



N° 256

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2002

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR
LE PROJET DE **loi de finances pour 2003** (n° 230),

PAR M. GILLES CARREZ
Rapporteur Général,
Député

ANNEXE N° 37

PREMIER MINISTRE,
SERVICES GÉNÉRAUX, CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL,
PLAN ET JOURNAUX OFFICIELS

Rapporteur spécial : M. PIERRE BOURGUIGNON

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
CHAPITRE PREMIER : LE CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL	9
I.– LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2003	9
A.– LES CREDITS DE FONCTIONNEMENT	9
B.– LES TRAVAUX ET LES CREDITS D'EQUIPEMENT.....	11
C.– L'EXECUTION DU BUDGET EN 2001 ET 2002.....	11
II.– L'ACTIVITÉ DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL	11
A.– LA MESURE STATISTIQUE DE L'ACTIVITE DU CONSEIL.....	12
B.– LES ACTIONS DE COMMUNICATION.....	13
C.– LES ACTIVITES INTERNATIONALES DU CONSEIL.....	14
CHAPITRE II : LES JOURNAUX OFFICIELS	15
I.– LE BUDGET ANNEXE DES JOURNAUX OFFICIELS	15
II.– L'ACTIVITÉ DES JOURNAUX OFFICIELS	17
A.– L'ACTIVITÉ EN 2001 ET 2002.....	17
1.– Les supports « papier ».....	17
2.– L'édition électronique et le site internet.....	18
B.– LES PRINCIPALES ORIENTATIONS POUR 2002 ET 2003	18
III.– L'ÉVOLUTION DES RECETTES	20
A.– LES RÉSULTATS DE GESTION 2000 ET 2001.....	20
B.– LES PRÉVISIONS POUR 2003	22
IV.– L'ÉVOLUTION DES CHARGES	22
A.– LES DÉPENSES EN 2001 ET 2002	22
B.– LES PRÉVISIONS POUR 2003	23
V.– L'ÉQUILIBRE DES COMPTES ET LA TRÉSORERIE	23
VI.– L'ÉVOLUTION DES EMPLOIS	24

CHAPITRE III : LES SERVICES GÉNÉRAUX DU PREMIER MINISTRE	26
I.– LE BUDGET DES SERVICES GÉNÉRAUX	26
A.– PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU BUDGET POUR 2003.....	26
B.– LES CREDITS ET EMPLOIS	28
1.– L'évolution des crédits	28
2.– L'évolution des emplois	30
C.– LES FONDS SPECIAUX	31
1.– La fin d'un régime archaïque : un acquis de la précédente législature	31
a) <i>Une réforme audacieuse opérée sous la précédente législature</i>	31
b) <i>Un effort de transparence sans précédent</i>	34
c) <i>Des compléments indispensables</i>	35
2.– Les crédits demandés pour 2003	37
II.– LA DIRECTION DE LA DOCUMENTATION FRANÇAISE	39
A.– LE COMPTE DE COMMERCE	40
B.– L'ACTIVITE DE LA DOCUMENTATION FRANÇAISE EN 2001-2002.....	41
1.– Une réorientation de l'activité... ..	41
2.– ...qui affecte les résultats du compte de commerce.....	42
3.– Les effectifs.....	43
C.– LES PERSPECTIVES POUR 2003	44
1.– Le projet de budget pour 2003	44
a) <i>Les crédits demandés sur le budget général</i>	44
b) <i>L'évolution prévisionnelle du compte de commerce</i>	44
2.– Les objectifs pour 2003	45
III.– LES ORGANISMES RELEVANT DU PREMIER MINISTRE	46
A.– LES AUTORITES ADMINISTRATIVES INDEPENDANTES	46
1.– Le Médiateur de la République	47
a) <i>L'institution</i>	47
b) <i>L'activité</i>	48
c) <i>Les moyens</i>	49
2.– Le Défenseur des enfants.....	50
a) <i>L'institution</i>	50
b) <i>L'activité</i>	51
c) <i>Les moyens</i>	51
B.– LES AUTRES ORGANISMES.....	52

1.– Le Service d'information du Gouvernement	53
a) <i>Sa mission</i>	53
b) <i>Ses moyens</i>	54
2.– Les Centres interministériels de renseignements administratifs	54
a) <i>Leurs missions</i>	54
b) <i>Leur activité</i>	54
c) <i>Leurs moyens</i>	55
3.– Le Conseil d'analyse économique	56
a) <i>Ses missions</i>	56
b) <i>Son activité</i>	56
c) <i>Ses moyens</i>	56
4.– L'Institut français des relations internationales	57
a) <i>Ses missions</i>	57
b) <i>Ses moyens</i>	57
IV.– L'INDEMNISATION DES VICTIMES DES LEGISLATIONS ANTISEMITES EN VIGUEUR PENDANT L'OCCUPATION	58
A.- LA FONDATION POUR LA MÉMOIRE DE LA SHOAH	58
B.- L'INDEMNISATION DES ORPHELINS DE LA DÉPORTATION ET DES VICTIMES DE SPOLIATIONS	59
CHAPITRE IV : LE PLAN	62
I.– LES CRÉDITS DEMANDES POUR 2003	62
A.– LES EFFECTIFS ET LES CREDITS DE REMUNERATION	64
B.– LES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT	64
C.– LES ORGANISMES RATTACHES OU SUBVENTIONNES	65
1.– Les organismes rattachés	65
a) <i>Le Centre d'études prospectives et d'informations internationales</i>	65
b) <i>Le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale</i>	65
2.– Les organismes subventionnés	66
a) <i>Les organismes et leurs missions</i>	66
b) <i>Les moyens</i>	68
D.– LA GESTION DES CRÉDITS DU PLAN EN 2001 ET EN 2002	69
II.– L'ACTION DU COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN	69
EXAMEN EN COMMISSION	72

INTRODUCTION

Le présent rapport concerne cinq fascicules budgétaires (« bleus ») distincts portant sur :

- le Conseil économique et social (totalité du fascicule) ;
- le budget annexe des Journaux officiels (totalité du fascicule) ;
- les Services généraux du Premier ministre (partie du fascicule) ;
- le Plan (totalité du fascicule) ;
- les comptes spéciaux du Trésor (partie du fascicule).

Leur point commun réside dans le fait que les crédits relèvent de l'autorité du Premier ministre. Un autre fascicule relève aussi des services du Premier ministre : celui du Secrétariat général de la défense nationale. Il fait cependant l'objet d'un rapport spécial particulier de notre collègue Bernard Carayon.

Globalement, les crédits qui sont analysés dans le présent rapport s'élèvent à 1,4 milliard d'euros, soit plus que ceux du ministère de l'écologie et du développement durable (768,16 millions d'euros), et les effectifs à plus de 3.245 personnes (ministère de l'écologie : 3.476 emplois budgétaires).

TABLEAU RÉCAPITULATIF : CRÉDITS ET EFFECTIFS

(en millions d'euros)

	Budget voté 2001	Budget voté 2002	Projet de loi de finances pour 2003	Effectifs
I.- Conseil économique et social	31,25	31,79	32,13	303 membres et 171 agents
II.- Journaux officiels :				1.020
Dépenses	150,28	156,87	167,34	
Recettes	193,49	169,84	194,27	
Excédent d'exploitation	+ 42,55	+ 12,97	+ 26,92	
Reversement au Trésor	42,53	12,97	25,14	
III.- Services généraux :	1.065,76	1.164	1.143	1.546 (1)
dont :				
- Fonds spéciaux	60,03	37,47	37,47	
- Crédits délocalisation	-	-	-	
- Documentation française	13,29	13,08	13,77	303
IV.- Recettes du compte de commerce de la Documentation française	19,81	18,3	17,2	
V.- Plan	25,91	26,68	24,81	205 (2)
Total	1.335,54	1.410,61	1.411,41	3.245

(1) hors Conseil supérieur de l'audiovisuel.

(2) hors organismes subventionnés.

Source : documentation budgétaire.

PRÉSENTATION GÉNÉRALE

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Les crédits demandés pour 2003 sont **en augmentation de 1,06 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2002, atteignant **32,13 millions d'euros**, dont 19,97 millions d'euros pour les indemnités des membres du Conseil et les pensions, et 8,22 millions d'euros pour les dépenses de personnel. Les crédits de fonctionnement augmenteraient de 1,4 %.

JOURNAUX OFFICIELS

Le projet de budget annexe, d'un montant de **195,86 millions d'euros**, augmenterait de 15,3 % par rapport à 2002. La hausse des dépenses d'exploitation devrait être de 14,3 %, dégagant un excédent de 26,92 millions d'euros qui permettrait de reverser 25,14 millions d'euros au Trésor, reversement deux fois supérieur à celui prévu l'an dernier.

SERVICES GÉNÉRAUX DU PREMIER MINISTRE

Les crédits demandés pour 2003 s'élèvent à **1.143,12 millions d'euros, en baisse de 1,84 %** par rapport au budget voté pour 2002. Si l'on exclut les crédits du Conseil supérieur de l'audiovisuel (36 millions d'euros), 1.107,12 millions d'euros font l'objet du présent rapport. Les crédits du chapitre des fonds spéciaux serait maintenus au même niveau que l'an dernier (37,47 millions d'euros).

PLAN

Les crédits demandés au titre du Plan pour 2003 s'élèvent à **24,81 millions d'euros**, en baisse de 6,9 % par rapport au budget voté pour 2002.

CHAPITRE PREMIER

LE CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

I.- LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2003

La loi de finances pour 2001 avait enregistré une progression significative des moyens de fonctionnement du Conseil économique et social (+ 8,7 %). Le budget pour 2002 avait stabilisé les crédits. Le projet de loi de finances pour 2003 présente des crédits qui atteignent au total **32,13 millions d'euros** et qui, quel que soit le chapitre budgétaire, sont en augmentation :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DEMANDÉS

(en millions d'euros)

Chapitres	Budget voté 2000	Budget voté 2001	Budget voté 2002	Projet de loi de finances 2003	2003/2002 (en %)
31-01 – Indemnités membres du Conseil	19,17	19,5	19,89	19,97	+ 0,4
31-11 – Dépenses personnel	7,34	7,86	8,08	8,22	+ 1,7
34-01 – Dépenses matériel	1,72	3,06	2,94	2,98	+ 1,3
Total titre III	28,23	30,42	30,92	31,18	+ 0,8
57-01 – Équipement administratif	0,66	0,82	0,87	0,95	+ 9,1
Total titre V	0,66	0,82	0,87	0,95	+ 9,1
Total général	28,89	31,25	31,79	32,13	+ 1,06

Source : Documentation budgétaire.

A.- LES CREDITS DE FONCTIONNEMENT

Par rapport à l'exercice précédent, la progression des crédits alloués aux dépenses ordinaires pour 2003 reste modeste : + 0,8 %.

- Les crédits du chapitre **31-01** – Indemnités des membres du Conseil économique et social – représenteraient en 2003 près de 62 % des dépenses du Conseil économique et social. Ils ont deux objets : les indemnités de fonctions et la subvention au régime spécial de retraite des anciens membres du Conseil.

Le projet de loi de finances prévoit, après leur augmentation, de plus de 6 % en 2000, de 1,7 % en 2001, de 2% en 2002, un montant de 19,97 millions d'euros, soit une stabilisation.

Les propositions de crédits sont liées à la revalorisation du point Fonction publique pour 2003 qui s'applique aux membres du Conseil.

Les crédits financent les indemnités des 303 membres du Conseil (231 conseillers et 72 membres de section ⁽¹⁾).

⁽¹⁾ Les membres des sections sont nommés pour deux ans par le Gouvernement. Ils ont un rôle d'experts auprès des diverses sections qui les accueillent.

Le chapitre demeure alourdi par les crédits destinés à honorer les pensions des anciens membres dont l'effectif a augmenté en septembre 1999, du fait du renouvellement du mandat des conseillers ⁽²⁾.

Les pensions sont en effet prises en charge par la Caisse de pensions des anciens membres du Conseil économique et social qui reçoit, en sus des cotisations des membres, une contribution inscrite au budget du Conseil, répartie entre une « part patronale » égale à deux fois les cotisations des membres et une subvention d'équilibre. En outre, elle perçoit les revenus d'un portefeuille placé auprès de la Caisse des dépôts et consignations.

Le coût des pensions des anciens membres du Conseil a atteint 8,38 millions d'euros en 2001. La subvention d'équilibre, versée à la Caisse de pensions par le Conseil et inscrite sur le chapitre 31-01, s'est élevée, pour le même exercice, à 3,47 millions d'euros. Enfin, les revenus du portefeuille ont représenté, également en 2001, 1,65 million d'euros. Au 30 juin 2002, l'actif de ce portefeuille est évalué à 28,46 millions d'euros.

Au 1^{er} juillet 2002, le Conseil versait 722 pensions. Le montant mensuel moyen des pensions viagères normales s'élevait à 1.096 euros.

En 2003, le coût des pensions devrait atteindre 8,8 millions d'euros.

- Les crédits du chapitre **31-11** – Dépenses de personnel – augmenteraient de 1,7 %. La dotation demandée s'élève à 8,22 millions d'euros.

Au 1^{er} juillet 2002, le Conseil disposait de 149 fonctionnaires (145 en 1962, 146 en 2000), dont 32 de catégorie A, auxquels s'ajoutaient 22 agents non titulaires qui participent, pour la plupart majoritairement à temps partiel, aux activités du service de la séance.

Aucune mesure nouvelle relative aux emplois n'est proposée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2003. L'évolution des crédits est simplement liée à celle du point Fonction publique et à un repyramidage.

- Enfin, les crédits du chapitre **34-01** – Dépenses de matériel – sont destinés à faire face aux dépenses de fonctionnement courant du Conseil (dépenses liés aux locaux, formation, documentation, communication et informatique). Ces crédits, après la forte augmentation de 2001, la baisse de 2002, augmenteraient de 1,4 %, pour atteindre 2,98 millions d'euros. Ils sont consacrés aux équipements informatiques et de reproduction des documents de l'assemblée, à la politique de communication du Conseil économique et social ainsi qu'à son action internationale.

⁽²⁾ La durée du mandat de conseiller économique et social est de cinq ans. Le renouvellement intervient normalement au mois de septembre de l'année du terme. Seuls les membres du Conseil acquièrent des droits à pension.

B.- LES TRAVAUX ET LES CREDITS D'EQUIPEMENT

Le Conseil économique et social poursuit l'exécution de son programme de rénovation et d'entretien des locaux du Palais d'Iéna, restructuré de 1992 à 1995.

Après deux années de stabilisation des crédits, il est proposé une augmentation substantielle de 9,1 %, le projet de loi de finances pour 2003 prévoyant 0,95 millions d'euros. L'essentiel serait consacré à la réalisation d'une nouvelle structure métallique et verrière, avec remise aux normes des vitrages, et à une redistribution plus rationnelle des salles.

C.- L'EXECUTION DU BUDGET EN 2001 ET 2002

Aucun mouvement de crédits n'est intervenu au cours de la gestion 2001 et au cours du premier semestre de 2002. Le Conseil économique et social n'a subi aucune mesure de gel de crédits, appelé pudiquement « régulation budgétaire », en août dernier.

En 2001, l'exécution du budget se présentait ainsi :

EXECUTION DU BUDGET EN 2001

(en crédits de paiement et en millions d'euros)

Chapitres	Lois de finances et virements	Charges nettes	Crédits sans emploi
31-01 – Indemnités des membres du Conseil	19,15	19,48	0,01
31-11 – Dépenses de personnel	7,86	7,85	0,007
34-01 – Matériel	3,06	3,05	0,003
57-01 – Équipement administratif compte tenu des crédits reportés	0,55	0,5	0,05

Source : Conseil économique et social.

L'exécution des dépenses ordinaires du budget 2001 s'est soldée par une consommation de crédits inférieure de 28.588 euros aux crédits budgétaires.

Pour les dépenses en capital, les crédits non consommés en clôture d'exercice s'élevaient à 55.835 euros sur une dotation disponible en cours d'exercice supérieure à 0,55 million d'euros. Ils ont été reportés sur l'exercice 2001 et devraient être consommés durant cet exercice.

II.- L'ACTIVITÉ DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Rappelons que le Conseil économique et social, qui fait l'objet du titre XI de la Constitution, donne un avis sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret ainsi que sur les propositions de loi qui lui sont soumis, sur tout problème de caractère économique et social sur saisine du Gouvernement, et sur tout plan ou tout projet de loi de programme « à caractère économique ou social » (articles 69 et 70 de la Constitution).

Dans une intéressante « *contribution au débat sur la représentation institutionnelle* », adoptée par son Bureau, le 14 mai 2002, le Conseil a présenté quelques réflexions sur son rôle, sa représentativité et la notion de société civile, le Conseil représentant une part essentielle des organisations de la société civile et constituant, au-delà de l'expertise, un relais entre la puissance publique et les catégories qu'il représente. Votre Rapporteur spécial souscrit à bon nombre d'analyses, mais note que la question de la composition de l'institution, qui fait, de temps à autre, l'objet de propositions de loi organique, et qu'il conviendrait assurément de revoir, demeure particulièrement délicate lorsqu'il s'agit de préciser les choses. Rappelons que la composition du Conseil est restée identique pendant 25 ans, jusqu'en 1984, et que depuis cette date, soit près de 20 ans, elle n'a pas été modifiée.

A.- LA MESURE STATISTIQUE DE L'ACTIVITE DU CONSEIL

L'activité du Conseil économique et social est retracée dans les tableaux suivants :

INDICATEURS D'ACTIVITÉ DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL (1996-2001)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002 1 ^{er} semestre
Avis et études	22	22	21	19	25	11
dont avis sur saisine du Gouvernement (article 70 de la Constitution)	3	5	4	4	6	3
Interventions ministérielles devant le Conseil	10	15	10	7	14	6

Source : *Conseil économique et social*.

Votre Rapporteur spécial espère que le nouveau gouvernement, dont les déclarations, comme ses saisines sur l'harmonisation des salaires minimum, la dimension sociale de la construction européenne ou l'attractivité du territoire, sont de bonne augure à cet égard, fera autant appel au Conseil que le précédent. Il rappelle d'ailleurs que, lors de sa venue devant le Conseil, en janvier 2002, M. Lionel Jospin avait souligné la qualité des travaux de l'institution et souhaité que celle-ci serve d'exemple pour la création d'un conseil économique et social au sein de l'Organisation des Nations-Unies.

Afin d'être complet sur les activités du Conseil, votre Rapporteur spécial rappellera que le Conseil économique et social est représenté au sein de quelque 54 organismes.

Le Conseil contribue par ailleurs à faire vivre le réseau des assemblées consultatives créé à la fin 1999, en partenariat avec les conseils économiques et sociaux régionaux.

B.- LES ACTIONS DE COMMUNICATION

Elles sont l'élément central du programme du Président, réélu cette année, M. Jacques Dermagne. Un service de la communication et de la presse a d'ailleurs été créé en 2001 pour mettre en œuvre les actions de communication du Conseil.

Pour mieux faire connaître ses travaux, le Conseil a renforcé son action de communication. En 1997, le Conseil et la Direction des Journaux officiels ont signé une convention, relative à la « *reproduction et la diffusion des rapports et avis du Conseil économique et social* ». Ces « *Avis et rapports du Conseil économique et social* » sont diffusés à tous les abonnés des journaux officiels, vendus par les *Journaux officiels*, distribués aux visiteurs intéressés, et systématiquement adressés à la presse, laquelle est destinataire, par ailleurs, de communiqués. Chaque rapport est diffusé en moyenne à 2.000 exemplaires.

Dans la collection des avis et rapports, figure le *Rapport annuel*. Celui-ci est largement diffusé (3.000 exemplaires), auprès des plus hautes autorités de l'État, des visiteurs, notamment étrangers, et des abonnés à la collection des *Avis et rapports* du Journal officiel.

Le Conseil a, en outre, mis en place un « *Bulletin d'Iéna, agenda du Conseil économique et social* » (500 exemplaires) et des « *Notes d'Iéna, informations du Conseil économique et social* » (entre 500 et 1.000 exemplaires) destinés en priorité à la presse.

Ces moyens d'information classiques, quoique modernisés, sont complétés, afin de toucher d'autres publics, par le service minitel et surtout internet.

Depuis mai 1997, le Conseil économique et social a, en effet, ouvert un service minitel « *3615 CES* » sur lequel figurent les principaux éléments d'information relatifs au rôle, à la composition et aux activités du Conseil économique et social, notamment le programme des réunions hebdomadaires des sections ainsi que celui des assemblées plénières.

Le service minitel demeure mais sa fréquentation est naturellement en baisse compte tenu du développement du site internet (« *www.ces.fr* ») qui fournit le même type d'informations.

Ce site internet du Conseil a été ouvert le 12 juin 1999. Il donne accès à des rubriques consacrées aux séances, à l'agenda de la présidence, aux travaux des sections et aux rapports des douze derniers mois. 5,2 millions d'accès ont été constatés en 2001, soit une augmentation de 85 % par rapport à 2000.

Le Conseil organise également des colloques autour de ses travaux, des séminaires et des manifestations telles que les « *Forums d'Iéna* » ou la « *Biennale du futur* ».

La plupart des opérations de communication du Conseil sont prises en charge par les moyens en personnel et en crédits dont il dispose, l'essentiel étant

consacré à la publication de la lettre d'information, ainsi qu'au site internet. En revanche, le financement des forums et de certaines publications repose sur l'appel à des partenaires extérieurs.

C.– LES ACTIVITES INTERNATIONALES DU CONSEIL

Au cours des dernières années, le Conseil économique et social s'est ouvert sur l'extérieur en renforçant son action internationale et ses liens avec la soixantaine de conseils économiques et sociaux et institutions similaires⁽³⁾. Plus de trente d'entre eux sont réunis au sein de l'« Association internationale des conseils économiques et sociaux et institutions similaires ». Il s'agit d'une organisation internationale disposant d'une personnalité juridique propre dont le secrétariat exécutif est assuré par la France. Son but est d'accélérer, à travers le monde, la création d'assemblées consultatives représentatives de la société civile, et d'en organiser la coordination. Depuis son lancement en juillet 1999, les relations entre conseils économiques et sociaux se sont nettement renforcées.

En outre, le Conseil a poursuivi sa politique de coopération avec l'étranger, notamment en direction de l'Afrique noire, à travers l'Union africaine des conseils économiques et sociaux d'Afrique et de la Chine. Il porte également son concours à la création de nouveaux conseils économiques et sociaux, et a noué des relations très étroites avec les pays de l'Est européen, ainsi qu'avec les conseils économiques et sociaux du pourtour méditerranéen (sommet annuel depuis 1995).

Ces actions, qui, à l'heure de la mondialisation, ne peuvent que s'intensifier, ont conduit à la création d'un service des relations internationales afin d'organiser et de suivre les sessions de formation demandées par les conseils étrangers, notamment africains, au Palais d'Iéna, de préparer et d'exploiter la participation du Conseil français à l'Euroméditerranée, et à l'Association internationale.

Le Conseil a créé une délégation⁽⁴⁾ pour l'Union européenne le 15 février 2001, reconnaissant ainsi l'importance et la spécificité de la construction communautaire. Elle est chargée de préparer la contribution du Conseil au débat sur l'avenir de l'Union européenne.

⁽³⁾ Ils n'étaient qu'une dizaine, il y a vingt ans.

⁽⁴⁾ Le 8 mars 2000, le Conseil avait déjà créé une autre délégation. Chargée des droits des femmes et de l'égalité des chances entre hommes et femmes, elle a l'intention de collaborer étroitement avec les délégations parlementaires consacrées aux mêmes thèmes.

CHAPITRE II

LES JOURNAUX OFFICIELS

I.- LE BUDGET ANNEXE DES JOURNAUX OFFICIELS

Les Journaux officiels, créés en 1869, sont dotés depuis 1979 d'un budget annexe.

L'article 20 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 dispose que « *Les opérations financières de services de l'État que la loi n'a pas dotés de la personnalité morale et dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu au paiement de prix, peuvent faire l'objet de budget annexe* ». L'activité des Journaux officiels répond pleinement à cette définition. Le présent projet de loi de finances (articles 40 et 41) propose donc de fixer le montant des services votés du budget annexe à **149,58 millions d'euros** et propose des mesures nouvelles au titre des crédits de paiements s'élevant à **46,28 millions d'euros**.

L'article 18 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, qui entrera en vigueur le 1er janvier 2005, a conservé les budgets annexes, mais avec une définition plus resserrée : « *Des budgets annexes peuvent retracer, dans les conditions prévues par une loi de finances, 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 au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services.* »

Les annonces des Journaux officiels font plutôt l'objet de redevances pour services rendus. Les publications sont, en revanche, « vendues » contre des prix et justifieraient donc une transformation du budget annexe en compte de commerce, compte tenu de la définition qui en est donnée à l'article 22 de la loi organique, d'autant que le nouveau statut des budgets annexes limite l'affectation des excédents par rapport aux prévisions au seul amortissement de la dette.

Afin d'examiner si un changement de cadre budgétaire s'impose d'ici 2005, un groupe de travail vient d'être mis en place au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Il n'est pas douteux que le futur statut budgétaire des Journaux officiels dépendra de l'évolution du statut juridique de la société chargée de la fabrication des publications. En effet, les Journaux officiels constituent une direction rattachée au Secrétariat général du Gouvernement, et comprennent deux structures distinctes :

- **la Direction des Journaux officiels**, bien qu'elle n'ait jamais été organisée juridiquement, est chargée de l'organisation générale de la production, du recueil, de la préparation et de l'organisation de la publication des textes, puis, en sortie de rotative, des opérations de brochage et d'expédition ; elle doit également assurer la maintenance des matériels de production, la diffusion et la commercialisation des informations publiées ; depuis 1993, elle est également chargée d'une mission d'organisation du service public des bases de données juridiques ;

- **la Société anonyme à capital variable de composition et d'impression des Journaux officiels (SACI-JO)**, créée en 1881 à laquelle incombent les tâches de production, d'impression et de correction, ces services n'étant pas exécutés en régie. Si la Direction fournit les locaux et le matériel, la société veille à la bonne utilisation des moyens de production.

Les rapports entre la Direction des Journaux officiels et la SACI-JO, société de forme coopérative ⁽⁵⁾, sont régis par une convention signée par les deux parties en mai 1997 et non modifiée depuis. La SACI-JO loue ses services à la Direction des Journaux officiels.

L'avenir de la convention demeure encore incertain à la suite du rapport d'audit remis au secrétaire général du Gouvernement, au printemps 2001, par Mme Catherine Bergeal, maître des requêtes au Conseil d'État.

Rappelons qu'en 1995, l'inspection des finances s'était déjà interrogée sur la compatibilité avec le droit communautaire du maintien du privilège d'imprimerie des Journaux officiels, alors qu'il venait d'être mis fin à celui de l'Imprimerie nationale, transformée en société anonyme. En avril 1998, la Cour des comptes avait formulé des observations similaires. Le rapport de 2001 a repris la question, au regard du droit européen, qui a au demeurant évolué. Il y est estimé que la Direction des Journaux officiels est, aux yeux du droit communautaire, une entreprise publique, soumise à l'article 82 du Traité instituant la Communauté européenne interdisant l'abus de position dominante, et un pouvoir adjudicateur au sens de la directive Travaux, fournitures et services. En droit interne, les relations entre la direction et la société sont, selon l'auteur du rapport, soumises au code des marchés publics à raison de son objet et de l'indépendance de la SACI. Dans cette perspective, la convention paraît, toujours selon Mme Catherine Bergeal, sans valeur juridique et la transformation de la Direction des Journaux officiels en établissement public à caractère industriel et commercial ou en société de droit privé doit être envisagée.

La mission de réflexion associant des représentants du personnel ultérieurement mise en place afin d'étudier les différentes solutions institutionnelles n'a pas abouti. En effet, dans ce cadre, des conseils juridiques des représentants du personnel ont contesté l'analyse de Mme Bergeal.

Dans ce contexte, votre Rapporteur spécial souhaite que le débat budgétaire soit l'occasion pour le nouveau Gouvernement de présenter ses propres conclusions.

⁽⁵⁾ Société à forme coopérative, son capital – divisé en 400 actions de 800 francs – est détenu par les ouvriers, et réparti à raison d'une action par sociétaire. Ses dirigeants sont élus et son objet n'est pas de faire des bénéfices. Mais ses statuts de 1998 ne correspondent pas exactement à celui des sociétés coopératives.

II.- L'ACTIVITÉ DES JOURNAUX OFFICIELS

Les Journaux officiels non seulement publient les normes nationales dont la publication détermine leur entrée en vigueur et leur opposabilité au citoyen (lois, décrets, traités) mais interviennent aussi dans le secteur concurrencé (codes, brochures, textes d'intérêt général) et travaillent pour le compte d'autres administrations et à leur demande (bulletins ministériels officiels). Ils participent en outre à la diffusion de données juridiques.

A.- L'ACTIVITÉ EN 2001 ET 2002

1.- Les supports « papier »

La Direction des Journaux officiels publie et diffuse plus de 40 éditions périodiques papier. Son catalogue d'ouvrages est fort de 700 titres, et s'enrichit chaque année. Les principales éditions sont :

- le *Journal officiel Lois et Décrets* ;
- le *Journal officiel des débats parlementaires* ;
- le *Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales*, publiant, en application des textes sur le Registre du commerce et des sociétés, les annonces légales rythmant la vie d'une entreprise ;
- le *Bulletin des annonces légales obligatoires*, publiant, en particulier, les annonces liées à des opérations financières ;
- le *Bulletin officiel des annonces des marchés publics* qui publie l'ensemble des avis d'appel public à la concurrence de l'État, des collectivités locales, des établissements publics, ainsi que les avis d'attribution de ces marchés.

En 2001, le nombre de pages publiées a continué d'augmenter (413.000 contre 402.000 en 2000). Mais en raison de la diminution des abonnements (- 6,4 %), et donc du nombre d'exemplaires diffusés, le nombre de pages imprimées a diminué passant de 3,97 millions à 3,62 millions. On note par ailleurs que la Direction s'est fixé pour objectif de réduire le rapport entre tonnes de papier et nombres de pages imprimées. Il atteint désormais 2.367 en 2001, contre 2.327 en 2000, l'objectif étant d'atteindre 2.300 en 2004.

Depuis la mise en ligne des annonces au *Bulletin officiel des annonces des marchés publics*, qui représente près de 20 % du nombre des abonnements, en janvier 2001, l'édition papier des annonces de marchés a perdu le quart de ses abonnés.

L'évolution générale est principalement due à celle de l'édition électronique et au développement du site internet des Journaux officiels, comme celui des sites des assemblées parlementaires, qui diffusent les débats beaucoup plus rapidement que le Journal officiel, ou ceux des ministères.

2.- L'édition électronique et le site internet

L'activité traditionnelle des Journaux officiels est évidemment bouleversée par l'édition électronique et internet. Depuis 1995, les éditions du *Lois et Décrets* sont diffusées sur cédérom et le site internet, « *www.journal-officiel.gouv.fr* », permet au public d'accéder gratuitement au *Lois et Décrets* et au catalogue depuis 1997, au *Bulletin officiel des annonces des marchés publics* depuis 1999 et au *Journal officiel Associations* et au *Bulletin des annonces légales obligatoires* depuis 2001, alors que la saisie des annonces de marchés publics est possible sur le site depuis 2000.

Les ventes de produits cédérom, stimulées par le lancement de la collection « *50 ans de JO* », en 1998, se sont naturellement émoussées, cette collection étant arrivée à maturité. D'une manière générale, les cédéroms sont d'ailleurs d'autant moins demandés que la fréquentation du site a continué d'augmenter dans des proportions considérables. En 2001, elle a, en effet, progressé de 60 %, pour atteindre 2,7 millions de consultations. C'est la fréquentation de la rubrique des annonces des marchés publics qui a crû dans les proportions les plus importantes.

Cette progression très rapide des consultations du site internet explique la baisse de 25 % de la facturation des produits Minitel (508.000 consultations en 2001 contre 635.000 en 2000), et la régression des abonnements papier (193.000). Les tendances constatées par le passé se poursuivent par conséquent. D'ailleurs, en 2002, le mouvement est le même, quoique le changement de méthode de comptage des visites gêne les comparaisons : en moyenne, un visiteur unique accomplit 1,36 consultation du site dans la même journée et 1,7 millions de consultations auraient été effectuées durant les six premiers mois de cette année. Les abonnements ont quant à eux continué leur baisse au rythme annuel de 4,4 %.

Seule la vente d'ouvrages ne pâtit pas de l'évolution puisque 639.000 exemplaires ont été vendus en 2001 contre 622.000 en 2000.

B.- LES PRINCIPALES ORIENTATIONS POUR 2002 ET 2003

La Direction des Journaux officiels souhaite développer les nouveaux supports de diffusion, et répondre aux nouvelles demandes de la clientèle, notamment par l'amélioration du service public de consultation des annonces légales.

Les ventes de cédéroms pourraient être relancées par le lancement d'une collection intitulée : « *Un siècle de JO* » prolongeant la série actuellement disponible.

Mais surtout le service public de consultation du site internet des Journaux officiels devrait être développé, conformément aux perspectives tracées en 2000.

En effet, à la suite du Comité interministériel pour la réforme de l'État du 12 octobre 2000, il avait été décidé de constituer, à partir de 2002, un service public

de l'accès au droit ayant pour objet la diffusion gratuite de données juridiques sur internet. Ce service impliquait en fait un net élargissement du site *legifrance*, où l'on ne trouvait, à l'époque, que les codes et quelques lois en libre accès, alors que le champ de *jurifrance*, plus vaste et plus professionnalisé, d'accès payant, constitué par ORT, société anonyme concessionnaire exclusif, et qui présentait des moteurs de recherches plus complexes, devait être laissé au secteur privé.

La convention, signée pour sept ans, entre ORT et le Secrétariat général du Gouvernement, le 11 février 1998, dans le respect du cadre défini par le décret du 31 mai 1996, devait alors être résiliée, après négociation et éventuellement indemnisation, dans la mesure où la convention prévoit la possibilité de dénonciation en cas de changement d'actionnaire majoritaire d'ORT, où ORT avait été racheté par Reuters en mars 2000, et où le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999, avait affirmé l'existence d'un « *objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi* ».

Dans cette perspective, dès le début 2001, la fonction portail du site *legifrance* a été enrichie et son contenu a été élargi. Le décret n° 96-481 du 31 mai 1996 relatif au service public des bases de données, cadre de la concession décrite plus haut, a été ensuite logiquement abrogé et remplacé par un décret n° 2002-1064 du 7 août 2002 relatif au service public de la diffusion du droit par l'internet. Celui-ci prévoit désormais la diffusion directe du droit auprès des citoyens, mais aussi l'existence d'un régime de licences permettant l'accès aux données juridiques détenues par l'État au seul coût de leur mise à disposition aux fins de leur enrichissement par les professionnels de l'information juridique.

La Commission supérieure de codification – il faut s'en féliciter – a été chargée de garantir la qualité de l'actualisation des documents.

Le site, directement accessible ou aisément obtenu *via* le site portail de l'administration française organisé par la Documentation française – « *Service-Public* » –, présente donc aujourd'hui, après son inauguration le 16 septembre dernier, l'essentiel du droit français, y compris les conventions collectives, à jour. Les publications officielles y figurent bien évidemment, comme la jurisprudence nationale et européenne.

Parallèlement à la refonte du site, comme prévu, le site *jurifrance* a été clos, le 16 septembre dernier, ses fonctionnalités étant désormais assurées par *legifrance*.

Votre Rapporteur spécial se félicite de cet aboutissement de la politique de démocratisation de l'accès au droit initiée par le Gouvernement de M. Lionel Jospin.

Il constate d'ailleurs que le succès est au rendez-vous puisque la fréquentation de *legifrance* a triplé entre janvier 2000 et juin 2002, la fréquentation se stabilisant depuis à quelque 900.000 sessions de consultations par mois.

III.- L'ÉVOLUTION DES RECETTES

A.- LES RÉSULTATS DE GESTION 2000 ET 2001

L'évolution des recettes, ces dernières années, se présente ainsi :

RECETTES DES JOURNAUX OFFICIELS : PREVISIONS ET REALISATIONS

(en millions d'euros)

	Budgets votés	Recettes réelles	Progression <i>(en valeur)</i>	Progression <i>(en %)</i>
1992	110,98	115,25	+ 4,7	+ 3,8
1993	115,86	118,76	+ 2,9	+ 2,5
1994	119,98	123,79	+ 3,81	+ 3,2
1995	120,43	131,26	+ 10,83	+ 9
1996	131,11	140,10	+ 8,99	+ 6,8
1997	138,12	155,96	+ 17,84	+ 6,4
1998	147,88	167,98	+ 20,1	+ 7,7
1999	164,64	189,49	+ 24,85	+ 14,6
2000	186,29	193,46	+ 7,17	+ 3,8
2001	193,46	190,96	-2,5	- 1,29
2002	169,84	-	-	-

(*) recettes réelles constatées au 30 juin 2000.

Source : Direction des Journaux officiels.

On relève qu'en 2001, les recettes réelles ont été, pour la première fois depuis de nombreuses années, inférieures aux prévisions et même aux recettes réalisées en 2000.

Traditionnellement, une grande prudence préside à l'établissement des estimations de recettes, en raison des modifications du contexte réglementaire et économique susceptibles d'intervenir à tout moment et d'affecter sensiblement le niveau des recettes de la Direction des Journaux officiels. Les recettes sont alors nettement supérieures aux prévisions. Le phénomène nouveau constaté en 2001 est dû, selon celle-ci, à la modification de tarifs d'annonces économiques. Pour la première fois, les recettes d'annonces ont cessé de progresser et ont même reculé. L'instauration de la gratuité des insertions au *Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales* des annonces portant immatriculation des entreprises nouvelles (décret n° 2000-587 du 29 juin 2000) et le relèvement des seuils de publication obligatoire des annonces de marchés publics, intervenu avec l'entrée en vigueur du nouveau code des marchés publics, expliquent notamment l'évolution.

Les prévisions 2002 ont tenu compte de ces données, et ont été établies à la baisse, mais les réalisations sur les six premiers mois de cette année sont cependant meilleures que prévues puisqu'elles représentent, au 30 juin 2002, 55% des prévisions.

S'agissant des **annonces légales**, l'évolution se présente de la manière suivante :

RECETTES EFFECTIVES DES ANNONCES LÉGALES

(en million d'euros)

	1998	1999	2000	2001	Budget voté 2002	2002/2001 (en %)
Bulletin des annonces légales obligatoires	15,7	18,2	19,6	22,5	22,8	+ 1,3
Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales	74,6	75,4	71,4	67,6	53,3	- 21,15
Associations	3,1	3,0	3,1	3,4	3,2	- 5,8
Journal officiel	0,4	0,3	0,3	0,07	0,04	- 42,8
Bulletin officiel des annonces des marchés publics	45,6	58,3	67,2	63,1	67,07	+ 6,2
Total	139,4	155,2	161,6	157,06	146,81	- 6,5

Source : Direction des Journaux officiels.

On relève qu'en 2001, les recettes d'annonces de marchés ont nettement décliné, ce qui a pesé sur l'ensemble des recettes puisque les annonces publiées au *Bulletin officiel des annonces des marchés public* représentaient alors 40 % des recettes d'annonces.

Les recettes provenant des **ventes d'ouvrages et de périodiques au numéro** ont augmenté, en 2001, de 1,15 %. La progression résulte d'une augmentation des ventes de codes et de textes législatifs, une stagnation des ventes de conventions collectives et d'une baisse des ventes des rapports, après avoir fortement augmenté en 1999 ont régressé tant en quantités vendues (- 1,7 %) qu'en chiffre d'affaires (- 5,1 %).

Le chiffre d'affaires des **cédéroms** a baissé de 41 %, compte tenu de la concurrence d'internet décrite plus haut.

Les recettes tirées des **services télématiques** assurés par la Direction des Journaux officiels ont continué de diminuer, l'activité du Minitel déclinant.

Il convient cependant de noter que le site internet n'a pas eu que des conséquences négatives sur le chiffre d'affaires, puisqu'il a permis de développer le nombre de commandes en ligne.

B.- LES PRÉVISIONS POUR 2003

LES PRÉVISIONS DE RECETTES D'EXPLOITATION DES JOURNAUX OFFICIELS (en millions d'euros)

	Budget voté 2001	Budget réalisé 2001	Budget voté 2002	Prévisions 2003
Ventes au numéro	6,10	5,27	5,33	5,3
Abonnements	6,86	5,55	6,09	7,4
Annonces légales	168,15	157,06	146,81	166,56
Travaux	2,74	2,34	2,28	2,28
Autres produits d'activités annexes (bases de données, ventes de copies...)	0,76	1,94	0,76	2,5
Frais de port facturés	6,86	8,11	7,17	8,7
Divers	0,46	6,63	0,49	0,62
Produits exceptionnels	0,91	3,56	0,91	0,91
Total	192,85	190,46	169,84	194,27

Source : Direction des Journaux officiels

Le montant des recettes a été estimé à 194,27 millions d'euros, soit + 14,4 % par rapport au montant figurant dans la loi de finances pour 2002, 7 % par rapport au réel estimé de 2002, et + 2 % par rapport au montant effectivement réalisé en 2001.

S'agissant des **recettes d'annonces légales**, qui représentent près de 82,4 % des recettes en 2001, le facteur le plus important qui pèsera en 2003 sur l'évolution des recettes sera, selon la Direction des Journaux officiels, la compensation des exonérations d'annonces consenties les années précédentes (créations d'entreprises, naturalisations, relèvement du seuil de parution au *Bulletin officiel des annonces des marchés publics* ⁽⁶⁾). Une augmentation de 2 % des tarifs d'annonces et des abonnements est prévue. Les recettes d'annonces pourraient alors augmenter de 13,4 %.

S'agissant des **recettes d'abonnement**, en augmentation de 21,2 %, la politique de relèvement progressif de la prise en charge par les abonnés des coûts d'acheminement des périodiques, la suite de la suppression de la franchise postale dont bénéficiaient les publications des Journaux officiels avant 1996, devrait être poursuivie, la Poste prévoyant, pour sa part, une forte augmentation de ses tarifs pour les publications des Journaux officiels.

IV.- L'ÉVOLUTION DES CHARGES

A.- LES DÉPENSES EN 2001 ET 2002

En 2001, les **dépenses d'exploitation**, évaluées à 192,84 millions d'euros, ont atteint, en fait, 191,14 millions d'euros. Hors excédent d'exploitation, elles ont globalement progressé de 16,52 %. Les dépenses de personnel ⁽⁷⁾ ont contribué à cette hausse avec une augmentation globale de 2,2 %.

⁽⁶⁾ Le seuil de publication obligatoire au *Bulletin officiel* était fixé à 900.000 francs TTC (137.204,12 euros) pour tous les marchés. Il est passé à 1,020 million de francs TTC (0,16 million d'euros) pour les marchés de l'État et à 1,312 million de francs (0,20 million d'euros) pour les marchés des collectivités locales.

⁽⁷⁾ Le total des salaires, traitements, primes et indemnités, prestations et cotisations sociales et des dépenses liées aux œuvres sociales représente près de 20 % des dépenses d'exploitation.

Les dépenses du poste « papier », de moins en moins sensible, après avoir augmenté régulièrement depuis 1998, ont, pour leur part, reculé de 17 %.

En 2002, la progression réelle des dépenses d'exploitation a été de 5,5 % au premier semestre. La hausse sur l'ensemble de l'année devrait être due à celle du poste « papier » malgré la baisse de la consommation par rapport à 2001 (- 3,5%).

S'agissant des **dépenses d'investissement**, elles ont atteint 52,2 millions d'euros en 2001, soit un niveau nettement supérieur au budget voté (48,93 millions d'euros) mais si l'on exclut l'excédent reversé au Trésor qui y est comptabilisé, on constate une baisse des acquisitions d'immobilisation et des dépenses d'immobilisations informatiques. Les dépenses d'investissement ont alors diminué de 3,2 %. En 2001 et 2002 les ratios investissements sur recettes sont même descendus à des taux extrêmement bas de 1 %, puis de 0,9 %, alors que le bâtiment de la rue Desaix, les équipements de production, et les outils informatiques méritent des modernisations.

B.- LES PRÉVISIONS POUR 2003

Le projet de budget annexe pour 2003 prévoit des **dépenses** brutes de **fonctionnement** de 194,27 millions d'euros, en augmentation de 14,3 % par rapport au budget voté 2002. La prévision est fondée sur une hausse des frais d'affranchissement (coût supplémentaire : 5,8 millions d'euros).

En ce qui concerne les **opérations en capital**, le budget de 2003 prévoit 8,63 millions d'euros pour les acquisitions d'immobilisations, contre 1,52 millions d'euros en 2002. Les crédits devraient être principalement consacrés à des travaux de protection des inondations, de mise aux normes et de réorganisation de locaux, au renouvellement de machines et à l'informatique, secteur essentiel au développement du service public d'accès au droit et pour lequel il est prévu 4 millions d'euros.

V.- L'ÉQUILIBRE DES COMPTES ET LA TRÉSORERIE

Le budget annexe enregistre, depuis plusieurs années, un **résultat positif**. En 2001, l'excédent d'exploitation a atteint 47,24 millions d'euros, soit une diminution de 6,4 % par rapport à 2000. Il a permis de porter le reversement au Trésor à 42,53 millions d'euros, soit l'intégralité des sommes prévues par la loi de finances initiale mais surtout près de huit fois le montant reversé en 1996.

Rappelons que les versements au Trésor sont conformes à l'ordonnance du 2 janvier 1959 et à la jurisprudence du Conseil constitutionnel selon laquelle le montant de l'excédent d'exploitation non affecté par la loi de finances à la couverture des dépenses d'investissement des budgets annexes est versé au budget général.

L'équilibre a été réalisé par une nouvelle augmentation du fonds de roulement (+ 6,8 millions d'euros, soit + 10 %). La question se pose donc de l'opportunité d'augmenter le versement au budget général ou de constituer des

provisions destinées à faire face aux charges inéluctables du régime spécial de retraites des Journaux officiels.

Pour 2003, la Direction prévoit, en effet, un excédent d'exploitation de 26,93 millions d'euros et un excédent reversé au Trésor de **25,15 millions d'euros** (contre 12,97 millions d'euros prévus dans la loi de finances pour 2002).

S'agissant de la trésorerie, il convient de rappeler que les disponibilités des Journaux officiels sont constituées par un avoir au Trésor, à La Poste et en caisse. Leur évolution ces dernières années était la suivante :

DISPONIBILITÉS DE TRÉSORERIE DES JOURNAUX OFFICIELS

(en millions d'euros)

	1999	2000	2001
Trésor	101,57	106,24	87,68
Compte chèque postal	3,37	1,67	15,87
Caisse	0,003	0,005	0,006
Trésorerie (au 31 décembre)	104,95	107,92	103,57

Source : Direction des Journaux officiels

VI.- L'ÉVOLUTION DES EMPLOIS

Le projet de budget prévoit une stabilisation des effectifs. 12 emplois sont envisagés au budget annexe et 1.008 emplois d'ouvriers et d'employés en dehors des effectifs budgétaires.

En fait, selon la Direction, au 30 juin 2002, 1.100 personnes travaillaient pour les Journaux officiels.

L'effectif de la **Direction des Journaux officiels** proprement dite (fonctionnaires, titulaires et temporaires) se situait à 680 pour 669 équivalents temps plein et 11 fonctionnaires. Le nombre d'emplois budgétaires était, comme l'an dernier, de 608. Le projet de budget 2003 ne prévoit pas d'augmentation d'effectifs budgétaires.

Pour la **SACI-JO**, l'effectif de personnel temporaire et titulaire est stabilisé à 420, depuis 1995, date de fin de la mise en œuvre des mesures sociales d'accompagnement de la modernisation.

On doit cependant noter que la Direction comme la SACI-JO recourent, comme par le passé, à du personnel temporaire, notamment pour assurer l'exécution des pointes du plan de charge. On relève, au premier semestre 2002, en moyenne, à la Direction, 56,4 agents sur contrat de travail à durée déterminée, contre 47,45 agents en 2000. L'augmentation est préoccupante. À la SACI-JO, le nombre de temporaires a atteint 64 personnes au début de cette année.

Il est vrai que l'activité des Journaux officiels peut être très irrégulière. Elle dépend, par exemple, et cela est compréhensible, du rythme de la vie politique et parlementaire. Nonobstant ce fait, votre Rapporteur spécial relève que les efforts de productivité sont notables. Ainsi, le ratio Nombre de pages publiées/Effectifs totaux

est-il passé de 366 à 375 entre 2000 et 2001. Il est prévu d'atteindre le ratio de 408 en 2004.

CHAPITRE III

LES SERVICES GÉNÉRAUX DU PREMIER MINISTRE

I.— LE BUDGET DES SERVICES GÉNÉRAUX

A.— PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU BUDGET POUR 2003

Le budget des Services généraux du Premier ministre représente à lui seul près de 90 % de l'ensemble des quatre fascicules budgétaires rattachés au Premier ministre (Services généraux, Secrétariat général à la défense nationale, Plan, Conseil économique et social). Mais son poids dans le budget de l'État est minime puisqu'il oscille, depuis plusieurs années, autour de 0,5 % des crédits et dépenses de l'État.

Son périmètre est particulièrement hétérogène. Aucun texte réglementaire de portée générale n'est venu encadrer les Services généraux depuis le décret du 25 juillet 1945 modifiant le décret du 31 janvier 1935 sur les services administratifs de la présidence du Conseil, qui ne vaut au demeurant que pour le Secrétariat général du Gouvernement, organe ne recouvrant pas exactement l'ensemble des Services généraux.

Quoi qu'il en soit, la Cour des comptes, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 1999, distingue trois catégories de dépenses, relatives respectivement :

- aux cabinets ministériels (Premier ministre et ministres rattachés) ;
- aux organismes administratifs permanents placés sous l'autorité du Premier ministre (Secrétariat général du Gouvernement, Direction générale de l'administration et de la fonction publique, Service d'information du Gouvernement, Service juridique et technique de l'information et de la communication, Direction des services administratifs et financiers...) ;
- aux diverses missions, commissions et délégations rattachées au Premier ministre, lesquelles font l'objet d'une liste annexée au projet de loi de finances en vertu de l'article 112 de la loi de finances pour 1996.

Cette répartition, effectuée par la Cour, ne recoupe pas les agrégats présentés, chaque année, dans les projets de loi de finances. Quatre agrégats, restructurés il y a deux ans, sont, cette année, à nouveau présentés :

- **Administration générale** : moyens de fonctionnement courant, de personnel et d'investissement des services du Secrétariat général du Gouvernement et des organismes rattachés au Premier ministre, fonds spéciaux, crédits nécessaires aux cabinets ministériels (Premier ministre, ministres chargés des relations avec le Parlement et de la fonction publique), crédits de délocalisation des administrations ;
- **Fonction publique** : cet agrégat regroupe les moyens que le ministère de la Fonction publique consacre à ses missions interministérielles, à savoir les dotations destinées au fonds pour la réforme de l'État, aux établissements d'enseignement relevant de la fonction publique (l'École nationale d'administration, les cinq instituts régionaux d'administration), ainsi que les actions interministérielles de modernisation, de formation et d'action sociale ;
- **Communication** : exonérations de la redevance télévision, allègement de charges téléphoniques pour la presse, réduction de tarif SNCF pour le transport de presse, fonds d'aide à la presse, abonnements des administrations à l'Agence France Presse ;
- **Autorités administratives indépendantes** : crédits de rémunération et de fonctionnement affectés principalement au Conseil supérieur de l'audiovisuel et au Médiateur de la République.

Votre Rapporteur spécial considère que ces agrégats ne sauraient constituer une préfiguration des missions dans le sens retenu par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. D'une manière générale, ils s'expliquent par des rattachements administratifs ou des statuts, alors qu'ils devraient, dans la perspective de l'entrée en vigueur de la loi organique, correspondre à des politiques publiques clairement définies. L'agrégat « Administration générale », notamment, apparaît trop hétérogène. Ses éléments, qui n'ont pas tous un caractère interministériel, ne concourent pas à une seule « *politique publique définie* ». En outre, les frontières entre agrégats sont mal définies, et au demeurant fluctuantes. Ainsi le Service d'information du Gouvernement et la Direction du développement des médias se trouvent dans le premier, et non dans le troisième, et le Conseil supérieur de l'audiovisuel dans le quatrième, alors qu'il concerne aussi l'agrégat « Communication ». Le rattachement d'une partie seulement des autorités administratives indépendantes au Premier ministre semble, d'ailleurs, au total, plus le résultat de l'histoire que le fruit d'une réflexion aboutie.

Une profonde refonte du fascicule doit donc être entamée. Votre Rapporteur spécial espère que le Premier ministre aura à cœur de la soutenir et stimuler la mise en œuvre de la réforme dans ses propres services.

Mais il constate que la structure actuelle des agrégats, la pauvreté des indicateurs proposés et les retards dans les réponses aux questionnaires

budgétaires ⁽⁸⁾, malheureusement traditionnels mais encore plus anormaux cette année car les questionnaires ont été officiellement institués par la loi organique du 1^{er} août 2001 et les réponses proviennent de services du chef du Gouvernement qui devraient être exemplaires, laissent mal augurer de leur capacité d'adaptation.

Le présent rapport concentre donc les analyses sur le premier des agrégats proposés.

B.- LES CREDITS ET EMPLOIS

1.- L'évolution des crédits

L'évolution des crédits de l'ensemble du fascicule, à périmètre non constant, est la suivante :

ÉVOLUTION DES AGREGATS DU BUDGET
DES SERVICES GENERAUX DU PREMIER MINISTRE
(Crédits de paiement)

(en millions d'euros)

	Budget voté pour 2001	Budget voté pour 2002	Projet de loi de finances pour 2003	Évolution (en %)
Administration générale	262,82	292,26	301,39	+ 3,1
Fonction publique	216,89	215,8	211,22	- 2,1
Communication	546,2	613,44	584,1	- 4,78
Autorités administratives indépendantes	39,83	43,06	46,4	+ 7,75
Total	1.065,74	1.164,56	1.143,11	- 1,84

Source : Services généraux du Premier ministre.

Si l'ensemble diminue, c'est du fait des variations affectant les agrégats « Fonction publique », et surtout « Communication » compte tenu du réajustement des crédits de remboursement d'exonération de redevance audiovisuelle. Ceux-ci étant examinés, pour l'essentiel, dans le cadre de rapports spéciaux distincts, votre Rapporteur spécial centrera ici son analyse aux moyens affectés à l'« Administration générale », avant d'évoquer l'agrégat « Autorités administratives indépendantes », hors Conseil supérieur de l'audiovisuel.

La hausse des crédits de l'agrégat « Administration générale », inférieure à celles des deux années passées, résulterait principalement des mesures suivantes, relatives aux dépenses ordinaires, lesquelles augmenteraient de 1,59 % pour atteindre 286,39 millions d'euros alors que la croissance des crédits dans le budget de 2001 et 2002 était principalement due à celle des crédits en faveur des victimes des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation (100 % et 110 %) :

- augmentation de 1,2 % des rémunérations des personnels (36,45 millions d'euros).

⁽⁸⁾ La plupart des réponses ont été reçues le 3 octobre, certaines ne parvenant à votre Rapporteur spécial qu'à l'extrême fin du délai organique, une semaine avant l'examen des crédits par votre Commission des finances, alors que l'ensemble était attendu pour le 11 septembre 2002.

La hausse est plus faible que celle qui était prévue l'an dernier et qui était due à la nécessité de remplacer les personnels militaires du contingent affectés aux services du Premier ministre ;

- augmentation de 4,2 % des crédits indemnitaires alloués au Premier ministre, au ministre de la Fonction publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire, au secrétaire d'État aux relations avec le Parlement et au secrétaire d'État à la réforme de l'État et de 16,6 % de leurs crédits de rémunération, l'ensemble représentant 6,86 millions d'euros. La comparaison avec les crédits votés pour 2002 est cependant fort délicate car l'aménagement du territoire a été confié au ministre de la Fonction publique, le porte-parolat au secrétaire d'État aux relations avec le Parlement, et il existe un nouveau secrétariat d'État à la réforme de l'État. Enfin, le régime des fonds spéciaux explique aussi une part de la croissance des crédits.
- diminution de 10,79 % des moyens de fonctionnement des services (38,59 millions d'euros, soit 57,6 % des crédits du titre III) ;
- stabilisation des crédits consacrés aux actions en faveur des victimes des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation (64,04 millions d'euros) ;
- augmentation de 24,54 % des crédits destinés aux centres interministériels de renseignements administratifs ;
- croissance de 4,84 % des crédits consacrés aux actions d'information (publicité, information, études). Ils atteignent 6,37 millions d'euros, alors que les reports de crédits sur le chapitre n° 37-10 sont régulièrement massifs. Les reports de 2000 vers 2001 ont atteint 4,79 millions d'euros et les reports de 2001 vers 2002 4,4 millions d'euros, les paiements s'élevant à 4,6 millions d'euros en 2000 et 8,08 millions d'euros en 2001. 1,03 million d'euros a donc pu être gelé le 12 août dernier.

On relève qu'il n'est toujours pas prévu de doter en loi de finances initiale les chapitres n° 37-07 et 57-01 consacrés aux réimplantations d'administrations. Le chapitre pour dépenses en capital est classiquement alimenté en loi de finances rectificative par des « retours »⁽⁹⁾. Au total, les déménagements d'administrations bénéficiaient, en 2002, de 32,52 millions d'euros de crédits reportés, tant pour les moyens de fonctionnement que pour les dépenses en capital, 22,77 millions d'euros pourraient être encore disponibles fin 2002. Pour 2003, y serait ajoutée une part des « retours » de 2002 (5,09 millions d'euros).

Les crédits de l'agrégat « Administration générale » destinés aux dépenses en capital augmenteraient pour leur part de 44,68 % pour atteindre 15 millions d'euros. La hausse concernerait les crédits d'équipement et de gros entretien des cités administratives. Un montant de reports sur l'exercice 2002 de 53,3 millions d'euros s'est ajouté aux crédits inscrits (6,09 millions d'euros), les montants prévus

⁽⁹⁾ La loi de finances rectificative du 28 décembre 2001 a ainsi prévu une mesure nouvelle de 16,71 millions d'euros.

en 1999 (21,03 millions d'euros), 2000 (21,95 millions d'euros) et 2001 (13,26 millions d'euros) n'ayant pas été consommés. Il n'est pas douteux que de nouveaux reports sur 2003 viendront compléter les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2003. Le 12 août 2002, le Gouvernement prévoyait d'ailleurs un report sur le chapitre consacré aux cités administratives, hors 1,34 million d'euros de crédits gelés, de 51,3 millions d'euros, soit 57 % du total des reports sur 2003 envisagés pour le budget des Services généraux (89,78 millions d'euros).

2.- L'évolution des emplois

Le projet de loi de finances pour 2003 propose d'augmenter les effectifs budgétaires de 14 personnes, le nombre de titulaires diminuant de 26 personnes et le nombre de contractuels augmentant de 40 personnes. Au total, les effectifs devraient atteindre 1.771 personnes. Parmi ceux-ci, il convient d'exclure, pour le présent rapport, les effectifs (225 personnes) du Conseil supérieur de l'audiovisuel. Restent alors à analyser 1.546 emplois.

On relève que les services centraux en représentent 52,6 %. Le nombre de leurs titulaires passerait de 729 personnes à 695, et celui des contractuels de 86 à 118. 7 emplois nouveaux sont prévus pour la Commission nationale du débat public, créée par l'article 2 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement mais devenue une autorité administrative à la suite de la publication de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

Au total, l'évolution des emplois se présenterait ainsi :

ÉVOLUTION DES EMPLOIS BUDGÉTAIRES DES SERVICES GÉNÉRAUX DU PREMIER MINISTRE (hors Conseil supérieur de l'audiovisuel)

	2000	2001	2002	2003	2003 / 2002
Services centraux	680	727	816	814	- 2
Direction générale de l'administration et de la fonction publique	145 (1)	151 (1)	168 (1)	169 (1)	+ 1
Direction de la Documentation française	288 (2)	300 (2)	306 (2)	303 (2)	- 3
Service juridique et technique de l'information et de la communication puis Direction du développement des médias	77	83	84	94	+ 10
Service d'information du Gouvernement	39	42	56	56	-
Centres interministériels de renseignements administratifs	26	26	28	37	+ 9
Commission nationale consultative des droits de l'homme	1	1	1	1	-
Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité	6	6	6	6	-
Commission consultative du secret de la défense nationale	1	1	1	1	-
Conseil de prévention et de lutte contre le dopage	3	3	3	3	-
Défenseur des enfants	-	1	1	1	-
Secrétariats généraux pour les affaires régionales	-	50	51	51	-
Commission nationale de déontologie de la sécurité	-	3	3	3	-
Commission nationale du débat public	-	-	-	7	+ 7
Total	1.266	1.394	1.524	1.546	+ 22

(1) dont 25 emplois au titre de la réserve administrateurs civils depuis 1999.

(2) dont personnel de production.

Source : Services généraux du Premier ministre.

Ce tableau, pour intéressant qu'il soit, doit être pris avec circonspection. En effet, ici comme ailleurs, les effectifs réels de chaque structure ou organisme n'ont parfois qu'un lointain rapport avec les effectifs budgétaires. Quelques analyses le montreront. Mais, pire, les effectifs budgétaires sont singulièrement opaques. Il existe de nombreux emplois sur crédits de rémunération. 234 emplois de contractuels, et accessoirement de vacataires, ont été ainsi financés, en 2002, sur le chapitre n° 31-96. Celui-ci permettait de financer 121 emplois contractuels et 30 emplois de vacataires pour les seuls services centraux. En outre, le fascicule budgétaire détaille, par exemple, le nombre d'emplois du Conseil supérieur de l'audiovisuel, prévoit un emploi pour le Défenseur des enfants, mais n'indique aucun emploi pour le Médiateur de la République, même pas celui du médiateur... Votre Rapporteur spécial considère que, dans la perspective de l'entrée en vigueur de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, qui permettra au Parlement de se prononcer non plus sur les flux mais sur le stock d'emplois, un effort de clarification est indispensable. Il s'agit de donner tout son sens à l'autorisation parlementaire.

C.- LES FONDS SPECIAUX

Si le régime des fonds spéciaux a été modifié l'an dernier pour organiser leur contrôle, il appartient toujours au Rapporteur spécial des crédits des Services généraux du Premier ministre, qui n'a, en vérité, pas moins de pouvoirs et de compétences que par le passé, de présenter à l'Assemblée les crédits prévus par les projets de loi de finances au chapitre n° 37-91.

Toutefois, cette année, avant d'aborder des crédits prévus dans le projet de loi de finances pour 2003, votre Rapporteur spécial entend rappeler la portée de la réforme opérée l'an passé.

1.- La fin d'un régime archaïque : un acquis de la précédente législature

L'article 154 de la loi de finances pour 2002, la dernière loi de finances de la précédente législature, a modifié substantiellement le régime des fonds spéciaux, c'est-à-dire des crédits inscrits au chapitre n° 37-91 du budget des services généraux du Premier ministre et destinés à certaines dépenses de la direction générale de la sécurité extérieure, aux cabinets ministériels et à certaines dépenses de la Présidence de la République et de l'Hôtel de Matignon, régime à la fois archaïque et inappliqué. Cette réforme s'est accompagnée d'un effort de transparence sans précédent.

a) Une réforme audacieuse opérée sous la précédente législature

Le 18 juillet 2001, à la suite d'une campagne insidieuse concernant l'utilisation des fonds spéciaux destinés à Matignon, M. Lionel Jospin a annoncé, par l'intermédiaire d'un communiqué, une réforme de leur régime et demandé, afin de la préparer, à M. François Logerot, Premier Président de la Cour des comptes ⁽¹⁰⁾ de remettre un rapport sur le sujet.

⁽¹⁰⁾ Le rapport a été remis au Premier ministre le 19 octobre 2001.

Leur régime était alors fixé par la loi n° 46-854 du 27 avril 1946, portant ouvertures et annulations de crédits sur l'exercice 1946, et le décret n° 47-2234 du 19 novembre 1947.

Le premier alinéa de l'article 42 de la loi de 1946 limitait l'ouverture des crédits de fonds spéciaux au seul budget du Premier ministre, ce dernier étant chargé de mettre à la disposition des ministres les dotations nécessaires au fonctionnement de leur département. Le même alinéa rendait les ministres responsables devant le Premier ministre de l'emploi des sommes mises à leur disposition, le chef du Gouvernement étant responsable devant l'Assemblée. Les deux derniers alinéas du même article prévoyaient l'établissement, soit en fin d'année, soit au départ des ministres intéressés, d'un décret de quitus mentionnant, pour chaque ministre attributaire, les sommes reçues, les sommes dépensées et le reliquat.

À l'évidence, cet article n'était pas appliqué, et ce, quel que soit le gouvernement en place.

Le décret du 19 novembre 1947 ajoutait – de façon paradoxale s'agissant d'opérations couvertes par le secret défense – un dispositif particulier de contrôle pour les fonds spéciaux relevant de la sécurité extérieure. Il prévoyait l'instauration d'une commission spéciale de vérification qui, présidée par un président de chambre à la Cour des comptes, devait vérifier l'utilisation des fonds, remettre au Premier ministre un rapport sur les conditions d'emploi des crédits, et établir un procès-verbal permettant de constater que les dépenses étaient couvertes par des pièces justificatives pour un montant égal, procès-verbal remis au Premier ministre et au ministre des finances qui devait le transmettre à la Cour des comptes, laquelle constate, dans sa déclaration générale de conformité, que le montant des dépenses portées, tant aux comptes individuels des comptables que dans le compte général de l'administration des finances, correspond bien au montant établi par le procès-verbal de la commission.

Ainsi, si le vote des crédits des fonds spéciaux et l'approbation de leur exécution par le vote de la loi de règlement, suivaient les règles applicables à tout chapitre du budget général de l'État, l'utilisation des fonds spéciaux était dérogatoire aux règles de la comptabilité publique, le principe de la séparation entre l'ordonnateur et le comptable ne leur étant pas applicable, et échappait au contrôle juridictionnel de la Cour des comptes et à tout contrôle parlementaire, en raison de l'existence d'un organisme de contrôle spécifique et des limites posées aux pouvoirs des rapporteurs spéciaux par les dispositions du IV de l'article 164 de l'ordonnance n°58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959.

Ce régime, injustifiable, au seuil du XXI^{ème} siècle, au regard des principes démocratiques, et qui plaçait même la France parmi les pays les moins transparents, a été réformé conformément aux engagements de M. Lionel Jospin.

Il a été, tout d'abord, décidé de créer une nouvelle commission de contrôle à dominante politique et parlementaire, composée de :

- deux députés, dont le Président de la Commission, désignés par le Président de l'Assemblée nationale pour la durée de leur mandat ;
- deux sénateurs, désignés par le Président du Sénat après chaque renouvellement triennal ;
- deux membres, nommés pour cinq ans, par décret, parmi les membres de la Cour des comptes, sur proposition de son Premier Président.

S'agissant de la représentation parlementaire, votre Rapporteur spécial note que l'esprit de la réforme a été respecté lors des nominations effectuées en septembre puisque opposition et majorité sont équitablement représentées aujourd'hui au sein de la Commission. En effet, MM. René Galy-Dejean (UMP) et Didier Migaud (S) ont été respectivement nommés Président et membre de la Commission par le Président de l'Assemblée nationale, le 25 septembre dernier. MM. François Marc (S et rapporteur spécial des crédits des Services généraux) et Serge Vinçon (RPR) avaient été nommés membres par le Président du Sénat, le 20 septembre.

La commission a été chargée de prendre connaissance de l'emploi des fonds et d'établir un rapport remis au Président de la République, au Premier ministre et aux présidents et rapporteurs généraux des commissions des finances des deux assemblées, ainsi qu'un procès-verbal constatant que les dépenses sont couvertes par des pièces justificatives pour un montant égal, destiné *in fine* à la Cour des comptes.

Cette réforme a été complétée par une modification de la nomenclature budgétaire.

En effet, dans le régime antérieur, le chapitre servait à financer des opérations de direction générale de la sécurité extérieure, dont l'existence comme le caractère nécessairement secret sont pleinement justifiés et ne sont d'ailleurs contestés par personne, et des dépenses devant relever, à l'évidence, de chapitres budgétaires classiques parfaitement contrôlables, telles notamment les primes des cabinets ministériels. L'assimilation abusive de ces dernières à des dépenses liées à la sécurité extérieure et intérieure de l'État les rendait totalement et anormalement opaques, la justification par la souplesse de leur gestion pouvant difficilement être défendue.

Les crédits de fonds spéciaux étaient répartis entre un article 10 du chapitre n° 37-91 – Fonds spéciaux du Gouvernement – et un article 20 – Fonds spéciaux à destination particulière –, lui-même subdivisé entre deux paragraphes – Dépenses de la direction générale de la sécurité extérieure – et – Dépenses diverses –. Au cours des cinq dernières années, la moitié du total des fonds spéciaux était destinée à la direction générale qui bénéficiait, par ailleurs, des crédits « classiques » inscrits au budget de la Défense. La moitié des fonds était donc utilisée pour financer les dépenses nécessaires à la sécurité extérieure du pays, l'autre moitié étant mise à la disposition des ministres.

La réforme a consisté, au cours de la discussion du projet de loi de finances pour 2002 en première lecture à l'Assemblée nationale, à retirer du chapitre n° 37-91

les crédits qui n'étaient pas liés à des actions de sécurité et à procéder à des abondements de crédits dans les budgets des ministères, comme dans celui de la Présidence de la République, qui bénéficiaient antérieurement des fonds spéciaux, afin de continuer à financer les indemnités versées aux collaborateurs des ministres, du Premier ministre, du Président de la République, aux personnels dont l'activité est directement liée au travail gouvernemental, et certaines dépenses de fonctionnement de l'Hôtel de Matignon et des actions humanitaires.

Ce faisant, les indemnités ont été réintégrées dans le droit commun, contraignant l'État, en tant qu'employeur, comme leurs bénéficiaires, à les déclarer aux services fiscaux. Des décrets n° 2001-1148 et n° 2001-1147 du 5 décembre 2001 ont d'ailleurs formellement institué des indemnités pour sujétions particulières des personnels des cabinets ministériels et des personnels en service à la Présidence de la République.

S'agissant des dépenses urgentes de fonctionnement et de réception des cabinets, la pratique de la régie d'avance devait suppléer la suppression des fonds spéciaux destinés aux cabinets ⁽¹¹⁾.

Au total, le cabinet du nouveau secrétaire d'État à la réforme de l'État, par exemple, devrait bénéficier de 114.100 euros pour les rémunérations, de 200.000 euros pour les moyens de fonctionnement et de 300.000 euros pour le recrutement de 7 emplois sur contrat.

b) Un effort de transparence sans précédent

L'effort de transparence a, tout d'abord, consisté, pour le Gouvernement précédent, à la suite de critiques formulées en 1998 par la Cour des comptes, à publier, spontanément, sans texte, à partir de 1999, chaque année, en annexe au projet de loi de finances, une annexe générale dite « jaune » sur les cabinets ministériels. Ce document décrit de façon détaillée la composition des cabinets par ministère, et indique l'origine des collaborateurs des ministres.

L'effort a ensuite consisté, par l'intermédiaire de communiqués détaillés, à exposer publiquement les conditions d'utilisation des fonds spéciaux. Le 18 juillet 2001, M. Lionel Jospin a, en effet, présenté la répartition réelle des crédits, indiqué l'existence probable d'un solde positif de 9 millions de francs en 2001, et rappelé la stabilité des crédits votés depuis 1997. Il s'est enfin engagé à restituer le solde des comptes des fonds spéciaux (à la paierie générale de l'État et à la Banque de France) – à l'époque, 102 millions de francs – non consommé à la fin de la législature, ce qu'aucun de ses prédécesseurs n'avait fait. Cet engagement a été tenu puisque par des communiqués des 6 et 7 mai 2002, veille et jour de la passation de pouvoirs avec M. Jean-Pierre Raffarin, M. Lionel Jospin a annoncé deux virements à la paierie générale du Trésor public de, respectivement, 2,76 millions d'euros et 69.602 euros qui, techniquement s'assimilent à des « recettes diverses » pour le budget de l'État, les sommes en cause ayant préalablement quitté les caisses publiques et ayant été considérées, de point de vue de la comptabilité publique, comme dépenses. Les virements correspondaient au solde constaté en juillet 2001 (15,55 millions d'euros) moins :

- des dépenses liés aux services spéciaux (3,05 millions d'euros) ;

⁽¹¹⁾ Un arrêté du 27 février 2002 a ainsi institué une telle régie d'avances auprès du cabinet du Premier ministre.

- des travaux de sécurisation (5,79 millions d'euros) ;
- des dépenses de fonctionnement du Gouvernement (3,96 millions d'euros).

Cette politique de transparence a été complétée par une réforme des conditions d'abondement des crédits en cours de gestion. La loi organique du 1^{er} août 2001 a, en effet, prévu, à partir du 1^{er} janvier 2005, la publication de tous les décrets et arrêtés de mise en œuvre des lois de finances et donc des mesures réglementaires comparables aux prélèvements sur la dotation pour mesures accidentelles, qui traditionnellement, ces dernières années, viennent abonder les fonds spéciaux et qui, actuellement, ne sont pas publiés. L'article 20 de la loi n° 78-686 du 3 juillet 1978 portant règlement définitif du budget de 1976 prévoit actuellement la publication de tous les textes réglementaires intervenant pour l'exécution des lois de finances à l'exception de ceux portant sur la sécurité intérieure et extérieure de l'État. À l'avenir, seuls les rapports exposant les motivations des modifications des crédits du chapitre n° 37-91 resteront donc secrets.

c) Des compléments indispensables

Deux compléments de réforme paraissaient, début 2002, indispensables. L'un concernait la composition des cabinets ministériels et l'autre le traitement des ministres.

S'agissant de la première question, cela a été dit, il y avait une annexe budgétaire «jaune» décrivant la composition des cabinets ministériels mais malheureusement sans données budgétaires. Il restait à l'enrichir. Il y avait également un décret n° 48-1233 du 28 juillet 1948 portant règlement d'administration publique en ce qui concerne les cabinets ministériels, plafonnant le nombre de membres de ceux-ci, obsolète et non respecté. M. Lionel Jospin, par une circulaire du 6 juin 1997, avait fixé un cadre. Il restait à modifier explicitement le décret.

Sur ces deux points, il n'y a pas eu d'évolution. Votre Rapporteur spécial constate même qu'aucune circulaire comparable à celle de 1997 n'est venue encadrer l'inflation des cabinets ministériels. Est-il normal, par exemple, que le cabinet du Secrétariat d'État aux relations avec le Parlement, porte-parole du Gouvernement, dont le champ d'intervention déterminé par le décret n° 2002-947 du 3 juillet 2002 est somme toute assez restreint, ne comporte pas moins de 12 membres ? La réforme de l'État, à une époque où les critiques à l'encontre de l'administration et de la fonction publique sont à la mode, ne devrait-elle pas passer, d'abord, par la maîtrise des cabinets ministériels de ses thuriféraires ? Si le plafonnement en nombre de membres d'un cabinet n'apparaît pas «tenable», ne pourrait-on fixer un ratio cabinets/administrations ?

Restait aussi à traiter la question de la revalorisation des rémunérations des ministres, qui utilisaient dans le régime antérieur les fonds spéciaux pour compléter leur traitement, et n'en bénéficient plus depuis.

Le Premier Président de la Cour des comptes avait constaté, en effet, dans son rapport remis en 2001 à M. Lionel Jospin, que la rémunération brute annuelle des membres du Gouvernement, fixée par un décret non publié de 1967, modifié en 1984 et 1995, allait « de 530.000 francs (80.797,98 euros) environ pour un secrétaire d'État à 600.000 francs (91.469,41 euros) pour un ministre et à

800.000 francs (121.959,21 euros) pour le Premier Ministre ». Il notait que ces « montants sont inférieurs à ceux des rémunérations, indemnités comprises, des plus hauts fonctionnaires comme des dirigeants d'entreprise publique », bien que leur train de vie [soit] de fait partiellement pris en charge par les dotations de fonctionnement du ministère », que l'indemnité représentative de frais ne soit pas fiscalisée, et que les ministres pouvaient conserver pour eux une partie des fonds spéciaux.

La question a été réglée par l'article 14 de la loi de finances rectificative pour 2002 (n° 2002-1050 du 6 août 2002). Il a été décidé que les membres du Gouvernement recevraient un traitement brut au plus égal au double de la moyenne du traitement le plus bas et du traitement le plus élevé des fonctionnaires « hors échelle »⁽¹²⁾, ainsi que des indemnités de résidence et de fonction égales respectivement à 3 % du traitement et 25 % de la somme du traitement brut et de l'indemnité de résidence.

Les conditions d'adoption de ce dispositif sont apparues peu satisfaisantes aux yeux de votre Rapporteur spécial. La question ne pouvait, à l'évidence, être résolue sereinement au début 2002, au milieu des campagnes électorales, alors que les solutions devaient engager les gouvernements à venir. Mais il est surprenant qu'elle ait été traitée après, au détour d'un amendement parlementaire à l'évidence irrecevable au regard de l'article 40 de la Constitution, provenant de la Commission des finances du Sénat, et de dernière minute, le Gouvernement, pourtant concerné au premier chef, se cantonnant dans une attitude peu claire et courageuse. La précipitation fut telle que la commission mixte paritaire, saisie du projet de loi de finances rectificative pour 2002, dut, à l'extrême fin de la session extraordinaire, le réécrire complètement, dans des conditions particulièrement opaques, et pour aboutir à un texte imparfait. En effet, sur le fond, s'il est prévu une imposition du traitement brut mensuel et de l'indemnité de résidence à l'impôt sur le revenu et leur soumission aux cotisations sociales, votre Rapporteur spécial constate que :

- le texte ne prévoit pas de soumission des rémunérations à la contribution sociale généralisée et à la contribution pour le remboursement de la dette sociale⁽¹³⁾ ;
- une part considérable de la rémunération échappe à tout prélèvement puisque l'indemnité de fonction n'est soumise ni à l'impôt, ni à cotisation sociale. Sans doute, est-ce là un choix conforme à une interprétation « coutumière » des dispositions du 1° de l'article 81 du code général des impôts, lequel affranchit les allocations destinées à couvrir les frais inhérents à la fonction. Mais ce choix devient contestable lorsque l'indemnité atteint les montants prévus par le nouveau texte : environ 2.600 euros, soient 17.054 francs, alors que le train de vie des ministres est, de fait, largement pris en charge par les dotations de fonctionnement des ministères (logement, repas, voiture de fonction, etc.). L'indemnité de fonction des députés n'est pas imposable mais elle est soumise à

⁽¹²⁾ Il s'agit de plafonds. Un décret n° 2002-1058 du 6 août 2002 relatif au traitement des membres du Gouvernement précise que les ministres délégués bénéficieront du maximum tandis que pour les secrétaires d'État, le traitement brut mensuel sera égal à 1,9 fois la moyenne prévue par la loi.

⁽¹³⁾ Lorsque l'assiette de l'impôt sur le revenu est précisée, il est pourtant d'usage d'indiquer celle de la contribution sociale généralisée et de la contribution pour le remboursement de la dette sociale. Voir par exemple, l'article 3 de la loi de finances rectificative pour 2000 (n°2000-656 du 13 juillet 2000) relatif au traitement fiscal de l'indemnité de cessation d'activité des salariés ayant manipulé de l'amiante.

cotisations sociales, à la contribution sociale généralisée et à la contribution pour le remboursement de la dette sociale, et atteint 1.331,12 euros, soit 8.731,57 francs, près de deux fois moins. L'indemnité de fonction des élus locaux est, quant à elle, soumise à une retenue à la source libératoire de l'impôt sur le revenu.

Votre Rapporteur spécial relève que, finalement, un ministre recevra 13.300 euros bruts par mois (87.242 francs) contre 7.809 euros bruts auparavant. L'augmentation de la part officielle est donc de 70 %, le salaire minimum des salariés ne bénéficiant quant à lui d'aucun « coup de pouce ». Il note aussi que le dispositif est rétroactif, mais jusqu'au 8 mai 2002, date d'entrée en fonction du Gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin, comme si les ministres du Gouvernement précédent ne méritaient pas eux aussi une juste compensation des pertes de rémunération décidées fin 2001. C'est peu élégant.

Il est regrettable que le Premier ministre ait d'ailleurs cru bon, lors de l'émission « *100 minutes pour convaincre* » de France 2, du 26 septembre, d'ajouter qu'il était « *le premier chef de gouvernement de la Ve République à avoir des ministres qui ne sont plus payés en liquide* » : depuis le 1^{er} janvier 2002, lorsque M. Lionel Jospin était Premier ministre, et à la suite de sa réforme, les ministres ne pouvaient déjà plus bénéficier d'indemnités en liquide.

2.- Les crédits demandés pour 2003

Si la réforme de 2002 a concerné le contrôle des fonds spéciaux, elle n'a rien ôté au champ de compétence du Rapporteur spécial chargé du budget des services généraux du Premier ministre, qui, dans le régime antérieur⁽¹⁴⁾, ne pouvait déjà pas en surveiller l'utilisation. Il lui appartient toujours de présenter les crédits inscrits au chapitre n° 37-91.

Dans le projet de loi de finances pour 2003, ils s'élèvent aux mêmes montants qu'en 2002 :

ÉVOLUTION DES FONDS SPÉCIAUX EN LOIS DE FINANCES INITIALES (2002-2003)

(en millions d'euros)

	2002	2003
Chapitre n° 37-91 – Fonds spéciaux	37,47	37,47
Article 10 – Direction générale de la sécurité extérieure	33,16	33,16
Article 20 – Autres actions liées à la sécurité	4,3	4,3
Dépenses diverses (Ministère des affaires étrangères)	0,35	nc
Dépenses diverses (Groupement interministériel de contrôle)	3,95	nc

Source : documentation budgétaire

Comme ceux votés l'an dernier, les crédits ne sont en aucune façon comparables aux crédits votés les années passées :

⁽¹⁴⁾ Le sixième alinéa du IV de l'article 164 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959 empêchait, et empêche toujours, les rapporteurs spéciaux de prendre connaissance de documents touchant à des sujets de caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure et extérieure de l'État.

ÉVOLUTION DES FONDS SPÉCIAUX EN LOIS DE FINANCES INITIALES

(en millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001
Chapitre n° 37-91 – Fonds spéciaux	60,18	60,18	60,03	60,03	60,03
Article 10 – Fonds spéciaux du Gouvernement	7,32	7,32	7,32	7,32	7,32
Article 20 – Fonds spéciaux à destination particulière	52,85	52,85	52,7	52,7	52,7
§ 10 Dépenses de la Direction générale de la sécurité extérieure	29,94	29,94	29,94	29,94	29,94
§ 20 Dépenses diverses	22,91	22,91	22,76	22,76	22,76
<i>Taux d'accroissement annuel (chapitre) (en %)</i>	- 7	=	- 0,25	=	=

Source : documentation budgétaire.

Il convient, en effet, d'observer que les crédits prévus pour 2003 sont, compte tenu de la réforme intervenue l'an dernier, désormais exclusivement destinés à la sécurité intérieure et extérieure de l'État.

Ils concernent principalement la direction générale de la sécurité extérieure. Ils viennent alors compléter d'autres crédits puisque le budget de la Défense (cf. agrégat Renseignement) prévoit 271,75 millions d'euros⁽¹⁵⁾ dans le projet de loi de finances pour 2003 pour les dépenses ordinaires et les dépenses en capital de la direction, montant qui comprend notamment des crédits de personnel⁽¹⁶⁾. Les crédits inscrits au chapitre n° 37-91 servent à financer des opérations devant rester secrètes ou à rémunérer des informateurs dont le nom doit évidemment demeurer secret.

Les crédits prévus pour la direction générale avaient augmenté de 10 % entre 2001 et 2002. Il est proposé, pour 2003, de les maintenir à 33,16 millions d'euros.

Mais les crédits du chapitre sont aussi destinés, dans une faible proportion (11,49 % du total du chapitre), à d'autres actions liées à la sécurité, menées par le ministère des affaires étrangères et le groupement interministériel de contrôle. Ce dernier, créé au sein des services du Premier ministre par un décret n° 2002-497 du 12 avril 2002, est chargé des interceptions de sécurité, notamment de la centralisation de l'exécution des interceptions autorisées.

L'ensemble de ces crédits est-il convenablement évalué ?

La question se pose dans la mesure où, au-delà des crédits votés, des crédits sont, chaque année, ouverts par des décrets de répartition qui ne sont pas publiés au *Journal officiel*⁽¹⁷⁾. Ces crédits sont prélevés sur le chapitre n° 37-95 « *Dépenses accidentelles* » du budget des Charges communes qui constitue un chapitre « réservoir » destiné à financer des dépenses urgentes ou imprévues. Si la loi de finances pour 2000 a prévu 60,03 millions d'euros sur le chapitre n° 37-91, 71,2 millions d'euros ont été dépensés. En 2001, la même somme était prévue dans le budget et les paiements ont atteint 63,74 millions d'euros. Le surplus de dépenses a

⁽¹⁵⁾ L'agrégat, curieusement, n'inclut pas tous les crédits « Renseignement » puisque les crédits de personnel de la direction du renseignement militaire n'y sont pas inclus.

⁽²⁾ Le projet de loi de finances pour 2003 prévoit un effectif civil et militaire de 4.698 personnes à la direction générale de la sécurité extérieure.

⁽¹⁷⁾ L'article 20 de la loi du 3 juillet 1978 portant règlement définitif du budget de 1976 dispose que tous les textes réglementaires intervenant pour l'exécution des lois de finances sont publiés, « à l'exception de ceux portant sur des sujets de caractère secret concernant la défense nationale, les affaires étrangères et la sécurité intérieure ou extérieure de l'État ».

été permis par les abondements en cours de gestion, en provenance du chapitre n° 37-95.

Ces ouvertures – beaucoup moins importantes que pour la Présidence de la République⁽¹⁸⁾ - échappent à l'autorisation du Parlement mais celui-ci ne les ignore pas. Il les approuve même mais *a posteriori* puisqu'il les arrête en adoptant la loi de règlement.

Selon M. François Logerot, dans la période récente, la totalité des compléments de 1994, 1995, 1999 et 2000 ont été destinés à la direction générale de la sécurité extérieure. Celle-ci en a reçu 80 % à 90 % de 1996 à 1998. En 2001, en gestion, les crédits votés ont été augmentés de 6,19 %, les dépenses s'étant élevées à 63,74 millions d'euros. Les lignes correspondant aux fonds spéciaux du Gouvernement et aux dépenses diverses ayant été sous consommées (respectivement à hauteur de 77,45 % et 80 %), c'est donc la direction générale de la sécurité extérieure qui a bénéficié des mouvements de crédits en gestion, ce qui correspond parfaitement à l'esprit du chapitre n° 37-91.

S'agissant de l'année 2002, seule le projet de loi de règlement concernant cette année permettra de prendre la mesure de l'ensemble des abondements et, rétrospectivement, du coup, de la correcte évaluation des moyens budgétaires au financement de certaines opérations liées à la sécurité du pays. Ce n'est qu'à ce moment là que l'on pourra alors porter un jugement sur les crédits identiques et prévus pour 2003.

Votre Rapporteur spécial espère que la pratique des abondements systématiques sera abandonnée au profit de la sincérité et de la clarté de l'autorisation budgétaire accordée par le Parlement, sachant que nul ne conteste l'existence du chapitre et les dépenses finalement effectuées et constatées en loi de règlement. L'autorisation des opérations spéciales financées par les abondements doit pouvoir être donnée d'une autre manière qu'au travers de ceux-ci.

II.- LA DIRECTION DE LA DOCUMENTATION FRANÇAISE

La Documentation française, officiellement créée en 1945, est aujourd'hui une direction d'administration centrale des services du Premier ministre, placée sous l'autorité du Secrétaire général du Gouvernement. Elle exerce une mission de service public en matière d'information générale, notamment de source administrative, sur l'actualité politique, économique et sociale française, étrangère et internationale. Ses attributions actuelles ont été fixées par le décret n° 76-125 du 6 février 1976.

⁽¹⁸⁾ Les crédits votés en loi de finances pour 2001 s'élevaient à 9,5 millions d'euros. Les dépenses ont atteint en fait 17,2 millions d'euros.

A- LE COMPTE DE COMMERCE

Le financement de la direction de la Documentation française provient du budget général (Services généraux du Premier ministre) et d'un compte de commerce.

Ouvert par la loi de finances pour 1979, le compte de commerce n° 904-19 – Opérations à caractère industriel et commercial de la Documentation française permet de retracer l'ensemble des recettes et des dépenses nécessaires à la publication des documents d'information générale de la Direction, ainsi qu'à la diffusion des documents d'autres administrations ou services publics. Il est géré par les services du Premier ministre.

Rappelons qu'aux termes de l'article 26 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, « *les comptes de commerce retracent des opérations de caractère industriel ou commercial effectuées à titre accessoire par des services publics de l'État. Les prévisions de dépenses concernant ces comptes ont un caractère évaluatif; seul le découvert fixé annuellement [par l'article de la deuxième partie de la loi de finances relatif au découvert de l'ensemble des comptes de commerce] pour chacun d'eux a un caractère limitatif. Sauf dérogations expresses prévues par une loi de finances, il est interdit d'exécuter, au titre des comptes de commerce, des opérations d'investissement financier, de prêts ou d'avances ainsi que des opérations d'emprunts.* »

Les montants des recettes et des dépenses ne sont pas formellement votés mais sont détaillés dans le bleu « *Comptes spéciaux du Trésor* ». Seuls sont votés les montants des découverts au titre des services votés et des mesures nouvelles au travers du vote des articles des projets de loi de finances fixant, pour l'ensemble des comptes de commerce, d'une part les découverts au titre des services votés et d'autre part les découverts au titre des mesures nouvelles (articles 44 et 47 du projet de loi de finances pour 2003). Votre Rapporteur spécial observe que, cette année, les mesures nouvelles ne concerne que le compte de commerce de la Documentation française,

La loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 n'impose pas un changement de ce « statut budgétaire » de la Documentation française. En effet, elle a conservé les comptes de commerce pour les « *services de l'État non dotés de la personnalité morale* ». Comme actuellement, seul le découvert, voté, qui plafonne le décalage maximal instantané entre le montant des dépenses effectuées et celui des recettes encaissées, aura un caractère limitatif.

Cependant, la loi organique du 1^{er} août 2001 innove s'agissant des modalités de vote de ce découvert. En effet, alors que l'article 41 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 prévoit un vote par « *catégorie* » de comptes spéciaux, l'article 43 de la loi organique du 1^{er} août 2001 prévoit un vote par compte spécial, ce qui doit permettre l'organisation d'un vote sur le découvert de la Documentation française dans le cadre de l'examen des crédits des Services généraux du Premier ministre, et non plus détaché de celui-ci.

Cela étant, le « statut budgétaire » de la Documentation française doit-il rester immuable ?

Votre Rapporteur spécial s'interroge, comme son prédécesseur, compte tenu de l'évolution des activités de la Documentation française décrites ci-dessous. La Cour des comptes, pour sa part, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2000, a souligné, à nouveau, l'inadaptation du compte de commerce à une présentation claire de la réalité économique et financière de l'organisme et les difficultés de trésorerie qu'il perpétue. Enfin, la Documentation française elle-même souligne les contraintes imposées par le compte de commerce. Votre Rapporteur spécial espère donc que le débat budgétaire, à la suite de la promulgation de la loi organique du 1^{er} août 2001, permettra au Gouvernement de tracer des orientations à long terme pour la Documentation française.

B.- L'ACTIVITE DE LA DOCUMENTATION FRANÇAISE EN 2001-2002

1.- Une réorientation de l'activité...

Le bilan de l'activité de la Documentation française est contrasté. Les services en ligne continuent leur essor tandis que les activités industrielles et commerciales traditionnelles tend à décliner. Comme les Journaux officiels, la Documentation française réoriente ses activités vers internet et concentre ses efforts sur ses sites.

Elle gère trois sites :

– « *service-public.fr* », site portail de l'administration française. Le site, créé par un arrêté du 6 novembre 2000, a enregistré 5,2 millions de visites en 2001 (+ 50 % par rapport à 2000), qui ont donné lieu à la consultation de 47,2 millions de pages. Le volume de visiteurs a progressé de plus de 70 % au premier semestre 2002. Un million de visites sont désormais comptabilisés chaque mois. Il est vrai que le site ne cesse de s'enrichir. La rubrique « *Posez votre question* » a ainsi été profondément remaniée.

Une lettre mensuelle, « *Gazette de service-public.fr* », fournit des informations sur le portail destinées aux partenaires et contributeurs ;

– « *ladocumentationfrancaise.gouv.fr* ». En 2001, 571.687 visites y ont été enregistrées. Le site, réformé par un arrêté du 12 avril 2002, permet d'accéder aux organigrammes du Gouvernement, à la Bibliothèque des rapports publics et à un système de vente en ligne ;

– « *vie-publique.fr* », créé par arrêté du 5 juillet 2002, et destiné à mettre en ligne des dossiers documentaires sur les politiques publiques ainsi que des données sur les organigrammes du Gouvernement, sur les institutions et des chronologies.

Le développement de ces sites a logiquement conduit à la fermeture des services minitel « *Admitel* » et « *Ladoc* » en 2001 tandis que les connexions avec les services minitel « *Vosdroits* » et « *Photodoc* » s'effondraient et que le chiffre

d'affaires baissait de 6,7 % pour atteindre 16,61 millions d'euros. Mais si cette baisse est due à une chute des ventes de publications de 10 %, elle est atténuée par une croissance du chiffre d'affaires des ventes en ligne de 28,5 %.

Il en est résulté une baisse des recettes nettes de 7,8 %. Celle-ci ne gêne pas votre Rapporteur spécial tant les services rendus par la Documentation française lui paraissent à la fois croissants et sans équivalent à l'étranger, et dans la mesure où l'activité avait été exceptionnelle en 2000 alors que l'année 2001 a été marquée par des difficultés pour l'ensemble du secteur de l'édition/diffusion dans le domaine des sciences humaines.

2.- ...qui affecte les résultats du compte de commerce

L'évolution des résultats du compte de commerce peut être retracée dans le tableau suivant :

RÉSULTATS DU COMPTE DE COMMERCE DE LA DOCUMENTATION FRANÇAISE

(en millions d'euros)

	2001 Budget voté	2001 Réalisé	2002 Budget voté
Recettes :			
Ventes publications	9,83	8,38	9,3
Versements des administrations	5,94	5,2	5,8
Recettes diverses ou accidentelles	0,3	0,49	0,3
Recettes des administrations	3,73	3,17	2,3
Recettes totales	19,81	17,26	18,3
Dépenses :			
Achats, travaux	8,46	7,41	7,8
Frais de fonctionnement			
Frais de personnel remboursés au budget général	5,94	5,35	6
Dépenses diverses (1) ou accidentelles	1,67	1,49	1,2
Dépenses sur avoirs des administrations	3,73	2,97	3,3
Dépenses totales	19,81	17,23	18,3

(1) Taxes charges sociales, frais financiers, constitution d'avoirs au profit des administrations (prélèvement sur les recettes).

Source : la Documentation française.

Les recettes du compte se sont donc établies, pour 2001, à **17,26 millions d'euros**, soit une baisse de 12,8 % par rapport à 2000, année record il est vrai, et en baisse de 3 % par rapport à 1999. Les résultats d'explique par l'évolution du chiffre d'affaire et la baisse des prélèvements sur avoirs des administrations.

Les dépenses ont, quant à elles, été maîtrisées par des efforts internes, la tendance étant facilitée par la baisse du chiffre d'affaire. Les dépenses de production ont baissé de 12,4 % et les dépenses de personnel de 10 %.

Dans ces conditions, le découvert autorisé de 1,52 millions d'euros a été pleinement utilisé.

S'agissant de cette année, le montant des recettes comptabilisées au 30 juin 2001 était en baisse de 2,7 % par rapport au premier semestre 2000. Cette baisse était due à des recouvrements sur exercices antérieurs insuffisants, alors que les recettes sur exercice courant étaient en progression de 10,4 %. Les dépenses payées

étaient, pour leur part, en hausse de 12,8 %, notamment du fait des reports de charges de 2001 et de l'effort de rattrapage des ordonnancements permis par l'augmentation du découvert autorisé (2,28 millions d'euros).

3.– Les effectifs

Il convient de distinguer deux catégories de personnels. Si tous sont rémunérés sur crédits du budget général, une partie des rémunérations – celles qui sont versées au personnel de production – est *in fine* remboursée, *via* des rétablissements de crédits, à partir d'un chapitre du compte de commerce. L'évolution des effectifs de la direction de la Documentation française se présente alors ainsi :

EFFECTIFS DE LA DIRECTION DE LA DOCUMENTATION FRANÇAISE

	Effectifs budgétaires			Effectifs en poste		
	Budget général	Compte de commerce	Total	Budget général	Compte de commerce	Total
1997	243	163	406	233	159	392
1998	235	163	398	240	161	401
1999	234	163	397	232	162	394
2000	234	167	401	229	161	390
2001	243	167	408	242	161	403
2002 *	238	170	408	232	156	388

(*) au 30 juin 2002.

Source : la Documentation française.

La vérification des effectifs budgétaires présentés ci-dessus n'est guère facilitée par la « *récapitulation détaillée des emplois* » figurant dans la documentation budgétaire. En 2002, celle-ci dénombre en effet 80 emplois de titulaires rémunérés sur le chapitre n° 31-05 et 226 emplois de titulaires et de contractuels payés sur le chapitre n° 31-90. Soit au total 306 emplois. Or des emplois sont également financés par le chapitre n° 31-96 (12 contractuels et 2 vacataires) et 90 emplois d'agents non titulaires supplémentaires sont rémunérés sur le chapitre n° 31-05. Celui-ci n'est pas doté en loi de finances initiale puisqu'il bénéficie des remboursements en provenance du compte de commerce. En 2002, 6 millions d'euros étaient prévus pour ces remboursements dans le compte de commerce, permettant notamment la rémunération des 80 titulaires (1,35 million d'euros) et des 90 non titulaires (2,28 millions d'euros).

Cela étant, on constate, pour 2002, une différence plus importante que par le passé entre effectifs budgétaires et effectifs réels.

La majorité de ceux qui sont rémunérés sur le budget général relève de la catégorie A alors que la majorité des effectifs rémunérés sur le compte de commerce appartiennent aux catégories B et C.

Le projet de loi de finances pour 2003 prévoit 80 titulaires rémunérés sur le chapitre n° 31-05, comme en 2002, et 223 titulaires et contractuels rémunérés sur le chapitre n° 31-90, deux postes de titulaires étant supprimés par rapport à 2002. Les

chapitres n° 31-05 et 31-96 devraient pouvoir financer, en sus, selon la Direction de la Documentation française, dans les conditions précisées plus haut, 102 emplois. Le total atteindrait alors **405 personnes**.

C.- LES PERSPECTIVES POUR 2003

1.- Le projet de budget pour 2003

a) Les crédits demandés sur le budget général

Les crédits demandés au titre du budget des Services généraux s'élèvent à **13,77 millions d'euros**, en hausse de 5 %.

Le détail peut être présenté dans le tableau suivant :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DEMANDÉS (BUDGET GÉNÉRAL)

(en millions d'euros)

Chapitres	Budget voté pour 2000	Budget voté pour 2001	Budget voté pour 2002	Projet de budget pour 2003	Évolution 2003/2002 (en %)
31-02 – Indemnités	0,88	1,17	1,22	1,27	4,1
31-90 – Rémunérations	5,59	6,02	6,19	6,14	- 0,8
31-96 – Autres rémunérations	0,56	0,48	0,36	0,37	2,7
33-90 – Cotisations sociales État	0,51	0,91	0,91	0,91	-
33-91 – Prestations sociales État	0,14	0,15	0,15	0,15	-
34-98 – Moyens fonctionnement	2,57	3,65	3,34	3,84	14,9
Total titre III : dépenses ordinaires	10,24	12,38	12,17	12,7	4,3
Titre V (ch. 57-02) en crédits de paiement	0,76	0,91	0,91	1,07	17,5
Total	11,00	13,29	13,11	13,77	5,03

Source : fascicules Services généraux.

Il est proposé que les crédits de personnel, réévalués de 14,1 % en 2001 pour permettre à la Documentation française d'assurer ses fonctions d'opérateur du « site portail de l'administration française », soient stables (+ 0,1 %). Il est cependant prévu la suppression de 3 emplois.

Les demandes de crédits de fonctionnement qui avaient augmenté en 2001 de 42,4 %, croissent de 14,9 % pour atteindre 3,84 millions d'euros. Les crédits pour l'informatique en représentent 70 %. Ils sont naturellement liés au développement des sites internet notamment « *service-public.fr* » et « *vie-publique.fr* ». Hors informatique, les crédits sont destinés à une partie des charges de fonctionnement et d'entretien de l'immeuble d'Aubervilliers, qui accueille 130 personnes sur près de 3.400 m², et aux charges des locaux du quai Voltaire à Paris (dépenses pour l'accueil du public et le maintien des fonds documentaire).

Les crédits de paiement pour les investissements augmenteraient de 17,5 %. Il s'agit, pour la Documentation française, de poursuivre la rénovation des immeubles d'Aubervilliers et du quai Voltaire, notamment des ravalements.

b) L'évolution prévisionnelle du compte de commerce

La direction de la Documentation française se veut prudente bien que le ralentissement de l'activité en 2001 ait confirmé la tendance observée depuis 1995, avec une progression du chiffre d'affaires une année sur deux (1996, 1998, 2000)

suivie chacune d'un recul l'année suivante (1997, 1999, 2001). En effet, la direction craint les effets du ralentissement du chiffre d'affaires et du développement du partage des recettes en temps réel avec des administrations conjugué avec la baisse des constitutions d'avoirs par ordonnances. Actuellement, les recettes des ventes sont partagées entre la Documentation française et les administrations commanditaires, entre recettes propres et avoirs sur des administrations, le mouvement de transferts étant comptabilisé en dépenses diverses pour la direction et en recettes sur le compte d'avoirs. En 2003, la répartition des recettes automatiquement lors de l'encaissement devrait faire diminuer les répartitions différées d'avoirs par ordonnances qui s'accompagnaient d'une double comptabilisation des recettes correspondantes :

**BUDGET ÉVALUATIF DU COMPTE DE COMMERCE DE LA DOCUMENTATION FRANÇAISE
POUR 2003**

(en millions d'euros)

	Budget pour 2002	Projet de budget pour 2003	2003/2002 en %
Recettes :	18,3	17,2	- 6
- Ventes publications	9,3	8	- 14
- Versements des administrations	5,8	6	+ 3,4
- Recettes des administrations	2,9	2,9	-
Dépenses :	18,3	17,2	- 6
- Achats et travaux	6,1	5,9	- 6,7
- Frais de fonctionnement	1,7	1,6	- 5,9
- Frais de personnel remboursés au budget général	6	6	-
- Dépenses diverses ou accidentelles	1,2	0,6	- 50
- Dépenses sur avoirs des administrations	3,3	3,1	- 6,1

Source : la Documentation française.

L'autorisation de découvert, de 0,91 millions d'euros jusqu'en 1991, de 1,07 million d'euros à partir de 1992, de 1,22 million d'euros en 1997, de 1,52 million d'euros en 2000 de 2,28 millions d'euros en 2002, passerait à **3 millions d'euros**, compte tenu de la mesure nouvelle de 713.000 euros qu'il vous est demandé d'approuver lors du vote de l'article 47 du projet de loi de finances pour 2003.

Le taux de recouvrement des créances sur les autres administrations ne cesse en effet de baisser depuis 1996, provoquant des tensions de trésorerie, des retards de paiement et le versement d'intérêts moratoires coûteux. Il est attendu de l'augmentation du découvert plus de souplesse pour l'agent comptable.

Rappelons que, depuis 1994, la Documentation française ne bénéficie plus de subvention allouée par le Budget général.

2.- Les objectifs pour 2003

Les arrêtés du 27 novembre 2001 ayant réorganisé la Documentation française et mis l'accent sur la gestion en mode projet des chantiers transversaux, il est prévu de poursuivre la refonte de l'ensemble des outils utilisés par les services

documentaires, développer les sites internet, de laisser à la sous-traitance la fabrication d'ouvrages, de rendre l'offre éditoriale plus cohérente et moins « pointue », et de distinguer les publications éditées sous la marque « Documentation française » de celles faisant simplement l'objet d'une diffusion par ses soins.

Votre Rapporteur spécial regrette cependant que la documentation budgétaire ne fasse état d'aucun objectif quantifié et d'aucun indicateur de performance.

III.– LES ORGANISMES RELEVANT DU PREMIER MINISTRE

Parmi les organismes relevant du Premier ministre, il est possible de distinguer les autorités administratives indépendantes des autres.

A.– LES AUTORITES ADMINISTRATIVES INDEPENDANTES

Les autorités administratives financées par des crédits relevant du fascicule des Services généraux du Premier ministre, actuellement au nombre de huit, sont les suivantes :

- la Commission du secret de la défense nationale (loi n° 98-567 du 8 juillet 1998) ;
- la Commission nationale des interceptions de sécurité (loi n° 91-645 du 10 juillet 1991) ;
- le Médiateur de la République (loi n° 73-6 du 3 janvier 1973) ;
- le Conseil supérieur de l'audiovisuel (loi n° 89-24 du 18 janvier 1989) ;
- le Conseil de prévention et de lutte contre le dopage (loi n° 99-223 du 23 mars 1999) ;
- la Commission nationale de déontologie de la sécurité (loi n° 2000-494 du 6 juin 2000) ;
- le Défenseur des enfants (loi n° 2000-196 du 6 mars 2000) ;
- la Commission nationale du débat public (loi n° 2002-276 du 27 février 2002)⁽¹⁹⁾.

On peut s'interroger, malgré le fait que les textes instituant ces autorités les prévoient, sur la pertinence des rattachements au budget des Services généraux. Pourquoi la Commission de l'informatique et des libertés, autre autorité administrative indépendante, figure-t-elle dans l'agrégat « Administration générale » du budget de la Justice, et l'Autorité de régulation des télécommunications, également autorité administrative indépendante, dans un agrégat fourre-tout « Action sur l'environnement et le développement de la compétitivité des entreprises » du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ? Pourquoi les crédits du Conseil de prévention et de lutte contre le

⁽¹⁹⁾ La Commission a été créée en 1995 mais s'est vue accordée le statut d'autorité administrative indépendante en 2002.

dopage sont-ils dans un agrégat spécifique dans le budget des Services généraux du Premier ministre au lieu de figurer dans le budget des Sports ? Ne serait-il pas plus logique de rattacher les crédits du Conseil supérieur de l'audiovisuel à ceux de la Communication et ceux du Défenseur des enfants au ministère chargé de la famille ?

Des réaménagements seraient sans doute nécessaires. Notamment dans la perspective de l'entrée en vigueur de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Cela étant, votre Rapporteur spécial constate qu'il est proposé, pour les autorités rattachées au Premier ministre, en 2003, une enveloppe de crédits s'élevant à 46,4 millions d'euros, en hausse de 7,75 % dont 0,7 % par transfert de crédit du budget d'un autre département ministériel. Les crédits du Conseil supérieur de l'audiovisuel, examinés traditionnellement dans le rapport spécial consacrés aux crédits de la Communication, en représentent 75,8 %, c'est-à-dire l'essentiel. Ils augmentent de 4,28 %. Cette année, votre Rapporteur spécial portera donc plus particulièrement son attention sur les autres crédits, à savoir ceux destinés au Médiateur de la République, dont la hausse des crédits explique celle de l'agrégat, et au Défenseur des enfants.

1.- Le Médiateur de la République

a) L'institution

Créé il y a près de 30 ans, par la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973, le Médiateur de la République est une autorité indépendante qui a pour mission d'aider les personnes qui contestent, une décision ou un comportement de l'administration française. Il est saisi par l'intermédiaire des parlementaires.

La durée du mandat du Médiateur de la République (qui se confond juridiquement avec l'institution) est de six ans. Depuis avril 1998, M. Bernard Stasi est Médiateur de la République.

L'article 15 de la loi dispose que les crédits sont inscrits au budget du Premier ministre. D'où les présents développements.

À défaut de constitutionnalisation de l'institution, toujours espérée mais probablement pas indispensable, la médiation a fait l'objet de quelques aménagements en 2000.

En effet, le titre III de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, a étendu les compétences et les moyens d'action du Médiateur de la République :

- en consacrant l'existence et le rôle des délégués départementaux officialisés par un décret du 18 février 1986⁽²⁰⁾ ;

⁽²⁰⁾ Les délégués départementaux sont nommés par le médiateur pour une durée d'un an renouvelable. Ce sont des volontaires bénévoles qui rendent un service gratuit. Ils perçoivent simplement une indemnité représentative de frais. En pratique, 64% d'entre eux sont des fonctionnaires à la retraite.

- en accroissant ses pouvoirs en matière de propositions de réforme. Il peut désormais « s'autosaisir », ses propositions de réforme ne devant plus nécessairement être fondées sur des réclamations individuelles ;
- en autorisant le médiateur à rendre publiques ses propositions de réforme, en cas de défaut de réponse satisfaisante dans le délai qu'il a fixé, faculté jusqu'alors réservée aux recommandations présentées à la suite des réclamations dont il est saisi ;
- en prévoyant que le rapport annuel fera l'objet d'une communication devant les deux assemblées. M. Bernard Stasi a présenté, à l'Assemblée nationale, le rapport 2001, le 8 octobre 2002.

En 2002, un décret, n° 2002-612 du 26 avril, a institué un médiateur du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie qui devrait renforcer les moyens de l'organisme créé en 1973 puisqu'il a été prévu qu'il pourrait faire appel aux services du ministère pour l'instructions des réclamations concernant le fonctionnement du ministère dans leurs relations avec les usagers et qu'il serait correspondant du Médiateur de la République.

b) L'activité

L'activité du Médiateur de la République est retracée dans des rapports annuels. Votre Rapporteur spécial se félicite de leur qualité mais regrette que le dernier, relatif à l'année 2001, ait été disponible aussi tardivement par rapport à l'année considérée : octobre 2002.

Les données qui y figurent font état d'une poursuite du développement des saisines. En effet, le médiateur a présenté une quinzaine de réformes, et lui et ses délégués départementaux ont traité, en 2001, 58.591 affaires, ce qui représente une augmentation de 8,3 % par rapport à 2000 et de 28,4 % par rapport à 1998, année de nomination de l'actuel médiateur.

4.938 réclamations ont été traitées à la médiation (5.278 en 2000), et 22.108 par les délégués départementaux, ces derniers traitant, en plus, 31.545 demandes d'informations.

Même si le reliquat d'affaires restant à l'étude en fin d'année à la médiation a baissé de 13,35 % en 2001, l'évolution est, d'une certaine manière, préoccupante. On peut craindre, tout d'abord, que l'institution ne soit victime de son succès. Ensuite, les données traduisent des mécontentements trop fréquents à l'égard des administrations et montrent l'impérieuse nécessité des réformes de l'État, celui-ci devant mieux expliquer son action.

S'agissant du premier point, on peut considérer que la relance de la politique de communication (émissions télévisées, articles de presse, site internet ⁽²¹⁾, créé en février 1998 et rénové en 2000, revue « *Médialogue* », et colloques) de la

⁽²¹⁾ Le nombre de connexions s'est stabilisé à plus de 300.000 par mois.

médiature et surtout l'installation de délégués territoriaux a permis à beaucoup de nos concitoyens de trouver des oreilles attentives à leurs difficultés, au-delà de tout pronostic, au risque de modifier l'objet de l'institution. 29 % des réclamations présentées devant les délégués ne sont pas fondées ; 49 % des réclamations au médiateur seulement sont de sa compétence ; 72 % des réclamations recevables traitées par le médiateur sont closes sans intervention.

La médiature semble consciente des enjeux et de la nécessité de l'adéquation des moyens budgétaires à sa mission. Votre Rapporteur, pour sa part, s'interroge : les délégués territoriaux, qui peuvent être saisi sans intermédiaires et dont près de 60 % des affaires consistent à traiter des demandes de renseignements, vont-ils assécher la médiature voulue par le législateur en 1973 ?

c) Les moyens

S'agissant des emplois, le Médiateur de la République disposait, en 2001, de **89 agents permanents et de 232 délégués départementaux** (258 en octobre 2002, 123 en 2000) dont le développement du nombre n'est d'ailleurs pas sans poser des difficultés relatives à leur rôle dans l'institution, leur statut, la coordination de leur action, leurs moyens (locaux d'accueil, indemnités...), et leur formation.

Votre Rapporteur spécial regrette vivement que la documentation budgétaire ne fasse pourtant état d'aucun emploi budgétaire. À cet égard, l'agrégat « Autorités administratives indépendantes » présente, cette année, s'agissant du médiateur, encore moins d'informations que l'an dernier. Plus d'un an après le vote de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, il n'y a plus de données sur le nombre de réclamations instruites par agent et il n'y a aucun indicateur d'activité et de « performance ». Il semble à votre Rapporteur spécial que le statut d' « autorité administrative indépendante » qui, par pure tradition, semble conduire à une globalisation des crédits et à une dispense de tout contrôle financier préalable, ne justifie pas une telle opacité. L'indépendance – nécessaire – de l'organisme ne saurait être un argument dès lors que la médiature est une autorité *administrative*, qui utilise exclusivement des *crédits publics* autorisés par le Parlement et emploie largement, après négociations avec leurs administrations d'origine⁽²²⁾, des fonctionnaires mis à disposition, et que Conseil supérieur de l'audiovisuel comme Défenseur des enfants font, eux, l'objet d'une présentation de leurs emplois. Il ne serait donc pas anormal que le Parlement ait une vue plus précise des emplois de la médiature. La fixation d'emplois budgétaires par la loi de finances constituerait même une garantie d'indépendance de la médiature, indépendance essentielle aux yeux du législateur lui-même puisque c'est lui qui l'a prévue dans le texte institutif. L'indépendance voulue par le législateur ne doit pas se traduire par une absence d'éléments permettant, au-delà du rapport annuel du médiateur et des réponses au questionnaire budgétaire, de donner tout son sens à l'autorisation budgétaire, et au Parlement d'évaluer les moyens de la médiature afin notamment de vérifier si l'indépendance de l'organisme est garantie. Indépendance ne saurait en outre signifier irresponsabilité.

⁽²²⁾ Sur 89 agents permanents, 54 sont mis à disposition par différentes administrations.

Dans ces conditions, il serait souhaitable que la Cour des comptes procède à des contrôles et fasse part de ses conclusions au Parlement, soit dans son rapport public, soit au travers de la communication, par le Premier Président, des constatations et des observations éventuellement adressées au médiateur en application l'article L. 135-1 du code des juridictions financières ⁽²³⁾.

S'agissant des crédits, votre Rapporteur spécial se bornera à relever qu'ils devraient, selon le projet de loi de finances pour 2003, augmenter substantiellement puisqu'il y est prévu **7,31 millions d'euros** inscrits au budget des Services généraux du Premier ministre contre 6,06 millions d'euros en 2002 (+ 20,58 %), après une augmentation de 47,2 % votée l'an dernier. Si des crédits inscrits au budget 2002 à titre non-renouvelable ne sont pas reconduits, des crédits supplémentaires sont prévus afin de créer un emploi de chargé de mission au cabinet du médiateur, rémunérer 10 délégués en zone rurale et surtout faire face au déménagement des services de la médiation (1,15 millions d'euros).

2.- Le Défenseur des enfants

a) L'institution

Le Défenseur des enfants a été institué par la loi n° 2000-196 du 6 mars 2000. La loi a été complétée par un décret du 4 mai 2000 et Mme Claire Brisset a été nommée « *Défenseure des enfants* » le 3 mai 2000. Pour six ans.

L'article 12 de la loi prévoyant l'inscription des crédits nécessaires à l'accomplissement de la mission au budget du Premier ministre, l'institution doit être évoquée dans le présent rapport.

Il s'agit d'une autorité indépendante chargée de défendre et de promouvoir les droits de l'enfant. Elle reçoit les réclamations individuelles d'enfants mineurs ou de leurs représentants légaux qui estiment qu'une personne publique ou privée n'a pas respecté les droits de l'enfant. La saisine directe est une originalité par rapport au médiateur. Le Défenseur des enfants est nommé pour six ans, non renouvelables.

Votre Rapporteur spécial n'ignore pas les critiques émises à l'encontre de l'institution, comme, d'une façon plus générale, à l'encontre du foisonnement des autorités administratives indépendantes ⁽²⁴⁾. Mais le développement des médiations répond à l'évidence aux nécessités de notre société. Créée par le législateur, le Défenseur des enfants est, de ce point de vue, un organisme incontestable, compte tenu de son objet, et un comité consultatif, comprenant notamment des parlementaires, placé auprès de lui, pourrait témoigner de son utilité. L'important aux yeux de votre Rapporteur spécial est, néanmoins, qu'il soit connu et que son champ d'intervention soit clairement identifié afin de jouer pleinement son rôle.

Votre Rapporteur spécial note à cet égard avec satisfaction que les relations entre le Médiateur de la République et le Défenseur des enfants, qui pouvaient sembler problématiques, ont été clarifiées par une convention signée en juillet 2001.

⁽²³⁾ Ces transmissions ne sont pas obligatoires, contrairement à celles qui concernent les communications aux ministres. Ces dernières doivent être adressées aux commissions des finances des deux assemblées en application de l'article L. 135-5 du code des juridictions financières.

⁽²⁴⁾ Voir notamment le rapport du Conseil d'État de 2001.

Celles qui concernent les relations entre l'autorité administrative indépendante et la justice ont, quant à elles, fait l'objet d'une circulaire de la Garde des sceaux en date du 21 novembre 2001.

b) L'activité

S'agissant des cas individuels, le rapport 2001 ⁽²⁵⁾ indique qu'entre le 1^{er} juillet 2000 et le 30 juin 2001, le Défenseur des enfants a reçu quelque 3000 courriers - c'est une « explosion » - dont 700 concernaient des dossiers individuels nouveaux. 74 % des réclamations ont été jugées recevables.

Dans les deux tiers des cas, les plaintes individuelles portaient les conséquences de litiges privés et séparations très conflictuels. Le demandeur contestait avec force des décisions de justice concernant des droits de visite, d'hébergement ou de placements.

À l'activité de traitement des saisines, s'ajoute celle consistant à approfondir certains dossiers ayant trait à l'enfance et à élaborer des propositions. La Défenseure a ainsi, par exemple, présenté ses analyses et ses propositions sur l'accueil des enfants en prison ou la pédopsychiatrie. Sa contribution au débat sur les projets du Gouvernement concernant la justice a aussi été remarquée. Elle a montré, cet été, s'il en était besoin, à la fois l'utilité et l'indépendance de la Défenseure.

c) Les moyens

Trois catégories de moyens doivent être distingués : les moyens administratifs et en personnel, les moyens de communication, et les moyens budgétaires qui les financent.

L'institution dispose de **24 collaborateurs** au siège parisien, dont 10 sont mis à disposition ou détachés et 14 contractuels, ainsi que d'une équipe de correspondants territoriaux qui se met progressivement en place dans les régions et les départements et qui devrait comprendre une trentaine de personnes fin 2002.

L'ensemble n'a pas de traduction budgétaire dans le budget des Services généraux, dans la mesure où seul l'emploi du Défenseur y est indiqué.

L'importance des moyens de communication mis en œuvre pour faire connaître la jeune institution qu'est le Défenseur des enfants est évidemment primordiale. Un site internet a été judicieusement mis en place depuis le 1^{er} novembre 2000. En huit mois, il a accueilli 40.475 visites. Ont été diffusés des plaquettes d'information, un disque-livre et des affiches. Des participations à un film vidéo et un spectacle ont été prévus en 2002. Ces moyens sont venus appuyer l'intense activité de la Défenseure (réunions, déplacements et colloques).

S'agissant des moyens budgétaires, la loi de finances pour 2001 (chapitre n° 37-15) avait prévu 1,41 millions d'euros. Des virements sont venus les abonder à hauteur de 0,14 million d'euros afin de financer des actions de communication, notamment dans des établissements scolaires, et l'achat de mobilier lié au déménagement de l'institution de la rue Saint-Dominique au boulevard du

⁽²⁵⁾ Le prochain rapport devrait être remis en novembre 2002.

Montparnasse, à Paris. 94,6 % des crédits disponibles (1,56 million d'euros) ont alors été consommés en 2001.

La loi de finances pour 2002 a prévu 1,54 million d'euros mais, compte tenu du report de 2001 vers 2002, 1,62 million d'euros était disponible. Le Gouvernement en a gelé, le 12 août dernier, 0,15 million d'euros.

Le projet de loi de finances pour 2003 retient, pour sa part, un montant s'élevant à **1,49 million d'euros**, le chapitre étant affecté par la non-reconduction de la dotation inscrite au budget 2002 à titre non-renouvelable.

Mais, comme pour le médiateur, il ne présente aucun objectif et aucun indicateur. Votre Rapporteur spécial n'est d'ailleurs pas plus éclairé par le rapport annuel 2001-2002. Celui-ci retient un thème général pour l'année 2002, « l'enfant et la santé », mais ne fixe aucune orientation précise.

B.- LES AUTRES ORGANISMES

Il convient de distinguer les organismes rattachés des organismes subventionnés.

S'agissant des premiers, lors du débat, à l'Assemblée nationale, en juillet dernier, sur le projet de loi de finances rectificative pour 2002, a été évoquée l'explosion du nombre de commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du Premier ministre et des ministres. Une annexe « jaune » au projet de loi de finances, instituée par l'article 112 de la loi de finances pour 1996, en dresse chaque année la liste et le document s'épaissit d'année en année. 19 commissions ont par exemple été instituées en 2001 et 8 en 2002. **40 organismes** sont aujourd'hui placés auprès du Premier ministre⁽²⁶⁾, 99 auprès du ministre de l'économie et des finances, 81 auprès du ministre de l'agriculture et pas moins de 40 auprès du ministre chargé des anciens combattants.

Ces organismes peuvent avoir un coût. Le document « jaune » ne l'indiquant pas, le législateur (article 11 de la loi de finances rectificative pour 2002, n° 2002-1030 du 6 août 2002) a souhaité qu'il comporte, à partir de 2003, des données budgétaires et, afin de juger de leur pertinence, d'éléments sur l'activité des organismes.

Cela étant, votre Rapporteur spécial est conscient qu'une analyse purement quantitative de l'évolution du nombre des organismes est insuffisante. C'est pourquoi l'évolution du document « jaune » prévue par le législateur cette année devrait permettre à l'avenir à ce dernier de porter un regard plus critique sur ces organismes mais n'épuise pas le sujet.

Il est en tout cas permis d'observer que la démographie des instances placées auprès du Premier ministre est relativement maîtrisée.

⁽²⁶⁾ Fin septembre 2002, 22 organismes étaient rattachés au budget des Services généraux tandis que 18 l'étaient administrativement, compte non tenu des autorités administratives indépendantes.

On distingue les organismes rattachés, au nombre de huit, des services venant à l'appui d'instances consultatives ou délibératives placés auprès du Premier ministre, au nombre de dix. Leur rattachement aux services généraux est officiellement justifié par leur vocation interministérielle. Un réexamen de leur pertinence a lieu régulièrement. De 1995 à 2002, 20 organismes ont donc été supprimés (18) ou transférés (2). À vrai dire, beaucoup pourraient encore aujourd'hui être rattachés à d'autres départements ministériels, la notion d'interministérialité ayant des contours relativement flous et rares étant les politiques publiques sans aspects interministériels. Votre Rapporteur spécial craint que certaines structures fassent toujours double emploi avec des services ou instances existants, et estime que certains rattachements au Premier ministre ne se justifient guère : Conseil national de l'eau, Conseil national de la montagne, Conseil supérieur de l'adoption, Groupe interministériel permanent de la sécurité routière, Groupe central des grandes opérations d'urbanisme... Sans doute le législateur n'est-il pas exempt de tout reproche : il a souvent, d'une part, créé des organismes et, d'autre part, souhaité leur rattachement au Premier ministre pour montrer l'importance qu'il leur accorde. Mais il serait bon de ne pas amplifier le phénomène par décret. Et de 1995 à 2002, même si le solde est négatif, de nombreuses créations ont eu lieu puisque 17 organismes ont vu le jour. Récemment ont été institués l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique en France métropolitaine et dans les départements et territoires d'outre-mer (décret n° 2002-328 du 8 mars 2002), dont le coût devrait être de 1 million d'euros en 2003, et la mission interministérielle aux rapatriés (décret n° 2002-902 du 27 mai 2002) afin de remplacer le délégué aux rapatriés supprimé concomitamment...

Cette année, votre Rapporteur spécial analysera les crédits de trois organismes rattachés et les subventions accordées à un organisme de recherche.

1.- Le Service d'information du Gouvernement

a) Sa mission

Le Service d'information du Gouvernement est chargé d'informer le Gouvernement sur l'état de l'opinion et sur les médias, de transmettre aux élus et aux citoyens des informations sur l'action du Gouvernement et d'apporter son expertise technique et son assistance à l'ensemble des administrations dans le domaine des sondages d'opinion, des campagnes de publicité et des relations avec la presse.

Il publie la « *Lettre du Gouvernement* », gère le site internet du Premier ministre et coordonne les actions de communication gouvernementale.

b) Ses moyens

Le bleu budgétaire prévoit, pour 2003, **56 emplois**, comme en 2002, dont 38 titulaires. Cependant, il convient d'y ajouter les emplois sur crédits rémunérés sur le chapitre n° 31-96. Ils devraient être 53 l'an prochain, comme en 2002. Le total atteindrait alors 109 personnes, contre 116 en 2002. Les effectifs réels atteignaient 111 agents en juin 2002.

Pour 2003, il est prévu un coût total, réparti sur plusieurs chapitres, de **9,88 millions d'euros**, en augmentation de 3,52 % par rapport au budget voté pour 2002.

En dehors des crédits de personnel, le service bénéficie des crédits pour les « Actions d'information ». Ceux-ci augmentent de 4,84 % pour atteindre 6,37 millions d'euros. Pourtant le chapitre concerné, n° 37-10, connaît des reports de crédits régulièrement importants. Le report vers 2001 a été fixé à 4,79 millions d'euros et celui vers 2002 à 4,4 millions d'euros. Dans ces conditions, le Gouvernement pouvait geler, le 12 août dernier, 1,03 million d'euros.

2.- Les Centres interministériels de renseignements administratifs

a) Leurs missions

Les centres interministériels de renseignements administratifs (CIRA) sont chargés d'informer le public par téléphone sur l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires qui lui sont applicables, et de renseigner l'utilisateur sur les droits auxquels il peut prétendre, les démarches qu'il doit accomplir, les obligations qu'il lui faut respecter.

Les centres mettent à la disposition des usagers sur l'internet une base de connaissances intitulée « *Réponses à vos questions* », regroupant les questions qui leur sont le plus souvent posées, et les réponses qui leur sont apportées.

Enfin, les centres contribuent à l'amélioration des relations entre les usagers et les services publics en leur proposant des mesures de simplifications administratives, et en suggérant les modifications qu'il leur paraît opportun d'apporter aux textes législatifs et réglementaires. Ils collaborent avec la Documentation française, les Journaux officiels et le Médiateur de la République.

b) Leur activité

Trois types d'activités peuvent être distingués : le renseignement téléphonique, le renseignement *via* la messagerie et l'activité de propositions de réformes.

S'agissant du renseignement téléphonique, les données fournies à votre Rapporteur spécial sont difficiles à analyser précisément. Elles indiquent certes qu'en 2001, les neuf centres ont reçu 1.504.023 appels, résultats traduisant une augmentation moyenne de 8,9 % par rapport aux flux quotidiens d'appels constatés

en 2000, et que, sur les cinq premiers mois de 2002, les centres ont reçu 1.003.614 appels, soit 77,2 % de plus par rapport à la même période de 2001. La croissance du nombre d'appel s'explique notamment par le caractère facilement mémorisable du numéro unique des trois centres en réseau (le 08.36.68.16.26). Mieux référencé depuis 2000, il a vu sa notoriété s'élever fortement, au plus grand bénéfice du trafic entrant. En outre, son coût a été abaissé à 0,78 euros la minute. Mais ces données sont aussi en partie dues à de nouveaux moyens de comptabilisation. Symétriquement, le déclin du taux de traitement des appels (45,4 % en 2001 et 30 % au premier semestre 2002) est en partie attribué à des défaillances techniques. Néanmoins, les tendances sont claires : forte hausse des appels, moindre satisfaction des usagers.

S'agissant de l'activité liée à la messagerie, il convient d'indiquer que la cellule mise en place en septembre 2000, placée sous la responsabilité du secrétariat général des centres, en liaison avec la direction de la Documentation française, opérateur du portail, et qui regroupe des agents du secrétariat général des centres, de la Documentation française et de la Direction des Journaux officiels, traite environ 75 % des messages qui émanent du portail internet. Ces messages sont rédigés à partir des boîtes aux lettres « *Demande de renseignement administratif* » et « *Recherche de documents juridiques* », accessibles dans la rubrique « *Posez votre question* » située en bas du portail, et sur le lien « *Vos remarques* » accessible en bas des fiches pratiques. D'octobre 2000 à fin 2001, 31.298 messages ont été ainsi adressés. Mais si l'on connaît le délai moyen de traitement (4 jours), on ne connaît pas le taux de traitement.

S'agissant enfin de l'activité de proposition, les centres ont participé, en 2001, à l'élaboration d'une dizaine de suggestions de simplifications administratives du médiateur.

c) Leurs moyens

Le projet de budget prévoit **37 emplois** pour 2003, soit 9 de plus qu'en 2002. Mais ces effectifs n'ont rien à voir avec la réalité puisque les centres disposent, au total, malgré les réticences des ministères et les difficultés pour trouver des candidats, de 170 collaborateurs mis à disposition ou détachés par des ministères ou des organismes publics afin d'exercer, pour la plupart d'entre eux, les fonctions d'informateurs.

Les crédits demandés pour 2003 augmentent de 25 % par rapport aux crédits votés l'an dernier et s'élèvent à **2,25 millions d'euros**. Les crédits de personnel augmentent de 40,4 % pour atteindre 1,53 millions d'euros, compte tenu d'une mesure de transfert d'autres budgets ministériels de 0,43 millions d'euros. Les crédits du chapitre n° 34-98– Moyens de fonctionnement des services – sont en revanche maintenus à 0,71 million d'euros, après leur augmentation de 40,1 % d'il y a deux ans.

3.- Le Conseil d'analyse économique

a) Ses missions

Le décret n° 97-766 du 22 juillet 1997 a créé auprès du Premier ministre un Conseil d'analyse économique ayant pour mission « *d'éclairer, par la confrontation des points de vue et des analyses, les choix du Gouvernement en matière économique* ». Il est composé de personnalités nommées pour deux ans en raison de leurs compétences dans le domaine de l'analyse économique. Sont, en outre, membres de droit : le Commissaire général au Plan, le directeur de l'Institut national de la statistique et des études économiques, le directeur de la Prévision, le directeur de la direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques. Le Conseil est présidé par le Premier ministre ou un représentant qu'il désigne. Il compte donc, au total, 39 membres.

Au cours de ses réunions, un ou plusieurs membres présente un rapport sur un sujet figurant dans le programme de travail défini par le Premier ministre ou commandé par l'actualité.

La préparation des rapports est assurée par des groupes de travail, animés par un membre du conseil et auxquels participent des experts extérieurs au conseil, issus des administrations, des universités et du secteur privé.

Parallèlement, un « panel de conjoncture » comprenant les représentants des instituts de conjoncture, des établissements bancaires, des entreprises ou groupements professionnels et des administrations économiques, se réunit environ tous les deux mois au Conseil d'analyse économique.

Votre Rapporteur spécial se félicite que l'actuel gouvernement ait, par la venue du Premier ministre devant le Conseil, en juillet, et la nomination de M. Lionel Stolérou comme Président de l'institution, reconnu l'utilité de l'organisme.

b) Son activité

En 2001, le Conseil s'est réuni 8 fois. Début octobre, il s'était réuni 6 fois en 2002.

Depuis sa création, le Conseil a publié 39 rapports, tirés à 3.000 ou 4.000 exemplaires et diffusés par la Documentation française.

Depuis le début de l'année 1998, le Conseil d'analyse économique publie, en outre, une lettre mensuelle intitulée « *Analyses économiques* », tirée à 2.000 exemplaires, diffusée gratuitement, notamment auprès des membres du Gouvernement, des parlementaires, des syndicats et des administrations économiques, et disponible sur le site internet du Conseil.

c) Ses moyens

L'équipe permanente est modeste : un secrétaire général, trois conseillers scientifiques, une chargée de mission, une assistante pour les publications et une documentaliste. La plupart de ces collaborateurs sont mis à disposition par leur administration d'origine.

En outre, le Conseil dispose, sur les crédits des Services généraux, d'une enveloppe budgétaire qui a atteint, en 2002, 0,36 millions d'euros. Le Gouvernement, dans la réponse au questionnaire que votre Rapporteur spécial lui a adressé, n'a pas été en mesure de préciser les moyens envisagés pour 2003.

4.- L'Institut français des relations internationales

Il s'agit d'un organisme curieusement rattaché au budget des Services généraux au lieu de l'être au budget du ministère des affaires étrangères. Il est financé sur des crédits du titre IV.

a) Ses missions

Association reconnue d'utilité publique créée en 1979, l'Institut français des relations internationales (IFRI) est chargé de promouvoir ou d'effectuer des recherches et études relatives aux relations internationales. Il collabore avec plusieurs cellules de prospective relevant de différentes administrations, des universités et des partenaires étrangers. Son activité de recherche s'accompagne de conférences, de débats et de nombreuses publications justement renommées (*Cahiers de l'Ifri, Notes de l'Ifri, Ramses...*).

b) Ses moyens

L'Institut emploie **65 personnes**, dont 7 en contrat emploi solidarité et des personnes travaillant à temps partiel, auxquels doivent être rattachés 4 chercheurs associés.

L'Institut est financé par des subventions publiques, dont la plus importante est inscrite au budget des Services généraux du Premier ministre, le solde provenant du ministère de la Défense et de la Ville de Paris. L'Institut dispose également de ressources propres constituées principalement de cotisations, de dons et des recettes tirées de contrats passés avec des organismes publics ou privés.

Au sein du budget des Services généraux, il bénéficie de près de 88 % des crédits inscrits au chapitre n° 43-04 consacré aux subventions pour la recherche dans le domaine stratégique et des relations internationales, l'Institut des relations internationales et stratégiques se voyant verser le reste des crédits.

La subvention inscrite au budget des Services généraux, qui avait stagné à 1,37 million d'euros depuis 1994 et augmenté de 3,3 % en 2002 pour atteindre 1,41 million d'euros, a été fixée, pour 2003, à **1,52 million d'euros**. Il faut espérer que cette augmentation apparente de 7,5 % n'est pas le prélude de mesures de régulation budgétaire alors que l'expertise en matière d'affaires étrangères est plus que jamais nécessaire. Rappelons, en effet, que les subventions 2002 prévues au chapitre n° 43-04 ont été amputées, le 12 août dernier, par le gel de 0,22 million d'euros, revenant ainsi sur le surplus de crédits voté l'an dernier.

IV.- L'INDEMNISATION DES VICTIMES DES LEGISLATIONS ANTISEMITES EN VIGUEUR PENDANT L'OCCUPATION.

Il peut apparaître sordide ou mesquin d'évoquer dans un rapport budgétaire quelques données sur l'indemnisation des victimes de l'antisémitisme durant l'Occupation, toute réparation véritable étant, à l'évidence, hors de portée. Mais les montants de crédits publics consacrés à cette action de la République, autant tardive que nécessaire, ne sont pas négligeables. Ils doivent donc être rappelés, sobrement, dans le cadre du présent rapport spécial.

Deux chapitres liés à la Shoah doivent être distingués. L'un relève du titre VI, l'autre du titre IV :

A.- LA FONDATION POUR LA MÉMOIRE DE LA SHOAH

Le premier – chapitre n° 66-01 - Fondation pour la mémoire de la Shoah – est le seul chapitre du budget des Services généraux consacré aux subventions d'investissement accordées par l'État. Il a été créé par la loi de finances rectificative pour 2000 (n° 2000-1353 du 30 décembre 2000). Il n'est pas doté dans le projet de loi de finances pour 2003 : il l'a été – considérablement – en loi de finances rectificative, afin de ne pas fausser les comparaisons entre lois de finances initiales. Le chapitre n° 66-01 a, en effet, fait l'objet d'inscription de crédits, reportables, dans la seconde loi de finances rectificative pour 2000 précitée (224,71 millions d'euros en autorisations de programme et à 106,7 millions d'euros en crédits de paiement) et dans la loi de finances rectificative pour 2001 ⁽²⁷⁾ (118,15 millions d'euros en crédits de paiements). Il n'est donc plus nécessaire de le doter. 106,71 millions d'euros ont été consommés en 2001 et 118,10 en 2002. Le report – curieux - de 15.245 euros sur 2003 justifiant le maintien du chapitre, celui-ci est à nouveau prévu dans le projet de loi de finances pour 2003.

Rappelons que la fondation avait été proposée, en avril 2000, par la Mission d'étude sur la spoliation des juifs de France, présidée par M. Jean Mattéoli, et destinée à l'entretien de la mémoire de l'holocauste. Elle devait avoir une mission d'études, d'éducation et de solidarité, mener des recherches et diffuser les connaissances sur les persécutions antisémites et les atteintes aux droits de la personne humaine perpétrées durant la seconde guerre mondiale. Une fois créée, elle s'est vue reconnaître le statut d'établissement d'utilité publique par un décret du 26 décembre 2000, lequel a approuvé par ailleurs ses statuts ⁽²⁸⁾.

Dotations en capital, les crédits publics ont été complétés, pour moins de la moitié du capital total, par des fonds provenant des banques, *via* l'Association française des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (100 millions d'euros), des compagnies d'assurances, *via* l'Association française des sociétés d'assurance (10,67 millions d'euros), de la Caisse des dépôts et

⁽²⁷⁾ Loi n° 2000-1353 du 30 décembre 2000.

⁽²⁸⁾ La fondation doit être distinguée de la Fondation pour la mémoire de la déportation créée en 1990, à la vocation plus large puisque traitant aussi de la déportation pour faits de résistance.

consignations (45,73 millions d'euros), de La Poste (1,09 million d'euros) et de la Banque de France (10,85 millions d'euros).

La dotation totale doit correspondre aux spoliations dont on peut estimer, selon la mission Mattéoli, qu'elles n'ont pas été réparées et qu'elles ne peuvent être rétrocédées, compte tenu de la disparition des victimes ou de leurs ayants droit.

Le capital a été partagé en trois blocs confiés, après appel d'offres international, à des sociétés de gestion dépendant du Crédit lyonnais, de la BNP et de la Caisse des dépôts et consignations. Il a été placé en valeur mobilières, actions (5,5 % de chaque bloc) ou obligations.

B.- L'INDEMNISATION DES ORPHELINS DE LA DÉPORTATION ET DES VICTIMES DE SPOLIATIONS

Le second chapitre – chapitre n° 46-02 – est consacré à l'indemnisation proprement dite, lorsqu'elle est possible, des orphelins de la déportation et des victimes de spoliations du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation.

Les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2003 s'élevaient à **64,04 millions d'euros**, comme dans la loi de finances pour 2002. La totalité des crédits a été consommée en 2001. Fin août 2002, 84,6 % des crédits de l'année étaient consommés. Ce taux devrait atteindre 100 % à la fin de cette année. En effet, les crédits sont délégués à l'Office national des anciens combattants qui procède aux paiements. Ils sont donc considérés comme totalement consommés pour les Services généraux du Premier ministre.

Le chapitre a deux objets : l'indemnisation des victimes de spoliation d'une part, et celle des orphelins d'autre part.

Rappelons que c'est un décret n° 99-778 du 10 septembre 1999 qui a installé la Commission chargée de l'indemnisation des victimes des lois antisémites ⁽²⁹⁾, tandis qu'un décret n° 2000-932 du 25 septembre 2000 a précisé la procédure d'indemnisation. Un décret n° 2001-530 du 20 juin 2001 a prévu un rapport d'activité annuel remis au Premier ministre. Le prochain devrait être remis en novembre prochain.

Les recommandations d'indemnisations de la Commission, lorsqu'elles sont à la charge de l'État ⁽³⁰⁾, sont transmises au Premier ministre pour décision. La mise en paiement est effectuée, on l'a indiqué, par l'Office national des anciens combattants.

À la date du 1^{er} octobre 2002, la Commission avait reçu 9.274 dossiers de demandes d'indemnisation pour préjudices qualifiés de « matériels » (et non

⁽²⁹⁾ La Commission composée de dix membres (deux représentants par grand corps, en activité ou en retraite) dispose de 28 magistrats des ordres judiciaires, administratifs ou relevant de la Cour des comptes mis à disposition deux jours par semaine, assistés de quelque 40 agents permanents recrutés par contrats (archivistes, historiens, financiers...). Elle dispose, en outre, d'un numéro vert fonctionnant 7 jours sur 7 et 24 heures sur 24, et d'un site internet.

⁽³⁰⁾ Certaines peuvent être adressées à des compagnies d'assurance ou aux banques.

bancaires). Mais il n'y a pas de date butoir pour le dépôt de ce type de dossier, contrairement aux requêtes destinées uniquement au système bancaire, lesquelles peuvent être présentées jusqu'au 18 janvier 2003. Aussi, malgré une baisse du rythme mensuel de dépôt, la Commission se veut-elle prudente dans ses prévisions pour 2003. D'où les crédits inscrits au chapitre n° 46-02.

La commission a dégagé des moyens importants pour le traitement, nécessairement long, des dossiers, ô combien douloureux, afin de résorber le plus rapidement possible le stock de dossiers ⁽³¹⁾. Au 1^{er} octobre 2002, elle avait émis 3.726 recommandations au total dont 2.718 concernaient des préjudices strictement matériels, engageant ainsi 52,29 millions d'euros de crédits publics. Au 30 juin 2002, l'Office national des anciens combattants, organisme payeur, avait effectué de son côté et à sa suite des règlements au profit de 2.785 bénéficiaires (1 million d'euros en 2000, 13,7 millions d'euros en 2001 et 23 millions d'euros pour les neuf premiers mois de 2002). Mais une accélération du traitement des dossiers était malgré tout souhaitable.

Les effectifs ont donc été renforcés et les services ont été transférés dans des locaux mieux adaptés. En outre, des adaptations réglementaires permettant que les délibérations se déroulent en formation restreinte ont été opérées. Dans ces conditions, la commission pense pouvoir adopter quelque 3.500 recommandations l'an prochain.

S'agissant de l'indemnisation des orphelins de parents victimes de persécutions antisémites ⁽³²⁾, la procédure prévue par le décret du 13 juillet 2000 est moins complexe et la réparation est forfaitaire, le choix étant entre une indemnité au capital de 27.441 euros ou une rente viagère de 457,35 euros par mois. Au 30 septembre 2002, 16.300 dossiers avaient été reçus par le ministère de la Défense et 12.092 mis en paiement par l'Office national des anciens combattants. En 2001, les versements se sont élevés à 161,67 millions d'euros.

Votre Rapporteur spécial constate que de nombreuses questions se posent sur l'extension du dispositif actuel à tous orphelins de parents morts en déportation ⁽³³⁾. Il considère donc que le Gouvernement devrait ouvrir un débat sur l'éventualité de cette extension.

⁽³¹⁾ 45 % des dossiers sont traités en plus de 2 ans. Aux délais d'examen des dossiers, il convient d'ajouter ceux relatifs aux paiements stricto sensu qui sont, en moyenne, de cinq mois et demi.

⁽³²⁾ Environ 76.000 personnes, dont 11.000 enfants, ont été déportées de France vers les camps de la mort du seul fait qu'elles étaient considérées comme juives. Moins de 3000 sont revenus.

⁽³³⁾ Environ 85.000 personnes ont été déportées pour des motifs répressifs. La moitié des victimes est décédée. Mais l'évaluation du nombre d'orphelins est très difficile à établir. Ils pourraient être entre 30.000 et 35.000.

laisser cette page blanche

CHAPITRE IV

LE PLAN

Le rôle du Commissariat général du Plan a beaucoup changé depuis sa création en 1946. La mission de ce service, qui relève du Premier ministre, est aujourd'hui, pour l'essentiel, d'éclairer les choix publics. Il assure un suivi des contrats de plan État-régions et des contrats d'entreprise. Il mène et suscite des analyses prospectives. Il assure l'évaluation des politiques publiques. Il est enfin un lieu de dialogue et de concertation avec les élus, les partenaires économiques et sociaux, les représentants des administrations et les experts.

Il bénéficie du concours d'organismes associés : le Centre d'études prospectives et d'informations internationales, le Centre d'études prospectives d'économie mathématique appliquée à la planification, le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie.

Il s'appuie également sur les travaux de deux organismes, qui bénéficient de subventions inscrites à son budget : l'Institut de recherche économique et sociale, au service des organisations syndicales représentatives des travailleurs, et l'Observatoire français des conjonctures économiques.

Il abrite enfin deux institutions indépendantes : le Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale, et le Conseil national de l'évaluation.

I.- LES CRÉDITS DEMANDES POUR 2003

Les crédits, qui avaient baissé de 8,4 % entre 1993 et 1997, et augmenté de plus de 13 % entre 1997 et 2002, s'élèvent dans le projet de loi de finances pour 2003 à **24,81 millions d'euros, en baisse de 6,99 %** par rapport aux dotations de 2002.

LES CRÉDITS DU PLAN

(en millions d'euros)

	Budget voté 2000	Budget 2001	Budget voté 2002	Projet de budget 2003	2003/2002 (en %)
Titre III	15,29	16,56	16,82	15,58	- 7,3
<i>dont :</i>					
Commissariat général du Plan	8,28	8,45	8,77	8,36	- 4,6
Centre d'études prospectives et d'informations internationales	3,34	3,34	3,4	3,4	-
Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale	0,98	1,24	1,18	0,98	-17
Recherche en socio-économie	0,61	0,61	0,62	0,62	-
Conseil national de l'évaluation	0,33	0,35	0,32	0,3	- 6,2
Évaluation des contrats de plan État-régions	0,78	1,48	1,48	1,18	- 20,2
Titre IV	8,37	8,8	9,2	8,44	- 8,2
<i>dont :</i>					
Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (<i>recherche</i>)	0,84	0,85	0,85	0,86	+ 1,1
Centre d'études prospectives d'économie mathématique appliquée à la planification (<i>recherche</i>)	1,17	1,18	1,18	1,19	+ 0,84
Observatoire français des conjonctures économiques (<i>fonctionnement</i>)	2,06	2,06	2,06	2,06	-
Observatoire français des conjonctures économiques (<i>recherche</i>)	1,07	1,38	1,61	1,08	- 33
Institut de recherche économique et sociale (<i>fonctionnement</i>)	1,94	2,04	2,19	1,93	- 12
Institut de recherche économique et sociale (<i>recherche</i>)	1,16	1,15	1,152	1,16	+ 0,8
Recherche socio-économie –Titre VI (CP)	0,70	0,52	0,65	0,78	+ 20
Total du budget du Plan	24,36	25,9	26,68	24,81	- 6,99

Source : Commissariat général du Plan.

La baisse des crédits est sensible : - 7 %.

Le budget enregistrerait une réduction de crédits de personnel de 0,26 million d'euros, de crédits de fonctionnement et d'études de 1 million d'euros, une baisse d'effectif d'un emploi et la non-reconduction des subventions inscrites dans la loi de finances pour 2002 à titre non renouvelable pour un montant total de 0,8 million d'euros.

Les mesures positives concerneraient les subventions de recherche.

Au total, les dotations pour dépenses ordinaires (titres III et IV) seraient amputées d'1,2 million d'euros. Les crédits du titre III, destinés au Commissariat lui-même et aux organismes rattachés, ferait l'objet d'une mesure nouvelle négative d'1,24 million d'euros. Ceux du titre IV, qui correspondent aux subventions de fonctionnement à d'autres organismes, diminueraient de 40.429 euros.

Les crédits pour les dépenses en capital bénéficieraient d'une mesure nouvelle de 479.000 euros et augmentent de 19,3 % pour atteindre 0,78 millions d'euros. Ces crédits sont considérés comme des crédits destinées à des investissements intellectuels et donc à des dépenses en capital puisqu'ils financent des recherches précises en socio-économie, lancées à la suite d'appels d'offre. L'augmentation constituerait un rattrapage des baisses constatées en 2000 et 2001, et fait suite à la croissance des autorisations de programme de 2002 (+ 60,6 %).

A.- LES EFFECTIFS ET LES CREDITS DE REMUNERATION

Les effectifs du Commissariat général du Plan, hors organismes subventionnés, mais en y intégrant le Centre d'études prospectives et d'informations internationales, le Centre de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale, et le Conseil national de l'évaluation, atteindraient, en 2003, **205 personnes** (206 en 2001), dont 83 titulaires (- 6) et 122 contractuels (+ 5).

Non seulement le nombre d'emplois continuerait de baisser – en 1993, on dénombrait 259 personnes –, mais il serait fait un appel supplémentaire à des contractuels.

Les effectifs du Commissariat général du plan proprement dit diminueraient d'une personne : 133 personnes contre 134 l'an passé. Le nombre de titulaires passerait de 73 à 69 et celui des contractuels de 61 à 64. Il convient d'ajouter à ces derniers 10 contractuels chargés de recherche en socio-économie.

Le Centre d'études prospectives et d'informations internationales conserverait pour sa part, en 2003, son effectif de 46 personnes, le Conseil national de l'évaluation celui de 4, le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale celui de 11, ce dernier organisme ne devant plus employer désormais que des contractuels.

Il est proposé que les crédits de rémunérations et de charges sociales, hors organismes subventionnés sur le titre IV (Institut de recherche économique et sociale, Observatoire français des conjonctures économiques, Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie, Centre d'études prospectives d'économie mathématique appliquée à la planification), atteignent au total à **10,46 millions d'euros**, au lieu de 10,69 millions d'euros en 2002. Ils représentent 42,16 % de l'ensemble des crédits du Plan.

L'essentiel de ces crédits de rémunération et de charges sociales sont destinés au Commissariat général du plan. Ils couvrent notamment les rémunérations allouées aux collaborateurs occasionnels du Commissariat et des organismes qui en dépendent.

B.- LES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT

Les crédits de fonctionnement courant votés pour 2002 ont atteint 6,12 millions d'euros. Le projet de loi de finances pour 2003 prévoit une baisse de 16,3 % : **5,12 millions d'euros**.

La baisse – sensible – affecte principalement le Commissariat au Plan et le Conseil national de l'évaluation.

Mais, s'agissant de l'ensemble des crédits de matériel et de fonctionnement, votre Rapporteur spécial observe que le taux de consommation des crédits disponibles sur le chapitre n° 34-98 n'a été, en 2001, que de 44,47 %.

C.— LES ORGANISMES RATTACHES OU SUBVENTIONNES

1.— Les organismes rattachés

a) Le Centre d'études prospectives et d'informations internationales

Organisme public d'étude et de recherche en économie internationale, le Centre d'études prospectives et d'informations internationales est rattaché au Commissariat général du Plan. Son programme de travail est fixé par un conseil composé de responsables de l'administration et de personnalités issues des entreprises, des organisations syndicales et de l'université. Le Centre rassemble 46 collaborateurs, dont 13 titulaires et 33 contractuels, sans changement par rapport aux deux années précédentes.

Le Centre publie une revue trimestrielle d'économie internationale appliquée, « *Économie internationale* », quatre pages mensuelles, « *La lettre du Centre d'études prospectives et d'informations internationales* », des ouvrages, des documents de travail et, deux fois par an, une lettre d'information en anglais. Le centre est actuellement présidé par M. Michel Camdessus, ancien directeur général du Fonds monétaire international.

Le Centre d'études prospectives et d'informations internationales devrait disposer, en 2003, d'un budget de **3,4 millions d'euros**, stable depuis 1999, dont 2,38 millions d'euros de crédits de rémunérations et de charges sociales et 1,02 million d'euros de fonctionnement. Aux dotations budgétaires s'ajouteront des ressources propres et des fonds de concours. Le centre disposerait de 46 collaborateurs, dont 13 titulaires et 33 contractuels, sans changement par rapport à l'an dernier.

b) Le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale

Le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERCS) a été créé par le décret n° 2000-302 du 7 avril 2000.

Mais, en vérité, la date de sa création cache en fait une histoire chaotique et plus ancienne puisque le Conseil est l'héritier du Centre d'étude, des revenus et des coûts (CERC), créé en 1966, transformé en 1993 par le législateur, fâcheusement supprimé par la loi du 20 décembre 1993 quinquennale relative à l'emploi et à la formation professionnelle pour être recréé par décret...

Les missions du Conseil sont les suivantes. Il est chargé de contribuer à la connaissance des revenus, des inégalités sociales et des liens entre l'emploi, les revenus et la cohésion sociale.

Il est composé d'un président (M. Jacques Delors aujourd'hui) et de six membres choisis pour quatre ans à raison de leur compétence et de leur expérience dans les domaines d'étude du conseil et nommés par décret.

Il établit un rapport de synthèse périodique, portant sur les évolutions dans le domaine de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale, et des rapports particuliers relatifs à des thèmes entrant dans son domaine de compétence. Les rapports particuliers sont réalisés à l'initiative du conseil ou la demande du Premier ministre. Son activité est retracée sur un site internet.

Depuis sa création, le Conseil a publié deux rapports : sur l'accès à l'emploi et l'euro. Il a engagé des études sur les indicateurs sociaux, le devenir des enfants de familles défavorisées, la transformation de la nature des emplois, et les effets redistributifs des dépenses d'éducation.

Le coût de l'organisme devrait s'élever, selon le projet de loi de finances pour 2003, à **0,98 million d'euros**, somme en baisse de par rapport aux crédits votés pour 2002, les crédits de rémunération augmentant d'1,8 %, les moyens de fonctionnement diminuant compte tenu de la baisse des dépenses de loyer pour les raisons expliquées plus haut.

Les emplois sont fixés à 11, sans changement par rapport à l'an dernier.

2.- Les organismes subventionnés

a) Les organismes et leurs missions

Quatre organismes bénéficient des subventions du Plan :

- le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC) ;
- le Centre d'études prospectives d'économie mathématique appliquée à la planification (CEPREMAP) ;
- l'Institut de recherches économiques et sociales (IRES) ;
- l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE).

Le **CREDOC** a été créé en 1953. Il analyse et anticipe le comportement des individus dans leurs multiples dimensions : consommateurs, agents de l'entreprise, acteurs de la vie sociale.

Il a mis en place depuis 1978 un dispositif permanent d'enquêtes sur les modes de vie, opinions et aspirations des Français et s'est spécialisé dans la construction de systèmes d'information, les enquêtes quantitatives *ad hoc*, les enquêtes qualitatives par entretien et l'analyse lexicale.

Depuis sa création, le centre a réalisé plus de 2.500 études. En 2001, le Centre a connu une progression de son activité supérieure à 10 %.

Il assure la publicité de ses travaux grâce à un site internet, à un local ouvert au public et une lettre d'information.

Il emploie 47 collaborateurs, en équivalent temps complet, aux compétences pluridisciplinaires (statisticiens, sociologues, spécialistes du marketing, économistes, linguistes...) répartis en cinq départements d'études et de recherche et 14 enquêteurs, en équivalent temps complet, en mars 2002.

Le **CEPREMAP** est un centre de recherche placé auprès du Commissariat général du plan, né en 1967. Il regroupe une trentaine de chercheurs permanents et associés, du Centre national de la recherche scientifique ou de statut universitaire. Il accueille par ailleurs régulièrement des visiteurs étrangers, des doctorants et stagiaires.

Il mène à la fois des travaux de recherche à caractère méthodologique ou fondamental et des programmes plus appliqués en coopération avec le Commissariat général du plan ou d'autres administrations économiques.

Les principaux domaines couverts par ces travaux sont la théorie économique formalisée, les problèmes d'allocation, d'incitation et d'assurance, les formes de la concurrence et les fondements micro de la macroéconomie, la modélisation macroéconomique, et l'analyse du changement technique, institutionnel et social.

L'**IRES**, créé en 1982, est une association. Elle a pour vocation d'apporter aux organisations syndicales des éléments d'appréciation et d'analyse sur l'ensemble des questions économiques et sociales. Il dispose d'un centre de recherche et de documentation, lequel se consacre à la réalisation d'un programme à moyen terme approuvé par le conseil d'administration.

Il soutient par ailleurs l'effort de recherche propre à chaque centrale. Pour cela, après accord du conseil d'administration, il finance des programmes réalisés par des équipes choisies par chacune des organisations.

Il publie une « *Revue* », trois fois l'an, une « *Chronique internationale* », publication bimestrielle, et une « *Lettre de l'IRES* », trimestrielle.

Enfin, l'**OFCE** a été créé, il y a un peu plus de vingt ans, par décret du 11 février 1981, au sein de la Fondation nationale des sciences politiques. Ce décret a approuvé une convention passée entre le Premier ministre et le président de la fondation.

Il s'agit d'un organisme chargé d'étudier, scientifiquement et en toute indépendance, la conjoncture de l'économie française, ses structures et son environnement extérieur, notamment européen, d'effectuer des comparaisons avec les économies étrangères, de formuler des prévisions économiques, à court, moyen et long terme.

Son président est nommé par le président de la fondation avec l'agrément du Premier ministre. Depuis 1990, il s'agit de M. Jean-Paul Fitoussi, Professeur des universités.

En 2001, l'observatoire comprenait un département analyse et prévisions et un département des études. Il a été décidé d'y adjoindre, cette année, un nouveau département : « Économie de la mondialisation ».

L'observatoire publie, outre ses ouvrages et rapports, une « *Lettre de l'OFCE* », et une « *Revue de l'OFCE* ». Le rythme de production de ces deux publications a été particulièrement intense en 2002, notamment afin d'éclairer les grands débats des campagnes électorales du début de l'année.

Il convient de rappeler que l'IRES ou l'OFCE, à la suite de marchés, ont souvent fourni à votre Commission des finances des études économiques. L'OFCE construit actuellement, pour votre Commission des finances, des modèles de micro-simulation des prélèvements sociaux et fiscaux.

b) Les moyens

Les subventions inscrites au chapitre n° 44-11 en faveur des organismes rattachés, qui constituent l'essentiel de leurs ressources⁽³⁴⁾ sauf pour le CREDOC⁽³⁵⁾ diminueraient de 8,2 % par rapport aux crédits votés pour 2002 et atteindraient **8,4 millions d'euros**. L'essentiel bénéficierait aux quatre organismes mentionnés ci-dessus. L'IRES et l'OFCE subiraient une baisse des subventions tandis que les deux autres organismes bénéficieraient d'une très faible augmentation de leurs moyens.

Il convient de rappeler que l'an dernier, l'IRES et l'OFCE avaient bénéficié respectivement de 267.400 euros et de 534.900 euros d'ouvertures de crédits à titre non reconductible, notamment grâce à la « réserve parlementaire ».

Votre Rapporteur spécial espère qu'il en sera de même cette année mais ne souhaite pas que se renouvelle systématiquement chaque année la pratique des abondements « à titre non reconductible ». Il est en effet souhaitable que les projets de budget initial présentent, d'emblée, les montants de subvention permettant à l'OFCE de poursuivre son développement scientifique et international dans la sérénité. L'OFCE craint même un déficit de 189.147 euros en 2003 avec une subvention maintenue au niveau prévu pour 2002 (3,74 millions d'euros), les frais de personnel devant augmenter de 6,9 % et atteindre 3,27 millions d'euros.

S'agissant des effectifs que les crédits permettent, on rappellera que les quatre principaux organismes bénéficiaires de subventions emploient près de **200 personnes**, à temps plein ou à temps partiel, à titre permanent ou temporaire, directement rémunérées ou simplement mises à disposition ou détachées. Ils se répartissent ainsi :

EFFECTIFS DES ORGANISMES SUBVENTIONNES

	1999	2000	2001	2002
OFCE	48	48	48	49

⁽³⁴⁾ 98 % des ressources de l'OFCE en 2002, 82 % des ressources de l'IRES en 2002, 87 % des ressources du CEPREMAP en 2001. Le solde est assuré par le produit des publications et les contrats d'étude

⁽³⁵⁾ Les contrats représenteraient 68 % des ressources du CREDOC en 2001

IRES	27	30	32	32
– Salariés	16	16	18	18
– Mis à disposition	11	14	14	14
CEPREMAP	35	32	33	32
CREDOC (hors enquêteurs)	47	44	41	47
Total	184	184	186	194

Source : Commissariat général du Plan.

D.– LA GESTION DES CRÉDITS DU PLAN EN 2001 ET EN 2002

Les crédits de paiement votés en loi de finances initiale pour 2001 s'élevaient à 25,91 millions d'euros. En cours de gestion, ils ont été abondés pour atteindre 31,34 millions d'euros. Ils ont été consommés à hauteur de 75,06 % (23,53 millions d'euros).

Plus précisément, ce sont surtout les crédits destinés aux moyens de fonctionnement (chapitre n° 34–98) qui ont été abondés en cours de gestion, principalement par un report de crédits, autorisé par l'état H de la loi de finances pour 2001, de 4,1 millions d'euros. Il en est résulté, en 2001, un taux de consommation des crédits du chapitre n° 34–98 de 44,47 %. S'agissant des crédits pour dépenses en capital, votre Rapporteur spécial relève que les crédits du chapitre n° 66–01 –Recherche en socio-économie ont été quasiment doublés en gestion 2001, passant de 0,52 million d'euros à 1,1 million d'euros entraînant un taux de consommation de 34,86 % et laissant 0,72 million d'euros à reporter sur l'exercice 2002.

Les premiers résultats de la gestion 2002 sont les suivants. Au 30 juin 2002, les 26,68 millions d'euros ouverts par la loi de finances initiale ont été affectés par des mouvements de crédits se soldant par une dotation disponible de 33,59 millions d'euros, et les dépenses déjà ordonnancées s'établissaient à 14,58 millions d'euros. Les mêmes chapitres qu'en 2001 ont bénéficié d'abondements, les taux de consommation des crédits s'établissant pour les chapitres n° 34–98 et 66–01 à respectivement 36,6 % et 15,75 %. Le report de crédits de 2001 vers 2002 a atteint, en effet, pour le chapitre n° 34–98, 6,17 millions d'euros. Il en est résulté une dotation disponible de 12,3 millions d'euros. Dans ces conditions, le Gouvernement a, le 12 août dernier, mis en réserve 1,69 million d'euros et envisagé un report sur 2003 de 7,05 millions d'euros.

II.– L'ACTION DU COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN

Il faut convenir qu'au cours des dernières années, et notamment depuis l'abandon du processus d'élaboration de lois de plan, le rôle du Commissariat au Plan a été considérablement réduit.

Néanmoins, le précédent Gouvernement avait défini pour le Commissariat des orientations et un programme de travail, et tracé de nouveaux axes de réflexion. Ce programme de travail, ambitieux, avait fait l'objet d'un débat avec les acteurs économiques et sociaux dans le cadre d'une commission de concertation installée en

1999, et présidée par le Commissaire au plan. Un rapport sur les perspectives de la France avait même été élaboré puis diffusé en juillet 2000, et présenté, comme prévu, le 7 septembre 2000, au Conseil économique et social.

Parmi les missions du Commissariat, le Gouvernement précédent avait légitimement souhaité renforcer celle qui concerne l'évaluation des politiques publiques notamment celles des procédures contractuelles (contrats de plan – contrats de ville et d'agglomération – contrats de pays – contrats conclus avec les parcs naturels régionaux), et celle de préparation de la quatrième génération des contrats de plan État-régions, et des différents schémas de services collectifs.

Sans doute le positionnement administratif du Commissariat, dont le rôle, à l'évidence, ne consiste plus à produire un quelconque projet de loi de plan, était-il incertain, la direction de la prévision, le Conseil national de l'évaluation (dont le secrétariat est assuré par le Commissariat), l'Institut national de la statistique et des études économiques, le Conseil d'analyse économique, la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale et un certain nombre d'organismes rattachés ayant de surcroît des missions souvent voisines. Mais il est à craindre, aujourd'hui, que les orientations libérales de l'actuel gouvernement ne rendent le rôle du Commissariat encore moins clair.

L'absence d'indicateurs de performance dans le « bleu » budgétaire, alors que la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances les place au cœur des nouvelles stratégies budgétaires, que des ministères ont fait de notables efforts pour mesurer leur performance et que, paradoxalement, l'évaluation fait partie des missions essentielles du Commissariat, ne peut que renforcer les inquiétudes de votre Rapporteur spécial. Celles-ci sont déjà bien réelles face aux taux de consommation des crédits destinés aux vacations pour travaux d'évaluation des contrats de plan État-régions (35 % en 2000 et ... 4,4 % en 2001) – crédits pourtant renouvelés pour 2003 – ou aux moyens de fonctionnement des services pour cette même évaluation (34 % en 2001).

Votre Rapporteur spécial comprend, dans cette perspective, la baisse de 300.000 euros des moyens de fonctionnement consacrés à l'évaluation des contrats de plan.

Il espère qu'au-delà de la présentation des travaux d'évaluation des politiques publiques sur internet, depuis début 2002, la synthèse nationale des évaluations des contrats de plan État-régions, dans le cadre de la procédure de révision à mi-parcours de ceux-ci, permettra de dresser un bilan positif de l'action du Commissariat.

Ne pas numéroter cette page

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa séance du mercredi 16 octobre 2002, la Commission des finances, de l'économie générale et du plan a examiné les crédits des **Services généraux du Premier ministre, du Conseil économique et social, du Plan et le budget annexe des Journaux officiels**, ainsi que le compte de commerce et les moyens de la **Documentation française**.

Votre Rapporteur spécial a tout d'abord indiqué que l'ensemble figure dans cinq fascicules budgétaires, leur point commun étant que les crédits relèvent de l'autorité du Premier ministre. Globalement, il représente, dans le projet de lois de finances pour 2003, 1,4 milliard d'euros, soit plus que les crédits du ministère de l'écologie et du développement durable, et des effectifs atteignant 3.245 personnes (hors Conseil supérieur de l'audiovisuel), le ministère de l'écologie, à titre de comparaison, devant disposer de 3.496 emplois budgétaires.

Abordant successivement les différents fascicules, votre Rapporteur spécial a indiqué que les crédits demandés pour le Conseil économique et social sont en augmentation de 1,06 %, atteignant 32,13 millions d'euros.

Au-delà de leur analyse, il convient de souligner que dans une « contribution au débat sur la représentation institutionnelle », adoptée par son Bureau, le 14 mai 2002, le Conseil a présenté de fort intéressantes réflexions sur son rôle, sa représentativité et la notion de société civile. Il est vrai que la question de l'institution est devenue récurrente. Elle est aujourd'hui d'une actualité croissante.

Le projet de budget annexe des Journaux officiels, d'un montant de 195,6 millions d'euros, augmenterait de 15,3 % par rapport à 2002. Cependant, l'avenir de son statut, au regard de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, qui fournit une définition plus resserrée des budgets annexes, n'est toujours pas tracé alors qu'un rapport sur les relations entre la Direction des Journaux officiels et la Société anonyme à capital variable de composition et d'impression des Journaux officiels ont fait l'objet d'un rapport critique d'un membre du Conseil d'État au printemps 2001 et qu'une mission de réflexion sur les différentes solutions institutionnelles concevables n'a pu aboutir. Il est souhaitable que le débat budgétaire soit l'occasion pour le nouveau Gouvernement de tracer enfin des perspectives claires pour les Journaux officiels.

Le budget des Services généraux du Premier ministre représente à lui seul près de 90 % de l'ensemble des fascicules budgétaires rattachés au Premier ministre, mais son poids dans le budget de l'État est minime puisqu'il oscille, depuis plusieurs années, autour de 0,5 % des crédits de l'État. Son périmètre est particulièrement hétérogène. La Cour des comptes, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 1999, a distingué trois catégories de dépenses relatives respectivement aux cabinets ministériels, aux organismes administratifs permanents placés sous l'autorité du Premier ministre et aux diverses missions, commissions et délégations rattachées au Premier ministre. Mais le fascicule a, quant à lui, regroupé les crédits autour de quatre agrégats qui ne recoupent pas ces catégories, puisqu'ils concernent l'Administration générale, la Fonction publique, la Communication, et les Autorités administratives indépendantes. Il est donc souhaitable que le prochain projet de loi de finances procède à une profonde refonte des agrégats, ceci ne pouvant constituer une préfiguration acceptable des missions dans le sens retenu par la loi organique du 1^{er} août 2001. Il faut d'ailleurs espérer que le Premier ministre aura à cœur de l'appuyer. Malheureusement, la structure actuelle des agrégats, la pauvreté des indicateurs proposés cette année et les retards dans les réponses aux questionnaires budgétaires laissent mal augurer de la capacité d'adaptation des services du Premier ministre qui, pourtant, devraient être exemplaires.

Au sein des crédits des Services généraux du Premier ministre, il convient de relever la stabilité des crédits consacrés aux fonds spéciaux (37,47 millions d'euros), désormais exclusivement consacrés à la sécurité extérieure et intérieure de l'État à la suite de la réforme opérée par l'article 154 de la loi de finances pour 2002. L'esprit de cette réforme mériterait d'être poursuivi par l'alignement des

prévisions de crédits sur les crédits effectivement consommés. En effet, les fonds spéciaux sont régulièrement, chaque année, abondés en cours de gestion par des décrets de répartition non publiés au Journal officiel. Même si les abondements sont rétroactivement approuvés par le Parlement dans les lois de règlement, une plus grande sincérité de la prévision budgétaire serait souhaitable.

La Documentation française fait l'objet de crédits au sein du budget des Services généraux du Premier ministre et d'un compte commerce dont l'évolution n'est pas éclairée par des objectifs clairs et quantifiés dans la documentation budgétaire. Là aussi, il est souhaitable que le Premier ministre fixe des orientations à long terme et précise le point de vue du Gouvernement sur l'avenir du compte de commerce au regard de la loi organique du 1^{er} août 2001.

Parmi les organismes relevant du Premier ministre, il convient de distinguer les huit autorités administratives indépendantes (Commission du secret de la Défense nationale, Commission nationale des interceptions de sécurité, Médiateur de la République, Conseil supérieur de l'audiovisuel, Conseil de prévention et de lutte contre le dopage, Commission nationale de déontologie de la sécurité, Défenseur des enfants, Commission nationale du débat public). L'enveloppe des crédits proposés pour ces autorités atteint 46,4 millions d'euros. Le rapport écrit analysera plus particulièrement les crédits du Médiateur de la République et du Défenseur des enfants. S'agissant des autres organismes, il faut convenir que le Premier ministre précédent, M. Lionel Jospin, s'est attaché à en maîtriser la démographie au cours de la précédente législature. On dénombre en effet aujourd'hui 40 organismes placés auprès du Premier ministre.

Une part des crédits des services généraux du Premier ministre est enfin consacrée à l'indemnisation des victimes de la Shoah. Si le chapitre consacré à la Fondation pour la mémoire de la Shoah est maintenu, ce n'est qu'en raison d'un report minime, la dotation en capital de la Fondation ayant été déjà assurée par deux lois de finances rectificatives. En revanche, le chapitre consacré à l'indemnisation des orphelins de la déportation et des victimes de spoliation devrait être, comme en 2002, doté de 64,04 millions d'euros. Une partie de ces crédits est attribuée à la suite des travaux d'enquête menés par la Commission chargée de l'indemnisation des victimes des lois antisémites, délicats et pénibles mais qui font honneur à la République. On peut cependant s'interroger maintenant sur l'opportunité d'une extension des bénéficiaires des indemnisations. Le Gouvernement devrait sans doute ouvrir le débat sur ce sujet devant la Représentation nationale.

S'agissant des crédits du Plan, il convient d'observer qu'après une baisse sensible entre 1993 et 1997, une augmentation de 13 % entre 1997 et 2002, les crédits baissent sensiblement dans le projet de loi de finances pour 2003 (24,81 million d'euros) puisqu'ils diminuent de 6,99 % par rapport aux dotations votées pour 2002. Sans doute, le rôle du Commissariat a-t-il beaucoup évolué ces dernières années. Aucune loi de plan n'est plus élaborée. Néanmoins, le commissariat doit approfondir ses travaux d'évaluation des contrats État-régions. Il est souhaitable que la synthèse qui sera faite de ces évaluations, dans le cadre de la procédure de réévaluation à mi-parcours des contrats, permette de dresser un bilan positif de l'action du commissariat.

En conclusion, votre Rapporteur spécial, tout en indiquant que son appréciation favorable sur les crédits proposés pour les Services du Premier ministre n'entamait pas son approche critique de l'ensemble du projet de loi de finances pour 2003, a proposé d'adopter les mesures nouvelles portant sur les crédits des Services généraux du Premier ministre, du Conseil économique et social et du Plan, ainsi que du budget annexe des Journaux officiels et d'adopter la mesure nouvelle portant sur l'autorisation de découvert du compte de commerce de la Documentation française, au travers du vote de l'article 47 du projet de loi de finances relatif aux mesures nouvelles portant sur les autorisations de découvert de l'ensemble des comptes de commerce, celles-ci ne concernant d'ailleurs, cette année, que la Documentation française.

M. Michel Bouvard, Président, a jugé l'absence d'extension de l'indemnisation des orphelins des victimes de la Shoah aux orphelins de parents morts en déportation pour des faits de résistance indécente. Il a ensuite considéré qu'il convenait de réfléchir de façon approfondie à l'éventualité d'une fusion des services de la DATAR et du Commissariat général du plan. Celle-ci permettrait de dégager des économies sans nuire aux travaux d'évaluation.

M. Alain Rodet a rappelé, à ce sujet, les interrogations qu'il formulait sous la précédente législature, en tant que Rapporteur spécial des crédits de l'Aménagement du territoire, sur le positionnement administratif de la DATAR. Si un rapprochement de la DATAR et du Commissariat général du plan est envisageable, il faudrait sans doute aussi analyser les possibilités de rapprochement des Centres interministériels de renseignements administratifs (CIRA) et des délégués du Médiateur de la République, qui ont, en pratique, des missions très voisines.

M. Jean-Yves Chamard, a approuvé les propos de votre Rapporteur spécial concernant le nécessaire rapprochement des crédits proposés en loi de finances pour les fonds spéciaux des crédits consommés *in fine*.

Votre Rapporteur spécial, a rappelé que le Conseil d'État avait, dans une décision Pelletier du 6 avril 2001, estimé que les orphelins de parents morts en déportation pour des faits de résistance avaient pu être régulièrement distingués des orphelins de parents déportés dans le cadre de persécutions antisémites, par le décret du 13 juillet 2000. Mais il est regrettable que cette difficile question ait été traitée par le pouvoir réglementaire et le juge administratif en dehors de tout débat parlementaire. Cela étant, la question d'une extension des bénéficiaires d'indemnités pose le problème de la prise en compte des indemnités versées juste après la guerre.

S'agissant de l'avenir de la DATAR, il faut probablement attendre que la réforme constitutionnelle relative à la régionalisation soit mise en place pour porter un regard serein sur les rapprochements administratifs à opérer.

La Commission a ensuite **adopté**, conformément à l'avis de votre Rapporteur spécial, les crédits des Services généraux du Premier ministre, ceux du Plan, ceux du Conseil économique et social et ceux du budget annexe des Journaux officiels figurant aux articles 40 et 41, I et II, du projet de loi de finances et vous demande d'émettre *un vote favorable à leur adoption*.