



N° 1110

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2003

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR
LE PROJET DE **loi de finances pour 2004** (n° 1093),

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	11
I.– LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2004	11
A.– LES CREDITS DE FONCTIONNEMENT	11
B.– LES TRAVAUX ET LES CREDITS D'EQUIPEMENT	12
C.– L'EXECUTION DU BUDGET EN 2002 ET 2003.....	13
II.– L'ACTIVITÉ DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL	13
A.– LA MESURE STATISTIQUE DE L'ACTIVITE DU CONSEIL	14
B.– LES ACTIONS DE COMMUNICATION.....	15
C.– LES ACTIVITES INTERNATIONALES DU CONSEIL	16
III.– LE CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL ET LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES	16
CHAPITRE II – LES JOURNAUX OFFICIELS	19
I.– LE BUDGET ANNEXE DES JOURNAUX OFFICIELS ET SON AVENIR	19
II.– L'ACTIVITÉ DES JOURNAUX OFFICIELS	21
A.– L'ACTIVITÉ EN 2002 ET 2003	21
1.– Les supports « papier ».....	21
2.– L'édition électronique et le site internet.....	22
B.– LES PRINCIPALES ORIENTATIONS POUR 2003 ET 2004	23
III.– L'ÉVOLUTION DES RECETTES	24
A.– LES RÉSULTATS DE GESTION 2001 ET 2002.....	24
B.– LES PRÉVISIONS POUR 2004	25
IV.– L'ÉVOLUTION DES CHARGES	26
A.– LES DÉPENSES EN 2002 ET 2003	26
B.– LES PRÉVISIONS POUR 2004.....	26
V.– L'ÉQUILIBRE DES COMPTES ET LA TRÉSORERIE	27

VI.- L'ÉVOLUTION DES EMPLOIS	27
CHAPITRE III – LES SERVICES GÉNÉRAUX DU PREMIER MINISTRE	29
I.- LE BUDGET DES SERVICES GÉNÉRAUX	29
A.- L'EXECUTION DES BUDGETS DE 2002 ET 2003	30
1.- L'exécution du budget de 2002	30
2.- L'exécution du budget de 2003	31
B.- LES CREDITS ET EMPLOIS PROPOSES POUR 2004	33
1.- L'évolution des crédits	33
a) <i>Les crédits de l'agrégat « Administration générale »</i>	33
b) <i>Les crédits de l'agrégat « Autorités administratives indépendantes »</i>	34
2.- L'évolution des emplois	35
C.- LES FONDS SPECIAUX	36
1.- La mise en place de la commission de contrôle.....	36
2.- Les crédits envisagés pour 2004	37
D.- LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES.	38
II.- LA DIRECTION DE LA DOCUMENTATION FRANÇAISE	41
A.- LE COMPTE DE COMMERCE	41
B.- L'ACTIVITE DE LA DOCUMENTATION FRANÇAISE EN 2002-2003.....	43
1.- Une réorientation de l'activité.....	43
2.- ...qui affecte les résultats du compte de commerce.....	45
3.- Les effectifs	46
C.- LES PERSPECTIVES POUR 2004	47
1.- Le projet de budget pour 2004	47
a) <i>Les crédits demandés sur le budget général</i>	47
b) <i>Les emplois</i>	48
c) <i>L'évolution prévisionnelle du compte de commerce</i>	48
2.- Les objectifs pour 2004	49
III.- LES ORGANISMES RELEVANT DU PREMIER MINISTRE	49
A.- LES AUTORITES ADMINISTRATIVES INDEPENDANTES : LE MEDiateur DE LA REPUBLIQUE	49
1.- L'institution	50
2.- L'activité.....	51
3.- Les moyens.....	52
4.- La mise en œuvre de la loi organique.....	53

B.– LES AUTRES ORGANISMES	54
1.– Le Service d'information du Gouvernement.....	55
a) <i>Sa mission</i>	55
b) <i>Son activité</i>	56
c) <i>Ses moyens</i>	56
2.– Les Centres interministériels de renseignements administratifs.....	57
a) <i>Leurs missions</i>	57
b) <i>Leur activité</i>	57
c) <i>Leurs moyens</i>	58
3.– Le Conseil d'analyse économique	59
a) <i>Ses missions</i>	59
b) <i>Son activité</i>	59
c) <i>Ses moyens</i>	60
4.– L'Institut français des relations internationales	60
a) <i>Ses missions</i>	60
b) <i>Ses moyens</i>	60
IV.– L'INDEMNISATION DES VICTIMES DES LEGISLATIONS ANTISEMITES EN VIGUEUR PENDANT L'OCCUPATION.....	61
A.– LA FONDATION POUR LA MÉMOIRE DE LA SHOAH.....	62
B.– L'INDEMNISATION DES ORPHELINS DE LA DÉPORTATION ET DES VICTIMES DE SPOILIATIONS.....	63
CHAPITRE IV – LE PLAN	67
I.– LES CRÉDITS DEMANDES POUR 2004	67
A.– LES EFFECTIFS ET LES CREDITS DE REMUNERATION	68
B.– LES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT	69
C.– LES ORGANISMES RATTACHES OU SUBVENTIONNES	70
1.– Les organismes rattachés.....	70
a) <i>Le Centre d'études prospectives et d'informations internationales</i>	70
b) <i>Le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale</i>	70
2.– Les organismes subventionnés	71
a) <i>Les organismes et leurs missions</i>	71
b) <i>Les moyens</i>	73
D.– LA GESTION DES CRÉDITS DU PLAN EN 2002 ET EN 2003	74

II.– L’AVENIR DU COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN	75
A.– L’AVENIR DE L’INSTITUTION.....	75
B.– L’AVENIR BUDGETAIRE DE L’INSTITUTION	78
EXAMEN EN COMMISSION	77

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, ordonnateur principal. Deux autres fascicules relèvent aussi des services du Premier ministre : celui du Secrétariat général de la défense nationale et celui de l'Aménagement du territoire. Ils font cependant l'objet d'autres rapports spéciaux particuliers confiés respectivement à nos collègues Bernard Carayon et Louis Giscard d'Estaing.

Globalement, les crédits qui sont analysés classiquement dans le présent rapport s'élèvent à près d'un 1,4 milliard d'euros. C'est peu par rapport aux 370 milliards d'euros de dépenses inscrites au budget (toutes opérations confondues). Mais c'est plus que les crédits du ministère de l'écologie et du développement durable (856,13 millions d'euros). Les effectifs sont modestes (3.561 personnes) mais ils sont presque aussi nombreux que les emplois du ministère de l'écologie (3.564 emplois budgétaires).

Pourtant, les budgets commentés dans le présent rapport sont traditionnellement omis de la présentation des dépenses par le ministère du budget lors du dépôt du projet de loi de finances.

Un tableau succinct permet de rassembler les principales données :

TABLEAU RÉCAPITULATIF : CRÉDITS ET EFFECTIFS

(en millions d'euros)

	Budget voté 2001	Budget voté 2002	Budget voté 2003	Projet de loi de finances 2004	Effectifs
I.- Conseil économique et social	31,25	31,79	32,18	32,63	303 membres et 149 fonctionnaires
II.- Journaux officiels :					1.010
Dépenses	150,28	156,87	162,08	160,4	
Recettes	193,49	169,84	195,86	169,07	
Excédent d'exploitation	+ 42,55	+ 12,97	+ 26,92	+ 3,9	
III.- Services généraux :	1.065,76	1.164	1.144,62	1.154,39	1.501 (1)
dont :					
- Fonds spéciaux	60,03	37,47	37,47	37,47	
- Documentation française	13,29	13,08	13,77	13,53	226
- Indemnisation des victimes du nazisme	200	64,04	64,04	74,04	
IV.- Recettes du compte de commerce de la Documentation française	19,81	18,3	17,2	16,5	170
V.- Plan	25,91	26,68	25,3	24,1	202 (2)
Total	1.335,54	1.410,61	1.411,41	1.396,69	3.561

(1) hors Conseil supérieur de l'audiovisuel.

(2) hors organismes subventionnés.

Source : documentation budgétaire.

Les données ci-dessus doivent cependant être prises avec prudence : les périmètres du fascicule des Services généraux ont varié (les fonds spéciaux ont changé de nature et des organismes ont été rattachés à d'autres budgets ministériels) et le dénombrement des emplois peut être discuté à l'infini en l'absence de critère absolu ou unanimement reconnu (il y a beaucoup d'emplois sur crédits). Il ne fournit donc que des ordres de grandeur.

Les crédits demandés pour 2004 pour le **Conseil économique et social** sont **en augmentation de 1,4 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2003, atteignant **32,63 millions d'euros**, dont 20,4 millions d'euros pour les indemnités des membres du Conseil et les pensions, et 8,39 millions d'euros pour les dépenses de personnel. Les crédits de fonctionnement augmenteraient de 1,8 %.

Le projet de budget annexe des **Journaux officiels**, d'un montant de **169,07 millions d'euros**, diminuerait de 13,6 %. Le produit des ventes de produits fabriqués, des prestations de services et de marchandises connaîtrait une chute de 25,2 millions d'euros par rapport aux évaluations de recettes pour 2003. Les dépenses d'exploitation baisseraient quant à elles de 1 %, et l'excédent d'exploitation atteindrait 3,9 millions d'euros permettant de reverser 0,16 million d'euros au Trésor, reversement très nettement inférieur à celui prévu l'an dernier (25,14 millions d'euros).

Il convient de souligner que le développement des consultations sur internet modifie profondément non seulement l'activité mais aussi les résultats des Journaux

officiels.

Les crédits demandés pour 2004 pour les **Services généraux** s'élèvent à **1.154,51 millions d'euros, en hausse de 0,86 %** par rapport au budget voté pour 2003. Si l'on exclut les crédits du Conseil supérieur de l'audiovisuel (33 millions d'euros), les crédits destinés à la Communication et les crédits destinés à l'agrégat Fonction publique, **335,08 millions d'euros** font l'objet du présent rapport. Les crédits du chapitre des fonds spéciaux seraient maintenus au même niveau que l'an dernier (37,47 millions d'euros).

Le fascicule est en voie de refonte complète dans la perspective de l'entrée en vigueur de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. La difficulté réside dans la détermination des structures administratives à vocation véritablement interministérielle qui doivent impérativement demeurer rattachées au Premier ministre.

Les crédits demandés au titre du **Plan** pour 2004 s'élèvent à **24,81 millions d'euros**, en baisse de 5,02 % par rapport au budget voté pour 2003.

Il convient de souligner que ces crédits ne sont pas uniquement destinés au Commissariat général du plan mais aussi à un certain nombre d'organismes intégrés ou subventionnés.

En outre, le projet de loi de finances ne tient pas compte des nouvelles orientations qui viennent d'être données au Commissariat. Au-delà des mesures d'économie figurant dans le projet de loi de finances, elles devraient conduire à une nette réduction de l'ampleur du fascicule.

CHAPITRE PREMIER

LE CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

I.- LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2004

Le projet de loi de finances pour 2004 présente des crédits qui atteignent au total **32,63 millions d'euros**, en très légère augmentation par rapport à 2003 :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DEMANDÉS

(en millions d'euros)

Chapitres	Budget voté 2001	Budget voté 2002	Budget voté 2003	Projet de loi de finances 2004	2004/2003 (en %)
31-01 – Indemnités membres du Conseil	19,5	19,89	19,97	20,4	+ 2,2
31-11 – Dépenses personnel	7,86	8,08	8,22	8,39	+ 2,1
34-01 – Dépenses matériel	3,06	2,94	2,98	2,93	- 1,7
Total titre III	30,42	30,92	31,18	31,73	+ 1,8
57-01 – Équipement administratif	0,82	0,87	1	0,9	- 10
Total titre V	0,82	0,87	1	0,9	- 10
Total général	31,25	31,79	32,18	32,63	+ 1,4

Source : Documentation budgétaire.

A.- LES CREDITS DE FONCTIONNEMENT

Par rapport à l'exercice précédent, la progression des crédits alloués aux dépenses ordinaires pour 2004 reste modeste : + 1,8 %.

- Les crédits du chapitre **31-01** – Indemnités des membres du Conseil économique et social – représenteraient en 2004 près de 62 % des dépenses du Conseil économique et social. Ils atteindraient 20,4 millions d'euros.

Ils ont deux objets : les indemnités de fonctions et la subvention au régime spécial de retraite des anciens membres du Conseil.

Les propositions de crédits sont liées à la revalorisation du point Fonction publique pour 2004 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⁾). Parmi celles-ci, il convient de relever que les indemnités de secrétariat ont doublé entre 1998 et 2000.

Le chapitre demeure alourdi par les crédits destinés à honorer les pensions des anciens membres dont l'effectif devrait augmenter en septembre 2004, du fait du renouvellement du mandat des conseillers⁽²⁾.

⁽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.

⁽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.

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 8,57 millions d'euros en 2002. En 2003, il devrait être de l'ordre de 8,75 millions d'euros et en 2004 de 9,3 millions d'euros.

La subvention d'équilibre, versée à la Caisse de pensions par le Conseil et inscrite sur le chapitre 31-01, s'est élevée, en 2002, à 3,53 millions d'euros. Enfin, les revenus du portefeuille ont représenté, également en 2002, 0,875 million d'euros. Au 30 juin 2003, l'actif de ce portefeuille était évalué à 28,54 millions d'euros.

Au 1^{er} juillet 2003, le Conseil versait 735 pensions. Le montant mensuel moyen des pensions viagères normales s'élevait à 1.123 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 2,1 %. La dotation demandée s'élève, en effet, à 8,39 millions d'euros.

Au 1er juillet 2003, le Conseil disposait de 149 fonctionnaires, dont 35 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. Ces effectifs sont remarquablement stables depuis une décennie.

Aucune mesure nouvelle relative aux emplois n'est proposée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2004. 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, baisseraient de 1,7 %, pour atteindre 2,93 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.

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, et la forte augmentation des crédits votés l'an dernier (+ 9,1 %), le projet de loi de finances pour 2004 prévoit

0,9 millions d'euros. L'essentiel serait consacré à des travaux au deuxième étage et à la réalisation de salles de réunion, ainsi qu'à la réalisation d'un escalier de secours.

C.- L'EXECUTION DU BUDGET EN 2002 ET 2003

Aucun mouvement de crédits n'est intervenu au cours de la gestion 2002 et au cours du premier semestre de 2003, en dehors d'un virement de 81.000 euros effectué par décret du 8 novembre 2002 entre les chapitres n° 31-01 et 31-11.

Le Conseil économique et social n'a subi aucune mesure de gel de crédits.

En 2002, l'exécution du budget s'est présentée ainsi :

EXÉCUTION DU BUDGET EN 2002

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

Chapitres	Lois de finances et reports	Charges nettes	Crédits sans emploi
31-01 – Indemnités des membres du Conseil	19,81	19,81	0,002
31-11 – Dépenses de personnel	8,16	8,15	0,006
34-01 – Matériel	2,94	2,94	0,003
57-01 – Équipement administratif compte tenu des crédits reportés	1,36	1,27	0,09

Source : Conseil économique et social.

L'exécution des dépenses ordinaires du budget 2002 s'est soldée par une consommation de crédits inférieure de 12.346 euros aux crédits budgétaires disponibles.

Pour les dépenses en capital, les crédits non consommés en clôture d'exercice se sont élevés à 93.298 euros. Ils ont été reportés sur l'exercice 2003 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.

En tout état de cause, le Conseil souhaite approfondir, en 2004, sa réflexion sur le rôle et la place des conseils économiques et sociaux. Un véritable partenariat avec les conseils économiques et sociaux devrait être mis en place. Les liens internationaux devraient continuer à se développer, notamment au travers de l'association internationale des conseils économiques et sociaux et institutions similaires. Enfin, une active politique de communication devrait contribuer à assurer une meilleure visibilité de l'institution.

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)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003 1 ^{er} semestre
Avis et études	22	21	19	25	20	17
dont avis sur saisine du Gouvernement (article 70 de la Constitution)	5	4	4	6	4	7
Interventions ministérielles devant le Conseil	15	10	7	14	10	11

Source : Conseil économique et social.

En 2003, le Conseil a été saisi de deux avant-projets de loi et, à l'issue de ses travaux, a été entendu par les parlementaires (avant-projet de loi de programme pour l'outre-mer et avant-projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville)

En 2002, le Premier ministre et 9 ministres sont intervenus devant le Conseil et qu'en 2003, jusqu'au 31 juillet, le Premier ministre et 10 ministres sont venus s'exprimer devant l'assemblée consultative.

Ces données montrent tout l'intérêt qui est porté aux débats et aux avis de l'assemblée consultative mais elles ne suffisent pas à résumer l'activité de l'institution.

En effet le Conseil est représenté au sein de quelque 48 organismes. Il contribue à faire vivre le réseau des assemblées consultatives créé à la fin 1999, en partenariat avec les conseils économiques et sociaux régionaux et développe une intense action internationale.

B.- LES ACTIONS DE COMMUNICATION

Elles sont l'élément central du programme du Président Jacques Dermagne. Une direction de la communication et de la presse a d'ailleurs été créée en 2001 pour mettre en œuvre les actions de communication du Conseil.

Cette direction dispose d'un budget s'élevant à 295.000 euros.

De nombreux supports sont utilisés par elle pour promouvoir les travaux du Conseil.

Il y a tout d'abord les moyens classiques. 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 un site internet, fort clair et complet.

Ce site 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. 6,7 millions d'accès ont été constatés en 2002, soit une augmentation de 142 % 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* », lesquels rassemblent quelque 400 à 800 participants.

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

Les activités internationales du Conseil sont nombreuses.

Au cours des dernières années, le Conseil économique et social s'est ainsi ouvert sur l'extérieur en renforçant son action internationale et ses liens avec la soixantaine de conseils économiques et sociaux et institutions similaires⁽³⁾. Une quarantaine sont d'ailleurs 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 juin 2003, la présidence de l'association est assurée par le Président du Conseil économique et social français.

En outre, le Conseil poursuit sa politique de coopération avec l'étranger. En 2002, l'accent avait été mis sur l'Afrique. En 2003, des liens plus intenses ont été tissés avec les pays d'Europe centrale, dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne, mais aussi en direction des pays méditerranéens, un sommet annuel étant organisé depuis 1995, et en direction de la Chine.

Le Conseil n'a pas pour autant délaissé les questions européennes. Elles sont principalement traitées par sa délégation pour l'Union européenne créée en 2001. Cette délégation a été notamment chargée de préparer la contribution du Conseil au débat sur l'avenir de l'Union européenne. Mais l'attention du Conseil pour les affaires européennes est aussi marquée par la présence d'un fonctionnaire du Conseil détaché auprès du Conseil économique et social européen.

III.— LE CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL ET LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

Comme toute institution, le Conseil économique et social doit préparer l'entrée en vigueur de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. La question est certes juridique, technique, mais aussi politique, s'agissant d'une institution constitutionnelle aux spécificités évidentes.

Le cadre fixé pour les administrations de l'État s'accorde pourtant assez mal au Conseil.

Deux questions peuvent être distinguées. La première a trait aux indicateurs, la seconde à la nomenclature budgétaire.

En principe, les crédits pour couvrir chacune des charges budgétaires de l'État devront, le 1^{er} janvier 2006, être présentés par mission relevant d'un ou

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

plusieurs services d'un ou plusieurs ministères puis par programme ministériel concourant à une politique publique définie et assorti d'indicateurs. Or on voit mal quels pourraient être les indicateurs du Conseil destinés à jauger son activité, sa « performance ».

Par ailleurs, le Conseil se rapproche plus des assemblées parlementaires, qui, elles, bénéficient d'un statut dérogatoire dans la loi organique, que d'une administration centrale ou d'un établissement public. Le statut des membres du Conseil est ainsi proche de celui des parlementaires : régime d'incompatibilité voisin, indemnité calculée sur la base de l'indemnité parlementaire, caisse de retraite autonome. Enfin, il faut relever l'absence de contrôle des dépenses engagées en vertu de l'ordonnance organique du 29 décembre 1958, la présence, comme dans les assemblées, de questeurs et le fait que le Président est *de facto* l'ordonnateur principal des dépenses du Conseil. À ces éléments avancés avec beaucoup de pertinence par le Conseil pour qu'un même traitement budgétaire que celui des assemblées soit apporté au Conseil, on peut ajouter que les grandes institutions constitutionnelles (Président de la République, Assemblée nationale, Sénat, Conseil constitutionnel, Haute Cour de justice, Cour de justice de la République) font actuellement partie des « *pouvoirs publics* ». Elles disposent de chapitres globaux. À l'avenir, elles devraient bénéficier de crédits rassemblés dans des « *dotations* » relevant d'une mission spécifique consacrée aux pouvoirs publics et non assorties d'indicateurs de performance.

Des éléments vont cependant à l'encontre d'un tel alignement. Tout d'abord, actuellement, le Conseil n'est pas traité dans le budget des Charges communes au titre des « *Pouvoirs publics* ». Ses crédits, conformément à l'ordonnance organique du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social, sont inscrits au budget du Premier ministre, par chapitre comme toute administration, la seule particularité étant qu'ils y forment une « *section spéciale* ». Si les crédits font l'objet de propositions préparées par le Président du Conseil économique et social, après avis du Bureau et transmises au Premier ministre, la procédure n'est pas identique à celle qui concerne le budget des assemblées. Dans cette dernière, il y a certes des propositions, préparées par les questeurs, mais celles-ci « *sont inscrites au projet de loi budgétaire* » en vertu de l'article 7 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. Il y a inscription automatique. Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs rappelé que « *les pouvoirs publics constitutionnels déterminent eux-mêmes les crédits nécessaires à leur fonctionnement* » (décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001). On voit mal ce qui justifierait un tel pouvoir pour le Conseil économique et social.

Ensuite, l'article 1^{er} de l'ordonnance du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social dispose que « *le Conseil économique et social est auprès des pouvoirs publics une assemblée consultative* ». Il ne fait donc pas partie des pouvoirs publics.

En outre, le Conseil est soumis au contrôle de la Cour des comptes alors que les assemblées n'y sont pas soumises. Son Président n'est pas, au terme de

l'article 7 du décret n° 59-601 du 5 mai 1959, ordonnateur principal puisqu'il émet des ordonnances de paiement « *sur délégation du Premier ministre* ».

Enfin, toutes les institutions mentionnées dans la Constitution ne sont pas considérées comme faisant partie *ipso facto* des pouvoirs publics. Le Conseil d'État et le Conseil supérieur de la magistrature ne sont pas considérés comme « pouvoirs publics ». En outre, le Conseil économique et social ne dispose nullement d'une capacité décisionnelle comparable aux institutions traitées comme « pouvoirs publics », expression dans laquelle le mot : « pouvoirs » est évidemment central.

Il n'en reste pas moins que le Conseil ne peut être à l'évidence considéré comme n'importe quelle administration. L'octroi d'un programme, unité de spécialité votée par le Parlement à travers le vote d'une mission, est le minimum. Les indicateurs devraient, dans cette hypothèse, être naturellement adaptés. Mais le Conseil n'est pas la seule institution à devoir faire face à la difficulté. Le Commissariat général du plan, le Conseil d'orientation des retraites, le Conseil d'analyse économique, pour ne prendre que quelques exemples ressortissant des analyses du présent rapport, auront aussi du mal à évaluer leur « performance ». Des indicateurs de coût, des indicateurs relatifs aux moyens du Conseil, des indicateurs d'activité, des indicateurs d'impact sont, en tout état de cause envisageables.

La détermination des contours de la mission dont pourrait relever le programme constitue évidemment une autre difficulté. À la lecture du rapport de la Mission d'évaluation et de contrôle sur les organismes d'évaluation et de prospective, on pourrait être tenté de placer ce programme, exclusivement consacré au Conseil économique et social, aux côtés d'un programme rassemblant les crédits de toutes les autres institutions chargées de conseiller le Premier ministre et sur lesquelles votre Rapporteur spécial reviendra.

Quoiqu'il en soit, les discussions sont encore en cours et il reste du temps pour finaliser les choix. Par ses développements, votre Rapporteur spécial a simplement voulu présenter les arguments en faveur de telle ou telle solution et contribuer au débat alors que rien n'est arrêté définitivement.

CHAPITRE II

LES JOURNAUX OFFICIELS

I.- LE BUDGET ANNEXE DES JOURNAUX OFFICIELS ET SON AVENIR

Le Gouvernement demande à l'Assemblée nationale d'approuver, au travers des articles 48 et 49 du projet de loi de finances pour 2004, les services votés (162,37 millions d'euros) et les mesures nouvelles (21 millions d'euros d'autorisations de programme et 6.69 millions d'euros de crédits de paiement) du budget annexe des Journaux officiels.

Les Journaux officiels, créés en 1869, 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 ⁽⁴⁾, sont régis par une convention signée par les deux parties en mai 1997 et non modifiée depuis. La SACI-JO loue ainsi ses services à la Direction des Journaux officiels.

Du point de vue budgétaire, les Journaux officiels 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 48 et 49) propose donc de fixer le montant des services votés du budget annexe à **162,37 millions d'euros** et propose des mesures nouvelles au titre des crédits de paiements s'élevant à **21 millions d'euros**.

⁽⁴⁾ Société à forme coopérative, son capital – divisé en 400 actions de 200 euros – 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.

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.* »

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

Les premières analyses fournies à votre Rapporteur spécial tendent à rappeler que la Direction est un service de l'État non doté de la personnalité morale qui produit des biens et assure des prestations de service. Les recettes des Journaux officiels répondent, aux yeux de la Direction, aux critères des redevances telles que définies par le Conseil d'État dans son étude d'octobre 2002 puisqu'il y a services rendus, que la prestation est rendue à la personne à qui elle est facturée et que son montant est globalement proportionné à l'utilité de la prestation pour le bénéficiaire de celle-ci.

Le budget annexe pourrait par conséquent être conservé.

Constituant alors une mission au sens de la loi organique, il comporterait un seul programme englobant l'ensemble des 22 chapitres et 25 articles actuels. Le programme serait ventilé en quatre actions correspondant à la décomposition actuelle de l'agrégat des Journaux officiels, à savoir l'édition, la fabrication et l'information auxquels il conviendrait d'ajouter une action de soutien et de support des trois précédentes actions.

Votre Rapporteur spécial regrette que la hiérarchie des niveaux de la nomenclature prévue par la loi organique semble une nouvelle fois ignorée. La mission n'est pas le programme et le programme n'est pas l'action. En outre, la loi organique ne prévoit nullement que les missions puissent ne comporter qu'un seul programme. Elles comprennent « *un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie* ». Le pluriel est d'autant moins contestable que l'article 7 de la loi organique prévoit qu'un programme puisse regrouper des « *crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble d'actions* ». Le législateur organique a donc parfaitement su utiliser le singulier lorsqu'il le souhaitait.

Il paraît pourtant possible de respecter la norme de valeur constitutionnelle et de regrouper les crédits au sein de programmes correspondant à des « *politiques définies* » et liés aux supports de diffusion. Les objectifs de la diffusion papier et des sites internet sont différents. Les moyens mis en œuvre sont différents. On pourrait dès lors concevoir au minimum deux programmes.

Mais plus fondamentalement, votre Rapporteur spécial note que la Cour des comptes, dans son rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 2002, ne partage pas l'opinion de la Direction quant au statut budgétaire des Journaux officiels. Elle considère qu'il est délicat de faire rentrer ceux-ci dans le nouveau champ d'application des budgets annexes dans la mesure où leur production, au titre de leur

activité industrielle et commerciale, est « *vendue sous couvert d'une contrepartie pécuniaire qui paraît clairement être un prix* ».

La question centrale, juridique, ne paraît donc pas tranchée.

Au-delà de celle-ci, il eût été souhaitable qu'une réflexion approfondie soit menée sur l'*opportunité* de maintenir le budget annexe au regard des avantages présentés par la transformation des Journaux officiels en établissement public. Des conclusions définitives sont attendues depuis maintenant trop longtemps.

Rappelons que le rapport remis au secrétaire général du Gouvernement, au printemps 2001, par Mme Catherine Bergeal, maître des requêtes au Conseil d'État, après avoir analysé les relations entre la Direction et la société coopérative, liés par une convention jugée sans valeur juridique et contraire au droit communautaire, préconisait la transformation de la Direction des Journaux officiels en établissement public à caractère industriel et commercial ou en société de droit privé.

Le dossier n'a subi pourtant aucune évolution depuis l'an dernier.

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 2002 ET 2003

Comme les années précédentes, l'activité des Journaux officiels a été caractérisée par une forte progression de la diffusion par internet et une baisse de l'activité marchande traditionnelle.

Mais le chiffre d'affaires a, malgré cette évolution, crû pour atteindre 189 millions d'euros en 2002. 85 % de ce montant étaient en effet dû aux recettes d'annonces. Au premier semestre 2003, l'activité a été soutenue, le nombre total d'annonces d'insertion dépassant 1 million.

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.

Mais l'accès, grâce à internet, aux codes, textes consolidés et conventions collectives sur « *legifrance.gouv.fr* » et à la base des rapports officiels sur « *service-public.fr* », concurrence fortement la diffusion des éditions papier. Le nombre d'abonnement continue de décliner. En 2002, il a baissé de 11,7 %, entraînant un déclin du nombre de pages tirées (3,49 millions en 2002, contre 3,62 millions en 2001).

Votre Rapporteur spécial relève que les Journaux officiels sont très soucieux de la mesure de la qualité du service rendu. Dans l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances, des indicateurs ont été mis en place. Ils sont notamment alimentés par des enquêtes. Les résultats sont élogieux.

On permettra cependant à votre Rapporteur spécial, qui n'ignore pas les difficultés de confection des journaux des débats, de noter une nette dégradation des délais de publication de ceux-ci. L'article 33 de la Constitution prévoit la publication du compte rendu intégral des débats au Journal officiel. Il n'indique évidemment aucun délai. Mais en pratique le Journal officiel des débats de l'Assemblée nationale comme du Sénat ne sont disponibles qu'assez tardivement. Les délais ont même pu atteindre une vingtaine de jours alors que seulement 48 heures suffisent, après le débat, pour que les épreuves soient prêtes à être corrigées et imprimées. Un redressement est indispensable.

2.- L'édition électronique et le site internet

L'activité traditionnelle des Journaux officiels a été 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.

L'activité des services Minitel a continué de décliner comme le chiffre d'affaires dégagé par eux.

Le site, pour sa part, a compté, en 2002, quelque 2,5 millions de visiteurs uniques, la rubrique des annonces de marchés publics étant la plus consultée, contre 1,97 millions de visiteurs en 2001. Au cours du premier semestre 2003, le site a connu une légère baisse de fréquentation en raison de la forte progression du site « *legifrance.gouv.fr* » mais les données continuent de montrer l'intérêt que le site des Journaux officiels suscite.

Néanmoins, dans l'esprit de ses observations précédentes, votre Rapporteur spécial considère que le site du Journal officiel est encore perfectible. Il n'est pas normal que les débats parlementaires ne soient pas disponibles. En outre, les délais d'interrogation sont trop long et l'ergonomie insuffisante.

Le site « *legifrance* » a été quant à lui ouvert en septembre 2002. Les Journaux officiels en sont le maître d'œuvre mais la réalisation et l'hébergement sont le fait de la société par action simplifiée ORT, titulaire du marché pour trois ans.

Le site a pour objet de diffuser largement et gratuitement le droit positif et la jurisprudence. Des accès ont donc été adaptés aux différents besoins du public et des licences de rediffusion ont été accordées gracieusement pour élargir encore le nombre de destinataires, les professionnels pouvant alors enrichir les données brutes par leur propre valeur ajoutée, des commentaires par exemple.

Votre Rapporteur spécial tient à souligner la qualité du site et la rapidité des mises à jour même s'il regrette la lenteur des consultations, l'absence de guide pour la consultation d'articles codifiés et certaines consolidations erronées. Le succès est d'ailleurs au rendez-vous puisque 50.000 à 60.000 sessions de travail d'au moins un quart d'heure sont enregistrées quotidiennement.

B.- LES PRINCIPALES ORIENTATIONS POUR 2003 ET 2004

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.

Pour 2004, les Journaux officiels souhaite rationaliser la collecte et la mise en forme de l'information, accroître le niveau de satisfaction des annonceurs –

l'objectif de 2002 n'a pas été atteint –, faire mieux connaître les produits et services offerts, accélérer les procédures de transmission des annonces, améliorer l'accueil des usagers et clients, améliorer la qualité des produits et enfin améliorer la gestion. Des indicateurs de satisfaction ont été opportunément mis en place. C'est de bon augure pour la mise en place de la loi organique.

III.- L'ÉVOLUTION DES RECETTES

A.- LES RÉSULTATS DE GESTION 2001 ET 2002

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 (en valeur)	Progression (en %)
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	193,6-	23,76-	+ 13,9-
2003	195,86			

(*) recettes réelles constatées au 30 juin 2000.

Source : Direction des Journaux officiels.

En **2001**, les recettes réelles avaient été, pour la première fois depuis de nombreuses années, inférieures aux prévisions et même aux recettes réalisées en 2000.

En **2002**, les recettes ont à nouveau sensiblement excédé les prévisions de 20,6 millions d'euros.

Traditionnellement, une grande prudence préside en effet 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 se révèlent alors nettement supérieures aux prévisions.

On relève qu'en 2002, les recettes d'**annonces** de marchés qui représentent 45,2 % des recettes d'annonces ont progressé de 8 %.

Les recettes ont repris leur évolution ascendante :

RECETTES EFFECTIVES DES ANNONCES LÉGALES

(en millions d'euros)

	1999	2000	2001	2002	2002/2001 (en %)	Budget voté 2003
Bulletin des annonces légales obligatoires	18,2	19,6	22,5	24,4	10,1	26,95
Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales	75,4	71,4	67,6	64,89	3,7	69,34
Associations	3,0	3,1	3,4	3,02	- 11,7	3,51
Journal officiel	0,3	0,3	0,07	0,03	9,2	0,07
Bulletin officiel des annonces des marchés publics	58,3	67,2	63,1	68,23	8	66,43
Total	155,2	161,6	157,06	160,88	6,1	166,56

Source : Direction des Journaux officiels.

Les recettes provenant des **ventes d'ouvrages et de périodiques au numéro** ont fortement baissé, le chiffre d'affaires lié aux ouvrages diminuant de 13 %. La chute s'explique par la concurrence d'internet.

Pour **2003**, les prévisions budgétaires se caractérisaient par une hausse marquée par rapport à la loi de finances initiale de 2002. Les résultats au 30 juin 2003 semblent confirmer leur pertinence puisque les ventes de produits représentaient 52,6 % grâce aux annonces de marchés publics.

Les recettes d'**abonnement** devraient baisser de 20 %.

B.- LES PRÉVISIONS POUR 2004

LES PRÉVISIONS DE RECETTES D'EXPLOITATION DES JOURNAUX OFFICIELS

(en millions d'euros)

	Budget voté 2002	Budget réalisé 2002	Budget voté 2003	Prévisions 2004	Variation en %
Ventes au numéro	5,33	5,12	5,3	5,3	-
Abonnements	6,09	8,5	7,4	4,41	- 40,4
Annonces légales	146,81	160,88	166,56	142,33	- 14,5
Travaux	2,28	2,21	2,28	2,21	- 3,3
Autres produits d'activités annexes (bases de données, ventes de copies...)	0,76	2,5	2,5	1,98	- 20,8
Frais de port facturés	7,17	9,25	8,7	8,99	3,33
Divers	0,49	2,32	0,58		- 75
Produits exceptionnels	0,91	2,82	0,95	0,9	-
Total	169,84	193,6	194,27	169,07	- 12,9

Source : Direction des Journaux officiels

Le montant des recettes a été estimé à 169,07 millions d'euros, soit une baisse de près de 13 % tant par rapport au montant figurant dans la loi de finances pour 2003 que par rapport aux réalisations de 2002.

Les prévisions ont été élaborées en fonction de l'hypothèse d'un alignement des seuils de passation des marchés sur les seuils européens et en tenant compte du comportement traditionnel des annonceurs. Pour l'ensemble des annonces, une augmentation annuelle des tarifs de 2 % est envisagée.

Les recettes d'abonnement devraient continuer de décliner.

IV.- L'EVOLUTION DES CHARGES

A.- LES DÉPENSES EN 2002 ET 2003

En 2002, les **dépenses d'exploitation**, évaluées à 169,84 millions d'euros, ont atteint, en fait, 190,4 millions d'euros. Hors excédent d'exploitation, elles ont globalement progressé de 9,7 %. La principale hausse a concerné le poste consacré à la rémunération de la société coopérative, les indemnités correspondant aux mesures de cessation anticipée d'activité appliquées aux ouvriers augmentant fortement. Mais aucun dérapage par rapport aux prévisions n'a pu être constaté.

En 2003, au 30 juin, 39,4 % des crédits ouverts étaient consommés. Le poste des achats est celui qui a enregistré la plus forte hausse : + 19 %.

S'agissant des **dépenses d'investissement**, elles ont atteint 44,64 millions d'euros en 2002, soit un niveau nettement supérieur au budget voté (18,73 millions d'euros) mais si l'on exclut l'excédent reversé au Trésor qui y est comptabilisé, on constate une hausse des dépenses liées aux acquisitions d'immobilisation, lesquelles ont atteint 1,86 million d'euros et une baisse des dépenses d'investissement informatique (0,18 million d'euros). L'importance des reports a permis de doubler le volume des crédits de l'année et de procéder à des opérations d'acquisition d'ampleur pour la chaîne de production. En matière informatique, de grands projets sont en préparation et l'essentiel des crédits devrait être consommé en 2004.

B.- LES PRÉVISIONS POUR 2004

Les **dépenses d'exploitation** devraient atteindre quelque 165,2 millions d'euros. Il s'agit d'une stabilisation obtenue par une diminution des achats qui traduit la baisse de production de papier, des dépenses d'affranchissement à la suite de la baisse du nombre d'abonnements. Augmenteraient les dépenses de personnel et surtout de fonctionnement informatique (+ 30,8 %).

En ce qui concerne les **opérations en capital**, le budget de 2004 prévoit 8,5 millions d'euros pour les acquisitions d'immobilisations, contre 8,63 millions d'euros en 2003. 3,2 millions d'euros seraient consacrés à la poursuite de la mise en œuvre du plan pluriannuel de travaux de réaménagement des bâtiments arrêté en 2002 et 3 millions d'euros à la modernisation de l'outil informatique.

V.- L'ÉQUILIBRE DES COMPTES ET LA TRÉSORERIE

Le budget annexe enregistre, depuis plusieurs années, un **résultat positif**.

En **2002**, l'excédent d'exploitation, évalué initialement à 12,9 millions d'euros, a atteint 36,76 millions d'euros, soit une diminution de 22,1 % par rapport à 2001. Il a permis de porter le reversement au Trésor à 23,97 millions d'euros, soit une somme nettement supérieure à celle prévue par la loi de finances initiale. Compte tenu des opérations en capital, l'équilibre du budget a été réalisé par une augmentation de fonds de roulement de 17,87 millions d'euros.

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.

Pour **2003**, il était prévu un excédent d'exploitation de 26,92 millions d'euros et un excédent reversé au Trésor de 25,15 millions d'euros.

Pour **2004**, le projet de loi de finances prévoit un net déclin de l'excédent puisqu'il atteindrait **3,9 millions d'euros**, en raison d'un déclin de 25,2 millions d'euros des recettes provenant de la vente de produits fabriqués, des prestations de services et de marchandises. Dans ces conditions, en raison de l'importance des investissements, le reversement au Trésor serait limité à **0,16 million d'euros**.

Votre Rapporteur spécial ne se plaindra pas de l'évolution. Il est normal que les Journaux officiels bénéficient des moyens nécessaires à leur modernisation.

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 2003, 1.096 personnes travaillaient pour les Journaux officiels.

L'effectif de la **Direction des Journaux officiels** proprement dite (fonctionnaires, titulaires et temporaires rémunérés par le budget annexe) se situait à 676,1 emplois, équivalent temps plein, dont 11 fonctionnaires.

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 2003, en moyenne, à la Direction, 57,29 agents sur contrat de travail à durée déterminée, encore en augmentation par rapport à l'année antérieure.

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. Elle peut dépendre des marchés publics. Nonobstant ces faits, votre Rapporteur spécial note que le recours au personnel temporaire est excessif. Il est parfois dû à la nécessité de remplacer des agents temporaires absents. Or l'absentéisme, tant à la Direction qu'à la SACI-JO, ne cesse d'augmenter.

CHAPITRE III

LES SERVICES GÉNÉRAUX DU PREMIER MINISTRE

I.- LE BUDGET DES SERVICES GÉNÉRAUX

Le budget des Services généraux constitue l'un des cinq fascicules budgétaires des Services du Premier ministre, les quatre autres concernant le Secrétariat général de la Défense nationale, le Conseil économique et social, le Plan et l'Aménagement du territoire. Il représente 75 % de l'ensemble 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, distinguait 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 quatre agrégats présentés, chaque année, dans les documents annexés aux projets de loi de finances :

- **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 (Conseil d'analyse économique, Conseil d'orientation des retraites⁽⁵⁾), fonds spéciaux, crédits nécessaires aux cabinets ministériels (Premier ministre, ministres chargé des relations avec le Parlement et de la fonction publique), crédits de délocalisation des administrations, crédits de

⁽⁵⁾ L'organisme a été consacré par la loi du 21 août 2003 alors que votre Mission d'évaluation et de contrôle en demandait la suppression ou du moins la transformation en organisme non permanent, en juin.

la direction générale de l'administration et de la fonction publique, agence pour le développement de l'administration électronique, direction du développement des médias, service d'information du Gouvernement ;

- **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 tarifs 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.

Le projet de loi de finances pour 2004 des Services généraux demande, pour l'ensemble de ces agrégats, une autorisation de dépenses s'élevant à **1.154,51 millions d'euros** contre 1.144,62 millions d'euros en 2003, soit une augmentation de 0,86 %. Mais les périmètres ne sont pas constants.

Au sein de cette enveloppe, votre Rapporteur spécial centrera son attention sur les crédits destinés aux premier et dernier agrégats (hors Conseil supérieur de l'audiovisuel), consacrés respectivement à l'administration générale et aux autorités administratives indépendantes, soit **335,08 millions d'euros** au total.

Ces crédits doivent s'analyser tout d'abord à la lumière des exercices passés ou en cours. Votre Rapporteur spécial complètera ses développements en présentant l'état de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances au sein des services du Premier ministre.

A.– L'EXECUTION DES BUDGETS DE 2002 ET 2003

1.– L'exécution du budget de 2002

Le budget voté des services généraux pour 2002 s'élevait à 1.164 millions d'euros. Mais des crédits restaient encore disponibles à la fin de l'exercice 2001 : 2,04 millions d'euros sur le chapitre n° 31-90 Rémunérations du personnel, 11,61 millions d'euros sur le chapitre n° 34-94 –Action sociale interministérielle, 9,56 millions d'euros sur le chapitre n° 34-94 –Actions de formation, 16,03 millions d'euros sur le chapitre n° 34-94 –Actions de formation,, 1,65 million d'euros sur le chapitre n° 37-04 –Études et communication sur la gestion publique, 10,1 millions d'euros sur le chapitre n° 37-06 –Actions en faveur des droits de l'homme, 9,4 millions d'euros sur

le chapitre n° 37-07 –Dépenses diverses liées aux réimplantations d’administrations, 5,75 millions d’euros sur le chapitre n° 37-08 –Fonds pour la réforme de l’État, 4,4 millions d’euros sur le chapitre n° 37-10 –Actions d’information. S’agissant des crédits pour dépenses en capital, 23,05 millions d’euros n’avaient pas été consommés sur le chapitre n° 57-01 relatif aux dépenses immobilières et d’équipements liées aux réimplantations d’administrations, 14,15 millions d’euros sur le chapitre n° 57-02 consacré aux dépenses d’équipement et de matériel, 41,56 millions d’euros sur le chapitre n° 57-06 destiné aux actions interministérielles d’équipement, 53,35 millions d’euros sur le chapitre 57-07 –Cités administratives.

Une partie (crédits pour dépenses de fonctionnement des parties 34 et 37 et pour dépenses en capital) a été reportée sur l’exercice 2002. Les crédits de 2002 ont fait par ailleurs l’objet de nombreuses modifications en cours de gestion, de gels en août 2002 à hauteur de 33,32 millions d’euros, dont 22 millions d’euros au titre des exonérations de redevance audiovisuelle (ajustement) et 3,85 millions d’euros sur le chapitre n° 37-06 –Actions en faveur des droits de l’homme, d’ouvertures de crédits en loi de finances rectificative (40 millions d’euros dont 20,87 millions d’euros pour les actions en faveur des victimes des législations antisémites en vigueur pendant l’Occupation), et d’annulations associées à hauteur de 12 millions d’euros dont 9,4 sur le chapitre n° 37-06 précité fortement doté de crédits de report.

En fin de gestion, des crédits restaient une nouvelle fois disponibles.

Les principaux chapitres concernés étaient les suivants : 8,59 millions d’euros sur le chapitre n° 34-94 –Actions de formation, 20,62 millions d’euros sur le chapitre n° 34-98 –Moyens de fonctionnement des services, 9,46 millions d’euros sur le chapitre n° 37-07 –Dépenses diverses liées aux réimplantations d’administrations, 5,58 millions d’euros sur le chapitre n° 37-08 –Fonds pour la réforme de l’État, 2,29 millions d’euros sur le chapitre n° 37-10 Actions d’information, 19,2 millions d’euros sur le chapitre n° 57-01 relatif aux dépenses immobilières et d’équipements liées aux réimplantations d’administrations, 8,86 millions d’euros sur le chapitre n° 57-02 consacré aux dépenses d’équipement et de matériel, 44,19 millions d’euros sur le chapitre n° 57-06 destiné aux actions interministérielles d’équipement, 25,62 millions d’euros sur le chapitre 57-07 –Cités administratives.

Dans ces conditions, les reports sur 2003 se sont élevés à **150,15 millions d’euros**.

2.– L’exécution du budget de 2003

Le budget voté des services généraux pour 2003, compte tenu de la réforme des fonds spéciaux, s’élevait à 1.144,62 millions d’euros.

Son exécution a été marquée par des transferts, des virements et surtout d’importantes mesures de régulation budgétaire.

En février 2002, des mesures de gel se sont élevées à 47,79 millions d'euros dont 2,98 millions d'euros de crédits pour dépenses en capital. Une partie de ces crédits a été annulée. 23,79 millions d'euros ont été en effet annulés en mars par décret d'annulation, conformément à la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. De nombreux chapitres étaient concernés notamment ceux concernant les actions de formation, les matériels et moyens de fonctionnement des services, les subventions pour la recherche dans le domaine stratégique et même les autorités administratives indépendantes. Restaient donc gelés 23,98 millions d'euros dont 14,3 millions d'euros sur le chapitre n° 46-01 –Remboursement des exonérations de redevance audiovisuelle (ajustement), 2,2 millions d'euros sur le chapitre n° 34-98 –Moyens de fonctionnement des services, 1,88 millions d'euros sur le chapitre n° 37-06 –Actions en faveur des droits de l'homme et 1,78 millions d'euros sur le chapitre n° 57-07 –Cités administratives, les crédits des autorités administratives indépendantes et d'indemnisation des victimes des législations antisémites de la guerre n'étant pas concernés.

En avril, à peine connu le montant des reports de 2002 sur 2003, est intervenue une mesure complémentaire de gel des crédits reportés. Les principales lignes concernées étaient les suivantes : 3,12 millions d'euros sur le chapitre n° 34-94 –Action sociale interministérielle, 19,4 millions d'euros sur le chapitre 34-98 précité, 9,4 millions d'euros sur le chapitre n° 37-07 précité, 2,16 millions d'euros sur le chapitre n° 37-10 précité, 18,94 millions d'euros sur le chapitre n° 57-01 précité, 7,84 millions d'euros sur le chapitre n° 57-02 précité, 44,19 millions d'euros sur le chapitre n° 57-06 –Équipement : actions interministérielles et enfin 21,99 millions d'euros sur le chapitre n° 57-07 précité.

À la fin du mois d'août, compte tenu des besoins des services, les crédits gelés au titre de la loi de finances et des reports ont été réduits de 41,93 millions d'euros.

Naturellement une partie des gels non annulée a fait l'objet d'une nouvelle vague d'annulations. Elles ont été présentées par le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire fin septembre. Les services généraux ont été affectés, dans le décret d'annulation du 3 octobre, par une amputation de 15,9 millions d'euros, portant ainsi le total des crédits de la loi de finances annulés au cours de l'année à près de 40 millions d'euros, soit 3,4 % des crédits initiaux.

Pour s'en tenir à l'essentiel, 2,17 millions d'euros ont été annulés sur les moyens de fonctionnement des services, 9,78 millions d'euros au titre des actions interministérielles relatives aux équipements et 1,78 million d'euros sur le chapitre consacré aux cités administratives.

B.- LES CREDITS ET EMPLOIS PROPOSES POUR 2004

1.- L'évolution des crédits

Le projet de budget des Services généraux pour 2004 comporte 1.154,51 millions d'euros de crédits. L'augmentation par rapport aux crédits votés pour 2003 est négligeable : + 0,86 %. Mais l'évolution est contrastée selon les agrégats :

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

(en millions d'euros)

	Budget voté pour 2002	Budget voté pour 2003	Projet de loi de finances pour 2004	Évolution (en %)
Administration générale	292,26	302,69	326,22	7,8
Fonction publique	215,8	211,20	223,01	5,59
Communication	613,44	584,1	563,62	- 3,5
Autorités administratives indépendantes	43,06	46,4	41,65	- 10,7
Total	1.164,56	1.144,621	1.154,51	0,86

Source : Services généraux du Premier ministre.

Si l'ensemble augmente légèrement, les crédits rassemblés au sein des agrégats « Politique de la communication », du fait notamment de la baisse des aides à la presse, et « Autorités administratives indépendantes » diminuent tandis qu'il est prévu une augmentation des dotations destinées aux agrégats « Administration générale » et « Fonction publique ».

À structure constante, le projet de loi de finances propose cependant une augmentation de 1,51 %.

a) Les crédits de l'agrégat « Administration générale »

Les crédits de l'agrégat « Administration générale » augmentent pour les dépenses ordinaires de 11,31 millions d'euros, soit + 3,93 % et de 18,3 millions d'euros à structure constante.

Votre Rapporteur spécial relève qu'est prévu un renforcement des moyens en personnel (création de 3 emplois) et des moyens d'intervention (+ 4,64 millions d'euros) de l'Agence pour le développement de l'administration électronique ainsi que la consolidation et l'extension du dispositif du centre d'appel téléphonique visant à fournir des informations de base aux usagers de l'administration et qui doit être mis en place cet automne. La moitié des départs en retraite ne devrait pas être remplacée.

Il convient surtout de noter que des transferts d'emplois sont proposés soit, par exemple, au bénéfice de l'Agence pour le développement de l'administration électronique, en provenance de divers ministères, soit vers certains départements ministériels. Ainsi quitteraient l'orbite des services du Premier ministre la Mission interministérielle du lutte contre la drogue et la toxicomanie, la Mission interministérielle de l'effet de serre, l'Observatoire national sur le réchauffement

climatique en France métropolitaine, dans les départements et territoires d'outre-mer, le Conseil national de la vie associative et le Secrétariat général à la mer.

Il s'agit là de mesures qui font suite aux propositions du secrétaire général du Gouvernement en réponse à la demande du Premier ministre de réorganisation des structures qui lui étaient rattachés. Votre Rapporteur spécial considère que si les réaménagements de structures gênent évidemment les comparaisons de budgets, ces mesures vont tout à fait dans le sens préconisé dans son rapport de l'an dernier et préparent utilement l'entrée en vigueur de la loi organique du 1^{er} août 2001. Elles correspondent de surcroît aux préconisations de la Mission d'évaluation et de contrôle de 2003.

S'agissant des crédits du titre IV, on note une progression de 13 % et de 14,8 % à structures constantes. L'évolution est principalement due à l'augmentation des crédits aux actions en faveur des victimes des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation (+ 15,61 %) et sur lesquels votre Rapporteur spécial reviendra.

Au sein du titre V, les crédits de paiement alloués au gros entretien immobilier seraient portés à 5,22 millions d'euros (+ 4 %) tandis que les crédits pour l'entretien des cités administratives augmenteraient de 120 % pour atteindre 22 millions d'euros. Les reports de 2002 sur 2003 étaient pourtant massifs : 25,6 millions d'euros.

b) Les crédits de l'agrégat « Autorités administratives indépendantes »

Les crédits de l'agrégat « Autorités administratives indépendantes » diminueraient pour leur part de 10,66 % et de 4,33 % à structures constantes, compte tenu du transfert de certaines autorités vers d'autres budgets.

Si l'on exclut le Conseil supérieur de l'audiovisuel qui représente en 2003 près de 80 % du total et dont les crédits diminuent, on note cependant que les crédits augmentent fortement. L'évolution s'explique principalement par l'augmentation de 5,34 % des crédits du Médiateur de la République en raison de la prise en charge des délégués auparavant financés sur le budget de la ville, par celle des crédits du Conseil de prévention et de lutte contre le dopage (+ 15,9 %) afin de lui permettre de prendre en charge des dépenses nouvelles de loyers, et par celle du budget du Défenseur des enfants (+ 23,67 %) pour les mêmes raisons.

Mais des mesures de transfert de crédits et d'emplois affecte fortement le périmètre de l'agrégat, dans le même esprit que celles qui concernent l'agrégat « Administration générale ».

Elles s'appliqueraient au Conseil de prévention et de lutte contre le dopage, qui effectivement n'a guère sa place auprès du Premier ministre, au Défenseur des enfants – mais pas au Médiateur – et à la Commission nationale du débat public.

Les crédits du Conseil supérieur de l'audiovisuel étant examinés dans le rapport spécial « Communication », ceux du Conseil de prévention et de lutte contre le dopage dans le rapport « Sports », ceux du Défenseur des enfants dans le rapport « Santé, famille et personnes handicapées », et ceux de la Commission nationale du

débat public dans le rapport « Écologie et développement durable », les crédits restant à analyser au titre de l'agrégat « Autorités administratives indépendantes », dans le présent rapport, sont relativement modestes et concernent principalement le Médiateur de la République.

2.- L'évolution des emplois

Le projet de loi de finances pour 2004 prévoit pour les services généraux **1.771 emplois budgétaires**, comme fin 2003, dont 1.257 titulaires.

Compte tenu de la fusion de cinq chapitres de rémunération, la présentation, comme l'an dernier, d'un tableau présentant les emplois par grand service est rendue délicate. Mais le regroupement opéré prépare ce qui sera la règle sous l'empire de la loi organique puisque le projet de loi de finances pour 2006 présentera les plafonds d'autorisation d'emplois « *par ministère* ».

Le choix opéré par le législateur organique est évidemment regrettable car le tableau général des plafonds prévu n'aura guère de signification. Il ne permettra notamment pas de rapprocher les emplois des politiques faisant l'objet de programmes.

Celui opéré par le Gouvernement pour les emplois des Services généraux comporte l'inconvénient de mélanger 1.426 emplois qui n'ont pas grand rapport entre eux et qui n'intègrent pas pour autant les emplois du Conseil supérieur de l'audiovisuel (270 emplois) et des autres autorités administratives indépendantes.

Quoiqu'il en soit, la documentation budgétaire permet malgré tout de distinguer clairement les emplois par agrégat.

1.491 emplois seraient affectés aux missions de l'administration générale, 280 à celles des autorités administratives indépendantes, mais aucun emploi n'est prévu au titre des agrégats Communication et Fonction publique.

Les effectifs des **services centraux** seraient encore les plus nombreux : **791 emplois**, au lieu de 814 en 2003. La diminution correspondrait à des mesures de rationalisation des structures administratives (-4 emplois), au transfert de cinq services vers d'autres départements ministériels (-41 emplois), au transfert au bénéfice du Conseil d'orientation des retraites d'un emploi, au non remplacement de la moitié des départs à la retraite (-9 emplois) et enfin de l'intégration de 24 emplois de la Commission des simplifications administratives et de l'Agence pour les technologies de l'information et de la communication dans l'administration, organismes refondus, dans les services interministériels de la réforme de l'État.

Ces données doivent être prises avec circonspection. En effet, ici comme ailleurs, les effectifs réels n'ont parfois qu'un lointain rapport avec les effectifs budgétaires. Si, en 2003, on dénombrait 814 emplois budgétaires dans les services centraux, les effectifs réels atteignaient 790 personnes. Et il existe de nombreux emplois sur crédits de rémunération. 247 emplois de contractuels, et accessoirement

de vacataires, ont été ainsi financés, en 2003, sur le chapitre n° 31-96. Celui-ci permettait de financer 131 emplois contractuels et 33 emplois de vacataires pour les seuls services centraux.

S'agissant de la **Documentation française**, les effectifs sont moins nombreux. **226 emplois** budgétaires sont envisagés, contre 223 cette année, sans compter les emplois financés indirectement par le compte de commerce.

Les effectifs du **Service d'information du Gouvernement** passeraient de 56 emplois à **58 personnes**.

Les **centres interministériels de renseignements administratifs** compteraient, enfin, en 2004, **38 emplois** budgétaires contre 37 cette année.

C.— LES FONDS SPECIAUX

Si le régime des fonds spéciaux a été modifié à l'initiative du précédent gouvernement 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.

Votre Rapporteur spécial renvoie à son rapport de l'an dernier pour une description complète de la réforme. Il en rappellera néanmoins les grandes lignes avant de présenter, par conséquent, les crédits proposés pour 2004.

1.— La mise en place de la commission de contrôle

L'article 154 de la loi de finances pour 2002 a créé une nouvelle commission de contrôle à dominante politique et parlementaire de l'emploi des fonds spéciaux, 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.

La commission a été chargée de prendre connaissance de l'emploi des fonds, désormais exclusivement consacrés à la sécurité intérieure et extérieure du pays, 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.

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 2002. 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 s'est mise en place au printemps dernier. Les députés membres, dont le président, sans nullement trahir le secret de la défense nationale auquel ils sont astreints, ont bien voulu indiquer à votre Rapporteur spécial que la commission fonctionnait de façon tout à fait satisfaisante et que son existence était parfaitement admise par les services. Elle se réunit deux fois par semaine dans les locaux de la Direction générale de la sécurité extérieure.

Ses moyens sont naturellement limités compte tenu de son objet. Son secrétariat est simplement assuré par un fonctionnaire parlementaire et la commission ne dispose d'aucune ligne de crédits particulière.

2.- Les crédits envisagés pour 2004

Dans le projet de loi de finances pour 2004, les crédits s'élèvent aux mêmes montants qu'en 2003 :

ÉVOLUTION DES FONDS SPÉCIAUX EN LOIS DE FINANCES INITIALES (2003-2004)

(en millions d'euros)

	2003	2004
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

Les prévisions sont classiquement stables. Ils concernent en premier lieu la direction générale de la sécurité extérieure. Les crédits qui lui sont destinés seraient fixés au même montant que l'an dernier. Mais il convient d'observer qu'ils viennent compléter d'autres crédits, contrôlés cette fois par la Cour des comptes, puisque le budget de la Défense (cf. agrégat Renseignement) prévoit 256,45 millions d'euros⁽⁶⁾ dans le projet de loi de finances pour 2004 pour les dépenses ordinaires et les dépenses en capital de la direction générale pour la sécurité extérieure, montant qui comprend notamment des crédits de personnel⁽⁷⁾. Les crédits du chapitre n° 37-91 s'en distinguent par le fait qu'ils servent à financer de façon spécifique des opérations devant rester secrètes ou à rémunérer des informateurs dont le nom doit évidemment demeurer secret.

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

⁽⁶⁾ 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.

⁽⁷⁾ Le projet de loi de finances pour 2004 prévoit un effectif civil et militaire de 4.745 personnes à la direction générale de la sécurité extérieure.

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 procédant à des prélèvements sur le chapitre n° 37-95 « *Dépenses accidentelles* » du budget des Charges communes, lequel 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. En 2002, les crédits votés n'avaient pas changé et les dépenses ont atteint 48,27 millions d'euros, 43,96 millions d'euros étant consacrés à la Direction générale de la sécurité extérieure. Le surplus de dépenses a été permis par les abondements en cours de gestion, en provenance du chapitre n° 37-95.

Votre Rapporteur spécial espère, à nouveau, 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 et que les prédictions de crises internationales sont un art difficile. L'autorisation des opérations spéciales financées par les abondements doit pouvoir être donnée d'une autre manière qu'au travers de ceux-ci.

D.- LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

Votre Rapporteur spécial avait dû être relativement critique dans son développement de l'an dernier. Cette année, il doit faire un triple constat.

En premier lieu, les réponses au questionnaire budgétaire, institué par l'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001, sont parvenues à votre Rapporteur spécial dans des délais tout à fait raisonnables et compatibles avec le calendrier budgétaire ainsi que dans le respect des demandes de votre Commission des finances. L'attitude des services de Matignon est suffisamment nouvelle pour ne pas être soulignée et votre Rapporteur spécial tient à les remercier pour leur diligence.

En second lieu, des aménagements de nomenclature sont proposés. Quatre chapitres de rémunérations ont été ainsi fondus dans un nouveau chapitre n° 37-30 (66,42 millions d'euros). Il n'intègre pas les crédits de personnel du Conseil supérieur de l'audiovisuel. Ne figurent pas les crédits du Conseil de prévention et de lutte contre le dopage, du Défenseur de enfants, de la Commission nationale du débat public puisque ces institutions quittent le budget des Services généraux. Au total, le projet de loi de finances pour 2004 propose donc une répartition des crédits

sur 35 chapitres alors que le budget des Services généraux pour 2003 comportait 42 chapitres. Sept chapitres ont été supprimés.

L'expérimentation de globalisation des chapitres n'est guère compréhensible. Elle rend illisibles les crédits de personnel des différents services. Elle concerne de surcroît des services qui n'ont pas de rapport entre eux au regard des politiques menées. Cette globalisation ne saurait donc, selon votre Rapporteur spécial, préfigurer un quelconque programme. Si elle devait préfigurer une action support, elle serait tout autant critiquable dans la mesure où il s'agirait alors d'un regroupement de crédits empêchant toute mesure du coût des autres actions et, partant, de leur « performance ».

S'agissant des réformes plus importantes, liées à la mise en place des missions et des programmes, rien n'est définitivement arrêté. Néanmoins les grandes lignes des réaménagements de nomenclature sont connues. Malheureusement l'audace et la logique ne sont pas toujours au rendez-vous.

Votre Rapporteur spécial a eu l'occasion, l'an dernier, d'indiquer que les 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 en effet 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. Enfin la signification économique des agrégats fonctionnels (politique de la communication et fonction publique) est faible car ceux-ci ne décrivent pas les dépenses de personnel.

Les agrégats, et les fascicules, existant ont cependant inspiré le projet d'architecture pour 2006.

Quatre programmes seraient actuellement envisagés : « *Action du Gouvernement* », « *Aménagement du territoire* », « *Communication-audiovisuel* » et « *Sécurité-Défense* ».

Le dernier a une cohérence certaine. Fonds spéciaux, Secrétariat de la Défense nationale, Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, Commission consultative du secret de la défense nationale, Commission nationale de déontologie de la sécurité y auraient toute leur place.

Le programme « *Communication-audiovisuel* » est plus contestable. Son rattachement au Premier ministre, concevable au début de la V^{ème} République, n'a aucune justification aujourd'hui, si ce n'est celle de l'existence de la direction du développement des médias à Matignon alors que cette direction devrait être rattachée en toute logique au ministre en charge de la Communication⁽⁸⁾. Si la politique mise en œuvre était jugée interministérielle pour justifier le rattachement des crédits au Premier ministre, ce serait, de toute façon, une mission « *Communication* » qu'il conviendrait d'instaurer.

Le programme « *Aménagement du territoire* » dépend, selon votre Rapporteur spécial, des missions exercées à l'avenir par la DATAR.

Le programme « *Action du Gouvernement* » est assurément le moins convaincant.

En premier lieu, son intitulé n'a aucune consistance. Tous les programmes pourraient s'appeler ainsi.

Il rassemblerait l'essentiel du fascicule des Services généraux et celui du Plan. Tout en reconnaissant l'exercice difficile, votre Rapporteur spécial craint pourtant que celui-ci n'ait pas de logique interne. À l'évidence, il servirait de fourre-tout alors que les programmes doivent regrouper les crédits « *destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions* » (article 7 de la loi organique). Il n'y a aucun rapport entre les crédits destinés à la prospective, intégrant ceux du Commissariat général du plan, du Conseil d'orientation des retraites et du Conseil d'analyse économique, et ceux destinés aux instituts régionaux d'administration ou à l'indemnisation des victimes de spoliations.

La taille des programmes ne doit pourtant en aucune manière être une obsession. La loi organique ne fixe aucune limite quant au nombre total de programmes et aucun plancher de crédits. En revanche, elle place la cohérence et la performance au cœur de la réforme budgétaire. Il s'agit même d'exigences de valeur constitutionnelle. Le programme « *Action du Gouvernement* » doit donc pouvoir être restructuré.

Votre Rapporteur spécial s'étonne, par ailleurs, que le niveau de la mission n'ait pas été traité. Les programmes susmentionnés ne semblent pas intégrés, actuellement, dans une ou plusieurs missions clairement identifiées. Or la mission est l'unité de vote des crédits par le Parlement. Il est anormal qu'elle ait été négligée.

Si les programmes envisagés devaient être intégrés dans une seule mission, ce qui est envisagé pour l'instant, on ne voit pas, compte tenu de l'hétérogénéité de l'ensemble, quel pourrait être son intitulé, alors que les missions doivent comprendre, selon la loi organique, « *un ensemble de programmes concourant à une politique définie* ».

Votre Rapporteur spécial se demande, en définitive, si une confusion de niveau ne s'est finalement pas instaurée. Les programmes envisagés correspondent, en effet, plutôt à la définition des missions. C'est à l'évidence, d'ailleurs, l'absence

⁽⁸⁾ Le fascicule Culture et communication ne comporte curieusement aucun crédit de communication.

de réflexion sur les missions, en premier lieu, qui a conduit aux incertitudes décrites plus haut et relatives au traitement budgétaire du Conseil économique et social.

Cinq missions pourraient être pourtant conçues. Il y aurait des « missions » « *Aménagement du territoire* » et « *Sécurité et défense* ». Une mission « *Coordination et stratégie* » permettrait peut-être de disposer de trois programmes (Coordination, Conseil économique et social, Prospective). Une mission « *Fonction publique et réforme de l'État* » pourrait regrouper des crédits relatifs à la formation des fonctionnaires, à l'action sociale interministérielle et à la modernisation de l'État. Une mission consacrée aux « *Relations de l'administration avec les citoyens* » rassemblerait alors – votre Rapporteur spécial y reviendra à propos du Médiateur de la République – les crédits en faveur de l'amélioration des relations entre l'administration et les citoyens (Information gouvernementale, Documentation française, centres interministériels de renseignements administratifs, Commission d'accès aux documents administratifs, Médiateur de la République).

Il s'agit là simplement de quelques pistes. Votre Rapporteur spécial, en effet, ne prétend pas proposer d'architecture définitive mais il lui semble nécessaire de dégager maintenant rapidement des lignes de force respectant du mieux possible les définitions organiques.

S'agissant de la construction d'indicateurs de performance – troisième et dernier constat – votre Rapporteur spécial note de très réels efforts. La documentation budgétaire comporte, cette année, un net enrichissement des rubriques. Votre Rapporteur spécial regrettera simplement que des ratios personnels/objectifs ne soient pas présentés. Il espère que de nouveaux indicateurs seront donc mis en place et surtout que la documentation budgétaire de l'année prochaine, et des années suivantes, permettra de suivre, dans la continuité, les résultats des mêmes indicateurs.

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.

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 (l'article 51 du projet de loi de finances pour 2004 fixe les services votés ; il n'y a pas de mesures nouvelles).

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 à nouveau, 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 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 a eu l'occasion de souligner les contraintes imposées par le compte de commerce.

Afin de l'éclairer, et poursuivre les réorganisations de services opérés en 2002, le Gouvernement a certes confié des travaux d'audit à la société BearingPoint, fin 2002 et début 2003. Une concertation s'est depuis mise en place entre le Secrétariat général du Gouvernement et le ministère des finances dans le cadre d'un groupe de travail spécifique. Des réformes devraient être arrêtées à l'issue de ses travaux.

Mais votre Rapporteur spécial regrette de n'avoir pas plus de précisions. Le Gouvernement n'est à l'évidence pas en mesure de fournir plus d'orientations à long terme que l'an dernier.

C'est d'autant plus regrettable que nous sommes à la veille de l'entrée en vigueur totale de la loi organique. La Documentation française a sans doute conçu ou renouvelé une vingtaine d'objectifs sectoriels et une trentaine d'indicateurs de performance. Mais les objectifs ne sont pas présentés dans le « bleu » budgétaire et huit seulement des indicateurs sont décrits.

B.- L'ACTIVITE DE LA DOCUMENTATION FRANÇAISE EN 2002-2003

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

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

Elle gère en effet trois sites :

– « *service-public.fr* », site portail de l'administration française. Le site, créé par un arrêté du 6 novembre 2000, a enregistré une augmentation du nombre de visites de 150 % en 2002 par rapport à 2001 et de 31 % lors du premier trimestre de 2003.

Le succès, croissant chaque année, est la juste récompense de la clarté et de la richesse du site. Le co-marquage, trait d'union entre l'État et les collectivités territoriales, généralisé fin 2002, permet la diffusion de ses données nationales sur les sites institutionnels locaux. L'annuaire du site recense plus de 9.000 sites internet publics et 1.328 formulaires y sont disponibles en ligne;

– « *ladocumentationfrancaise.gouv.fr* ». Réformé par un arrêté du 12 avril 2002, le site 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 bilan apparaît d’ores et déjà positif.

La croissance des consultations et la diffusion gratuite en ligne des rapports publics affectent évidemment le chiffre d’affaires mais n’ont cependant pas empêché, en 2002, une forte hausse de la fréquentation de la bibliothèque⁽⁹⁾ (+ 19 %) ou freiné l’accès au nouveau Centre de documentation internationale, issu de la fusion de l’ancien Centre d’information et de documentation internationale contemporaine et de la partie documentaire du Centre d’études et de documentation sur la CEI et l’Europe de l’Est.

En matière éditoriale, la Documentation française n’en a pas moins recentré ses missions sur l’information générale et réduit le nombre de ses revues.

⁽⁹⁾ La bibliothèque est riche de 200.000 volumes et de plus de 800 périodiques.

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

En 2002, le chiffre d'affaires a atteint 15,2 millions d'euros, en diminution de 8,5 %, principalement du fait du recul de l'édition pour le compte des administrations (- 24,1%) et des échéances électorales qui, classiquement, conduisent à des réductions de commandes de travaux d'édition. 62,5 % du chiffre d'affaires proviennent des ventes de publications, 28 % des prestations d'édition et 6,7 % des prestations de routage, de colisage et de stockage.

Les recettes nettes ont donc continué de baisser. Elles se sont élevées à 16,61 millions d'euros contre 17,24 millions d'euros en 2001. Votre Rapporteur spécial relève, malgré leur baisse, le montant encore très important des restes à recouvrer : 5,36 millions d'euros.

Les dépenses ont, pour leur part, progressé de 0,8 % au cours de l'année 2002 pour atteindre 17,38 millions d'euros.

Le tableau ci-dessous fournit l'évolution détaillée des recettes et des dépenses.

RÉSULTATS DU COMPTE DE COMMERCE DE LA DOCUMENTATION FRANÇAISE

(en millions d'euros)

	2002 Budget voté	2002 Budget réalisé	2003 Budget voté
Recettes :			
Ventes publications	9,3	7,7	8
Versements des administrations	5,8	5,3	6
Recettes diverses ou accidentelles	0,3	0,3	0,3
Recettes des administrations	2,3	3,2	2,9
Recettes totales	18,3	16,61	17,2
Dépenses :			
Achats, travaux	7,8	8,1	7,5
Frais de fonctionnement			
Frais de personnel remboursés au budget général	6	5,1	6
Dépenses diverses ou accidentelles	1,2	1,6	0,6
Dépenses sur avoirs des administrations (1)	3,3	2,3	3,1
Dépenses totales	18,3	17,3	17,2

(1) Ces dépenses sont opérées à l'initiative des administrations commanditaires, le plus souvent pour payer des prestations d'édition et de diffusion facturées par la Documentation française.

Source : la Documentation française.

Compte tenu du niveau des recettes, la légère augmentation des dépenses a été rendue possible par l'augmentation du découvert autorisé à 2,28 millions d'euros au 1^{er} janvier 2002. Mais la poursuite des évolutions a conduit à une nouvelle augmentation du découvert autorisé au 1^{er} janvier 2003, celui-ci étant porté à 3 millions d'euros, soit 18 % des recettes totales de 2002.

Les perspectives d'amélioration étant peu probables – le chiffre d'affaires du premier semestre 2003 a baissé de 5,5 % par rapport à 2002 –, un plan pluriannuel de consolidation a été établi. Le plan, qui couvre la période 2003-2007 prévoit un retour à l'équilibre du compte de commerce dès 2004.

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.

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.

L'évolution des effectifs de la direction de la Documentation française se présente 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
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	239	154	393
2003*	235	170	405	238	157	395

(*) au 30 juin 2003.

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 2003, celle-ci dénombre en effet 80 emplois de titulaires rémunérés sur le chapitre n° 31-05 et 223 emplois de titulaires et de contractuels payés sur le chapitre n° 31-90. Soit au total 303 emplois. Or des emplois sont également financés par le chapitre n° 31-96 (12 contractuels et 2 vacataires) et 80 emplois d'agents non titulaires supplémentaires sont rémunérés sur le chapitre n° 31-05. Celui-ci n'est classiquement pas doté en loi de finances initiale puisqu'il bénéficie des remboursements en provenance du compte de commerce.

C.– LES PERSPECTIVES POUR 2004

1.– Le projet de budget pour 2004

a) Les crédits demandés sur le budget général

Les crédits demandés au titre du budget des Services généraux s'élèvent à **13,53 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 2001	Budget voté pour 2002	Budget voté pour 2003	Projet de budget pour 2004	Évolution 2004/2003 (en %)
31-02 – Indemnités (1)	1,17	1,22	1,27	1,33	4,7
31-90 – Rémunérations (1)	6,02	6,19	6,14	6,12	- 0,3
31-96 – Autres rémunérations (1)	0,48	0,36	0,37	0,38	2,7
33-90 – Cotisations sociales État	0,91	0,91	0,91	0,86	- 4,8
33-91 – Prestations sociales État	0,15	0,15	0,15	0,15	3,5
34-98 – Moyens fonctionnement	3,65	3,34	3,84	3,59	- 6,7
Total titre III : dépenses ordinaires	12,38	12,17	12,7	12,45	7,8
Titre V (ch. 57-02) en crédits de paiement	0,91	0,91	1,07	1,07	-
Total	13,29	13,11	13,77	13,53	- 1,8

(1) Les chapitres n° 31-02, 31-90 et 31-96 sont regroupés dans le projet de loi de finances pour 2004 dans un seul chapitre n° 37-30.

Source : fascicule 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 à nouveau stables en 2004 (+ 0,1 %). Il est cependant prévu la suppression de 6 emplois et la création par transfert de 9 emplois de titulaires qui étaient auparavant pris en charge indirectement par le compte de commerce.

Les demandes de crédits de fonctionnement qui avaient aussi augmenté en 2001 (+ 42,4 %) diminuent en revanche de 6,7 %. Cette diminution est un des éléments du plan de consolidation des activités de la Documentation française. 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 dont la fréquentation a cessé de diminuer (dépenses pour l'accueil du public et le maintien des fonds documentaire).

Les crédits de paiement pour les investissements seraient pour leur part stables. Il s'agit, pour la Documentation française, de poursuivre la rénovation des immeubles d'Aubervilliers et du quai Voltaire.

b) Les emplois

226 emplois sont envisagés dans le budget général au titre du nouveau chapitre de rémunération et 64 emplois supplémentaires seraient rémunérés indirectement par le compte de commerce. Mais ces données n'intègrent pas les contractuels et les vacataires rémunérés sur crédits.

c) L'évolution prévisionnelle du compte de commerce

Le ralentissement de l'activité de la direction de la Documentation française en 2001 et 2002 a rompu le rythme des variations cycliques observées 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).

La direction compte néanmoins sur les réorganisations internes opérées, les recentrages éditoriaux et les diffusions auprès de publics plus larges pour améliorer ses résultats et son chiffre d'affaires.

Dans ces conditions, elle envisage prudemment un excédent de 0,18 million d'euros.

**BUDGET ÉVALUATIF DU COMPTE DE COMMERCE
DE LA DOCUMENTATION FRANÇAISE POUR 2004**

(en millions d'euros)

	Budget voté pour 2003	Projet de budget pour 2004	2004/2003 en %
Recettes :	17,2	16,5	- 4
- Ventes publications	8	7,2	- 10
- Versements des administrations	6	5,5	- 7,6
- Recettes des administrations	2,9	3,4	19,5
Dépenses :	17,2	16,5	- 4
- Achats et travaux	5,9	5,5	- 5,4
- Frais de fonctionnement	1,6	1,4	- 9,4
- Frais de personnel remboursés au budget général	6	5,2	- 13,3
- Dépenses diverses ou accidentelles	0,6	0,2	- 66,7
- Dépenses sur avoirs des administrations	3,1	4	31,5

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, serait stabilisée à **3 millions d'euros** en 2004 comme en 2003.

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

2.– Les objectifs pour 2004

La Documentation française devrait continuer de développer les sites internet, laisser à la sous-traitance la fabrication d'ouvrages, rendre l'offre éditoriale plus cohérente et moins « pointue », et élargir son carnet de commande.

Elle envisage une hausse de 11 % du nombre de visites sur le portail « *Service-public.fr* » (20 millions de visites), de 66,6 % du nombre de pages de sites publics indexées dans le portail (1 million), et de 14 % du nombre annuel de rapports publics téléchargés *via* le site de la Documentation, mais une hausse modérée de 1,6 % du pourcentage des ventes de publications dans le chiffre d'affaires total (61 %) et de 3,8 % de la fréquentation des services documentaires ouverts au public (27.000).

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 : LE MEDIATEUR DE LA REPUBLIQUE

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

- 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)⁽¹⁰⁾.

Le projet de loi de finances pour 2004 propose des transferts qui contraignent votre Rapporteur spécial à limiter ses commentaires aux crédits relatifs au Médiateur de la République. Le Conseil de prévention et de lutte contre le dopage, le Défenseur des enfants et la Commission nationale du débat public quittent, en effet, l'orbite budgétaire des services du Premier ministre. Votre

⁽¹⁰⁾ La Commission a été créée en 1995 mais s'est vue accordée le statut d'autorité administrative indépendante en 2002.

Rapporteur spécial sait que ces transferts ne sont en rien la marque d'un manque de considération pour le travail effectué par ces organismes. Il s'agit de mesures de bon sens qui préparent utilement l'entrée en vigueur de la loi organique. D'autres aménagements sont cependant envisageables. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel, dont les crédits sont analysés ailleurs, et la Commission nationale de déontologie de la sécurité, par leur champ d'intervention, pourraient sans doute être rattachés à d'autres ministères avant de l'être à des programmes ne relevant plus du Premier ministre sous l'empire de la loi organique du 1^{er} août 2001.

1.- L'institution

Créé il y a un peu plus 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. Il quittera ses fonctions l'an prochain.

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⁽¹¹⁾, délégués qui peuvent être saisis sans intermédiaires ;
- 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 le dernier rapport, relatif à l'année 2002, en séance publique, à l'Assemblée nationale, le 15 mai 2003. L'an prochain, il devrait le présenter en Commission des lois

⁽¹¹⁾ 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 (406 euros par mois). En pratique, 64% d'entre eux sont des fonctionnaires à la retraite.

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'instruction des réclamations concernant le fonctionnement du ministère dans leurs relations avec les usagers et qu'il serait correspondant du Médiateur de la République. Il s'agit là d'une institution qui s'ajoute aux nombreux médiateurs spécialisés existants, publics ou privés (médiateur européen, médiateur de la Commission des opérations de bourse, médiateur de la fédération bancaire française, médiateur du groupement des entreprises mutuelles d'assurances, médiateur du cinéma, médiateur de l'édition publique, Défenseur des enfants, médiateur de la ville de Paris, médiateur de l'éducation nationale, médiateur de la BNP-Paribas...). C'est la marque d'une nécessité de plus en plus ressentie. Ce pourrait être, à l'évidence, une menace pour le Médiateur de la République, qui par définition, n'est pas spécialisé.

2.- L'activité

L'activité du Médiateur de la République est régulièrement retracée dans ses rapports annuels.

Les dernières données disponibles font état d'une nette diminution du nombre des saisines en 2002. En effet, 47.623 affaires ont été reçues contre 58.591 en 2001 affaires. 24.114 réclamations, dont 4.606 pour les services centraux et 19.508 pour les délégués, et 23.509 demandes d'information et d'orientation traitées également par les délégués, ont, en effet, été enregistrées.

La baisse du nombre des saisines s'explique, selon la médiature, par les échéances électorales de 2002. Celle des dossiers traités par les délégués – 43.017 affaires au lieu de 53.653 – est due, selon la médiature, à une plus grande rigueur dans les conditions de l'enregistrement statistique des demandes d'informations.

En 2002, 5.080 dossiers relevant des secteurs d'instruction de la médiature ont été clos, leur instruction étant achevée, contre 5.171 en 2001, année non électorale. Le nombre des affaires en cours s'est établi à 1.704 au 31 décembre. Le délai moyen de traitement des dossiers clos en 2002 au siège de l'institution s'est établi à quelque sept mois et demi.

Au cours du premier semestre 2003, les réclamations reçues ont enregistré une progression de plus de 10 % par rapport à la période équivalente de 2002, montrant par là même le caractère exceptionnel de cette dernière année.

Mais il convient de souligner que l'activité de la médiature ne se résume pas au traitement des seules réclamations individuelles. 17 propositions nouvelles de réformes ont en effet été émises en 2002 et 15 au cours du premier semestre 2003. 22 propositions antérieures ont été suivies en 2002. En outre l'institution mène une intense activité internationale et tissent de nombreux liens avec les organismes nationaux et internationaux chargés de la promotion des droits de l'homme.

Les délégués, au nombre de 259, fin 2002, dont 121 implantés dans un site relevant de la politique de la ville, et 276 au 1^{er} juillet 2003, ont pour leur part clôturé 15.304 réclamations. 9 % ont été rejetées sans suite et 73,4 % instruites.

3.- Les moyens

Les moyens de la médiature sont de différente nature.

L'institution mène une active politique de communication pour se faire connaître grâce à un rapport public, des émissions télévisées, des articles de presse, un site internet ⁽¹²⁾, une revue « *Médialogue* », et des colloques

Elle dispose de **92 agents permanents**, 26 sous contrat et 61 mis à disposition par différentes administrations de l'État et de **276 délégués départementaux**.

Votre Rapporteur spécial note que les délégués sont toujours dans l'attente d'un statut juridique clair. Une étape a néanmoins été franchie puisque la loi du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit a prévu, dans son article 10, que la situation des délégués serait précisée par voie d'ordonnance. Celle-ci devrait intervenir avant la fin de cette année.

Mais votre Rapporteur spécial regrette surtout que la documentation budgétaire ne fasse toujours pas état d'emplois budgétaires.

S'agissant des crédits, il convient de relever leur forte augmentation, ces dernières années. En 2002, la dotation votée s'élevait à 6,09 millions d'euros, en augmentation de 47,2 % par rapport à l'année antérieure. En 2003, elle a été portée à 7,48 millions d'euros (+ 22,8 %), dont 170.000 euros à titre non reconductible, crédits en augmentation de 11,5 % puisque la réserve parlementaire atteignait 152.400 euros en 2002. Compte tenu d'un excédent cumulé de 595.529 euros, les crédits disponibles ont atteint 8,08 millions d'euros.

4,14 millions d'euros ont été destinés aux charges de personnel et 595.000 euros aux dépenses résultant du déménagement de l'institution rue Saint Florentin à Paris.

Le projet de loi de finances pour 2004 propose une dotation de **7,77 millions d'euros**, montant encore supérieur à celui de l'année antérieure, alors qu'elle n'intègre pas les crédits inscrits au budget de 2003 à titre non reconductible et ne comprennent pas les crédits d'équipement (230.000 euros) des délégués intervenant dans les zones urbaines sensibles. 70.000 euros supplémentaires seraient dégagés pour les délégués du médiateur.

Il est probable que ces crédits seront abondés au cours de la discussion parlementaire.

⁽¹²⁾ Le nombre de connexions s'est stabilisé à plus de 300.000 par mois.

4.- La mise en œuvre de la loi organique

Plus deux ans après le vote de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, il faut à nouveau constater que la documentation budgétaire ne fournit toujours pas d'indicateurs d'activité, notamment de données sur le nombre de réclamations instruites par agent et qu'il n'y a aucun indicateur d'activité et de « performance ». C'est peu compréhensible compte tenu de l'entrée en vigueur prochaine de la loi organique et du fait que des données figurent dans le rapport annuel. Il suffit de les reprendre.

S'agissant de l'insertion de la médiature dans la nouvelle nomenclature budgétaire, la réflexion ne semble pas aboutie. À ce stade, la médiature rappelle volontiers son indépendance et le rattachement, de par la loi, de ses crédits au budget du Premier ministre. Elle s'interroge également sur les conséquences de la nouvelle architecture budgétaire au regard de cette indépendance.

Il semble toutefois à votre Rapporteur spécial que la loi organique ne prévoit pas d'exception au profit des autorités administratives indépendantes. Le texte a certes prévu des dotations, unités de spécialité affranchies des contraintes de performance et exclues des modalités de gestion prévues pour les programmes mais pour les seuls crédits des pouvoirs publics et les crédits globaux.

La nouvelle nomenclature, qui s'appliquera aussi aux juridictions, tout autant indépendantes que la médiature, ne devrait nullement nuire à l'indépendance des autorités administratives indépendantes. Elles demeureront libres dans leur action, conformément à leurs statuts et sous le contrôle du juge. La fixation d'objectifs, concertés bien entendu, et la transparence de leur gestion ne les menacent donc pas.

S'agissant des rattachements budgétaires, leurs crédits, d'après le texte organique, devraient relever tout d'abord de programmes ministériels. Un traitement voisin pour toutes les autorités administratives paraîtrait logique, quoique les statuts puissent être assez variables. Ces autorités pourraient donc être rapprochées systématiquement des ministères recouvrant leur champ de compétence, les lois de finances pouvant d'ailleurs parfaitement, par delà les textes institutifs, fixer de nouveaux rattachements puisque les dispositions initiales, qui n'ont qu'une simple valeur législative peuvent tout à fait être modifiées par d'autres lois ultérieures, notamment des lois de finances.

Dans cet esprit, votre Rapporteur spécial est d'avis que le Médiateur a toute sa place auprès du Premier ministre, compte tenu de son domaine d'intervention et des responsabilités de chef de l'administration du Premier ministre.

Reste à déterminer les contours du programme, « *destiné à mettre en œuvre un ensemble cohérent d'actions* », dont il pourrait relever.

Les crédits du Médiateur pourraient être regroupés au sein d'un programme spécifique ou constituer une action d'un programme.

Dans la première hypothèse, les crédits relèveraient d'une mission qui pourrait être consacrée soit à l'ensemble des autorités administratives indépendantes (mission interministérielle), soit, par exemple, à l'amélioration des relations entre l'administration et les citoyens, les crédits destinés à la réforme de l'État et les crédits de la Commission pour les simplifications administratives, de la Commission d'accès aux documents administratifs et de la Commission supérieure de codification, notamment, faisant l'objet d'un autre programme.

Ces solutions ne sont pas sans inconvénient. Même si la plupart des autorités administratives indépendantes qualifiées comme tel par le législateur disposent actuellement de chapitres spécifiques⁽¹³⁾, ce qui pourraient conduire à retenir à l'avenir, le programme, nouvelle unité de spécialité, comme niveau de traitement, il faut relever que les chapitres ne constituent en rien une garantie de financement en soi. Tout chapitre peut être soumis à régulation budgétaire. La détermination de programmes par autorité ne s'impose donc pas.

Une mission consacrée à l'ensemble des autorités administratives indépendantes risquerait de rassembler des organismes n'ayant que peu de rapports entre eux alors qu'une mission doit regrouper « *un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie* ». En outre, une telle architecture ne correspondrait pas à l'esprit de la loi organique, comme l'a, à nouveau, indiqué en juillet dernier la mission d'information sur la mise en œuvre de la réforme⁽¹⁴⁾ : il convient d'éviter de caler les programmes sur les structures administratives. Agir autrement conduirait à une multiplicité excessive de microprogrammes.

La seconde hypothèse aurait le mérite, en définitive, de permettre une égalité de traitement des autorités administratives indépendantes.

B.- LES AUTRES ORGANISMES

L'annexe « jaune », demandée par l'article 112 de la loi de finances pour 1996, modifié par l'article 11 de la loi de finances rectificative pour 2002⁽¹⁵⁾, devait présenter, cette année, non seulement la liste des commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du Premier ministre ou des ministres, mais aussi le nombre de leur membres, de leurs réunions et leurs coûts de fonctionnement. Les services du Premier ministre ont dûment complété les rubriques demandées. Il n'en est pas de même de la plupart des ministères. Beaucoup ont été incapables d'indiquer les coûts de fonctionnement – ce qui peut dans certains cas se comprendre – et même tout simplement le nombre des membres des organismes et le nombre de leurs réunions lors des trois dernières années – ce qui n'est pas admissible –.

⁽¹³⁾ La Commission des opérations de bourse bénéficie de ressources propres. Quant aux autorités dont la qualité n'a été reconnue que par la jurisprudence ou par le Conseil d'État dans son rapport public annuel de 2001, elles ne disposent pas de crédits isolés et globalisés au sein de chapitres. Il en est ainsi, par exemple, de la Commission de contrôle des campagnes électorales et des financements politiques, dont le statut d'autorité administrative indépendante résulte d'une décision du Conseil constitutionnel, ou de la Commission des sondages.

⁽¹⁴⁾ Rapport d'information n° 1021.

⁽¹⁵⁾ L'article a été mal consolidé par les rédacteurs du document. Sont omis les organismes placés auprès de la Banque de France et la dernière phrase de l'article est rédigée deux fois.

S'agissant des organismes placés auprès de Premier ministre, on dénombre 15 commissions et instances dont les crédits sont inscrits sur le budget du Premier ministre, 9 organismes dont les crédits sont rattachés aux fascicules du Plan, de l'Aménagement du territoire ou du Secrétariat général de la Défense nationale, et 9 structures administratives dont les crédits sont inscrits sur le budget d'un département ministériel. Le document fait état *in fine* de la suppression de 6 commissions ou instances.

En effet, à l'automne 2002, le Premier ministre avait demandé au secrétaire général du Gouvernement d'examiner la situation des organismes et services qui lui étaient rattachés. Le champ de cet examen était plus large que celui qui est couvert par le « jaune ». Sur les 112 structures analysées, 74 ont été exclus du champ de l'audit. Il s'agissait des organes permanents de direction et de gestion, des grandes directions, des autorités administratives indépendantes et d'autres organismes dont le rattachement au Premier ministre ne saurait être contesté en raison de leurs attributions. L'audit a donc porté sur **38 organismes**.

Il a été proposé de maintenir le rattachement au Premier ministre pour huit d'entre eux, d'en supprimer neuf et d'en transférer vingt et un autres vers d'autres départements ministériels. Le Premier ministre a largement repris ces propositions : dix ont été maintenus auprès du Premier ministre, huit ont été supprimés et vingt transférés. Il convient de préciser que ces organismes n'ont pas tous de services administratifs ou de crédits inscrits au budget des services du Premier ministre. Il en résulte qu'une partie seulement des décisions prises ont une traduction dans le présent projet de loi de finances pour 2004.

Celui-ci tient compte de la suppression du secrétariat général du comité interministériel à la sécurité nucléaire, le transfert de cinq organismes (Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie, Conseil national de la vie associative, Secrétariat général à la mer, Mission interministérielle sur l'effet de serre, Observatoire national sur le réchauffement climatique en France métropolitaine et dans les départements et territoires d'outre-mer).

Votre Rapporteur spécial partage les orientations de la démarche. Elles vont tout à fait dans le sens de la rationalisation du fascicule des Services généraux et préparent l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances. Elles constituent une suite aux observations formulées par votre Rapporteur spécial l'an dernier.

Après avoir constaté qu'au total, depuis 2002, le nombre des organismes supprimés ou transférés ou qui le seront en 2004, dépasse celui des organismes créés, votre Rapporteur spécial analysera les crédits de trois services rattachés et les subventions accordées à un organisme de recherche.

1.- Le Service d'information du Gouvernement

a) Sa mission

Les douze départements du Service d'information du Gouvernement sont chargés 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 leur expertise technique et leur assistance à l'ensemble des administrations dans le domaine des sondages d'opinion, des campagnes de publicité et des relations avec la presse.

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

b) Son activité

Parmi les indicateurs d'activité présentés, votre Rapporteur spécial relève qu'en 2003, le service a édité 20 numéros de la « *Lettre du Gouvernement* », le nombre d'exemplaire diffusés atteignant 53.000, et établit quelque 2.600 notes d'analyses de presse, de sondages, des médias et d'argumentaires

Des indicateurs relatifs à la notoriété de la communication gouvernementale et à la consultation du site internet du Premier ministre devraient être opportunément mis en place l'an prochain afin de mieux apprécier l'activité du service.

Votre Rapporteur spécial s'en félicite.

c) Ses moyens

Au 30 juin 2003, alors que les effectifs prévus par le budget atteignaient 109 personnes et les emplois strictement budgétaires s'élevaient à **56 personnes** dont 40 titulaires, les personnels en poste étaient au nombre de 107 dont 73 contractuels, principalement rémunérés sur le chapitre n° 31-96—Autres rémunérations.

Le bleu budgétaire prévoit, pour 2004, **58 emplois**, dont 45 titulaires. Mais sur crédits devraient pouvoir travailler au Service 107 personnes au total.

S'agissant des crédits, le service a bénéficié, en 2002, de 3,4 millions d'euros pour les dépenses de personnel et de 6,07 millions d'euros pour les dépenses d'intervention. Compte tenu des reports et des mouvements de crédits, les crédits disponibles pour ces dernières se sont toutefois élevés à 11,61 millions d'euros. Les paiements ont atteint 9,25 millions d'euros. Ils ont été consacrés à des campagnes de promotion du site « *Service-public. fr* », d'incitation aux votes lors des élections législatives, à des enquêtes d'opinion, à l'impression d'un dépliant sur l'Europe, notamment.

En 2003, les crédits de personnel et d'intervention sont respectivement passés à 3,51 millions d'euros et 6,37 millions d'euros. Compte tenu des reports (2,29 millions d'euros), 8,66 millions d'euros ont été toutefois disponibles pour l'information et les études. Néanmoins, 1,27 million d'euros ont été gelés en février et 2,16 millions d'euros de report ont été mis en réserve en avril. Fin juillet, les paiements atteignaient 3,15 millions d'euros.

Pour 2004, il est prévu un coût total, réparti sur plusieurs chapitres, de **9,87 millions 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.

Depuis le début de l'année, les centres, au nombre de neuf, font partie d'un réseau, ouvert du lundi au vendredi de 8 heures à 19 heures et le samedi de 8 heures à 12 heures et accessible par un numéro de téléphone unique.

b) Leur activité

Trois types d'activités peuvent être distingués : le renseignement téléphonique, le renseignement *via* la messagerie et l'activité de rédaction de fiches questions/réponses.

S'agissant du renseignement téléphonique, les centres ont reçu, en 2002, 2,05 millions d'appel, en augmentation de 36,5 % par rapport à 2001 et de 50 % par rapport à 2000. Mais l'augmentation est en partie due à l'installation de nouveaux autocommutateurs permettant de mieux recenser les appels.

Le nombre d'appels traités est nettement inférieur puisque les centres ont traité 707.780 appels en 2002, nombre en augmentation de 3,5 % par rapport à 2001. Le fait que le taux de traitement soit en diminution témoigne des difficultés de recrutement des agents mis à la disposition des centres par les ministères et du déclin des capacités des centres à répondre aux demandes d'informations. Ainsi les tendances constatées antérieurement se poursuivent : forte hausse des appels, moindre satisfaction des usagers. En 2004, il est espéré un redressement. Le nombre d'appels traités pourrait atteindre 736.000 appels, le coût unitaire du traitement par appel passant de 12 euros à 11 euros.

S'agissant de l'activité liée à la messagerie du site « *Service-public.fr* », les données sont plus favorables puisqu'en 2002, le nombre de messages reçus et traités

a augmenté de plus de 40 % et 74 % des messages ont été traités dans le respect de l'objectif assigné de 48 heures. L'objectif pour 2004 est un nombre de messages traités de 30.000, contre 27.500 en 2003 et un nombre de messages traités par agent de 6.000 contre 5.500 en 2003.

L'activité de rédaction concerne la rubrique « *Vos droits et démarches* ». Fin 2002, les fiches étaient au nombre de 1.500 et couvraient tous les secteurs de la vie administrative. Les centres sont toutefois conscients que la masse d'informations doit être régulièrement mise à jour et que des efforts en la matière sont nécessaires.

Ces activités devraient être modifiées par la mise en place, à l'initiative du secrétariat d'État à la réforme de l'État, sur trois ans, d'un centre d'appels téléphoniques généraliste supervisé par le secrétariat général des centres mais confié à un prestataire de services. L'opération devrait commencer à la fin de l'année et être progressivement généralisée.

La mise en place du centre spécialisé « impôts- service » devrait également avoir un impact sur l'activité des centres. D'ailleurs, les informateurs du secteur fiscal devraient quitter les centres.

c) Leurs moyens

En 2003, les centres disposaient de 37 emplois. En 2004, les effectifs passeraient à **38 personnes**. 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 2004, année de mise en place du centre d'appels généraliste dont les crédits sont évalués dans un chapitre distinct à 5 millions d'euros, s'élèvent à **2,26 millions d'euros**, montant quasiment stable par rapport à l'an dernier.

Il semble à votre Rapporteur spécial que les centres ont un rôle essentiel. Il est impératif, malgré les difficultés de recrutement des personnels et la complexité des informations à fournir, que la France dispose de centres d'information généraliste et que l'accueil y soit exemplaire. Ces centres sont une vitrine de l'administration. Il ne faut donc pas les négliger.

Leur place auprès du Premier ministre est parfaitement justifiée. À l'avenir, leurs crédits s'insèreraient tout à fait dans un programme consacré aux relations de l'administration avec les citoyens.

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 et la nomination de M. Christian de Boissieu comme Président de l'institution, reconnu l'utilité de l'organisme.

b) Son activité

En 2002, le Conseil s'est réuni 7 fois en formation plénière et, en 2003, 7 fois également au moment de la rédaction du présent rapport.

Depuis sa création, le Conseil a publié 42 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

Les travaux du Conseil sont animés par une cellule permanente de 16 personnes dont le président délégué, le secrétaire général, deux conseillers scientifiques, une assistante pour les publications et une documentaliste, la plupart étant mis à disposition par leur administration d'origine.

S'agissant des crédits, le Conseil disposait en 2003, d'un budget de fonctionnement de 0,35 million d'euros, dont 0,07 million d'euros à titre non reconductible pour l'organisation d'une conférence.

Comme l'an dernier, 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 2004.

Il n'a pas indiqué non plus les contours qu'il entend donner au Conseil à la suite des travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle. Celle-ci, rappelons-le, tout en admettant l'existence, auprès du Premier ministre, d'un organisme composé majoritairement d'universitaires afin de fournir à ce dernier des points de vue différents de ceux qui sont formulés par l'administration, préconisait une réduction des effectifs du Conseil et un retour à l'esprit qui avait présidé à sa création, à savoir la fourniture d'analyses strictement économiques, rapides, au Premier ministre, ainsi qu'une meilleure différenciation des travaux du Conseil avec ceux du Commissariat général du plan.

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...*).

Depuis mars 2003, l'Institut dispose d'un nouveau site internet.

b) Ses moyens

Fin juin 2003, l'Institut employait **58 personnes**.

Il est financé par le secteur privé et le secteur public, son budget total atteignant, en 2003, 3,49 millions d'euros.

Les ressources propres sont constituées principalement de cotisations, de dons et des recettes tirées de contrats passés avec des organismes publics ou privés.

Parmi les subventions publiques, 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.

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.

En 2003, 1,52 million d'euros étaient inscrits au sein du chapitre n° 43-04, le ministère de la Défense, qui assurait auparavant près de 12 % des ressources de l'Institut, renonçant à verser ses subventions. Mais, en mars, 193.000 euros ont été annulés sur la totalité du chapitre des Services généraux et en septembre dernier, le ministre délégué au budget a annoncé une nouvelle annulation de 57.000 euros. La première annulation a affecté l'Institut à hauteur de 162.000 euros. En juin, la part des subventions tombait ainsi à moins de 40 % du budget de l'Institut. Rappelons qu'en 2002, les financements publics et privés s'équilibraient.

Pour 2004, le Gouvernement propose de maintenir la subvention pour l'Institut à 1,52 million d'euros, comme en 2003. Mais votre Rapporteur spécial s'inquiète pour l'avenir, compte tenu des pratiques de régulation budgétaire décrites plus haut.

Il note par ailleurs que l'organisme n'a finalement guère sa place dans le fascicule des Services généraux du Premier ministre. Il s'interroge même sur son éventuel maintien dans un programme relevant du Premier ministre, l'Institut recevant des subventions en provenance des ministères des Affaires étrangères, pour un programme spécifique, et de la Défense. Son objet interministériel n'est de surcroît pas évident.

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). Le chapitre a ensuite été doté – 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⁽¹⁶⁾ (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 a justifié le maintien du chapitre en loi de finances pour 2003. Cette somme a été annulée par le décret d'annulation présentée à votre Commission des finances fin septembre dernier. Dans la mesure où le décret n'était pas paru lors du dépôt du projet de loi de finances pour 2004, le chapitre, non doté, figure toujours dans la nomenclature du « bleu » Services généraux du Premier ministre. Il est bien évidemment destiné à disparaître.

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⁽¹⁷⁾.

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 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 devait 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.

⁽¹⁶⁾ Loi n° 2000-1353 du 30 décembre 2000.

⁽¹⁷⁾ 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.

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. Les cessions ont d'ailleurs rapporté quelque 6,9 millions d'euros en 2002.

La Fondation avait reçu 82 projets fin 2002. Parmi les projets acceptés, figurent la conception de DVD, l'organisation de séminaires et de voyages d'élèves (à Auschwitz), des microfilmages (d'archives du Commissariat général aux questions juives), l'aménagement d'une maison « *Mémoire et solidarité* », la préparation d'une exposition anniversaire de la Rafle du Vel d'hiv. En 2001-2002, 54 % des fonds versés ont été consacrés au Centre de documentation juive contemporaine.

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

Le chapitre n° 46-02, qui serait doté en 2004 de **74,04 millions d'euros** contre 64,04 millions d'euros en 2003, 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. Il a donc deux objets.

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 ⁽¹⁸⁾, 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 ⁽¹⁹⁾, sont transmises au Premier ministre pour décision. La mise en paiement est effectuée par l'Office national des anciens combattants. Les crédits lui étant délégués, ils sont considérés chaque année comme totalement consommés pour les Services généraux du Premier ministre

S'agissant de l'indemnisation des orphelins de parents victimes de persécutions antisémites ⁽²⁰⁾, 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. La décision est prise par le Premier ministre, sur proposition du ministre de la Défense, le

⁽¹⁸⁾ 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.

⁽¹⁹⁾ Certaines peuvent être adressées à des compagnies d'assurance ou aux banques.

⁽²⁰⁾ 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 3.000 sont revenus.

paiement des indemnités étant également assuré par l'Office national de anciens combattants qui reçoit des crédits en provenance du chapitre n° 46-02.

En 2002, 2.857 recommandations portant sur des spoliations matérielles ou recommandations d'indemnisation bancaire ont été prononcées, la valeur moyenne des indemnités préconisées pour une spoliation matérielle s'établissant à 23.800 euros. 84,92 millions d'euros ont été versés, les crédits votés en loi de finances initiale ayant été complétés en loi de finances rectificative.

En 2003, les crédits votés s'élevaient initialement à 64,04 millions d'euros, comme dans la loi de finances pour 2002. Ils n'ont fait aucune mesure de régulation budgétaire.

Au 31 juillet, 7.670 recommandations, dont 3.099 recommandations bancaires avaient été prononcées depuis le début des travaux de la commission. Les recommandations d'indemnisation représentaient 92 % des affaires examinées, pour un montant total de 104,26 millions d'euros, dont 8,77 millions d'euros au titre des indemnités bancaires. La commission pourrait formuler au total quelque 5.000 recommandations pour la seule année en cours.

Le projet de loi de finances pour 2004 comporte des crédits en augmentation de 15,6 %. Celle-ci s'inscrit dans une continuité visant à satisfaire les nombreuses demandes d'indemnisation dans les plus brefs délais. Les crédits votés en loi de finances initiale ont d'ailleurs été augmentés, dans cette perspective, par le dernier collectif de 2002. Ils devraient l'être encore dans le prochain, à hauteur de 30 millions d'euros environ.

L'année 2004 devraient être marquée toutefois par un ralentissement de l'activité de la commission puisqu'elle s'attend à devoir formuler 3.000 recommandations environ, les dossiers bancaires demandant un traitement beaucoup plus long.

Votre Rapporteur spécial constate la question de l'extension du dispositif actuel à tous orphelins de parents morts en déportation ⁽²¹⁾ se pose comme l'an dernier. Sans doute, l'article 115 de la loi de finances pour 2003 a-t-il prévu le dépôt d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur l'extension du champ d'application du décret de 2000, mais le rapport n'a pas été remis aux assemblées dans les délais exigés par le Parlement (avant le 1^{er} septembre 2003). Néanmoins, le Premier ministre a fait part aux assemblées de sa volonté d'accorder aux orphelins des victimes du nazisme un même montant d'indemnité. Un décret spécifique, veillant à ne susciter aucun sentiment d'injustice parmi les descendants des différentes catégories de victimes de la barbarie nazie, devrait donc intervenir après une étude complémentaire. Il devrait conduire à l'inscription de crédits supplémentaires.

S'agissant de la nomenclature, votre Rapporteur spécial se demande si les crédits commentés ici n'auraient pas une meilleure place au sein du budget du

⁽²¹⁾ 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.

ministère des Anciens combattants et, à l'avenir, d'un programme ancien combattant, l'Office national des anciens combattants étant chargé des versements.

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. En droit, 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, ou il était jusqu'il y a peu, 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.

Votre Rapporteur spécial présentera les crédits demandés pour cet ensemble mais il tient à préciser d'emblée que l'architecture du fascicule ne correspond pas aux nouvelles orientations données au Commissariat général de plan. Présentée sincèrement, elle n'en est donc pas pour autant sincère.

I.- LES CRÉDITS DEMANDES POUR 2004

Les crédits, qui avaient baissé de 8,4 % entre 1993 et 1997, et augmenté de plus de 13 % entre 1997 et 2002, ont baissé de 7 % en 2003. La baisse devrait se poursuivre en 2004. Il est, en effet, proposé un montant de crédits s'élevant à 24,1 millions d'euros, soit une **baisse de 5,02 %** par rapport aux dotations de 2003.

LES CRÉDITS DU PLAN

(en millions d'euros)

	Budget voté 2001	Budget voté 2002	Budget voté 2003	Projet de budget pour 2004	2004/2003 (en %)
Titre III	16,56	16,82	15,58	14,87	- 4,5
<i>dont :</i>					
Commissariat général du Plan	8,45	8,77	8,26	7,86	- 4,8
Centre d'études prospectives et d'informations internationales	3,34	3,4	3,4	3,4	-
Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale	1,24	1,18	0,98	0,86	- 12,2
Recherche en socio-économie	0,61	0,62	0,62	0,62	-
Conseil national de l'évaluation	0,35	0,32	0,28	0,28	-
Évaluation des contrats de plan État-régions	1,48	1,48	1,18	1	- 15,2
Titre IV	8,8	9,2	9	8,44	- 6,2
<i>dont :</i>					
Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (<i>recherche</i>)	0,85	0,85	0,86	0,86	-
Centre d'études prospectives d'économie mathématique appliquée à la planification (<i>recherche</i>)	1,18	1,18	1,19	1,19	-
Observatoire français des conjonctures économiques (<i>fonctionnement</i>)	2,06	2,06	2,09	2,06	-
Observatoire français des conjonctures économiques (<i>recherche</i>)	1,38	1,61	1,38	1,08	- 21,7
Institut de recherche économique et sociale (<i>fonctionnement</i>)	2,04	2,19	2,16	1,93	- 10,6
Institut de recherche économique et sociale (<i>recherche</i>)	1,15	1,152	1,16	1,16	-
Recherche socio-économie –Titre VI (CP)	0,52	0,65	0,78	0,78	-
Total du budget du Plan	25,9	26,68	25,37	24,1	- 5,02

Source : Commissariat général du plan.

Le budget enregistrerait une stabilisation de crédits de personnel (10,47 millions d'euros), mais une forte baisse des moyens de fonctionnement des services (- 14 %).

Les crédits du titre IV, qui correspondent aux subventions de fonctionnement à divers organismes, seraient fixés aux crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2003. Encore une fois, à l'évidence, est anticipé l'octroi de crédits supplémentaires grâce à la réserve parlementaire. Rappelons que les crédits votés à titre non reductible, pour 2003, destinés à l'Institut de recherches économiques et sociales et à l'Observatoire français des conjonctures économiques, s'élevaient à 560.000 euros.

Les crédits pour les dépenses en capital seraient stabilisés pour atteindre 0,78 millions d'euros. Ces crédits sont considérés comme des crédits destinés 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. La stabilisation fait suite aux baisses constatées en 2000 et 2001 et aux fortes augmentations de 2003 (+ 20 %).

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 Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale, et le Conseil national de l'évaluation, atteindraient, en 2004, **202 personnes** (205 en 2003), dont 83 titulaires comme cette année 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 2004, 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 2003 ont atteint 5,12 millions d'euros. Le projet de loi de finances pour 2004 prévoit une nouvelle baisse (14 %) : **4,4 millions d'euros**.

La dotation correspond aux crédits de 2003 compte tenu des mesures de régulation. La baisse – sensible – affecte principalement le Commissariat au plan qui perd 398.000 euros.

Mais, s'agissant de l'ensemble des crédits de matériel et de fonctionnement, votre Rapporteur spécial observe que les reports sont régulièrement massifs. Ceux de 2002 vers 2003 atteignaient 6,12 millions d'euros.

C.- LES ORGANISMES RATTACHES OU SUBVENTIONNES

1.- Les organismes rattachés

Les organismes rattachés sont au nombre de deux. Votre Mission d'évaluation et de contrôle avait souhaité leur transfert vers d'autres ministères mais le Gouvernement n'a pas donné de suite favorable, pour l'instant, à cette recommandation de bon sens, liée aux missions desdits organismes.

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 2004, 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, en 2004, 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 est assisté d'une équipe légère (un rapporteur général, six emplois de rapporteurs, deux documentalistes, deux secrétaires) car il s'appuie, pour accomplir ses travaux, sur le potentiel d'étude et de recherche des organismes existants.

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 trois rapports : sur l'accès à l'emploi, l'euro et les aspects redistributifs du système éducatif.

Le coût de l'organisme devrait s'élever, selon le projet de loi de finances pour 2003, à **0,96 million d'euros**, somme une nouvelle fois en baisse par rapport aux crédits de l'année antérieure, les crédits pour moyens de fonctionnement diminuant de près de 11 %.

Il est proposé de fixer les emplois à 11, sans changement par rapport à l'an dernier.

2.- Les organismes subventionnés

a) Les organismes et leurs missions

Dans le projet de loi de finances pour 2004, 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.

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 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, l'an dernier, 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 devait construire, pour votre Commission des finances, des modèles de micro-simulation des prélèvements sociaux et fiscaux particulièrement ambitieux. Ces modèles semblent cependant avoir quelque peine à voir le jour.

Cela étant, comme l'a annoncé le nouveau Commissaire au plan, M. Alain Etchegoyen, le CEPREMAP, le CREDOC et l'OFCE devraient quitter l'orbite du Plan l'an prochain, conformément d'ailleurs aux recommandations de votre Mission d'évaluation et de contrôle.

b) Les moyens

Les **subventions** inscrites au chapitre n° 44-11 en faveur des organismes rattachés, qui constituent l'essentiel de leurs ressources⁽²²⁾ sauf pour le CREDOC⁽²³⁾ diminueraient en 2004 de 6,2 % par rapport aux crédits votés pour 2003 et atteindraient **8,44 millions d'euros**.

L'essentiel bénéficierait aux quatre organismes mentionnés ci-dessus. L'IRES et l'OFCE subiraient une baisse de leurs subventions, le premier obtenant 3,1 millions d'euros, contre 3,33 millions d'euros, et le second 3,14 millions d'euros, contre 3,47 millions d'euros, tandis que les deux autres organismes bénéficieraient des mêmes moyens (0,86 million d'euros pour le CREDOC et 1,19 million d'euros pour le CEPREMAP).

Il convient de rappeler cependant que l'an dernier, l'IRES et l'OFCE avaient bénéficié respectivement de 230.000 euros et de 330.000 euros d'ouvertures de crédits à titre non reconductible, notamment grâce à la « réserve parlementaire ». Il devrait en être de même cette année.

Votre Rapporteur spécial regrette pourtant, à nouveau, la pratique systématique des abondements « à titre non reconductible ». Il est en effet souhaitable que les projets de budget initial présentent, d'emblée, des montants de subvention réalistes, sincères, afin de permettre notamment à l'OFCE de poursuivre son développement scientifique et international dans la sérénité.

⁽²²⁾ 98 % des ressources de l'OFCE en 2002, 82 % des ressources de l'IRES en 2002, 807 % des ressources du CEPREMAP en 2003. Le solde est assuré par le produit des publications et les contrats d'étude.

⁽²³⁾ Les contrats représenteraient 76,5 % des ressources du CREDOC en 2003.

Les crédits envisagés doivent être rapportés non seulement aux crédits votés l'an dernier mais aussi aux crédits consommés et aux véritables montants disponibles.

9,2 millions d'euros avaient été votés pour 2002. 0,11 million d'euros restaient cependant disponibles à l'issue de l'année.

En 2003, le report a été immédiatement mis en réserve. Quant aux crédits votés pour 2003, ils ont subi, dans un premier temps, un gel suivi d'annulations de crédits, laissant 0,76 millions d'euros gelés à annuler. L'ultime annulation est intervenue par un décret du 3 octobre dernier. S'élevant à 0,8 million d'euros, elle semble quelque peu contradictoire avec les abondements décrits plus haut.

Les conséquences de cette gestion des crédits semblent délicates notamment pour le CEPREMAP, lequel a subi un gel de 10 % de sa subvention de base, le report de signature d'un contrat finalisé et des mesures d'annulation de certains contrats liées aux annulations et aux reports de crédits effectués dans d'autres administrations.

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

	2000	2001	2002	2003
OFCE	48	48	49	49
IRES	30	32	32	32
– Salariés	16	18	18	18
– Mis à disposition	14	14	14	14
CEPREMAP	32	33	32	32
CREDOC (hors enquêteurs)	44	41	48	47
Total	184	186	194	192

Source : Commissariat général du plan.

D.– LA GESTION DES CRÉDITS DU PLAN EN 2002 ET EN 2003

Les crédits de paiement votés en loi de finances initiale pour 2002 s'élevaient à 26,68 millions d'euros. En cours de gestion, ils ont été abondés pour atteindre 32,71 millions d'euros. Ils ont été consommés à hauteur de 77,46 % (25,34 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 2002, de 6,17 millions d'euros. Il en est résulté, en 2002, un taux de consommation des crédits du chapitre n° 34–98 de 47,2 %. 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 doublé en gestion 2002, passant de 0,65 million d'euros à 1,37 million d'euros entraînant un taux de consommation de 47,3 % et laissant 0,72 million d'euros à reporter sur l'exercice 2003.

Les premiers résultats de la gestion 2003 sont les suivants. Au 30 juin 2003, les 25,37 millions d'euros ouverts par la loi de finances initiale étaient affectés par des mouvements de crédits se soldant par une dotation disponible de 26,42 millions d'euros, et les dépenses déjà ordonnancées s'établissaient à 18,9 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 35,99 % et 20,69 %. Le report de crédits de 2002 vers 2003 a atteint, en effet, pour le chapitre n° 34-98, 3,26 millions d'euros. Il en est résulté une dotation disponible de 6,33 millions d'euros.

Dans ces conditions, le Gouvernement a procédé à des gels et des annulations de crédits. 1,71 million d'euros, dont 1,54 million d'euros au titre des dépenses ordinaires, ont été mis en réserve dès le mois de février. En mars, 0,94 million d'euros ont été purement et simplement annulés, dont 0,84 million d'euros sur le seul chapitre n° 34-98, laissant un montant de crédits réservé s'élevant à 0,76 million d'euros, dans l'attente d'une prochaine annulation. Celle-ci est intervenue par décret du 3 octobre 2003. 0,41 million d'euros ont été annulés sur le chapitre n° 34-98 et 0,8 million d'euros sur le chapitre du titre IV consacré aux subventions aux organismes rattachés.

Au total, 2,39 millions d'euros de crédits ont été annulés, soit 9,4 % des crédits votés pour 2003. 4,089 millions d'euros avait été mis en réserve au titre des seuls reports dès le mois de mars.

II.- L'AVENIR DU COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN

Le rôle et la place du Commissariat dans la nomenclature budgétaire sont en phase de redéfinition. Votre Rapporteur spécial entend en préciser les enjeux.

A.- L'AVENIR DE L'INSTITUTION

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 général du plan a été considérablement réduit. Il a même été quasiment anéanti par l'actuel gouvernement.

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.

Le gouvernement actuel, s'en tenant probablement au nom de l'institution, aux symboles, a considéré, en 2002, que le Commissariat avait fait son temps et manifestement décidé de le laisser tomber en jachère puisque aucune commande d'études ne lui a été adressée.

Le 30 janvier 2003, le Commissaire au plan en place, M. Jean-Michel Charpin, quittait finalement ses fonctions pour diriger l'Institut national de la statistique et des études économiques, sans être remplacé. Nullement pour attendre les conclusions de la Mission d'évaluation et de contrôle sur les organismes publics d'évaluation et de prospective économiques et sociales, créée en janvier 2003, puisque le 23 avril 2003, quinze jours avant la parution du rapport établi par notre collègue Georges Tron, M. Alain Etchegoyen était « *chargé des fonctions de Commissaire au plan* », probablement pour calmer une administration désœuvrée. M. Alain Etchegoyen était plus précisément nommé pour mener une réflexion sur le rôle du Commissariat. Contrairement à ce que la logique eût voulu, était ainsi désignée une personnalité, au statut incertain, avant toute réflexion sur les structures. Ainsi était demandée de surcroît, par le Premier ministre, une réflexion, parallèlement à la fourniture par avance de conclusions, à savoir la réduction du Commissariat à une cellule de simple prospective.

Le 24 septembre dernier, le Commissaire au plan a présenté le fruit de ses réflexions, rejoignant bien évidemment les orientations exprimées par le Premier ministre en avril.

Une trentaine de groupes de projets, « *périssables* », aux noms autant poétiques qu'ésotériques (« *Manon* », « *Télémaque* », « *Sirène* » ...), faisant craindre l'abscond ou le vaporeux, doivent être mis en place afin de contribuer à faire du Plan un « *éclairé* ». Ils ne remettraient pas de rapport mais « *auraient pour objectif de développer leur capacité à répondre aux questions que se posent les décideurs politiques* ».

D'emblée, il est donc décidé de déconnecter leurs travaux, au passage moins centrés sur l'économie, des processus de décision – il est même curieusement attendu que leurs conseils ne seront pas écoutés – et de l'évaluation.

Ces choix, dont on regrette qu'ils n'aient pas été annoncés par le Premier ministre lui-même, sont fort contestables. Sans doute certaines orientations correspondent-elles aux conclusions de la Mission d'évaluation et de contrôle. Mais celles-ci ont été loin de susciter l'unanimité de ses membres. Le groupe socialiste, rappelons-le, n'a pas souhaité être associé aux propositions figurant dans le rapport et celles-ci ont même provoqué des désaccords au sein de la majorité. Et surtout, les choix opérés ne s'insèrent nullement dans une redéfinition claire et coordonnée de tous les organismes d'évaluation et de prospective.

Sur le fond, les propositions de la Mission d'évaluation et de contrôle constituaient un *tout* dans lequel était imaginée une nouvelle structure chargée de l'évaluation. Or la question de l'évaluation n'est toujours pas traitée. Et il n'apparaît pas raisonnable aux yeux de votre Rapporteur spécial de séparer évaluation et

prospective. Une telle distinction ne peut que conduire à des dérives, voire à des erreurs d'analyse. Il paraît aberrant même de lancer des travaux de prospective sans état des lieux précis. Le comité d'évaluation, d'ores et déjà mis en place, plus étoffé que le cabinet par ailleurs supprimé, et composé de personnalités sans expérience en matière d'évaluation, n'a pas pour tâche d'effectuer des évaluations de politiques publiques mais d'évaluer les travaux des groupes de projet. Or on voit mal ce que signifie l'évaluation de travaux de prospective.

Tout autant incompréhensible est l'absence de réflexion sur les modalités de traitement des dimensions territoriales et européennes des grands enjeux du futur. S'il est vrai que certains groupes de projet prennent en compte ces dimensions, il faut observer que le Commissariat a l'intention de se pencher sur tous les grands sujets et notamment la « *prospective des conflits d'usage dans les espaces ruraux et périurbains* » ou « *l'organisation territoriale du système de santé* » alors que ces thèmes pourraient fort bien être traités par une DATAR maintenue par ailleurs en l'état. Cette situation correspond tout à fait à ce que dénonçait, au printemps dernier, votre Mission d'évaluation et de contrôle.

On ne voit pas, par ailleurs, quels seraient les débouchés des groupes de projet, qui les saisirait. On ne sait pas ce que sont les « *décideurs politiques* » auxquels il est fait allusion. Les parlementaires en font-ils partie ?

On ne comprend pas enfin comment la société civile et les partenaires sociaux pourront, de façon plus générale, être informés des travaux du Commissariat, chargé désormais de rédiger des « *notes* ».

La rédaction de ces notes paraît, en outre, contraire au travail de fond nécessité par la prospective.

Rien n'est dit sur les réseaux envisagés, les relations à entretenir avec les organismes rattachés ou subventionnés par le Commissariat, les méthodes de travail, les raisons qui ont présidé aux choix des thèmes des groupes de projet et les moyens à mettre en œuvre.

Bref, l'institution et son nom semblent préservés, par conservatisme, mais le positionnement administratif du Commissariat reste des plus incertains et l'esprit du Plan, qui a attiré, pendant tant d'années, intellectuels, hauts fonctionnaires et partenaires sociaux, est abandonné.

Dans ce contexte, les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2004 sont évidemment particulièrement difficiles à analyser. Aucun choix, en dehors de celui de la réduction des moyens du Commissariat, n'y apparaît clairement. Le projet ne correspond à l'évidence pas aux orientations structurelles du nouveau Commissaire au plan, qui viennent d'être décrites.

Les crédits d'évaluation des contrats de plan État-régions figurent ainsi toujours dans le fascicule, alors qu'il est question de retirer cette compétence au Commissariat.

Mais il est vrai qu'une modification des textes relatifs au Commissariat général du plan s'impose. Il est indispensable d'abroger ou de modifier les décrets obsolètes du 3 janvier 1946 et du 16 janvier 1947, comme les lois du 4 août 1962 et du 29 juillet 1982, toujours applicables, non seulement pour tenir compte des réalités

d'aujourd'hui et de la disparition des plans nationaux mais aussi des nouvelles orientations du Gouvernement. De même, le décret du 18 novembre 1998 et la circulaire des 28 décembre 1998, relatifs à l'évaluation des politiques publiques, devraient-ils être revus.

Ces modifications ne sont toutefois pas indispensables pour des modifications en cours de gestion, notamment des transferts destinés à modifier « *la détermination du service responsable de l'exécution de la dépense* ».

B.- L'AVENIR BUDGETAIRE DE L'INSTITUTION

La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances prévoit pour le projet de loi de finances pour 2006 une structuration de la nomenclature budgétaire en missions et programmes ainsi que le développement d'indicateurs de performance autour d'objectifs clairement définis. Une présentation des crédits selon les principes retenus par la loi organique devrait cependant être effectuée pour l'examen du projet de loi de finances pour 2005, c'est-à-dire l'an prochain.

Le Commissariat général du plan a d'ores et déjà annoncé le détachement des organismes qui lui sont actuellement rattachés (CEPREMAP, CREDOC, OFCE). Ces choix correspondent à ceux qui étaient préconisés par votre Mission d'évaluation et de contrôle. Ils ne sont pas strictement liés à l'entrée en vigueur de la loi organique.

Dans la future nomenclature, d'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, le Commissariat pourrait rester auprès du Premier ministre, au sein d'un programme consacré à « *l'Action du Gouvernement* », en compagnie du Conseil d'analyse économique et du Conseil d'orientation des retraites. Les crédits contribueraient à l'action « *Prospective* ». Il s'agit selon votre Rapporteur spécial de choix dont la logique est indéniable, sous réserve de ce qui a été indiqué plus haut à propos de la refonte des budgets rattachés au Premier ministre.

Reste la délicate question de la détermination des indicateurs. Il faut convenir que la réflexion est, sur ce point, loin d'être aboutie.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa séance du 14 octobre 2003, votre Commission a examiné, sur le rapport de **M. Pierre Bourguignon, Rapporteur spécial**, les crédits des **Services généraux du Premier ministre, du Conseil économique et social, du Plan et du budget annexe des Journaux officiels**.

Votre Rapporteur spécial, a rappelé l'hétérogénéité des crédits faisant l'objet du rapport sur les services du Premier ministre. Il concerne, en effet, cinq fascicules budgétaires 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) et 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. L'ensemble représenterait, en 2004, selon le projet de loi de finances, 1.396,69 millions d'euros, soit un montant supérieur aux crédits du ministère de l'Écologie et du développement durable. Les effectifs, tout en étant modestes (3.561 emplois), seraient presque aussi nombreux que ceux du ministère de l'Écologie.

Les crédits du *Conseil économique et social* passeraient à 32,63 millions d'euros, soit une augmentation de 1,4 %. La principale difficulté rencontrée par l'institution concerne son insertion dans la nouvelle nomenclature budgétaire. À l'évidence, le Conseil ne peut être assimilé à une quelconque administration de l'État. Mais, il n'est pas non plus une assemblée parlementaire et ne peut, dès lors, faire partie des pouvoirs publics tant dans la nomenclature actuelle que dans celle retenue par la loi organique du 1^{er} août 2001.

L'évolution du budget annexe des *Journaux officiels* est marquée par le développement des consultations en ligne. Celui-ci semble toutefois s'effectuer au détriment des activités traditionnelles du JO. Ainsi, il n'est pas normal que le Journal officiel des débats parlementaires parvienne à ses destinataires avec parfois plus de vingt jours de retard. L'avenir du budget annexe dépend également du statut des journaux officiels. Malheureusement, la question du sort de la SACI-JO, chargée des opérations de production et liée à la Direction par une convention, n'est toujours pas réglée.

Les crédits demandés pour 2004 pour les *Services généraux du Premier ministre* s'élèvent à 1.154,39 millions d'euros. Mais les crédits rassemblés dans les agrégats « Administration générale » et « Autorités administratives indépendantes », hors Conseil supérieur de l'audiovisuel, ne représenteraient que 335,08 millions d'euros. Les crédits de l'agrégat « Administration générale » augmenteraient de 3,93 %. S'agissant des emplois, le projet de loi de finances prévoit, pour l'ensemble des Services généraux, 1.771 emplois budgétaires, comme fin 2003.

Le fascicule est en cours de refonte. Un effort de présentation des crédits a été fait au travers du regroupement par agrégat. Mais il ne saurait constituer une bonne base pour la mise en œuvre de la loi organique.

L'activité de la *Documentation française* est affectée, comme celle des Journaux officiels, par le développement des consultations en ligne. Une hausse de 11 % du nombre de visites sur le portail « Service-public.fr » est même encore envisagée pour l'an prochain. La Direction compte cependant sur ses réorganisations internes, ses recentrages éditoriaux et ses diffusions auprès de publics plus larges pour améliorer ses résultats et son chiffre d'affaires.

Le *Service d'information du Gouvernement* bénéficierait d'une enveloppe de 9,88 millions d'euros, en augmentation de 3,52 % par rapport au budget voté pour 2003. Cette croissance est sans doute excessive alors que des économies sont recherchées par ailleurs.

Le *Médiateur de la République* bénéficierait d'une dotation de 7,77 millions d'euros, montant encore supérieur à celui de l'année antérieure, alors que ne sont pas intégrés les crédits inscrits au budget de 2003, à titre non reconductible, et les crédits d'équipement (230.000 euros) des délégués intervenant dans les zones urbaines sensibles. 70.000 euros supplémentaires seraient dégagés pour les délégués du médiateur. S'agissant de l'insertion de l'institution dans la nouvelle nomenclature, il est clair qu'un rattachement au Premier ministre est indispensable et que son indépendance doit être, en tout état de cause, préservée.

Les *Centres interministériels de renseignements administratifs* (CIRA) bénéficieraient d'une enveloppe de 2,26 millions d'euros, montant quasiment stable par rapport à celui de cette année.

Le chapitre consacré à l'*indemnisation des enfants de parents déportés et des victimes de spoliations du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation* serait doté, en 2004, de 74,04 millions d'euros contre 64,04 millions d'euros en 2003. La question de l'extension du champ d'application du décret de 2000 relatif à l'indemnisation des orphelins de parents victimes de persécutions antisémites n'est cependant pas réglée, même si un décret accordant aux orphelins de toutes les victimes du nazisme un même montant d'indemnité est envisagée par le Gouvernement.

Les crédits du *Plan* devraient, quant à eux, connaître une baisse de 5,02 % par rapport aux dotations de 2003. Il s'agit d'une nouvelle baisse importante après celle de 7 % votée l'an dernier. Pourtant, le projet de loi de finances ne tient pas compte des orientations données par le Premier ministre au nouveau Commissaire au plan et du recentrage des activités du Commissariat décrit récemment par M. Alain Etchegoyen.

L'évolution des missions du Commissariat devrait conduire à de nouvelles réductions de crédits puisqu'il est envisagé de lui retirer toute compétence en matière d'évaluation. Il est à ce propos curieux de se plaindre de l'absence de véritable bilan d'exécution des contrats de plan État-régions et de vouloir, dans le même temps, comme certains, aller au-delà des diminutions de crédits proposées dans le projet de loi de finances pour réduire encore les moyens du Commissariat en charge de l'évaluation de ces contrats.

M. Charles de Courson s'est interrogé sur les montants de crédits envisagés au titre de l'indemnisation des orphelins des victimes de la barbarie nazie. Il a demandé des précisions sur le périmètre des bénéficiaires de l'extension du décret de 2000.

Votre Rapporteur spécial, a répondu que le projet de loi de finances ne tenait pas compte de l'extension envisagée des catégories de bénéficiaires. On ne peut donc présager du périmètre de l'indemnisation. Une fois le décret promulgué, il faudra clairement prévoir un abondement de crédits substantiel.

M. Jean-Louis Dumont a souligné la qualité des travaux du Conseil économique et social. Il ne faut, en aucun cas, remettre en cause la légitimité de cette institution constitutionnelle. Le Parlement aurait d'ailleurs tout intérêt à être plus attentif au contenu des avis formulés par les représentants de la société civile qui y siègent.

M. Alain Rodet a souhaité obtenir des précisions sur le bilan de l'évaluation des contrats de plan État-régions.

M. Hervé Novelli s'est félicité des nouvelles orientations données au Commissariat général du plan, mais il a constaté que la France faisait partie des trois seuls pays au monde à disposer d'un tel instrument de planification, les autres étant Cuba et la Corée du Nord. Les institutions doivent pourtant évoluer. Certes, le Commissariat devrait devenir une instance de prospective, le nombre de ses services devrait être réduit, le cabinet du commissaire au Plan devrait être supprimé, des transferts d'organismes rattachés seraient envisagés, mais les crédits ne diminuent pas suffisamment. Le nombre de contractuels, de 122, augmenterait même de 5 postes.

M. Denis Merville a partagé les inquiétudes de ses collègues relatives à l'évaluation des contrats de plan État-régions. Il s'est ensuite interrogé sur le rôle des centres interministériels de renseignements administratifs. Les usagers sont fort mécontents. Trop souvent personne ne répond au téléphone.

M. Louis Giscard d'Estaing a déclaré partager les soucis d'économies de M. Hervé Novelli, mais estimé que les réductions de crédits ne devaient pas menacer la politique d'évaluation des contrats de plan.

M. Yves Deniaud a constaté que les recommandations faites par la Mission d'évaluation et de contrôle en mai dernier n'avaient malheureusement pas été suivies par le Gouvernement. Il appartient donc maintenant au Parlement de les traduire sous forme d'amendements.

Votre Rapporteur spécial, a reconnu que les avis du Conseil économique et social reflétaient les points de vue des acteurs de la société. Il a, par ailleurs, pointé la contradiction consistant à ne rien demander au Commissariat général du plan, d'une part, et à contester son rôle, d'autre part.

Votre Commission a ensuite *adopté*, contrairement aux propositions de votre Rapporteur spécial, les crédits du Conseil économique et social figurant à la ligne III des services du Premier ministre aux états B et C, ainsi que les crédits du budget annexe des Journaux officiels figurant aux articles 48 (services votés) et 49 (mesures nouvelles), paragraphes I et II, *et vous demande d'émettre un vote favorable à leur adoption.*

Puis, elle a examiné deux amendements, le premier (**n° II-4**) de M. François Goulard, le second (**II-5**) de M. Hervé Novelli.

MM. François Goulard et Denis Merville ont proposé une réduction de 2,6 millions d'euros des moyens de fonctionnement des centres interministériels de renseignements administratifs.

Après que **votre Rapporteur spécial** eut remarqué que les centres avaient fait d'importants efforts de productivité, d'ailleurs retracés dans la documentation budgétaire, la Commission a *adopté* l'amendement puis elle a *adopté*, contrairement aux propositions du Rapporteur spécial, les crédits du titre III des services généraux de l'état B, ainsi modifiés, et les crédits du titre IV, ainsi que les autorisations de programme et crédits de paiement inscrits aux titres V et VI du budget des services généraux à l'état C, *et vous demande d'émettre un vote favorable à leur adoption.*

M. Hervé Novelli a présenté un amendement tendant à réduire les crédits du Commissariat général du plan de 2 millions d'euros au titre des crédits de rémunérations (chapitre 31-01) et des moyens de fonctionnement des services (chapitre 34-98), afin de tenir compte de la réorganisation des services du Commissariat en cours.

Votre Rapporteur spécial a estimé que les réductions proposées par l'amendement rappelaient celles qui avaient été proposées l'an dernier en séance publique et qui tendaient à supprimer totalement les moyens de fonctionnement du Commissariat général du plan. Cependant, si l'amendement de M. Hervé Novelli relève d'une même philosophie ultralibérale, il est plus subtil, puisqu'il s'appuie sur les orientations données au Commissariat par le nouveau Commissaire au plan, M. Alain Etchegoyen, à savoir le recentrage du Plan sur la prospective. Il est vrai que le fascicule déposé à l'Assemblée nationale ne correspond en rien aux nouvelles orientations du Commissariat. Le projet de budget du Plan a été déposé comme si la MEC n'avait pas tracé, au printemps dernier, des orientations pour une réforme des organismes de prospective et comme si le Premier ministre n'avait pas nommé, en avril, un nouveau Commissaire au plan avec pour mission un recentrage des activités du Plan. Mais l'amendement ne peut être accepté en l'état. Tout d'abord, aucune déclaration du Premier ministre lui-même n'est venue confirmer les propos du nouveau Commissaire exprimés le 24 septembre dernier. Rien ne permet, ensuite, de justifier les montants des amputations budgétaires proposées. Il s'agit, à l'évidence, de coupes aveugles. La preuve en est le chapitre 31-01, consacré aux rémunérations des personnels titulaires et contractuels est visé mais pas les chapitres suivants qui lui sont liés et qui sont consacrés aux indemnités et aux cotisations sociales. L'amendement vise le Commissariat mais ampute les crédits du CERC. La Commission ne saurait donc approuver sérieusement les modifications de crédits. Si le Premier ministre devait confirmer les orientations du nouveau commissaire, il

serait logique que ce soit le Gouvernement qui adapte lui-même les crédits du Plan, au cours de la discussion en séance publique.

Sur le fond, les nouvelles orientations données au Commissariat sont particulièrement critiquables. Il est tout d'abord absurde de séparer l'évaluation de la prospective et, pour l'instant, la Commission ne sait rien des intentions du Gouvernement en matière d'évaluation. Il est, par ailleurs, attristant de constater la volonté persistante de la majorité actuelle de casser l'outil du Plan, outil qui a permis le redressement économique du pays après-guerre et qui est le lieu par excellence des « constats partagés » par des fonctionnaires, des intellectuels et des représentants syndicaux de toutes origines. Les doublons évoqués dans l'exposé sommaire de l'amendement relèvent de l'affirmation gratuite. À l'évidence, les organismes d'évaluation et de prospective produisent des analyses différentes. C'est leur rôle et c'est d'ailleurs une excellente chose. Tous les interlocuteurs de la Mission d'évaluation et de contrôle ont indiqué, au printemps dernier, que la variété des points de vue était une nécessité pour les décideurs politiques. Enfin, il est irréaliste de croire que le Plan pourrait subvenir à ses besoins en vendant ses prestations de services. La prospective à long terme, qui s'assimile aux tâtonnements de la recherche, ne peut intéresser véritablement le marché. Elle n'en est pas moins indispensable. En France, la prospective désintéressée, fondée sur les travaux nécessairement longs, ne peut être financée que par des crédits publics.

Votre Commission a *adopté* l'amendement puis elle a *adopté*, contrairement aux propositions du Rapporteur spécial, les crédits du Plan inscrits au titre III, ainsi modifiés, puis les crédits du titre IV de l'état B, et les autorisations de programme et crédits de paiement inscrits aux titres V et VI de l'état C *et vous demande d'émettre un vote favorable à leur adoption.*