nomenclature LOLF ont largement occupé les services en fin d'année dernière et au début de cette année.

La LOLF oblige à davantage de rigueur entre les flux d'autorisations d'engagements et de crédits de paiement. Chacun prend conscience de la durée de vie limitée des crédits. Les services de la préfecture d'Ille-et-Vilaine sont encouragés à raisonner comme pour les fonds européens, avec une menace de dégageement d'office. On doit désormais introduire les dossiers en « juste à temps ».

Répondant à la question du Rapporteur général sur le champ de compétence des préfets, **Mme Bernadette Malgorn** a rappelé que sous le régime de l'ordonnance de 1959, il y avait parfois un décalage entre l'organisation hiérarchique et l'exécution budgétaire : ainsi, on exécutait les dépenses des tribunaux dans les préfetures, alors que les préfets n'interfèrent pas dans l'organisation judiciaire. Il était donc cohérent d'ériger le premier président et le procureur général, conjointement, comme ordonnateurs secondaires du budget de leur Cour d'appel.

Dans d'autres domaines, la situation est moins claire. Le préfet n'a pas à se prononcer sur l'assiette de l'impôt ou sur une transaction douanière, mais les services placés sous son autorité ont ces compétences, une partie de leur activité étant exercée de façon indépendante.

En matière d'éducation, le décret d'avril 2004 a étendu le champ d'autonomie des recteurs : le contenu de l'action éducative en était exclu par le décret de 1982, il y est désormais inclus. Cette modification permet au recteur de signer des conventions avec les présidents des conseils généraux de l'académie, sans l'aval du préfet de région, alors que l'enseignement supérieur et la recherche seront une des priorités de la prochaine vague de contrats de plan État-régions.

Plutôt que de multiplier les exceptions, on aurait pu clarifier la chaîne de responsabilités. Ainsi, les directeurs du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle sont placés sous les ordres du préfet. Cela n'implique pas, pour autant, bien entendu, que le préfet intervienne dans les décisions des inspecteurs du travail.

On pourrait concevoir des BOP plus larges, quitte à avoir des unités opérationnelles avec des domaines réservés.

Le Président Pierre Méhaignerie a avoué regretter le système qui prévalait dans les années 70. Malgré la LOLF, on a gagné en complexité, les régions et les départements entrant dans un même système confus où les instances de décision ont été multipliées. Il serait utile à la commission des Finances d'avoir des exemples concrets.

M. Bernard Prévost, Préfet de la région Poitou-Charente, a remarqué que le BOP « Sécurité routière », qui correspond à une priorité présidentielle, est national. Le préfet de région est en dehors du système ; les unités opérationnelles sont départementales. Le BOP régional « *Politique en faveur de l'inclusion sociale* » comprend 94 % de dépenses « fléchées », dont 73 % pour les dépenses de fonctionnement des Centres d'hébergement et de réinsertion sociale. Le préfet de région n'a donc aucune marge de manœuvre.

Concernant les dépenses de personnel, un certain nombre d'éléments indispensables à une gestion prévisionnelle des ressources humaines ne sont pas pris en compte, alors que ce mode de gestion est développé dans la plupart des préfetures.

Quant au trop grand nombre des objectifs et des indicateurs de performances, il se vérifie tant au niveau national qu'au niveau régional.

Le BOP « *Marais poitevin* », qui correspond à un PITE, implique deux régions et trois départements coordonnés, par le préfet de la région Poitou-Charentes. L'élaboration de ce BOP a été déconnectée du programme gouvernemental sur le Marais poitevin. Le problème, c'est que l'administration centrale ne fait pas confiance aux échelons territoriaux. Cette année, on attribue cela à la mise en place du dispositif, mais l'an prochain, il ne faudra pas flécher autant de crédits.

Le Président Pierre Méhaignerie a souhaité que l'on corrige rapidement le système, avant que le fatalisme ne l'emporte sur l'espoir. La bonne volonté sur le terrain est réelle. La commission des Finances auditionnera les ministres, afin d'agir sur la prochaine loi de finances.

M. Michel Bouvard a demandé aux préfets si la LOLF constituait malgré tout un progrès par rapport au système antérieur.

Mme Bernardette Malgorn a répondu que, dans le cadre de l'ordonnance de 1959, le système s'est amélioré jusqu'en 1982. Par exemple, on identifiait les activités les mieux dotées afin de rectifier la répartition des crédits. Ce mouvement s'est arrêté avec la décentralisation de 1982. La rationalisation des choix budgétaires a alors cédé la place à d'autres préoccupations. Aujourd'hui, on renoue avec le souci de rationalisation budgétaire : on peut donc espérer une amélioration...

Le Président Pierre Méhaignerie a exprimé la crainte que le pouvoir reste trop centralisé. La fongibilité n'est pour l'instant pas effective, alors qu'elle devrait déjà permettre de réaliser des économies.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a évoqué l'éventuelle responsabilité des cabinets ministériels en la matière.

Mme Bernadette Malgorn a estimé que certains cabinets ne se sont pas assez investis en amont dans la mise en œuvre de la LOLF. Certains arbitrages se sont faits entre services techniques, alors qu'il aurait fallu que des orientations politiques claires soient données.

M. Michel Bouvard a demandé si les secrétaires généraux des ministères peuvent jouer le rôle de relais avec les préfets.

Mme Bernadette Malgorn a répondu positivement, tout en précisant que ceux-ci viennent d'être mis en place, et que tous ne sont pas directeurs des affaires financières.

*
* *

La Commission a ensuite examiné une proposition d'avis, présentée par M. Gilles Carrez, Rapporteur général, sur un projet de décret d'avance portant ouverture et annulation de crédits, en application de l'article 13 de la loi organique n° 2001-692 relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a indiqué que l'article 13 de la LOLF trouve à s'appliquer pour la première fois. En effet, à compter de 2006, les projets de décret d'avance doivent faire l'objet d'un avis préalable des Commissions des finances des deux assemblées. Il s'agit de l'une des modalités nouvelles de contrôle de l'exécution budgétaire tout au long de l'année. Il faut rappeler que l'article 13 de la LOLF reprend certaines conditions posées par l'ordonnance de 1959. Les règles relatives aux décrets d'avance portent sur l'urgence, l'absence d'affectation de l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances, l'existence d'un avis du Conseil d'État et la demande de ratification dans la plus prochaine loi de finances. Mais l'article 13 de la LOLF fixe deux autres conditions plus rigoureuses. D'une part, le décret doit procéder lui-même aux annulations de crédits correspondantes alors qu'auparavant un acte d'annulation distinct était associé aux décrets d'avance, de façon facultative de surcroît. D'autre part, le montant des crédits cumulés ouvert par les différents décrets d'avance ne doit pas excéder 1% des crédits ouverts par la loi de finances de l'année. En 2006, en retenant comme assiette l'ensemble des crédits du budget général, un maximum de 3,3 milliards d'euros pourrait être ouvert au total. Le présent projet de décret d'avance, qui ouvre 140,82 millions d'euros, reste donc bien en deçà de ce maximum.

Le présent projet de décret ouvre 72,82 millions d'euros de crédits en faveur de la lutte contre le chikungunya à la Réunion, ainsi que 68 millions d'euros afin de faire face à l'épizootie de grippe aviaire. S'agissant des crédits ouverts pour la lutte contre l'épidémie de chikungunya, ils se décomposent de la façon suivante : 1,5 million d'euros de crédits doit abonder le programme *Prévention des risques et lutte contre les pollutions* de la mission Écologie et développement durable ; 8,82 millions d'euros de crédits doivent abonder le

programme *Veille et sécurité sanitaires* de la mission Sécurité sanitaire ; 2,5 millions d'euros de crédits sont ouverts sur le programme *Orientation et pilotage de la recherche* de la mission Recherche et enseignement supérieur ; 29,55 millions d'euros de crédits sont ouverts au sein du programme *Développement des entreprises* de la mission Développement et régulation économiques afin de permettre la création d'un Fonds exceptionnel d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce ; la création d'un fonds de secours exceptionnel nécessite l'ouverture de 30 millions d'euros sur le programme *Intégration et valorisation de l'outre-mer* de la mission Outre-mer ; enfin, 0,45 million d'euros de crédits sont ouverts sur le programme *Tourisme* de la mission Politique des territoires.

S'agissant de l'épizootie de grippe aviaire, les crédits ouverts, de 68 millions d'euros au total, concernent pour 16 millions d'euros le programme *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* de la mission Sécurité sanitaire et pour 52 millions d'euros le programme *Valorisation des produits, orientation et régularisation des marchés* de la mission Agriculture, pêche, forêts et affaires rurales.

Le Rapporteur général a noté que dans les deux cas, il s'agit de faire face à des crises dont l'ampleur ne pouvait être prévue au moment du vote de la loi de finances pour 2006. On ne peut que constater l'urgence de la situation, laquelle n'apparaît pas compatible avec les délais inhérents à l'élaboration et à l'adoption d'une loi de finances rectificative. De même, il aurait été impossible de recourir à d'autres mouvements réglementaires compte tenu, d'une part, du nombre de programmes concernés par les ouvertures de crédits, puisque 8 programmes dépendant de 7 ministères se trouvent abondés, et d'autre part, du volume des ouvertures, qui s'élèvent à 140,82 millions d'euros, alors que la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles de la mission Provisions n'est que de 111,1 millions d'euros.

Les ouvertures de crédits sont gagées par des annulations d'un montant équivalent de 140,82 millions d'euros sous forme d'une contribution de l'ensemble du budget général. Une « taxation » d'un peu moins de 0,2% par programme est appliquée sur l'assiette des crédits hors dépenses de personnel (soit un peu moins de 4% des crédits mis en réserve en début de gestion, hors titre 2). Certains programmes sont exonérés ou bénéficient d'un taux de taxation moindre. C'est le cas en particulier des crédits d'intervention sur lesquels l'État ne dispose pas de pouvoir discrétionnaire, de certains programmes de la Défense, de la mission Recherche et enseignement supérieur ou de la mission Culture. Les missions totalement exonérées sont notamment les missions Pouvoirs publics, Régimes sociaux et de retraite ou Relations avec les collectivités territoriales. Au total, 87 programmes sont concernés par les annulations de crédits. Face à ce type de taxation générale, il est important que la contribution soit également répartie entre les programmes et que les efforts se trouvent partagés par le plus grand nombre possible d'entre eux.

En conclusion, le Rapporteur général a invité la Commission à adopter sa proposition d'avis sur le projet de décret d'avance.

M. Richard Mallié a relevé que les crédits ouverts en matière de lutte contre la grippe aviaire ne pouvaient par définition être prévus en loi de finances initiale, car nul à l'époque ne savait quand les premiers cas de contamination allaient apparaître sur le territoire national. Chacun savait que les oiseaux migrateurs étaient susceptibles d'amener l'épizootie en France mais il était impossible de prévoir le calendrier de ces événements. Les premiers

cas de grippe aviaire étant apparus dans la Dombes et en Camargue, il s'avère aujourd'hui urgent de mobiliser des crédits complémentaires afin de lutter efficacement contre ce phénomène préoccupant pour la santé publique.

M. Didier Migaud a déclaré que la nécessité de ces ouvertures de crédits ne pouvait être mise en cause. La question de savoir si les pouvoirs publics ont correctement anticipé la montée en puissance de l'épidémie de chikungunya dans l'Île de la Réunion ne relève pas de la compétence de la commission des Finances ; une mission d'information a d'ailleurs été créée sur ce sujet et remettra ses conclusions. En revanche, la commission des Finances a vocation à s'interroger sur la manière dont les ouvertures de crédits sont par ailleurs financées. Un trop grand nombre de programmes sont concernés pas ce projet de décret qui retient pour le volet « annulations » le principe de la taxation forfaitaire. Il peut sembler absurde que certains programmes fassent ainsi l'objet d'annulations de crédits, comme par exemple les programmes de la mission Santé. La logique de la mise à contribution générale aboutit à des résultats peu satisfaisants. Il aurait été probablement plus judicieux de cibler quelques programmes susceptibles de supporter une baisse de crédits ou de puiser dans la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles.

Le **Rapporteur général** a jugé préférable, à ce stade précoce de l'année, de gager les nécessaires ouvertures de crédits par des annulations équitablement réparties sur l'ensemble des missions permettant de maintenir l'équilibre budgétaire plutôt que d'utiliser l'ensemble des crédits de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles, au demeurant insuffisants, qui auraient immanquablement dû être « repositionnés » plus tard dans l'année pour faire face à d'autres dépenses imprévisibles. De même, la nature et l'imputation budgétaire des dépenses financées par le décret d'avance interdisaient le recours aux procédures de virement ou de transfert de crédits.

La Commission a ensuite *adopté* l'avis.

M. Jean-Pierre Balligand a invité la Commission à procéder dans les meilleurs délais à l'audition des membres du conseil de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations. Rappelant qu'en vertu de la loi du 28 avril 1816, la Caisse est « *placée, de la manière la plus spéciale, sous la surveillance et la garantie de l'autorité législative* », il a estimé essentiel que la Commission se saisisse des enjeux, prégnants, qui entourent la question du rapprochement des Caisses d'épargne et des Banques populaires et celle de la suppression du monopole de la distribution du livret A. Il faut, en effet, relever notamment que la banalisation de la distribution du livret A n'aurait aucune incidence pour la Caisse des dépôts et consignations, qui continuerait à centraliser les fonds collectés, mais qu'elle serait gravement préjudiciable à la toute récente Banque postale, dont le résultat financier repose de manière décisive sur les commissions de 0,96 % de collecte, retenues sur les dépôts des livrets A.

Tout en réaffirmant son scepticisme personnel sur l'opportunité d'avoir mis en place un établissement de crédit autonome rassemblant les services financiers de La Poste afin d'en élargir la gamme, M. Jean-Pierre Balligand a jugé que le Parlement, garant de l'intérêt général, ne peut être indifférent à l'équilibre financier de cette structure nouvelle, dès lors que la création de la Banque postale est réalisée. Or, il semble que le ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie, sur cette question comme sur beaucoup d'autres, se livre à de

véritables « mécanos » industriels et financiers au mépris de l'information de la Représentation nationale et, surtout, des intérêts patrimoniaux des entreprises concernées comme de l'État. À cet égard, la discrétion de l'Agence des participations de l'État, pourtant précisément mise en place, début 2004, afin d'incarner et de promouvoir la mission d'actionnaire de l'État, témoigne d'une opacité des circuits de décision et d'un exercice solitaire du pouvoir par le ministre. Il convient donc que la Commission entende rapidement les représentants de la Caisse.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a acquiescé à cette demande.

*
* *

Informations relatives à la Commission

La commission des Finances, de l'Économie générale et du Plan a nommé :

– *M. Michel Bouvard*, Rapporteur du projet de loi portant ratification de l'ordonnance du 7 décembre 2005 relative à des mesures de simplification en matière fiscale et au régime des pénalités (n° 2919)

et désigné :

– *MM. Philippe Auberger, Éric Besson, Bernard Carayon, Gilles Carrez, Marc Laffineur, Arnaud Montebourg et Hervé Novelli*, comme candidats titulaires ;

– *MM. Michel Bouvard, Louis Giscard d'Estaing, Jean-Louis Dumont, Pierre Hériaud, Hervé Mariton et Nicolas Perruchot*, comme candidats suppléants ;

pour siéger à une éventuelle commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif aux offres publiques d'acquisition (n° 2876).

