



N° 1863

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2004

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE  
PROJET DE **loi de finances pour 2005** (n° 1800),

PAR M. GILLES CARREZ,  
Rapporteur Général,  
Député.

---

**ANNEXE N° 35**

**PREMIER MINISTRE :**

**SERVICES GÉNÉRAUX, CONSEIL ÉCONOMIQUE et SOCIAL,  
PLAN et JOURNAUX OFFICIELS**

Rapporteur spécial : M. PIERRE BOURGUIGNON

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>CHAPITRE PREMIER : LES SERVICES GENERAUX DU PREMIER MINISTRE</b> .....	11
<b>I.- PRESENTATION GENERALE</b> .....	11
A.- LES AGREGATS.....	11
B.- LES SERVICES CONCERNES ET LES ORGANISMES RATTACHES .....	12
1.- La surabondante pléthore des structures rattachées au Premier ministre .....	12
<i>a) Le « cœur de métier » des services généraux</i> .....	13
<i>b) La « nébuleuse » des organismes rattachés</i> .....	13
<i>c) L'impérieuse nécessité d'une rationalisation des structures</i> .....	14
2.- Le Service d'information du Gouvernement .....	15
3.- L'Agence pour le développement de l'administration électronique.....	18
C.- LA MISE EN OEUVRE DE LA NOUVELLE NOMENCLATURE BUDGETAIRE DANS LE CADRE DE LA LOLF .....	19
1.- L'évolution pas encore totalement aboutie de la nomenclature budgétaire.....	19
<i>a) Une première version peu satisfaisante</i> .....	19
<i>b) Les propositions de la Commission des finances</i> .....	20
<i>c) Une nouvelle mouture qui doit encore évoluer</i> .....	21
2.- Les actions, objectifs et indicateurs de performances.....	24
<i>a) La structuration en actions</i> .....	24
<i>b) Les indicateurs proposés</i> .....	25
3.- Les expérimentations menées en 2005 .....	26
<b>II.- PRESENTATION DES MOYENS BUDGETAIRES</b> .....	27
A.- L'EXECUTION BUDGETAIRE.....	27
1.- L'évolution des crédits en 2003 .....	27
2.- L'évolution des crédits en 2004 .....	28
3.- L'évolution des effectifs.....	29

B.- LES CREDITS DEMANDES POUR L'ADMINISTRATION GENERALE EN 2005 .....	30
1.- Les dépenses de fonctionnement .....	30
2.- Les dépenses d'investissement .....	32
C.- LES AUTORITES ADMINISTRATIVES INDEPENDANTES .....	32
1.- Les organismes concernés.....	32
2.- Les crédits demandés pour 2005 .....	33
3.- L'activité du Médiateur de la République .....	34
a) <i>La médiation individuelle et les propositions de réforme</i> .....	34
b) <i>La consécration du rôle des délégués du Médiateur</i> .....	36
<b>CHAPITRE II : LE CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL .....</b>	<b>37</b>
<b>I.- PRESENTATION GENERALE .....</b>	<b>37</b>
A.- LE ROLE ET L'ACTIVITE DE L'INSTITUTION .....	37
B.- L'ORGANISATION INTERNE DU CONSEIL .....	38
C.- LA MISE EN OEUVRE DE LA NOUVELLE NOMENCLATURE BUDGETAIRE DANS LE CADRE DE LA LOLF .....	39
1.- Une mission mono programme .....	39
2.- Les indicateurs d'activité .....	40
<b>II.- PRESENTATION DES MOYENS BUDGETAIRES .....</b>	<b>41</b>
A.- L'EXECUTION BUDGETAIRE .....	41
1.- En 2003 .....	41
2.- En 2004 .....	42
B.- LES CREDITS DEMANDES POUR 2005 .....	42
1.- Les dépenses de fonctionnement .....	43
2.- Les dépenses d'investissement .....	43
<b>CHAPITRE III : LE COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN .....</b>	<b>45</b>
<b>I.- PRESENTATION GENERALE .....</b>	<b>45</b>
A.- LE ROLE ET L'ACTIVITE DU PLAN .....	45
1.- La réorganisation interne du Commissariat général du Plan .....	46
2.- L'abandon des fonctions d'évaluation.....	47
B.- LES ORGANISMES RATTACHES ET SUBVENTIONNES .....	48
1.- Le CEPIL .....	48
2.- Le CERC .....	49

3.- L'IRES .....	50
C.- LA NOUVELLE NOMENCLATURE BUDGETAIRE DANS LE CADRE DE LA LOLF .....	51
<b>II.- PRESENTATION DES MOYENS BUDGETAIRES .....</b>	<b>52</b>
A.- L'EXECUTION BUDGETAIRE .....	52
1.- En 2003 .....	52
2.- En 2004 .....	52
B.- LES CREDITS DEMANDES POUR 2005 .....	53
1.- Les dépenses de fonctionnement .....	53
2.- Les dépenses d'intervention .....	54
<b>CHAPITRE IV : LE BUDGET ANNEXE DES JOURNAUX OFFICIELS .....</b>	<b>55</b>
<b>I.- PRESENTATION GENERALE .....</b>	<b>56</b>
A.- QUEL AVENIR POUR L'ORGANISATION DUALE DES JOURNAUX OFFICIELS ? .....	56
1.- Les missions de service public des Journaux officiels .....	56
2.- L'organisation des modes de production et de diffusion .....	57
B.- L'EVOLUTION DES PUBLICATIONS ET DES MODES DE DIFFUSION .....	59
1.- Les évolutions concernant le <i>Lois et décrets</i> et les débats parlementaires .....	59
a) <i>Le Lois et décrets authentifié sur Internet</i> .....	59
b) <i>La saisie à la source du J.O. des débats parlementaires</i> .....	62
2.- Les modes de diffusion numériques .....	64
a) <i>Le site Legifrance.gouv.fr</i> .....	65
b) <i>Le site Journal-officiel.gouv.fr</i> .....	67
c) <i>Les CD-Roms</i> .....	67
C.- LA NOUVELLE NOMENCLATURE BUDGETAIRE DANS LE CADRE DE LA LOLF .....	68
1.- Un budget annexe, mission mono programme .....	68
2.- Les objectifs et indicateurs de performances .....	70
<b>II.- PRESENTATION DES MOYENS BUDGETAIRES .....</b>	<b>70</b>
A.- L'EXECUTION BUDGETAIRE 2003 ET 2004 .....	70
1.- Les recettes d'exploitation .....	70
2.- Les dépenses d'exploitation .....	71

B.- LES CREDITS DEMANDES POUR 2005 .....	72
1.- L'évolution des effectifs .....	73
2.- L'évolution des dépenses .....	74
a) <i>Les dépenses d'exploitation</i> .....	74
b) <i>Les dépenses d'investissement</i> .....	75
3.- Les recettes d'exploitation .....	76
a) <i>Les recettes d'annonces légales</i> .....	76
b) <i>Les recettes de diffusion</i> .....	77
<b>CHAPITRE V : LE COMPTE DE COMMERCE DE LA DOCUMENTATION FRANÇAISE</b> .....	<b>79</b>
<b>I.- PRESENTATION GENERALE</b> .....	<b>79</b>
A.- LE ROLE ET L'ACTIVITE DE LA DOCUMENTATION FRANÇAISE .....	79
1.- La direction et le compte de commerce au regard de la LOLF .....	79
2.- La production de la Documentation française .....	81
a) <i>La stratégie éditoriale et l'évolution du chiffre d'affaires de la Documentation française</i> ....	81
b) <i>Les sites Internet</i> .....	81
B.- L'ORGANISATION INTERNE .....	83
1.- La mise en œuvre du plan de consolidation .....	83
2.- L'évolution des effectifs .....	85
3.- La mission d'étude sur le rapprochement entre la Documentation française et les Journaux officiels .....	86
<b>II.- PRESENTATION DES MOYENS BUDGETAIRES</b> .....	<b>87</b>
A.- L'EXECUTION BUDGETAIRE EN 2003 .....	87
1.- L'évolution du chiffre d'affaires .....	87
2.- L'évolution des recettes .....	88
3.- L'évolution des dépenses .....	88
B.- LES PREMIERS RESULTATS POUR 2004 .....	89
C.- LES PREVISIONS POUR 2005 .....	90
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	<b>91</b>
<b>OBSERVATION ADOPTEE PAR LA COMMISSION</b> .....	<b>95</b>

## INTRODUCTION

Ce rapport spécial couvre quatre fascicules budgétaires distincts :

*Services du Premier ministre :*

I.— Services généraux (agrégats 31 et 32) ;

III.— Conseil économique et social (totalité du fascicule) ;

IV.— Plan (totalité du fascicule) ;

*Budget annexe des Journaux officiels (totalité du fascicule).*

Il comporte également l'examen du compte de commerce n° 904-19, relatif à la Documentation française.

Leur point commun réside dans le fait que les crédits relèvent de l'autorité du Premier ministre, même si celui-ci n'en est pas toujours ordonnateur. Cependant, 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 l'objet de rapports spéciaux confiés respectivement à nos collègues Bernard Carayon (annexe n° 34) et Louis Giscard d'Estaing (annexe n° 25). De même, parmi les crédits relevant du fascicule des Services généraux du Premier ministre, deux agrégats ne sont pas détaillés dans le présent rapport spécial, mais analysés plus particulièrement au sein de ceux confiés à nos collègues Georges Tron pour la **Fonction publique** (annexe n° 36) et Patrice Martin-Lalande pour la **Politique de la communication** (annexe n° 14).

Globalement, les crédits qui sont analysés classiquement dans le présent rapport spécial s'élèvent à 650,8 millions d'euros. C'est peu par rapport aux 295 milliards d'euros de dépenses inscrites au budget (toutes opérations confondues). Mais c'est plus que les crédits du ministère de la Jeunesse, des sports et de la vie associative (527 millions d'euros). Les effectifs sont modestes (3.650 personnes), mais ils sont exactement aussi nombreux que les emplois budgétaires du ministère de l'Écologie et du développement durable. Il faut se féliciter que, pour la première fois, les crédits commentés dans le présent rapport spécial ont été présentés dans le dossier de presse réalisé par le ministère du Budget et de la réforme budgétaire à l'occasion du dépôt du projet de loi de finances.

**TABLEAU RÉCAPITULATIF : CRÉDITS ET EFFECTIFS**

(en millions d'euros)

	<b>Budget voté 2002</b>	<b>Budget voté 2003</b>	<b>Budget voté 2004</b>	<b>Projet de budget 2005</b>	<b>Effectifs</b>
Services généraux du Premier ministre	335,4	349,1	370,0	425,8	1.824
– Administration générale	292,3	302,7	328,3	384,7	1.543
– Autorités indépendantes	43,1	46,4	41,7	41,1	281
Conseil économique et social	31,8	32,2	32,8	32,9	303 membres 171 fonctionnaires
Plan	26,7	25,4	24,7	18,5	196
Budget annexe des Journaux officiels	156,9	164,4	165,2	157,0	1.019
Compte de commerce de la Documentation française	18,3	17,2	16,3	16,6	137
<b>Total</b>	<b>569,1</b>	<b>588,3</b>	<b>609,0</b>	<b>650,8</b>	<b>3.650</b>

Les données ci-dessus doivent cependant être prises avec prudence : les périmètres du fascicule des Services généraux ont beaucoup varié (les fonds spéciaux ont ainsi changé de nature et des organismes changent de rattachement ministériel chaque année). De même, 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). Ce tableau ne fournit donc que des ordres de grandeur.

Au sein du budget des **Services généraux du Premier ministre**, les agrégats consacrés à l'administration générale et aux autorités administratives indépendantes représentent 425,8 millions d'euros, en augmentation de 55,8 millions d'euros par rapport à 2004.

Les dépenses ordinaires de l'agrégat concernant l'administration générale augmentent de 17 %. Cette augmentation s'explique principalement par une mesure d'abondement des crédits d'indemnisation des victimes des législations antisémites et des actes de barbarie durant la deuxième guerre mondiale, en application des dispositions du décret du 27 juillet 2004 instituant une aide financière en reconnaissance des souffrances endurées par les orphelins dont les parents ont été victimes de tels actes.

Par ailleurs, dans le cadre de la mise en œuvre du programme « ADministration ÉLEctronique 2004/2007 », des transferts de crédits et d'emplois en provenance de divers ministères sont réalisés au bénéfice de l'Agence pour le développement de l'administration électronique, à hauteur de 13,8 millions d'euros de crédits de fonctionnement et de 51 emplois budgétaires.

La création du Conseil d'analyse de la société implique la mise à disposition de 150.000 euros de crédits à ce nouvel organisme.



Les crédits destinés aux autorités administratives indépendantes, notamment au Médiateur de la République, diminuent de 1,4 % grâce à des ajustements et à des efforts de gestion.

L'année prochaine, l'ensemble de ces crédits relèvera de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*. En réponse à la demande de la Commission de créer plusieurs programmes relevant des services du Premier ministre, le Gouvernement a proposé une maquette avec deux programmes distincts. Le premier programme porte sur la *Coordination du travail gouvernemental*, en incluant également, sans grande cohérence, les autorités administratives indépendantes. Le second programme est consacré à la *Fonction publique, la réforme de l'État et la prospective*. On peut regretter que n'ait pas été retenue la suggestion de créer un programme dédié aux relations avec les citoyens, distinct de la coordination du travail gouvernemental. La présentation d'objectifs et d'indicateurs cohérents en sera d'autant plus difficile.

Le budget du **Conseil économique et social**, qui s'élève à 32,9 millions d'euros en 2005, soit une augmentation de 0,46 %, n'appelle aucune observation particulière. En revanche, il faut regretter que, dans la future nomenclature budgétaire, le Conseil demeure une mission mono-programme, en dépit des demandes réitérées de la Commission des finances sur ce point. Il sera toujours possible de faire évoluer la nomenclature par voie d'amendement lors de la discussion du premier budget en format LOLF.

Le projet de budget du **Commissariat général du Plan** et des organismes rattachés s'élève à 18,5 millions d'euros, en diminution de 6,2 millions d'euros par rapport à 2004, en raison essentiellement du transfert vers d'autres sections budgétaires de trois organismes : le CREDOC, le CEPREMAP et l'OFCE. On notera que, sous l'impulsion du nouveau Commissaire, M. Alain Etchegoyen, le Plan ne réalise plus de travaux d'évaluation mais s'est exclusivement centré sur la prospective. De ce fait, il constituera, l'année prochaine, l'action *Prospective* du programme *Fonction publique, réforme de l'État et prospective*. Mais on ne sait toujours pas à quel organisme le Premier ministre entend confier la réalisation de l'évaluation des politiques publiques et des contrats de plan État-régions.

Le projet de **budget annexe des Journaux officiels** s'élève à 157,9 millions d'euros, en diminution de 11,2 millions d'euros. La poursuite de la dématérialisation électronique des principales publications des Journaux officiels a des conséquences importantes sur le budget annexe, compte tenu de l'accélération de la baisse concomitante des travaux d'impression sur support papier. Elle pose également des problèmes certains d'accès au droit, avec la disparition d'un nombre important de textes du JO *Lois et décrets* en version papier, par exemple les nominations ou la régulation budgétaire.

Enfin, l'évolution des recettes et des dépenses du **compte de commerce de la Documentation française** traduit la variation de l'activité commerciale de ce service à caractère éditorial. Après un ralentissement marqué en 2001 et 2002, l'année 2003 a connu un début de redressement, qui s'amplifie en 2004 grâce au recentrage des publications. La poursuite d'une progression modérée du chiffre d'affaires en 2005 s'accompagnera de la continuation de la mise en œuvre du plan de consolidation établi en 2003, qui prévoit une forte réduction des effectifs, étalée jusqu'en 2007, et l'arrêt de certaines activités. On est cependant encore en attente d'une décision du Premier ministre en ce qui concerne le rapprochement éventuel de la Documentation française et des Journaux officiels, qui a été mis à l'étude.

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre 2004.

À cette date, la totalité des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial, qui tient à féliciter les services concernés pour la diligence dont ils ont fait preuve pour lui apporter des informations de qualité. Cette exemplarité, rare, mérite d'être signalée.

## CHAPITRE PREMIER :

### LES SERVICES GENERAUX DU PREMIER MINISTRE

#### I.- PRESENTATION GENERALE

##### A.- LES AGREGATS

Le projet de budget des Services généraux du Premier ministre pour 2005 s'élève à **829,79 millions d'euros, en diminution de 326,87 millions d'euros (- 28,26 %)**. Cette diminution globale est due pour l'essentiel au transfert sur le budget des charges communes des crédits d'exonération de la redevance audiovisuelle (- 428 millions d'euros), en application de l'article 36 du présent projet de loi de finances. Elle est en partie compensée par la création d'un chapitre d'aides à la modernisation et au transport postal de la presse d'information politique et générale (+ 114 millions d'euros).

Les crédits sont présentés selon quatre agrégats <sup>(1)</sup> :

- **Fonction publique** : cet agrégat regroupe les crédits finançant l'action sociale interministérielle (les aides au logement, l'aide ménagère des personnes âgées, les chèques vacances), les subventions de fonctionnement aux écoles de formation sous tutelle du Premier ministre (l'École nationale d'administration, le Centre d'études européennes de Strasbourg et les cinq instituts régionaux d'administration), les dotations destinées au Fonds pour la réforme de l'État, ainsi que les crédits que le ministère de la Fonction publique et de la réforme de l'État consacre aux actions de modernisation, de formation continue et de perfectionnement dans l'Administration ;
- **Politique de la communication** : cet agrégat regroupe les aides à la presse, au secteur public audiovisuel - au travers de la prise en charge des exonérations de redevance - et à l'expression radiophonique locale, ainsi que la prise en charge des abonnements des administrations à l'Agence France-Presse ;
- **Administration générale** : cet agrégat regroupe certains crédits d'intervention tels que les crédits d'entretien des cités administratives, la communication gouvernementale, les actions en faveur des Droits de l'Homme et du développement de la citoyenneté, les fonds spéciaux et les indemnités en faveur des orphelins de la déportation et des victimes des spoliations du fait des législations antisémites pendant l'occupation. Il recouvre également tous les crédits relatifs aux dépenses de personnel et de fonctionnement afférents à deux grandes catégories de services :

---

(1) À périmètre 2004.

- les dotations de quatre cabinets ministériels (Premier ministre, ministre de la Fonction publique et de la réforme de l'État, ministre délégué aux Relations avec le Parlement et secrétaire d'État à la Réforme de l'État) ;

- les crédits destinés aux services et organismes rattachés au Premier ministre (le Secrétariat général du Gouvernement et les Directions, services, Délégations, conseils et missions dont la gestion administrative et budgétaire est assurée par la Direction des services administratifs et financiers) ;

- **Autorités administratives indépendantes** : cet agrégat regroupe les crédits de rémunération et de fonctionnement alloués à six autorités administratives indépendantes : le Médiateur de la République, le Conseil supérieur de l'audiovisuel, la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, la Commission consultative du secret de la défense nationale, la Commission nationale de déontologie de la sécurité et la Commission de vérification des crédits des fonds spéciaux.

Ces agrégats évoluent de la manière suivante :

**ÉVOLUTION DES AGREGATS DU BUDGET  
DES SERVICES GENERAUX DU PREMIER MINISTRE**

*(en millions d'euros)*

	<b>Budget voté 2003</b>	<b>Budget voté 2004</b>	<b>Projet de budget 2005</b>	<b>2005/2004 (en %)</b>
Fonction publique	211,2	223,0	154,9	- 30,5
Politique de la communication	584,1	563,6	249,1	- 55,8
Administration générale	302,7	328,3	384,7	17,2
Autorités administratives indépendantes	46,4	41,7	41,1	- 1,4
<b>Total</b>	<b>1.144,4</b>	<b>1.156,6</b>	<b>829,8</b>	<b>- 28,3</b>

Au sein de l'enveloppe totale, votre Rapporteur spécial centrera son analyse sur les crédits destinés aux deux dernier agrégats, consacrés respectivement à l'administration générale et aux autorités administratives indépendantes, soit **425,8 millions d'euros, en augmentation de 55,8 millions d'euros (+ 15,1 %) par rapport à 2004.**

**B.- LES SERVICES CONCERNES ET LES ORGANISMES RATTACHES**

Avant de présenter deux organismes particuliers, dont l'un ayant fait l'objet d'un contrôle sur pièces et sur place, votre Rapporteur spécial tentera de dresser le vaste panorama du maquis que constituent de fait les multiples organismes rattachés aux Services généraux du Premier ministre.

**1.- La surabondante pléthore des structures rattachées au Premier ministre**

Les Services généraux du Premier ministre se composent, d'une part de services à caractère permanent en tous points comparables, par leurs missions, leur organisation et leur mode de fonctionnement, aux services d'une administration centrale, et, d'autre part d'un ensemble d'organismes, temporaires ou permanents, dont le rattachement aux Services généraux du Premier ministre tient au caractère interministériel de leur objet.

*a) Le « cœur de métier » des services généraux*

Traditionnellement, les services administratifs composant les Services généraux du Premier ministre sont le Secrétariat général du Gouvernement, la Direction générale de l'administration et de la fonction publique, la Direction de la Documentation française, la Direction des services administratifs et financiers, la Direction du développement des médias, le Service d'information du Gouvernement et les centres interministériels de renseignements administratifs.

Il faut désormais rattacher à ces services administratifs les trois services interministériels pour la réforme de l'État créés par le décret du 14 février 2003, moyens permanents mis à la disposition du secrétaire d'État à la réforme de l'État et constitués de l'Agence pour le développement de l'administration électronique, la Délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État et la Délégation aux usagers et aux simplifications administratives. Ces services se substituent respectivement à l'Agence pour les technologies de l'information et de la communication dans l'administration, à la Délégation interministérielle à la réforme de l'État et au Secrétariat général de la Commission pour les simplifications administratives.

*b) La « nébuleuse » des organismes rattachés*

À côté des services « administratifs », et sans compter les instances concernant spécifiquement la fonction publique et la réforme de l'État, il y a pléthore de commissions et d'instances consultatives ou délibératives placées auprès du Premier ministre : la Commission d'accès aux documents administratifs, la Commission nationale consultative des Droits de l'Homme, la Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'occupation, la Commission supérieure de codification, la Commission des archives constitutionnelles de la V<sup>ème</sup> République, la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires, le Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, le Conseil d'orientation des retraites et le Conseil d'analyse économique.

Au-delà de ces instances financées sur le budget des Services généraux du Premier ministre, il existe encore nombre d'instances rattachées au Premier ministre mais financées par d'autres ministères : le Conseil national de la montagne, le Conseil national pour le développement durable, le Conseil stratégique des technologies de l'information, le Conseil national des langues et cultures régionales, le Conseil national des missions locales, le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, le Haut conseil à l'intégration, l'Observatoire de la parité hommes/femmes et la Commission interministérielle de la météorologie pour la défense.

*c) L'impérieuse nécessité d'une rationalisation des structures*

L'existence ou le rattachement d'organismes auprès du Premier ministre doit faire l'objet d'un réexamen systématique. Le rattachement au Premier ministre ne devrait concerner que les fonctions de coordination interministérielle qui ne peuvent être confiées, à titre principal, à un seul ministère. Surtout, la création d'une instance spécifique ne devrait avoir lieu que dans l'impossibilité absolue de rattacher la mission ou la fonction à un organisme déjà existant.

Suite à un audit réalisé par le Secrétaire général du Gouvernement en 2002 a ainsi été décidée la suppression, en 2004, du Commissariat général pour l'exposition internationale de 2004 et du secrétariat général du Comité interministériel de la sécurité nucléaire. Par ailleurs, cinq organismes ont vu leurs moyens transférés sur le budget d'un autre ministère : le Conseil national de la vie associative, la mission interministérielle de l'effet de serre, la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie, l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique en France métropolitaine et dans les départements et territoires d'outre-mer et le Secrétariat général de la mer.

D'autres organismes devraient être directement rattachés au ministère concerné en 2005 : la Commission de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue, le Comité national de l'eau, la Commission générale de terminologie et de néologie, la Commission interministérielle pour le logement des populations immigrées, la Commission nationale des mines antipersonnel, le Conseil national de l'insertion par l'activité économique, le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, le Conseil national des villes et du développement urbain, le Conseil supérieur de la langue française et le Conseil supérieur de l'adoption.

Peu de suppressions, quelques transferts, mais deux nouvelles créations en 2004 : le Conseil d'analyse de la société et un délégué au développement durable ! La rationalisation des organismes rattachés au Premier ministre continue de balbutier. On rappellera à ce sujet que la mission d'évaluation et de contrôle de la Commission des finances sur les organismes publics d'évaluation et de prospective économiques et sociales avait proposé, en mai 2003, de réduire le nombre de commissions et d'instances consultatives ou délibératives placées auprès du Premier ministre.

Elle notait, en effet, que *« les rattachements au Premier ministre, à chaque fois justifiés par l'interministérialité ou par l'importance des sujets traités, traduisent, en vérité, une crise de l'interministérialité. Toute politique a, en effet, des aspects interministériels et s'il faut rattacher au Premier ministre toute structure permettant de faire travailler ensemble diverses administrations ministérielles, on peut craindre un engorgement rapide des services rattachés à l'Hôtel de Matignon. L'ensemble actuel manque assurément de cohérence. Or, dans la perspective de l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de*

*finances, qui fait justement référence à la cohérence des actions, un important effort de clarification paraît indispensable.* » Ces observations semblent toujours aussi pertinentes aux yeux de votre Rapporteur spécial. Il se félicite donc de l'adoption par le Parlement, dans le cadre du projet de loi de simplification du droit, d'un article habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnance toutes dispositions visant à réduire le nombre des organismes collégiaux consultatifs et observatoires placés auprès des autorités de l'État et à simplifier leur composition, et espère que le Gouvernement fera diligence à sa mise en œuvre.

## 2.- Le Service d'information du Gouvernement

Votre Rapporteur spécial a effectué un contrôle sur pièces et sur place au Service d'information du Gouvernement, sis 19, rue de Constantine à Paris (7<sup>ème</sup>), le lundi 15 décembre 2003.

Ce service disposait au 30 juin 2004 de 48 titulaires, 60 contractuels et 5 vacataires, soit 113 personnes en effectifs réels, correspondant à un budget de fonctionnement de 3,6 millions d'euros. Au titre des actions d'information, il bénéficie en 2004 de 10,3 millions d'euros de crédits ouverts sur le chapitre 37-10.

La question centrale en matière de fonctionnement qui se pose au Service d'information du Gouvernement a trait à la sous-traitance de ses activités. Les différents départements du service emploient en effet chacun entre 5 et 10 personnes, pour la plupart contractuels puisque les deux tiers du personnel sont composés de personnes sous contrats de trois ans renouvelables, un tiers étant détaché ou mis à disposition. Cela démontre que l'appel à des connaissances pointues en matière de communication est indispensable. Il y a là matière à réflexion sur les missions du service. Une articulation avec les JO est sans doute envisageable.

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 (pour cela, quelque 2.600 notes d'analyses de presse, de sondages, des médias et d'argumentaires sont réalisées par an), 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* » (deux fois par mois en moyenne, pour un tirage de 53.000 exemplaires), gère le site Internet du Premier ministre et coordonne les actions de communication gouvernementale.

Le département **Multimédia** s'attache au développement de six sites Internet. Ensemble, ils accueillent quelque 600.000 visiteurs par an. Ceux-ci restent 9 minutes en moyenne sur le site consulté, ce qui semble particulièrement satisfaisant. Le coût de maintenance des sites s'élève à 0,31 million d'euros, incluant notamment des coûts de traduction des pages en quatre langues. Votre Rapporteur spécial regrette cependant que la refonte éditoriale et graphique du site

[premier-ministre.gouv.fr](http://premier-ministre.gouv.fr), réalisée en 2004, aboutisse à rendre visible une forme de propagande en faveur de l'action du Gouvernement, plutôt qu'un éclairage citoyen sur les actions entreprises.

Le département **Études et sondages** travaille essentiellement à partir des informations produites par quatre organismes, grâce à cinq marchés signés en 1998 et renouvelés pour trois ans avec CSA, BVA, SOFRES (deux marchés) et IPSOS. Ces marchés absorbent 80 % des crédits d'études, lesquels s'élèvent à 2,6 millions d'euros en 2003, soit une somme équivalente aux dépenses de 2002. Ces marchés permettent de suivre l'opinion et l'établissement d'un « baromètre », assez subjectif, de l'action gouvernementale. Le marché signé avec la SOFRES a un caractère interministériel.

Les abonnements à certaines études régulières et aux quelque 500 sondages publiés autorisent l'exploitation d'une masse considérable d'informations par des personnels venant pour la plupart d'instituts de sondage. *Sociosig* est une publication établie à partir de cette exploitation. Par ailleurs, des thèmes de question sont lancés en fin de chaque semaine par le cabinet du Premier ministre pour servir à des sondages téléphoniques durant le week-end afin que le Premier ministre soit informé de l'état de l'opinion dès le lundi matin. Chaque question est facturée 1.000 euros dans le cadre des marchés existants.

Le département **Publications** produit essentiellement *La Lettre du Gouvernement*. Cette lettre est diffusée auprès de 53.000 abonnés. Son coût n'est pas lié à sa rédaction mais est dû à son impression, à l'affranchissement et au routage.

Le département **Edition-Diffusion** est essentiellement chargé de la confection de *La Lettre du Gouvernement*. 0,04 million d'euros sont consacrés chaque année à l'achat de papier. C'est pourquoi le Service d'information du Gouvernement purge régulièrement la liste des abonnés et espère développer le support informatique.

Enfin, le département **Campagnes de communication** coordonne et met en œuvre des campagnes d'information gouvernementales. A ce titre, la politique de publicité et d'information de l'ensemble des ministères a été notablement simplifiée grâce à un marché unique passé avec une centrale d'achat d'espaces, CARAT. Le marché est censé être « dupliqué » dans les différents ministères. Il permet ainsi l'obtention d'espaces dans des délais beaucoup plus rapides qu'auparavant.

En 2003, les campagnes sur l'Europe, notamment lors du Tour de France, l'année précédant le nouvel élargissement de l'Union européenne à dix États membres et le renouvellement du Parlement européen, et sur Internet (à la demande du cabinet du Premier ministre) ont été les plus importantes. Une campagne sur les retraites a également été décidée mais elle a été financée essentiellement par le ministère des Affaires sociales, du travail et de la solidarité.



Aucune campagne en faveur de l'inscription sur les listes électorales n'a été, en revanche, décidée. L'association Civisme et démocratie (CIDEM) en organisait pourtant régulièrement pour le compte du Service d'information du Gouvernement. Il était fait traditionnellement appel à elle en raison de son expérience, surtout à la veille d'échéances électorales, mais, selon la directrice du Service d'information du Gouvernement, les crédits disponibles en 2003 n'ont pas permis de lancer une nouvelle campagne. Celle-ci a expliqué à votre Rapporteur spécial que les campagnes passées étaient financées au moyen de transferts en provenance du budget des charges communes. En effet, si des reports de crédits ont pu être constatés, ils correspondaient à des engagements programmés et ne permettaient donc pas de financer ces campagnes. Les contraintes budgétaires de 2003 auraient donc empêché de nouveaux transferts.

On rappellera qu'en 2000 et 2001, 1,2 million d'euros avaient été accordés au CIDEM pour mener des campagnes en faveur de l'inscription sur les listes électorales et du vote lors des élections municipales. En 2001, une campagne de 3 millions d'euros avait été organisée en faveur de l'inscription sur les listes pour les élections de 2002. En 2002, une campagne de 0,47 million d'euros avait aussi été lancée en faveur de l'inscription sur les listes électorales.

Si en 2003, aucune nouvelle campagne n'a été lancée, cela ne signifie pas, aux yeux du Service d'information du Gouvernement, que rien n'a été fait en matière de citoyenneté. En effet, le CIDEM a malgré tout participé à une campagne sur l'Europe comprenant un volet sur l'inscription sur les listes électorales en vue des élections au Parlement européen de 2003. En outre, le ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales a adressé une lettre circulaire à 4,5 millions de Français (10 % du corps électoral) qui ont signalé leur changement de domicile à La Poste.

Répondant à l'objection selon laquelle cette initiative paraissait combler l'absence de campagne du Service d'information du Gouvernement mais ne pouvait remplacer la campagne traditionnelle orientée en direction des jeunes, la directrice du service a fait valoir à votre Rapporteur spécial qu'il serait logique que les campagnes en faveur de l'inscription sur les listes électorales soient financées par le ministère en charge des élections, à savoir le ministère de l'Intérieur et non sur le budget des Services généraux du Premier ministre. Cela étant, la nécessité des campagnes en faveur de l'inscription sur les listes électorales a été reconnue par le Service d'information du Gouvernement, même si sa directrice a estimé que la mesure de leur efficacité restait délicate dans la mesure où seul le ministère de l'Intérieur dispose des données pertinentes.

En dépit de ces explications, l'absence de campagne civique en direction des jeunes, en 2003, n'apparaît pas compréhensible aux yeux de votre Rapporteur spécial. Si son efficacité est avérée, on peut s'étonner qu'elle n'ait pas dès lors été programmée à la veille d'élections clairement prévisibles parce qu'inscrites depuis longtemps dans le calendrier électoral, et donc que sa suppression n'ait pas fait l'objet d'une concertation interministérielle. On peut se demander si la volonté de

consommer l'intégralité des crédits disponibles sur le chapitre 37-10, pour éviter tout report, ne s'est pas faite finalement au détriment d'une campagne traditionnelle et appréciée des collectivités territoriales et s'il n'y a pas eu dans cette affaire un regrettable manque de programmation.

### 3.- L'Agence pour le développement de l'administration électronique

Cette structure a été créée par un décret du 21 février 2003, en contrepartie de la suppression de l'Agence pour les technologies de l'information et de la communication dans l'administration, qui avait été mise en place en 2001.

La nouvelle agence, directement rattachée au Premier ministre et mise à la disposition du secrétaire d'État chargé de la réforme de l'État, assure le pilotage du programme gouvernemental ADELE (ADministration ELEctronique), dédié au développement de l'administration électronique de 2004 à 2007, pour un coût évalué à 1,8 milliard d'euros sur l'ensemble de la période. Pour cela, elle favorise le développement de systèmes d'information et de communication permettant de moderniser le fonctionnement de l'administration et de mieux répondre aux besoins du public. Dans ce domaine, elle contribue à la promotion et à la coordination des initiatives, assure leur suivi et procède à leur évaluation. Elle apporte également son appui aux administrations pour l'identification des besoins, la connaissance de l'offre et la conception des projets.

L'Agence est aussi chargée de proposer au Premier ministre les mesures tendant à la dématérialisation des procédures administratives, à l'interopérabilité des systèmes d'information, ainsi qu'au développement de standards et de référentiels communs. Enfin, elle assure, pour le compte du Premier ministre, la maîtrise d'ouvrage des services opérationnels d'interconnexion et de partage des ressources, notamment en matière de transport, de gestion des noms de domaine, de messagerie, d'annuaire, d'accès à des applications informatiques et de registres des ressources numériques.

Le directeur de l'Agence, M. Jacques Sauret, préside un conseil d'orientation qui réunit des représentants des différents ministères, des collectivités territoriales, des organismes assurant des missions de service public, des usagers et des entreprises, ainsi que des experts. Le conseil rend un avis sur les orientations de développement de l'agence ainsi que sur son programme de travail. Il peut émettre des recommandations sur les actions à mener, en particulier dans le domaine des systèmes d'information et de communication et des téléservices, des logiciels et de l'interopérabilité des systèmes.

Les effectifs de l'Agence devraient atteindre 96 personnes en 2005, avec un budget de fonctionnement s'élevant à 22,4 millions d'euros. Comparée à ses homologues étrangères, elle constitue une petite structure (les effectifs correspondants en Allemagne ou au Royaume Uni sont supérieurs à 200 personnes). S'agissant d'un organisme interministériel venant en appui technique aux différents ministères pour la définition et la mise en œuvre de

projets informatiques (projets confiés à des prestataires de services au bénéfice des administrations), votre Rapporteur spécial estime qu'elle ne pourra être considérée comme une plus value pour la gestion de l'État qu'à condition de réduire à due proportion les moyens informatiques de chacun des ministères, par mutualisation et transferts vers l'Agence.

## C.- LA MISE EN ŒUVRE DE LA NOUVELLE NOMENCLATURE BUDGETAIRE DANS LE CADRE DE LA LOLF

### 1.- L'évolution pas encore totalement aboutie de la nomenclature budgétaire

#### a) *Une première version peu satisfaisante*

La maquette budgétaire présentée par le Gouvernement le 21 janvier 2004 prévoyait de rassembler l'ensemble des crédits relevant des Services du Premier ministre, hors Conseil économique et social, au sein d'une mission unique intitulée *Premier ministre* composée de trois programmes. L'intitulé de cette mission lui-même en révélait l'inadéquation : il ne s'agissait que de la description d'un rattachement administratif, selon une logique de moyens, et non de la définition d'une politique publique clairement identifiée, selon la logique de résultats voulue par la LOLF.

Le programme *Aménagement du territoire* devait regrouper les crédits de fonctionnement de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), les crédits du FNADT et le financement des grands programmes interministériels d'aménagement du territoire. Le programme *Interventions territoriales de l'État* a été créé à la demande des préfets pour améliorer la gestion déconcentrée de certaines interventions locales de l'État, en regroupant des crédits qui ne sont actuellement pas inscrits sur le budget du Premier ministre. Ce programme n'était cependant inscrit que pour ordre dans la mission *Premier ministre*, puisque le ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales en sera le gestionnaire effectif.

Enfin, le programme *Direction de l'action du gouvernement* formait un programme « balai », rassemblant des crédits aux finalités très différentes, en se contentant, au niveau des treize actions qui le composaient, d'énumérer la liste des structures administratives existantes :

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

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

– une action *Prospective* regroupant les crédits du Commissariat général du Plan, du Conseil d'analyse économique et du Conseil d'orientation des retraites ;

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

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

– une action *Direction du développement des médias* ;

– une action *Instances indépendantes* regroupant les crédits de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), de la Commission d'indemnisation des victimes de la Shoah et de la Commission nationale consultative des Droits de l'Homme ;

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

– enfin, une action *Support* reprenant les crédits de la Direction des services administratifs et financiers.

Deux arguments étaient avancés pour justifier la création de ce programme « fourre-tout ». D'abord, il permettrait des réorganisations administratives et une mutualisation des moyens de gestion, indispensables à la réforme en cours des services du Premier ministre. Ensuite, il serait géré collégialement, sous la responsabilité du Secrétaire général du Gouvernement, mais chaque instance pourrait conserver son indépendance, sans devoir pour autant être érigée en programme autonome.

Comme le contestait déjà votre Rapporteur spécial l'an dernier, on assistait ainsi à un décalage vers le bas de la nomenclature budgétaire : l'absence de réflexion sur les missions se traduit par un pilotage déresponsabilisant au niveau des actions, et non plus des programmes. La logique de la LOLF est dévoyée.

#### *b) Les propositions de la Commission des finances*

La mission d'information de la Commission des finances sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, aux travaux de laquelle a participé votre Rapporteur spécial et qui a présenté son rapport d'étape le 28 avril 2004, a ainsi proposé d'ériger le programme *Direction de l'action du Gouvernement* proposé en mission et de le diviser en deux :

– un programme *Coordination du travail gouvernemental et prospective* pourrait rassembler les crédits des cabinets et des services administratifs relevant du Premier ministre, ainsi que ceux du SGCI, du SGDN, du GIC, du Plan et des autres organismes de prospective (COR, CAE,...) ;

– un programme *Réforme de l'État et relations avec les citoyens* regrouperait les moyens alloués à l'information des usagers et à l'amélioration de leurs relations avec l'administration (Médiateur, Commission d'indemnisation des victimes de la Shoah, Commission nationale consultative des Droits de l'Homme, CADA, CIRA, Documentation française), les crédits de fonctionnement et d'intervention des services concourant à la réforme de l'État, ainsi que ceux relevant de l'organisation de la fonction publique (DGAFP, ENA, IRA et crédits d'action sociale interministérielle).

Par rapport au schéma initial du Gouvernement, une véritable politique publique est identifiée, budgétairement parlant, conformément à la logique de la LOLF. La Direction générale de l'administration et de la fonction publique serait, certes, isolée des autres services administratifs au sein d'un programme spécifique, mais cela n'empêcherait nullement qu'elle confie, par mandat, la gestion de ses crédits à la Direction des services administratifs et financiers, comme cela est d'ailleurs déjà prévu pour la DATAR, qui est pourtant individualisée dans un programme séparé.

Les programmes *Aménagement du territoire et Interventions territoriales de l'État* ne relevant pas de la « direction de l'action du Gouvernement », il a été proposé de les faire figurer dans une mission interministérielle *Politique des territoires*, composée en outre des programmes *Stratégie en matière d'équipement, Aménagement, urbanisme et ingénierie publique, Information géographique et cartographique* et *Tourisme*, gérés par le ministère de l'Équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer.

De la même manière, les crédits de la Direction du développement des médias (DDM) et du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) ne participent pas, de toute évidence, à la « direction de l'action du Gouvernement », mais relèvent de la politique de la communication. C'est pourquoi un transfert des crédits de ces deux structures vers la mission *Médias* a été en outre proposé. Afin de garantir l'indépendance du CSA et d'éviter que celui-ci se trouve situé dans un programme dont le directeur du développement des médias serait le responsable, il serait possible de rattacher la DDM au programme *Presse* et le CSA au programme *Audiovisuel*.

*c) Une nouvelle mouture qui doit encore évoluer*

Prenant en considération une partie de ces observations, le Gouvernement a présenté, le 16 juin 2004, une nouvelle nomenclature budgétaire. La mission *Premier ministre* a été supprimée : les programmes *Aménagement du territoire* et

*Interventions territoriales de l'État* ont été rattachés à une nouvelle mission interministérielle créée à cet effet (*Politique des territoires*), et le programme *Direction de l'action du Gouvernement* est devenu une mission ministérielle, elle-même composée de deux programmes : le programme *Coordination du travail gouvernemental* et le programme *Fonction publique, réforme de l'État et prospective*.

Un pas important a ainsi été franchi dans le sens des propositions de la Commission des finances, avec la disparition de la mission *Premier ministre* et la scission en deux programmes des crédits concourant à la *Direction de l'action du Gouvernement*, mais il subsiste des problèmes de cohérence interne entre les deux programmes finalement retenus.

En effet, les programmes *Coordination du travail gouvernemental* et *Fonction publique, réforme de l'État et prospective* recoupent assez largement les agrégats budgétaires actuels, Administration générale d'une part, Fonction publique d'autre part, ce qui pourrait avoir du sens en termes de finalité mais correspond en fait, compte tenu de la construction budgétaire de ces agrégats, à une séparation entre, respectivement, crédits de fonctionnement et crédits d'intervention.

Il s'agit d'une logique de moyens qui ne permettra pas de connaître le coût complet d'une politique publique déterminée. Cela est dû au fait que le gestionnaire des crédits d'intervention n'appartient pas, financièrement parlant, au programme qu'il gère : il ne sera donc pas concerné par la fongibilité des crédits. Par exemple, l'Agence pour le développement de l'administration électronique disposera de ses crédits de fonctionnement dans le programme *Coordination du travail gouvernemental* et de ses crédits d'intervention dans le programme *Fonction publique, réforme de l'État et prospective*.

Cette présentation devra être revue car elle est contraire aux objectifs de la LOLF, qui consistent à suivre une politique publique à coût complet ; elle ne permet pas non plus de disposer d'indicateurs de performance pertinents. A trop globaliser, on perd tout sens du suivi de l'action. C'est le contrôle parlementaire qui en pâtira. C'est pourquoi la Commission des finances souhaite que les moyens administratifs de soutien du programme *Fonction publique, réforme de l'État et prospective* (DAGFP, ADAE,...) soient rattachés à ce programme.

Par ailleurs, en tant que véritable politique publique, ayant du sens vis-à-vis de nos concitoyens et une réelle portée politique, **l'identification d'un programme dédié aux relations avec les citoyens** aurait davantage de sens que de « noyer » les moyens correspondants (Médiateur, Commission d'indemnisation des victimes de la Shoah et de la Commission nationale consultative des Droits de l'Homme, CADA, CIRA, Documentation française) dans un programme *Coordination du travail gouvernemental* encore trop vaste en terme de missions (la « taille », dans le sens de « poids financier », a peu d'importance, surtout en comparaison avec une mission *Conseil économique et social* à 33 millions

d'euros). L'autonomie du Médiateur, qui jouerait un rôle central au sein de ce programme, serait préservée au travers d'une action, d'une conférence budgétaire et d'une évaluation spécifiques. Cette institution cohabiterait, comme dans le programme *Coordination du travail gouvernemental*, avec d'autres services administratifs, mais également avec d'autres instances indépendantes. La création d'un troisième programme spécifique serait une forme de compromis entre la proposition initiale de la Commission des finances d'un programme *Réforme de l'État et relations avec les citoyens* et la nouvelle maquette élaborée par le Gouvernement qui isole les crédits de la fonction publique et de la réforme de l'État.

Enfin, des incohérences en ce qui concerne les actions des deux programmes proposés mériteraient d'être revues : la prospective (crédits du Plan) a plus sa place, en termes d'orientations stratégiques, au sein du programme *Coordination du travail gouvernemental*, lequel comprend déjà les crédits du Conseil d'analyse économique et du Conseil d'orientation des retraites. Il s'agissait d'ailleurs de la proposition initiale de la Commission des finances, qui souhaitait la création d'un programme *Coordination du travail gouvernemental et prospective*.

Les moyens des trois instances indépendantes liées à la sécurité, que sont la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, la Commission consultative du secret de la défense nationale et la Commission nationale de la déontologie de la sécurité, devraient être intégrés dans l'action *Coordination de la sécurité et de la défense*, comme cela avait été envisagé un temps par le Gouvernement avec la création d'un programme spécifique *Sécurité-Défense* regroupant tous les crédits correspondants<sup>(1)</sup>. Les crédits du CSA et de la DDM n'ont toujours pas leur place au sein du programme *Coordination du travail gouvernemental*.

**Pour conclure sur la nomenclature budgétaire, votre Rapporteur spécial estime que la logique de mutualisation des moyens, favorable à l'exécutif car facilitant la gestion courante par la fongibilité des crédits, ne doit pas remettre en cause la pertinence de l'autorisation budgétaire accordée par le Parlement, qui a accepté, avec la LOLF, une diminution de ses prérogatives au regard du principe de spécialité des crédits.**

**L'équilibre n'est pas encore atteint en ce qui concerne les services du Premier ministre.**

---

(1) Un autre rattachement possible serait au sein du programme à créer concernant les relations avec les citoyens, regroupant ainsi l'ensemble des autorités administratives indépendantes rattachées au Premier ministre.

## 2.- Les actions, objectifs et indicateurs de performances

### a) *La structuration en actions*

Le programme *Coordination du travail gouvernemental* (481 millions d'euros), dont le responsable sera le Secrétaire général du Gouvernement, regroupe les moyens administratifs diversifiés dédiés au Chef du Gouvernement pour l'assister dans les « fonctions d'état-major » que lui confèrent les articles 20 et 21 de la Constitution. Il sera composé de dix actions :

- ***Coordination du travail gouvernemental*** (74,3 millions d'euros) : crédits destinés au fonctionnement des cabinets du Premier ministre et des ministres rattachés, du Secrétariat Général du Gouvernement et du Service d'information du Gouvernement ;

- ***Coordination de la sécurité et de la défense*** (118,4 millions d'euros) : crédits du Secrétariat général de la défense nationale, subventions à l'Institut français des relations internationales (IFRI) et à l'Institut des relations internationales et stratégiques (IRIS), fonds spéciaux alloués à la Direction générale de la sécurité extérieure et au Groupement interministériel de contrôle, ainsi que moyens de fonctionnement de la Commission de vérification des crédits des fonds spéciaux ;

- ***Coordination de la politique européenne*** (6,7 millions d'euros) : crédits du Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI), qui devront être transférés depuis le budget du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie ;

- ***Coordination sectorielle*** (17,8 millions d'euros) : crédits de rémunération et de fonctionnement de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique, de la Délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État, de la Délégation aux usagers et aux simplifications administratives, de l'Agence pour le développement de l'administration électronique, de la Direction du développement des médias (DDM), du Conseil d'analyse économique (CAE) et du Conseil d'orientation des retraites (COR). Votre Rapporteur spécial estime que cette action devrait être supprimée en tant que telle, compte tenu de son caractère vraiment trop hétéroclite : les crédits des services rattachés au ministre de la Fonction publique et de la réforme de l'État devraient intégrer le programme *Fonction publique, réforme de l'État et prospective*, ceux du CAE et du COR devraient concourir à l'action *Prospective* et les moyens de fonctionnement de la DDM devraient rejoindre le programme *Presse* de la mission *Médias* ;

- ***Information administrative*** (31,8 millions d'euros) : crédits de la Direction de la Documentation française et des centres interministériels des renseignements administratifs. Votre Rapporteur spécial souhaite le rattachement de cette action au programme dédié aux relations avec les citoyens que la Commission des finances propose de créer ;



- **Instances indépendantes** (108,8 millions d'euros) : crédits d'indemnisation des victimes des législations antisémites et moyens de fonctionnement de la Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations, de la Commission nationale consultative des Droits de l'Homme, de la Commission d'accès aux documents administratifs et du Comité consultatif national d'éthique. Votre Rapporteur spécial souhaite également le rattachement de cette action au programme dédié aux relations avec les citoyens que la Commission des finances propose de créer ;

- **Médiateur** (7,8 millions d'euros) : crédits de fonctionnement du Médiateur de la République. Votre Rapporteur spécial souhaite le rattachement de cette action au programme dédié aux relations avec les citoyens que la Commission des finances propose de créer ;

- **Défense et protection des libertés** (1,5 million d'euros) : crédits de fonctionnement de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, de la Commission consultative du secret de la défense nationale et de la Commission nationale de déontologie de la sécurité. Votre Rapporteur spécial propose, soit le rattachement de cette action au programme dédié aux relations avec les citoyens, soit son rattachement à l'action *Coordination de la sécurité et de la défense*, compte tenu de la connexité des « missions » et de la faiblesse des moyens des structures concernées ;

- **Conseil supérieur de l'audiovisuel** (32,5 millions d'euros) : crédits de fonctionnement de cette autorité administrative indépendante. Votre Rapporteur spécial souhaite le rattachement de cette action au programme *Audiovisuel* de la mission *Médias*, qui ne sera de fait pas doté compte tenu du remplacement, dès 2005, des crédits d'exonération de redevance par la prise en charge de dégrèvements *via* un compte d'avances ;

- **Soutien** (81,7 millions d'euros) : crédits de la Direction des services administratifs et financiers et rémunérations des secrétaires généraux aux affaires régionales (SGAR), ces derniers devant plutôt être rattachés au ministère de l'Intérieur car ils sont affectés dans les préfetures.

Par rapport à la première mouture du programme *Direction de l'action du Gouvernement*, il faut noter un progrès certain, avec le passage de treize à dix actions. Mais cela semble encore beaucoup à votre Rapporteur spécial pour caractériser une politique publique cohérente. En suivant ses préconisations, ce nombre serait réduit à cinq actions, ce qui semble plus équilibré, et avec le programme *Fonction publique, réforme de l'État et prospective* (qui perdrait la prospective), et avec le nouveau programme dédié aux relations avec les citoyens que la Commission des finances propose de créer.

#### *b) Les indicateurs proposés*

Au-delà de ces problèmes de nomenclature, **votre Rapporteur spécial s'étonne également du faible nombre d'indicateurs de résultats envisagés** dans le cadre de l'avant projet annuel de performances (PAP).

Deux indicateurs sont proposés pour le seul Service d'information du Gouvernement : pourcentage de personnes interrogées dans le cadre du baromètre SIG déclarant « avoir l'impression de voir, lire ou entendre régulièrement ou de temps en temps des campagnes de publicité faites par les pouvoirs publics » - ce qui semble très subjectif et peu identifiable - et nombre de visites effectuées sur les sites Internet du Premier ministre. Aucune évaluation de l'efficacité de la qualité du service rendu aux usagers n'est cependant prévue. Il n'est également envisagé aucune évaluation de l'efficacité du travail gouvernemental de coordination, par exemple au travers du suivi des réunions interministérielles.

Deux autres indicateurs se rapportent à l'action *Information administrative* : le coût synthétique du renseignement administratif, mesuré par la consultation directe du site [service-public.fr](http://service-public.fr) géré par le Documentation française et par l'interrogation téléphonique des CIRA ; la diffusion commerciale des nouveaux ouvrages édités par la Documentation française. La qualité du service rendu n'est pas non plus évaluée. Surtout, nombre d'institutions rattachées au programme, qu'il s'agisse du Médiateur, du CSA ou des autres instances indépendantes, ne sont dotées d'aucun indicateur de résultats.

Enfin, un dernier indicateur, purement quantitatif, rapporte la part des crédits de l'action *Soutien* au montant total des crédits bénéficiaires de ce soutien, quel que soit le programme concerné. Cet indicateur, corrélé à l'évolution des crédits budgétaires, ne permet en rien d'évaluer l'efficacité de la gestion administrative, s'agissant notamment du personnel suivi.

### 3.- Les expérimentations menées en 2005

Une expérimentation budgétaire est mise en œuvre en 2005 avec la création d'un nouveau chapitre 39-01, regroupant les crédits de la future action *Soutien* du programme *Coordination du travail gouvernemental*. D'un montant de 43,6 millions d'euros, il englobe les crédits des personnels rattachés à la Direction des services administratifs et financiers, ainsi que les crédits de fonctionnement gérés par cette direction pour le compte des services soutenus.

Cette expérimentation a pour objectif de mesurer l'écart entre la prévision de masse salariale (sur la base des effectifs réels connus au 30 juin 2004 et en intégrant un GVT forfaitaire de 1,8 %) et la réalisation en fin d'année budgétaire. Des outils de suivi de paye des agents concernés devront être mis en place à cet effet. D'autre part, deux articles de crédits sur ce chapitre, non dotés en loi de finances initiale, permettront de regrouper en gestion les dépenses de personnel d'une part, les autres dépenses de fonctionnement d'autre part, afin d'expérimenter l'application du principe de fongibilité asymétrique des crédits.

## II.- PRESENTATION DES MOYENS BUDGETAIRES

### A.- L'EXECUTION BUDGETAIRE

L'analyse porte sur l'ensemble des crédits des Services généraux.

#### 1.- L'évolution des crédits en 2003

L'année budgétaire 2003 a été marquée par les événements explicités ci-après et récapitulés dans le tableau suivant :

#### COMPTE RENDU DE L'EXECUTION BUDGETAIRE 2003

(en millions d'euros)

	Titre III	Titre IV	Titre V	Total
Reports de crédits de 2002 sur 2003	50,9	0,6	98,6	150,1
<b>Loi de finances initiale pour 2003</b>	<b>574,1</b>	<b>554,5</b>	<b>16,0</b>	<b>1.144,6</b>
Transferts de crédits	- 46,9	0,0	1,9	- 44,9
Répartitions de crédits globaux	- 8,2	0,0	- 20,6	- 28,8
Loi de finances rectificative 2003	- 2,2	29,4	- 13,3	13,9
Annulations de crédits	- 7,8	- 18,2	- 13,6	- 39,7
Fonds de concours	0,8	0,0	0,9	1,7
<b>Dotation nette</b>	<b>560,7</b>	<b>566,3</b>	<b>69,9</b>	<b>1.196,9</b>
Engagements	531,0	551,0	38,0	1.119,0
<b>Taux de consommation (en %)</b>	<b>94,7 %</b>	<b>97,3 %</b>	<b>54,4 %</b>	<b>93,5 %</b>

Source : Direction des services administratifs et financiers.

Des **transferts de crédits** concernant les chapitres de rémunérations, d'indemnités et de charges sociales correspondent au transfert, en gestion, d'emplois mis à la disposition des Services généraux du Premier ministre par divers départements ministériels, ainsi que de prélèvements sur la réserve des administrateurs civils vers différents ministères. Doivent être aussi relevés les transferts, traditionnels, vers le budget des charges communes au titre de la participation aux charges de pensions.

Des **répartitions de crédits globaux** ont été faites vers divers ministères pour l'action sociale interministérielle, le financement de projets informatiques, des actions en matière de réforme de l'État, ainsi que pour des opérations d'investissement liées à l'accès des locaux des cités administratives aux personnes handicapées.

Des **virements de crédits** sont intervenus sur les chapitres de personnel, pour ajuster les crédits ouverts aux dépenses réelles, et pour des actions d'information.

Le produit des **fonds de concours** est venu abonder les moyens de fonctionnement des services, au titre des recettes provenant de la rémunération des services rendus par les centres interministériels de renseignements administratifs, du remboursement à l'État des dépenses de production des bases de données juridiques par le titulaire de la concession de diffusion et de la contribution de l'Union européenne au financement d'actions dans le domaine de l'industrie et des marchés du secteur audiovisuel.

Des ouvertures de crédits ont été inscrites en **loi de finances rectificative** pour 2003, pour le versement de subventions aux fondations agissant pour le développement de la citoyenneté, afin de faire face aux conséquences financières du renoncement à l'organisation de l'exposition internationale de 2004, pour ajuster la dotation budgétaire au niveau des dépenses d'indemnisation des victimes des législations antisémites pendant l'occupation (pour 29 millions d'euros), ainsi que pour le rattachement du produit résultant de diverses opérations immobilières.

En février 2003, le ministre délégué au Budget et à la réforme budgétaire a notifié au Secrétaire général du Gouvernement une mesure de **régulation budgétaire** qui avait pour objet de mettre en réserve, jusqu'à la fin du premier trimestre, un montant de 47,8 millions d'euros en crédits de paiement et de 31,8 millions d'euros en autorisations de programme sur le budget des services généraux du Premier ministre. En juillet 2003, un montant de 22 millions d'euros de crédits de paiement a été dégelé. En revanche, deux **annulations de crédits** sont intervenues : pour 23,8 millions d'euros en crédits de paiement et 2,9 millions d'euros en autorisations de programme le 15 mars 2003, et pour un montant de 15,9 millions d'euros en crédits de paiement en octobre 2003.

## 2.- L'évolution des crédits en 2004

L'année budgétaire 2004 a, jusqu'à présent, été marquée par d'importantes mesures de régulation budgétaire.

Ainsi, le 20 avril 2004, le secrétaire d'État au Budget et à la réforme budgétaire a notifié au Secrétaire général du Gouvernement la mise en place d'une réserve de crédits, dite de précaution, sur les dotations 2004, pour un montant de 28,7 millions d'euros. Les crédits de l'exercice 2003, reportés sur l'exercice 2004 par arrêtés des 8 mars et 18 mai 2004, ont également été « gelés » à hauteur de 62,5 millions d'euros, dont l'intégralité des crédits (31,9 millions d'euros) du titre V, dont le taux de consommation n'a été que de 54 % en 2003.

A la fin du mois d'août, compte tenu des besoins des services, les crédits gelés au titre de la loi de finances initiale et des reports, pour une faible partie, ont l'objet d'une mesure de dégel de 5 millions d'euros. Un décret du 9 septembre 2004 a annulé 28,9 millions d'euros, dont 7,8 millions d'euros de dépenses en capital.

## COMPTE RENDU DE L'EXECUTION BUDGETAIRE 2004

(situation au 31 août 2004 ; en millions d'euros)

	Titre III	Titre IV	Titre V	Total
Reports de crédits de 2003 sur 2004	29,1	14,3	31,9	75,3
<b>Loi de finances initiale pour 2004</b>	<b>584,0</b>	<b>540,4</b>	<b>32,2</b>	<b>1.156,6</b>
Transferts de crédits	- 45,9		1,9	- 44
Répartitions de crédits globaux	- 3,4		- 5,4	- 8,8
Fonds de concours	0,9		0,2	1,1
<b>Dotation nette</b>	<b>564,8</b>	<b>554,7</b>	<b>60,8</b>	<b>1.180,3</b>
Paiements	352,5	363,2	14,4	730,1
<b>Taux de consommation (en %)</b>	<b>62,4 %</b>	<b>65,5 %</b>	<b>23,7 %</b>	<b>61,9 %</b>

Source : Direction générale de la comptabilité publique.

### 3.- L'évolution des effectifs

Les effectifs budgétaires relevant des Services généraux du Premier ministre doivent s'élever à 1.771 emplois au 31 décembre 2004, dont 400 contractuels. Compte tenu des créations et suppressions d'emplois, il est prévu un effectif budgétaire en augmentation de 53 emplois pour 2005, soit 1.824.

En équivalents temps plein travaillés, y compris les vacataires et les collaborations diverses financées sur crédits, on dénombre en fait, au 31 juillet 2004, 2.178 emplois financés à partir du budget des Services généraux du Premier ministre.

Une décomposition budgétaire, sommaire et partielle, permet de répartir ainsi les effectifs 2004 : 90 emplois budgétaires au Secrétariat général du Gouvernement, 57 emplois au Service d'information du Gouvernement, 97 emplois à la Direction du développement des médias, 126 emplois à la Direction générale de l'administration et de la fonction publique, 358 emplois à la Direction des services administratifs et financiers, 64 emplois dans les différents services interministériels à la réforme de l'État, 227 emplois budgétaires à la Direction de la Documentation française (non compris les emplois financés à partir du compte de commerce), 51 emplois relevant des secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR), 38 agents employés dans les centres interministériels de renseignements administratifs (non compris la centaine d'agents mis à disposition par d'autres ministères), 9 agents mis à la disposition de la Commission d'accès aux documents administratifs, 3 agents affectés au Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics et 281 emplois dans les autorités administratives indépendantes.

Au 31 juillet 2004, 159 fonctionnaires relevant des services du Premier ministre sont en position de détachement : 92 dans d'autres administrations de l'État, 7 dans des établissements publics, 28 dans des autorités administratives indépendantes, 16 dans des collectivités territoriales, 10 dans des organismes internationaux et 6 en scolarité dans une école d'application de la fonction publique. 15 fonctionnaires sont également mis à disposition d'autres ministères, de la Présidence de la République, de la présidence de l'Assemblée nationale ou d'autorités administratives indépendantes.

En sens inverse, 274 fonctionnaires sont détachés dans les services du Premier ministre, 332 fonctionnaires mis à disposition à titre gracieux par d'autres administrations et 58 agents mis à disposition contre remboursement dans le cadre de conventions signées avec des établissements ou entreprises publics (notamment La Poste et France Télécom).

Votre Rapporteur spécial souhaite que soit mise en œuvre, d'ici l'année prochaine, une importante rationalisation des situations statutaires des effectifs budgétaires relevant des Services généraux du Premier ministre. Il estime notamment indispensable de réduire le nombre d'agents mis à disposition, par les services du Premier ministre ou à leur profit, car ces emplois impacteront le plafond d'autorisation d'emplois prévu par l'article 7 de la LOLF pour leur « ministère » d'origine seulement. Pour que l'autorisation parlementaire corresponde à la réalité de la situation des effectifs, il serait souhaitable que chaque « ministère », y compris le premier d'entre eux, rémunère directement les agents mettant en œuvre la politique qu'il définit. La coordination du travail gouvernemental, en dépit de ses spécificités et du poids des traditions, ne doit pas échapper à cette règle, permettant seule de garantir le principe de sincérité budgétaire en la matière.

## B.- LES CREDITS DEMANDES POUR L'ADMINISTRATION GENERALE EN 2005

### ÉVOLUTION DES CREDITS DE L'AGREGAT ADMINISTRATION GENERALE

(en millions d'euros)

	Budget voté 2004	Projet de budget 2005	Évolution (en %)
Titre III	225,1	249,6	10,9
Titre IV	75,9	108,3	42,7
<b>Total dépenses ordinaires</b>	<b>301,0</b>	<b>357,9</b>	<b>18,9</b>
Titre V	27,2	26,7	- 1,8
<b>Total crédits de paiement</b>	<b>328,3</b>	<b>384,7</b>	<b>17,2</b>
<b>Autorisations de programme</b>	<b>24,4</b>	<b>23,3</b>	<b>- 4,5</b>

#### 1.- Les dépenses de fonctionnement

**Les dépenses ordinaires** de l'agrégat Administration générale augmentent de 19 %, soit 56,9 millions d'euros.

Cette augmentation s'explique principalement par une mesure d'abondement des **crédits d'indemnisation des victimes des législations antisémites en vigueur pendant l'occupation et des actes de barbarie durant la deuxième guerre mondiale** (+ 32,6 millions d'euros), en application des dispositions du décret n° 2004-751 du 27 juillet 2004 instituant une aide financière en reconnaissance des souffrances endurées par les orphelins dont les parents ont été victimes d'actes de barbarie durant la deuxième guerre mondiale. Le paiement des rentes viagères et des indemnités en capital accordées est assuré par l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre, qui reçoit à cet effet des crédits du budget des Services généraux du Premier ministre.

Par ailleurs, dans le cadre de la mise en œuvre du programme ADministration ÉLEctronique 2004/2007, des transferts de crédits et d'emplois en provenance de divers ministères sont réalisés au bénéfice de l'**Agence pour le développement de l'administration électronique**, à hauteur de 13,8 millions d'euros de crédits de fonctionnement et de 51 emplois (33 régularisations sur 2004 et 18 nouveau pour 2005, pour un montant total de 3,2 millions d'euros).

On notera également que la création du **Conseil d'analyse de la société**, par le décret n° 2004-666 du 8 juillet 2004, nécessite la mise à disposition de 150.000 euros de crédits à ce nouvel organisme.

Enfin, diverses mesures d'abondement de crédits sont prévues au titre du centre d'appels téléphoniques « Allô, service public », désormais accessible sur toute la France par le 39.39 (3,4 millions d'euros), du développement de la citoyenneté (0,5 million d'euros), des fonds spéciaux (0,3 million d'euros pour compenser la fiscalisation de l'indemnité de sujétions particulières accordée aux agents du Groupement interministériel de contrôle), des cotisations sociales (2,7 millions d'euros), de la création de la cotisation au régime additionnel de retraite de la fonction publique (0,3 million d'euros), du régime indemnitaire (1,7 million d'euros), de l'évolution du point d'indice de la fonction publique au 1<sup>er</sup> janvier 2004 ainsi que de la situation indiciaire réelle des personnels (1 million d'euros), de la création de 12 emplois pour régulariser des mises à disposition d'agents de Télédiffusion de France (0,4 million d'euros) et de la création de l'emploi de délégué interministériel au développement durable (0,1 million d'euros).

En sens inverse, des mesures d'économie et de réduction d'emplois sont prises en compte, au titre du **non remplacement de la moitié des départs à la retraite** (ce qui correspond à la suppression de 12 emplois, soit – 0,3 million d'euros) et de la diminution de crédits de fonctionnement des services, à hauteur de 0,5 million d'euros.

Votre Rapporteur spécial s'inquiète cependant de la situation de l'**Institut français des relations internationales (IFRI)**, qui « émerge » sur le titre IV du budget des Services généraux du Premier ministre. Ce centre indépendant de recherche et de débat sur les questions internationales dépend du soutien financier de l'État, à hauteur de 40 % de ses ressources en 2003. Les subventions du ministère de la défense ont été supprimées en 2003, et celles en provenance des services du Premier ministre ont fait l'objet d'annulations importantes cette année-là. En conséquence, le résultat de l'institut a été déficitaire de 59.000 euros en 2003, et devrait l'être de 120.000 euros en 2004.

La subvention budgétaire pour 2005, soit 1.516.486 euros, est encore en réduction de 8.310 euros par rapport à 2004, ce qui risque de remettre en cause la pérennité de l'Institut, lequel remplit pourtant des missions essentielles au rayonnement de la France. Votre Rapporteur spécial estime donc indispensable que soit engagée rapidement la négociation d'un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens entre l'État et l'IFRI.

## 2.- Les dépenses d'investissement

**Les dépenses en capital** sont stabilisées. Le montant des crédits de paiement pour 2005 s'établit à 26,7 millions d'euros, à comparer à un montant de 27,2 millions d'euros en 2004 mais qui comprenait le Fonds interministériel pour l'accessibilité des immeubles administratifs aux handicapés, transféré en 2005 sur le budget du ministère de l'Emploi, du travail et de la cohésion sociale (pour 1,2 million d'euros).

Les crédits de paiement alloués pour le gros entretien immobilier des services du Premier ministre sont en hausse de 2,5 %, à 5,4 millions d'euros, compte tenu des besoins de rénovation des immeubles occupés. En ce qui concerne l'entretien des cités administratives, l'effort financier de l'État est maintenu au vu des besoins importants de rénovation des bâtiments, avec l'ouverture de crédits de paiement à hauteur de 21,4 millions d'euros en 2005, après 22 millions d'euros en 2003 et 10 millions d'euros en 2002. Les autorisations de programme sont en légère diminution, la priorité étant d'assurer le financement en 2005 des opérations déjà engagées.

## C.- LES AUTORITES ADMINISTRATIVES INDEPENDANTES

### 1.- Les organismes concernés

Le rattachement au Premier ministre des autorités administratives indépendantes se limite à l'inscription de leurs crédits dans le budget de ce dernier. Ces autorités administratives indépendantes sont, par année de création législative, le Médiateur de la République en 1973, le Conseil supérieur de l'audiovisuel en 1989, la Commission nationale des interceptions de sécurité en 1991, la Commission du secret de la défense nationale en 1998 et la Commission nationale de déontologie de la sécurité en 2000.

Le souci de rationalisation des structures administratives rattachées au Premier ministre et des moyens budgétaires correspondants a conduit à ce que les moyens de trois autorités administratives indépendantes, le Conseil de prévention et de lutte contre le dopage, le Défenseur des enfants et la Commission nationale du débat public, soient rattachés budgétairement à compter de 2004 au département ministériel correspondant à leur activité sectorielle.

Deux dispositions législatives ont, dans le sens inverse, pour effet d'accroître le champ des organismes relevant de cet agrégat.

Tout d'abord, l'article 136 de la loi de finances pour 2004 a prévu que les crédits nécessaires au fonctionnement de la Commission de vérification des crédits des fonds spéciaux, créée en 2002, sont inscrits au budget des services généraux du Premier ministre. Il a en outre été précisé, à l'occasion du débat parlementaire et à l'initiative des questeurs de l'Assemblée nationale, que le président de la Commission, notre collègue René Galy-Dejean, est lui-même ordonnateur des



dépenses de la Commission, à la place du directeur des services administratifs et financiers, et sans contrôle des dépenses engagées, ce qui confère bien la qualité d'autorité administrative indépendante à la Commission.

Ensuite, en application de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 6 août 2004 relative à la bioéthique, les crédits du Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé, autre autorité indépendante, sont désormais inscrits, à partir de 2005, au budget des Services généraux du Premier ministre.

## 2.- Les crédits demandés pour 2005

L'agrégat budgétaire qui regroupe les moyens dédiés aux autorités administratives indépendantes voit ses crédits diminuer de 1,4 %.

Les crédits du **Médiateur de la République (7,75 millions d'euros)** diminuent de 2,4 % (- 0,19 million d'euros). Cette légère diminution résulte à la fois d'efforts de gestion (suppression de certaines prestations préexistantes) et de la non reconduction, à ce stade de la discussion parlementaire, de la dotation inscrite pour 2004 à titre non renouvelable par le Parlement. La médiation emploie 89 agents permanents, soit 23 contractuels, 60 mis à disposition et 6 détachements (dont 4 agents en provenance du Secrétariat général du Gouvernement). Il faut se féliciter de ce que le projet de budget pour 2005 prévoit la création d'un emploi budgétaire pour le Médiateur de la République, qui ne soit plus contractuel, ce qui correspond à un légitime souci de transparence pour la personnalité incarnant une institution au service des citoyens.

Les crédits du **Conseil supérieur de l'audiovisuel (32 millions d'euros)** diminuent de 2,38 % (- 0,73 million d'euros), en raison essentiellement d'un ajustement des crédits nécessaires aux travaux de planification de mise en place de la télévision numérique terrestre. Les effectifs budgétaires affectés au Conseil demeurent stables à 270 emplois (y compris le président et les 8 conseillers), correspondant à des crédits de personnel (rémunérations, indemnités et allocations diverses, cotisations et prestations sociales) de 13,7 millions d'euros en 2005.

Le budget de la **Commission nationale de déontologie de la sécurité (541.602 euros)** progresse de 2,2 % (+ 11.744 euros), de même que celui de la **Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (375.689 euros)**, qui augmente de 2,3 % (+ 10.752 euros), au titre de collaborations diverses. Chacune de ces autorités dispose respectivement de 3 et 6 emplois budgétaires.

Les crédits de la **Commission consultative du secret de la défense nationale (182.798 euros)** sont stables, tout comme ceux de la **Commission de vérification des crédits des fonds spéciaux (30.000 euros)**, lesquelles autorités bénéficient chacune d'un agent mis à disposition.

Enfin, l'agrégat comprend, à partir de 2005, les crédits destinés au **Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé**, qui s'élèvent à **305.000 euros**.

### 3.- L'activité du Médiateur de la République

M. Jean-Paul Delevoye a été nommé Médiateur de la République par décret du 5 avril 2004 pour une période de six ans. A l'occasion de sa nomination, celui-ci a rappelé que son rôle comprend « *le traitement, notamment en équité, des litiges entre citoyens et services publics, le pouvoir de proposer des réformes et une attention vigilante à la question des droits de l'Homme* ». Il a aussi évoqué le devoir d'« *impertinence* » et d'interpellation de la médiation face aux désordres récurrents et aux éventuels abus. C'est pourquoi il entend mettre l'accent sur des sujets majeurs de société (la protection de l'enfance et le travail social de proximité par exemple) ou des problèmes fréquemment rencontrés par les citoyens dans leurs relations avec les services publics dans le cadre de son pouvoir de proposition de réformes.

L'activité de la médiation au cours de l'année 2003 a fait l'objet du rapport annuel au Président de la République et au Parlement, publié en février 2004. Ce rapport a été présenté à l'Assemblée nationale, en séance publique, le 4 mars 2004. Il précise que le Médiateur a reçu 55.635 demandes et réclamations au cours de l'année 2003. L'activité d'ensemble a donc cru de 16,8 % par rapport à l'année précédente, qui avait donné lieu au fléchissement des réclamations observé traditionnellement au cours des années comportant d'importantes échéances électorales.

#### *a) La médiation individuelle et les propositions de réforme*

S'agissant des réclamations individuelles traitées par les services centraux du Médiateur, il faut se féliciter de l'augmentation de 11,5 % du nombre des dossiers clôturés (qui s'est établi à 5.665) et la diminution, par voie de conséquence, du nombre de dossiers restant en cours d'instruction, dont le nombre s'élevait à 1.072 à la fin de l'année 2003, soit une amélioration significative par rapport aux années précédentes. L'instruction des dossiers a abouti, dans 32 % des cas, à l'envoi au réclamant de conseils et d'informations et, dans 25 % des cas traités, à une médiation proprement dite. Dans cette dernière hypothèse, le taux de succès a été de 81 %.

La répartition par domaine des dossiers traités et clos est restée assez stable. Le secteur social a ainsi traité 23 % des dossiers, le secteur fiscal et le secteur consacré aux agents publics et aux pensions ont, chacun, traité 19 % des dossiers, le secteur Justice en a traité 17 % et le secteur Affaires générales - auquel sont confiés les dossiers qui ne peuvent faire l'objet d'une instruction par les autres secteurs - a traité 22 % des dossiers.

Il convient toutefois de relever la part trop importante des réclamations jugées non recevables, qui constitue 51 % des dossiers soumis aux services centraux. Les motifs d'irrecevabilité tiennent, pour l'essentiel, à des raisons de forme (41 % du total), l'instruction de ces dossiers étant dès lors suspendue jusqu'à ce qu'ils soient complétés (saisine d'un parlementaire, trace d'un refus de l'administration mise en cause...). Un certain nombre d'affaires (représentant 10 % du total des demandes) s'avèrent hors du champ de compétences du Médiateur de la République, s'agissant de litiges d'ordre privé, de liens contractuels entre fournisseur et prestataire ou de cas opposant des agents publics en activité à leur administration.

Votre Rapporteur spécial soutient la démarche du Médiateur de la République, qui estime que la saisine par un parlementaire ne doit plus constituer aujourd'hui un préalable obligatoire, requis pour qu'une réclamation d'un citoyen soit traitée par la médiation. Il s'agirait d'un progrès de la démocratie directe, qui mettrait enfin la France à l'unisson de la plupart des autres démocraties. Pour anticiper sur cette nécessaire évolution, le nouveau Médiateur de la République envisage ainsi de créer rapidement une cellule spécialisée dans le traitement des dossiers urgents au sein du secteur chargé d'examiner la recevabilité des requêtes. Cette démarche s'appuie sur la possibilité d'auto saisine du Médiateur pour proposer des réformes, introduite par la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

84 nouvelles demandes de réformes ont été adressées au Médiateur de la République en 2003. Celles-ci lui sont adressées par les délégués, par les secteurs d'instruction des services centraux, par des parlementaires mais aussi, de façon croissante, directement par des personnes physiques ou morales, comme elles en ont la possibilité depuis la loi du 12 avril 2000 précitée. 98 réponses définitives, faisant suite à l'instruction de ces demandes, ont été données, et 20 nouvelles propositions de réformes ont été émises en 2003.

Le Médiateur de la République dispose d'un outil efficace pour suivre les réformes qu'il propose, en ayant la possibilité de demander leur inscription à l'ordre du jour d'un comité interministériel de suivi des propositions de réforme du Médiateur. Les deux réunions de ce comité qui ont eu lieu en 2003 ont favorisé le dialogue avec les ministères concernés. De ce fait, toujours au cours de l'année 2003, 24 propositions de réforme ont été closes, le Médiateur de la République ayant obtenu satisfaction (partiellement ou en totalité) sur 21 d'entre elles, ce qui témoigne de la portée réelle de son pouvoir d'incitation aux réformes.

*b) La consécration du rôle des délégués du Médiateur*

Les 289 délégués<sup>(1)</sup> du Médiateur de la République, qui constituent, depuis leur mise en place à titre expérimental en 1978 et leur généralisation en 1986, l'échelon de proximité de la médiation, ont vu leur rôle consacré par la loi du 12 avril 2000 précitée, et leur statut de bénévoles indemnisés défini par l'ordonnance n° 2004-281 du 25 mars 2004 relative à des mesures de simplification en matière fiscale.

Les délégués sont nommés par le Médiateur de la République pour une durée d'un an, renouvelable. Ils s'engagent à consacrer au moins deux demi-journées par semaine à leur mission d'accueil du public et de traitement des dossiers. Ils perçoivent une indemnité représentative de frais d'un montant mensuel de 350 euros. Des coordonnateurs départementaux, au nombre de 22, ont été mis en place dans les départements où l'effectif des délégués le justifie, pour leur apporter leur appui. 160 délégués ont bénéficié d'actions de formation en 2003. Un programme d'investissement informatique a été engagé en 2003, et doit se poursuivre jusqu'en 2005, pour raccorder l'ensemble des délégués à un portail Intranet dédié à la communication interne de la médiation et leur permettant d'élargir considérablement l'accès aux ressources documentaires dont ils ont besoin.

S'agissant de l'activité des délégués, qui peuvent être saisis directement, l'année 2003 a été caractérisée par une forte progression : le nombre des affaires reçues et traitées s'est élevé à 50.600, soit 17,6 % de plus qu'en 2002. Il s'agit, pour 58 %, d'activités d'information et d'orientation et, pour 42 %, de traitement de réclamations impliquant des services publics locaux. Lorsque les conditions légales de compétence et de recevabilité sont réunies, le taux de réussite des médiations tentées par les délégués est proche de 76 %. Le délai moyen de traitement des réclamations est de 59 jours.

---

(1) Au 1<sup>er</sup> août 2004, 278 Délégations sont effectivement pourvues et 11 momentanément vacantes.

## CHAPITRE II : LE CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

Par la représentation des principales activités économiques et sociales, le Conseil économique et social favorise la collaboration des différentes catégories professionnelles entre elles et assure leur participation à la définition de la politique économique et sociale du Gouvernement. Consulté par ce dernier sur les sujets à caractère économique et social, le Conseil est aussi obligatoirement saisi des projets de plan ou lois de programme.

De manière à lever toute ambiguïté, votre Rapporteur spécial rappelle d'emblée qu'il est très attaché à cette institution, qui permet d'associer les forces vives de la Nation à l'élaboration de la politique gouvernementale. Elle contribue en effet utilement, par ses avis et études, à éclairer la Représentation nationale pour les débats sociaux et économiques. Pour autant, elle se doit de respecter le cadre budgétaire défini par le Parlement au travers de la LOLF.

### I.- PRESENTATION GENERALE

#### A.- LE ROLE ET L'ACTIVITE DE L'INSTITUTION

Le rôle du Conseil économique et social et son mode de fonctionnement sont fixés par le titre XI de la Constitution et l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social, modifiée par diverses ordonnances et lois organiques ultérieures.

La participation du Conseil économique et social, sous la forme consultative, à l'élaboration de la loi et, par conséquent, les relations entre le Conseil et les assemblées parlementaires sont fixées, d'une part, par les articles 69 et 70 de la Constitution et, d'autre part, par les articles 2 et 5 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 précitée. La Constitution prévoit ainsi, au premier alinéa de l'article 69, que « *le Conseil économique et social, saisi par le Gouvernement, donne son avis sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret ainsi que sur les propositions de loi qui lui sont soumis.* » L'article 70 instaure une obligation de consultation du Conseil qui s'applique à « *tout plan ou tout projet de loi de programme à caractère économique et social* ».

S'agissant des conditions dans lesquelles le Conseil économique et social peut être entendu dans l'une ou l'autre des assemblées parlementaires, le deuxième alinéa de l'article 69 de la Constitution indique « *qu'un membre du Conseil économique et social peut être désigné par celui-ci pour exposer devant les assemblées parlementaires l'avis du Conseil sur les projets ou propositions qui lui ont été soumis.* » Pour l'application de ce dispositif, lorsque le Conseil économique et social a rendu un avis sur un projet de loi dont il a été saisi par le Premier ministre, son Président informe les présidents des deux assemblées que le rapporteur se tient à leur disposition.

En 2003, le Conseil économique et social a ainsi été saisi à deux reprises par le Premier ministre sur un projet de loi, ce qui a donné lieu à des auditions en séance publique dans les deux assemblées : sur les projets de loi d'orientation et de programme pour l'outre mer, et d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. Le Conseil ayant été saisi, le 8 juillet 2004, sur l'avant-projet de loi de programmation relatif à la cohésion sociale, votre Rapporteur spécial estime souhaitable que cette saisine donne lieu à une audition, en séance publique, d'un membre du Conseil, lorsque ce projet de loi sera inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, fin novembre 2004.

#### ACTIVITE DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

Année	Nombre d'avis adoptés	Nombre d'études	Total	dont saisines gouvernementales	Nombre de personnes entendues en audition	Nombre d'interventions ministérielles
2002	17	3	20	4 avis	212	10
2003	25	2	27	9 avis	235	14
jusqu'au 31/08/2004	19	4	23	3 avis	123	10

Les relations entre le Conseil et les commissions permanentes des assemblées parlementaires sont plus informelles. Dans le cas des saisines gouvernementales, le Président du Conseil économique et social transmet systématiquement, pour information, l'avis aux présidents de commissions concernées, suggérant, à cette occasion l'audition des rapporteurs du Conseil. Ces auditions peuvent aussi avoir lieu à partir d'un avis « non législatif » du Conseil. La Commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale a ainsi procédé à l'audition, le 4 février 2004, des rapporteurs sur deux avis : *Pour la prise en charge collective, quel que soit leur âge, des personnes en situation de handicap* et *Organisation du travail et santé des salariés*.

La mandature 1999–2004 du Conseil économique et social s'est achevée au 31 août 2004. La désignation des conseillers pour la nouvelle mandature 2004–2009 s'est effectuée début septembre. M. Jacques Dermagne a été réélu Président du Conseil le 21 septembre 2004. Le programme pluriannuel de travail du Conseil n'a pas encore été arrêté.

#### B.- L'ORGANISATION INTERNE DU CONSEIL

Le Conseil économique et social est composé de 303 membres. Les 231 conseillers, désignés pour cinq ans, sont répartis en dix-huit groupes de représentation, à base essentiellement professionnelle (agriculture, artisanat, associations, coopération, mutualité, professions libérales, organisations

syndicales représentatives, mouvement familial, entreprises publiques et privées, Français établis hors de France, outre-mer et personnalités qualifiées). Les 72 membres de section, nommés par le Gouvernement pour deux ans, jouent un rôle d'expert auprès des sections qui les accueillent.

Les neuf sections du Conseil, dont la liste est fixée par décret, concernent les affaires sociales, le travail, l'aménagement du territoire, le cadre de vie, les finances, les relations extérieures, les activités productives, l'agriculture et les problèmes économiques généraux. Elles comprennent chacune entre 27 et 29 conseillers et au maximum 8 membres de section. Ont également été créées, sur le modèle des assemblées parlementaires, une délégation pour l'Union européenne et une délégation aux droits des femmes.

Le personnel administratif du Conseil économique et social comprend 149 fonctionnaires, auxquels s'ajoute 22 agents non titulaires, presque tous à temps incomplet et affectés au service des séances (sténotypistes, personnel du compte rendu analytique). Les effectifs de catégorie A comprennent un emploi de Secrétaire général, deux emplois de chefs de service et un emploi de sous-directeur, les 31 autres personnels de catégorie A se répartissant à part égale entre administrateurs et attachés du Conseil économique et social. 18 secrétaires administratifs relèvent de la catégorie B. Enfin, les agents techniques de catégorie C sont au nombre de 96. 21 fonctionnaires sont détachés auprès du Conseil (dont son Secrétaire général et ses chefs de service), 9 mis à disposition auprès de lui. Par ailleurs, un attaché du Conseil est mis à disposition du Comité économique et social européen et un autre bénéficie d'une décharge syndicale.

## C.- LA MISE EN ŒUVRE DE LA NOUVELLE NOMENCLATURE BUDGETAIRE DANS LE CADRE DE LA LOLF

### 1.- Une mission mono programme

Arguant du fait qu'il est mentionné dans la Constitution, le Conseil économique et social a proposé, pour appliquer la LOLF, de faire figurer ses crédits dans une dotation particulière au sein de la mission *Pouvoirs publics*. Cette solution, combattue par votre Rapporteur spécial dans son rapport de l'an dernier au motif que le Conseil est auprès des pouvoirs publics une assemblée consultative mais qu'il ne dispose d'aucun des attributs juridiques d'un pouvoir public constitutionnel, n'a pas été retenue par le Gouvernement. Ce dernier a donc proposé de faire du Conseil économique et social une mission mono programme, dont le responsable sera le Président dudit Conseil, qui en est déjà l'ordonnateur des crédits.

La mission d'information de la Commission des finances sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances a considéré que cette proposition est totalement contraire à l'article 7 de la loi organique, qui définit la mission comme une unité permettant d'identifier une politique publique,

composée de plusieurs programmes. Le recours à une mission mono programme a également pour effet de soustraire les crédits du Conseil économique et social au droit d'amendement ouvert au Parlement par l'article 47 de la loi organique, à savoir proposer des redéploiements de crédits entre programmes.

Pour la Commission des finances, la présentation du Conseil économique et social sous la forme d'une mission ne se justifie pas car le Conseil participe de la mission d'analyse et de prospective de l'État. La création d'un programme spécifique, rattaché à la mission *Direction de l'action du Gouvernement*, suffirait à garantir son autonomie et à le différencier des autorités administratives indépendantes ou du Plan (qui ne sont identifiés que par des actions).

Pour autant, dans le cadre de la maquette présentée le 16 juin 2004, la mission *Conseil économique et social* a été maintenue, le Gouvernement estimant que la représentation des principales organisations de la société civile et leur participation à la politique économique et sociale du Gouvernement constituaient en soi une mission.

Même en se ralliant, à contrecœur, à cette position, la Commission des finances doit cependant rappeler qu'**une mission ne saurait comporter un seul programme, encore moins une seule action**. Le Conseil économique et social ne peut pas de lui-même s'exonérer de présenter ses crédits conformément à la nomenclature budgétaire qui s'applique à tous les budgets hors dotations. Si elle était maintenue, cette mission devra donc être découpée en deux ou trois programmes au moins, quels que soient les montants financiers en jeu (par exemple : représentation des activités économiques et sociales ; fonctionnement de l'institution ; politique de communication).

## 2.- Les indicateurs d'activité

L'avant-projet annuel de performances (PAP) du Conseil économique et social ne permet aucunement de mesurer les résultats de l'institution. Ne sont en effet présentés que des indicateurs d'activité, liés à la politique de communication et de représentation du Conseil : diffusion par Internet par les JO des avis du Conseil, nombre d'articles parus dans la presse et nombre de délégations étrangères reçues.

Ces indicateurs se contentent de mesurer le reflet de l'institution en tant que telle, sans qu'elle se préoccupe de son seul rôle constitutionnel, qui est de conseiller le Gouvernement et d'informer le Parlement. C'est pourquoi il importe de mettre en place des indicateurs sur les relations entre le Conseil et le Gouvernement d'une part, le Conseil et le Parlement d'autre part.

Il serait souhaitable à cet égard de discuter au Parlement du programme de travail pluriannuel du Conseil économique et social, qui pourrait être joint en complément du projet annuel de performances et actualisé chaque année. Une coopération fructueuse entre institutions pourrait ainsi se nouer, le Conseil pouvant répondre aux demandes d'études et d'avis du Parlement.



Pour parler par euphémisme, l'avant-projet de PAP ne peut donc pas être considéré comme respectueux des droits du Parlement, ni en mesure de rendre compte d'une bonne utilisation des deniers publics.

## II.- PRESENTATION DES MOYENS BUDGETAIRES

Le budget du Conseil économique et social regroupe les indemnités des membres du Conseil et le financement de leur caisse de retraites (62,1 % des crédits), les dépenses de personnel (26,2 % des crédits), les moyens de fonctionnement courant (dépenses de matériel, soit 8,8 % des crédits) ainsi que les crédits d'investissement liés aux bâtiments (travaux d'entretien et de rénovation du Palais d'Iéna, soit 2,9 % des crédits).

L'article 23 de l'ordonnance du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social prévoit que les crédits du Conseil forment une section spéciale du budget du Premier ministre. Le Conseil est ainsi, de manière constante depuis 1959, budgétairement rattaché au Premier ministre.

### A.- L'EXECUTION BUDGETAIRE

#### 1.- En 2003

Aucun mouvement de crédit n'est intervenu en 2003.

L'exécution des dépenses ordinaires du budget 2003 s'est soldée par une consommation de crédits inférieure de 16.551 euros aux crédits budgétaires.

Pour les dépenses en capital, les crédits de paiement non consommés en clôture d'exercice 2003 s'élèvent à 350.000 euros pour les reports et à 30.039 euros pour les reports en caisse. Ce retard exceptionnel dans l'exécution des travaux de rénovation du palais d'Iéna est comblé en 2004.

### EXECUTION BUDGETAIRE 2003

(en euros)

Chapitres	Crédits ouverts	Crédits consommés	Reliquats
Chapitre 31-01 – Indemnités des membres du Conseil et des sections	19.976.807	19.976.493	314
Chapitre 31-11 – Dépenses de personnel	8.226.926	8.210.767	16.159
Chapitre 34-01 – Dépenses de matériel	2.986.002	2.985.924	78
<b>Total titre III</b>	<b>31.189.735</b>	<b>31.173.184</b>	<b>16.551</b>
<i>Chapitre 57-01 – Équipement administratif</i>			
Crédits de paiement 2003	1.000.000		
Reports 2003 sur 2004	- 350.000		
Reports en caisse 2002 sur 2003	93.299		
<b>Crédits titre V disponibles en 2003</b>	<b>743.299</b>	<b>713.260</b>	<b>30.039</b>

Source : Conseil économique et social.

## 2.- En 2004

Aucun mouvement de crédits n'est intervenu durant le premier semestre 2004. Un gel de crédits de 1,16 million d'euros affecte cependant l'exercice 2004.

La consommation des crédits, arrêtée au 30 juin des années 2003 et 2004 s'établit comme suit, par rapport aux dotations budgétaires allouées au Conseil économique et social à ces mêmes dates :

### TAUX DE CONSOMMATION DES CREDITS AU 30 JUIN

(en %)

CHAPITRES	2004	2003
Chapitre 31-01 - Indemnités des membres	46,98	44,87
Chapitre 31-11 - Dépenses de personnel	48,46	49,36
Chapitre 34-01 - Dépenses de matériel	44,97	41,96
Chapitre 57-01 - Équipement administratif	25,24	1,39

Source : Conseil économique et social.

Pour les chapitres 31-01 et 31-11, qui concernent des rémunérations, les taux de consommation varient relativement peu d'une année sur l'autre et, en tout état de cause, l'exécution de ces chapitres d'ici la clôture de l'exercice budgétaire ne devrait pas soulever de problème majeur.

Pour le chapitre 34-01, l'augmentation du taux de consommation des crédits s'explique par les dépenses générales de fonctionnement, dont le rythme de consommation des crédits est plus régulier.

Pour ce qui concerne le chapitre d'investissement, l'amélioration du taux de consommation des crédits de l'exercice au 30 juin 2004 est dû à un rattrapage dans l'exécution des travaux de rénovation du palais d'Iéna.

## B.- LES CREDITS DEMANDES POUR 2005

Le projet de budget du Conseil économique et social pour 2005 s'élève à **32,93 millions d'euros, en augmentation de 0,15 million d'euros (+ 0,46 %)** par rapport à la loi de finances pour 2004.

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

(en millions d'euros)

Chapitres	Budget voté 2002	Budget voté 2003	Budget voté 2004	Projet de budget 2005	2005/2004 (en %)
31-01 - Indemnités des membres	19,89	19,97	20,41	20,50	+ 0,4
31-11 – Dépenses de personnel	8,08	8,22	8,40	8,55	+ 1,8
34-01 – Dépenses de matériel	2,94	2,98	3,03	2,93	- 3,3
<b>Total titre III</b>	<b>30,92</b>	<b>31,18</b>	<b>31,83</b>	<b>31,98</b>	<b>+ 0,5</b>
57-01 – Équipement administratif	0,87	1	0,95	0,95	0
<b>Total général</b>	<b>31,79</b>	<b>32,18</b>	<b>32,78</b>	<b>32,93</b>	<b>+ 0,5</b>

## 1.- Les dépenses de fonctionnement

Les crédits demandés pour 2005 au titre des dépenses ordinaires sont en augmentation par rapport à l'exercice précédent de 149.688 euros. Cette augmentation intègre la revalorisation de la valeur du point Fonction publique pour 136.012 euros, laquelle s'applique tant aux indemnités des membres du Conseil économique et social qu'au traitement de ses agents.

Il faut rappeler que les crédits destinés aux membres du Conseil servent également à financer leur Caisse des pensions, au travers d'une subvention (d'un montant de 3,33 millions d'euros en 2003) destinée à couvrir une partie du coût total, estimé à 10,2 millions d'euros en 2005. Ce coût augmente de 12,1 % par rapport à 2004 compte tenu du renouvellement des membres du Conseil au 1<sup>er</sup> septembre 2004, lequel se traduit par le versement de 108 nouvelles pensions, d'un montant mensuel moyen de 1.086 euros. Par ailleurs, la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites doit s'appliquer à la Caisse, qui a décidé d'ici 2008 le passage de 55 ans à 60 ans pour percevoir une pension normale.

Pour ce qui concerne les mesures relatives au personnel en 2005, un ajustement de crédits indemnitaires et de rémunération, ainsi que des remboursements de frais et de charges de personnel, est prévu pour 179.676 euros supplémentaires.

Les autres mesures concernent la poursuite de la modernisation du système informatique (dont le total des crédits atteint 400.000 euros, comme en 2004). Ces crédits permettront le maintien et le renouvellement de l'existant (239.792 euros) et le financement de mesures nouvelles pour 160.208 euros, principalement d'acquisition de nouveaux logiciels ou de nouvelles versions, ainsi que l'augmentation du parc de micro-ordinateurs du Conseil.

Par ailleurs, un abattement de 0,2 % sur l'ensemble des crédits a été appliqué, soit 66.000 euros.

## 2.- Les dépenses d'investissement

En termes de dépenses d'investissement, une dotation de 950.000 euros en autorisations de programme et crédits de paiement a été prévue (comme en 2004), afin de poursuivre le programme pluriannuel de rénovation du bâtiment classé monument historique qu'est le Palais d'Iéna. Ces travaux continueront en 2006.



## CHAPITRE III : LE COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN

A quoi sert le Plan ? Que fait-il actuellement ?

Votre Rapporteur spécial sera bien en peine de répondre à ces questions et de justifier devant la Représentation nationale de l'utilité des 18,5 millions d'euros consacrés au budget du Commissariat général du Plan en 2005, après 24,7 millions d'euros en 2004. Il ne reviendra pas sur les développements qu'il a consacrés dans son rapport de l'an dernier à l'avenir de l'institution. Il se contentera d'observer qu'aucune suite n'a encore été donnée aux travaux de la mission d'évaluation et de contrôle de la Commission des finances sur les organismes publics d'évaluation et de prospective économiques et sociales, qui préconisait en mai 2003 la création d'une instance indépendante d'évaluation des politiques publiques. A l'heure où le Plan ne fait plus d'évaluation, sur quels fondements, analyses ou états des lieux peuvent bien se baser ses travaux de « prospective sur l'État stratège » ?

Si M. Alain Etchegoyen, nouveau Commissaire au Plan nommé par le Premier ministre le 16 avril 2003, cherche à redynamiser une administration endormie et laissée en jachère, sans commandes gouvernementales, il ne semble guère trouver d'écho auprès des « décideurs politiques » à l'attention desquels les travaux du Plan sont destinés. Le Premier ministre lui a demandé, par lettre du 21 novembre 2003, de mener des réflexions prospectives sur quatre domaines prioritaires : emploi, métiers et formation ; intégration sociale ; recherche, innovation, croissance et développement ; santé publique et application du principe de précaution. Les premiers travaux entrepris, qui ont fait l'objet d'un document « *Regards prospectifs sur l'État stratège* » en juin 2004 et du rapport d'activité du Commissariat en septembre, s'apparentent plus à des synthèses de travaux universitaires qu'à des pistes d'action utiles pour les parlementaires et les ministres. Le peu de retombées médiatiques de ces travaux n'est pas anodin.

L'avenir du Plan demeure donc plus qu'incertain. Il est grand temps que le Premier ministre décide de la recomposition de l'ensemble du dispositif français d'évaluation et de prospective. Il ne semble pas, hélas, que l'opportunité offerte par la construction de la nouvelle nomenclature budgétaire n'ait été saisie.

### I.- PRESENTATION GENERALE

#### A.- LE ROLE ET L'ACTIVITE DU PLAN

Administration de mission placée sous l'autorité du Premier ministre, le Commissariat général du Plan assure, en liaison avec l'ensemble des départements ministériels concernés et en concertation avec les partenaires économiques et sociaux, l'étude de toutes les questions nécessitant une vue d'ensemble sur

l'évolution à moyen et long termes de l'économie et de la société françaises. Son champ de réflexion a plus particulièrement été recentré, depuis l'année 2003, sur la « prospective de l'État stratège », au détriment de l'évaluation des politiques publiques.

### 1.- La réorganisation interne du Commissariat général du Plan

Le Commissariat général du Plan a été créé le 3 janvier 1946. Il fut, dès l'origine, directement rattaché au chef du Gouvernement, ce qui aura été presque toujours le cas, sauf dans les périodes où un ministre ou un secrétaire d'État aura le Plan dans ses attributions. Pendant près de quarante années, la prévision et la concertation ont constitué l'identité essentielle du Plan. Cette identité forte a été ébranlée en 1993, avec la fin de « l'ardente obligation » de la planification à la française. Depuis cette date, le Commissariat général du Plan a vécu essentiellement sur trois activités : la réponse aux commandes du Premier ministre, par exemple le rapport Charpin sur les retraites, l'évaluation des politiques publiques et diverses études et recherches en fonction de l'attente de telle ou telle administration.

Depuis le printemps 2003, la mission du Plan porte désormais sur la « prospective de l'État stratège ». Il a abandonné son rôle traditionnel d'analyse macro-économique pour des études plus « politiques », centrées sur le rôle de l'État dans tous les domaines, y compris régaliens ou sociaux, à l'horizon de dix ou quinze ans. Pour cela, le Plan doit continuer de travailler en collaboration avec les divers organismes qui font œuvre de prospective dans l'administration française et assurer la concertation avec les représentants des organisations professionnelles, syndicales et patronales.

Dans le cadre de la nouvelle orientation des missions du Commissariat, une organisation spécifique a été mise en place : une trentaine de groupes de projet (dénommés, de manière un rien pompeuse, *ARIANE*, *ASTYPALEA*, *CADUCEE*, *COSMOS*, *KAZAN*, *ORFEO*, *PIETA*, *SARASSWATI*, *TELEMAUQUE* ou *THESEE*) ont été créés pour explorer des pistes porteuses d'avenir concernant l'État stratège. Ces groupes de projet font l'objet d'une évaluation tous les trois mois par un comité d'évaluation composé de neuf personnalités, issues de milieux divers, et présidé par le Commissaire au Plan. L'évaluation porte sur la pertinence des travaux, leur avancement, leur intérêt, leur originalité et leur qualité. Elle peut conduire à la suppression d'un groupe de projet.

Chaque chef de projet est responsable de son groupe, entouré d'une équipe composée d'experts, d'acteurs économiques et sociaux choisis *intuitu personae*, et de fonctionnaires spécialisés. Ils n'ont pas pour objectif de remettre un rapport à une date donnée, mais de développer leur capacité à répondre aux questions que se posent les décideurs politiques et administratifs sur les orientations de l'« État stratège », sous forme de notes d'aide à la décision. Par ailleurs, trois groupes de projet transversaux sont chargés de veiller à la prise en compte des dimensions prospective (*ALEPH*), locale (*RACINES*) et européenne (*EUROPE*) par chaque

groupe de projet. Enfin, quatre coordinateurs doivent être nommés pour assurer la synthèse des travaux portant sur les quatre thèmes prioritaires retenus par le Premier ministre (un poste n'est toujours pas pourvu).

Les services du Plan, qui emploient 140 personnes dont 73 contractuels, ont désormais un rôle de soutien à ces différents groupes de projet. Il s'agit du service des affaires sociales, du service de l'évaluation et de la modernisation de l'État, du service économique, financier et international et du service des entreprises et du développement des activités économiques, constitué au cours de l'été 2003 à partir du regroupement des anciens service du développement technologique et industriel, service de l'énergie, de l'environnement et des activités tertiaires et service des études et de la recherche.

## 2.- L'abandon des fonctions d'évaluation

En matière d'évaluation des politiques publiques, le Commissariat général du Plan a été chargé, en 1998, d'assurer le secrétariat du Conseil national de l'évaluation (CNE) et de contribuer au développement de l'évaluation dans l'administration. Le CNE a été installé le 16 février 1999. Entre 1999 et 2002, sa présidence a été assurée par M. Yves Cousquer. Le renouvellement du Conseil n'étant pas intervenu au terme du mandat de trois ans, le Commissariat général du Plan n'a pas pu instruire de nouveaux projets. Le CNE est donc aujourd'hui complètement inactif. Les 4 emplois de contractuels qui lui étaient dédiés sont supprimés par le projet de budget pour 2005.

Une circulaire du Premier ministre du 25 août 2000 a par ailleurs confié au Plan l'animation du dispositif d'évaluation des contrats de plan État-régions. Au niveau régional, le programme d'évaluation au titre de la quatrième génération de contrats de plan État-régions 2000-2006 n'a été véritablement engagé qu'en 2001, pour atteindre une allure de croisière en 2002 et 2003, où 18 évaluations ont été financées, puis 11 en 2004. Le travail en cours, en liaison avec la DATAR, concernant l'évaluation du volet territorial des contrats de plan, a été conduit à son terme, mais le Plan n'a pas pris d'initiative nouvelle dans ce sens. Il n'a pas non plus organisé de nouvelle session de formation. Il a seulement poursuivi la gestion des crédits de l'État, en les déléguant aux préfets de région concernés, ainsi que sa mission d'assistance technique aux régions qui le demandaient.

Dès sa prise de fonctions, le nouveau Commissaire au Plan a en effet proposé au Premier ministre que le Commissariat général du Plan se recentre désormais sur la « prospective de l'État stratège » et renonce au rôle qui était jusque-là le sien en matière d'évaluation des politiques publiques. En septembre 2003, le Commissariat général du Plan a donc mené à leur terme les évaluations décidées antérieurement. Il n'en a pas commencé de nouvelles depuis.

Votre Rapporteur spécial se demande donc pourquoi il est toujours prévu des crédits d'évaluation à hauteur de 1,1 million d'euros dans le budget 2005, pour une action qui n'est plus assurée, ce qui est d'ailleurs très regrettable, notamment

quand on constate le faible taux de réalisation des contrats de plan État-régions <sup>(1)</sup>. Il a ainsi été répondu à votre Rapporteur spécial, en ce qui concerne le bilan financier des contrats de plan, que la question avait tout simplement été transmise pour instruction à la DATAR...

## B.- LES ORGANISMES RATTACHES ET SUBVENTIONNES

Le Plan a toujours été entouré de plusieurs organismes qui lui sont associés ou rattachés : le Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII), le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC), l'Institut de recherche économique et sociale (IRES), le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC), l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) et le Centre d'études prospectives d'économie mathématique appliquées à la planification (CEPREMAP). Le projet de budget pour 2005 fait sortir ces trois derniers organismes de l'orbite du Plan ; ils ne sont donc plus présentés ici.

### 1.- Le CEPII

Le **Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII)**, organisme public créé en 1978 et placé auprès du Commissariat général du Plan, a pour mission de rassembler des informations, d'élaborer des études prospectives sur l'économie mondiale, les échanges internationaux et les économies étrangères et de rendre ses travaux accessibles au public. Les principaux thèmes d'études et de recherche du Centre sont l'analyse et les projections macro-économiques, les questions monétaires et financières, le commerce international et la mise en place de bases de données sur les pays en transition et émergents.

Pour remplir ses missions, il a à sa disposition un effectif de 46 personnes, dont 33 contractuels. Les moyens de fonctionnement, à hauteur de 1 million d'euros, en 2004 comme en 2005, sont complétés par 9.900 euros de crédits d'études. Des ressources propres et des fonds de concours viendront compléter ces moyens en cours d'année.

L'indépendance du CEPII est garantie par un conseil, présidé par M. Christian Stoffaës et composé de responsables des administrations et de personnalités issues des entreprises, des organisations syndicales et des universités, qui se prononce sur les orientations stratégiques de ses travaux. Parallèlement, un comité scientifique valide les travaux en s'intéressant aux méthodes, aux supports de publication des résultats et aux collaborations avec d'autres instituts.

---

(1) Voir le rapport (n° 1889) sur l'exécution des contrats de plan État-régions, fait au nom de la Commission des finances par notre collègue Augustin Bonrepaux, qui ne s'est aucunement appuyé sur les travaux du Plan, inexistant en matière d'évaluation sur une période récente.



Ses recherches sont rapidement disponibles sous forme de documents de travail. Elles sont régulièrement discutées à l'occasion de réunions et de colloques internationaux. Ses expertises sont largement diffusées dans la presse et donnent lieu à des réunions ciblées sur des thèmes d'actualité. Ses publications, *La Lettre du CEP II* (mensuelle) et *L'Économie mondiale* (annuelle), autorisent en effet un large accès à ses travaux. La revue *Économie Internationale* (trimestrielle), ouverte aux chercheurs extérieurs, rassemble les travaux les plus récents dans ce domaine. *The CEP II Newsletter*, dont la diffusion est devenue électronique en 2004, est adressée deux fois par an aux correspondants étrangers du Centre pour les tenir informés des travaux et activités du CEP II. Sa banque de données CHELEM met à la disposition du public un outil performant d'analyse du commerce international, des paiements internationaux ainsi que des séries de données sur la croissance des populations, des PIB et des taux de change.

Il faut également mentionner l'existence du Club du CEP II, qui regroupe une quarantaine d'entreprises représentatives des milieux économiques français (entreprises multinationales et PME), d'établissements financiers et d'organismes publics ou parapublics. Le Club est un lieu privilégié d'échanges entre les experts et les dirigeants d'entreprises sur les grands thèmes de l'actualité économique internationale. Il s'agit également d'un moyen pour le CEP II de diffuser les résultats de ses travaux auprès des différents milieux sociaux professionnels.

## 2.- Le CERC

Le **Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC)**, deuxième organisme associé au Plan, 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 lui appartient aussi de dresser un état des lieux des inégalités sociales et des mécanismes redistributifs et d'attirer l'attention du Gouvernement ainsi que de l'opinion publique sur les évolutions souhaitables. Il a été créé par un décret du 7 avril 2000, pour prendre la succession du Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts (CSERC) qui avait lui-même été substitué au Centre d'étude des revenus et des coûts (CERC) par la loi quinquennale du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle.

Le Conseil est composé d'un président (M. Jacques Delors), de six membres choisis en raison de leurs compétences et de leur expérience dans les domaines d'étude du Conseil (nommés par décret du Premier ministre du 29 juillet 2004) et de deux membres de droit : le directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) et le directeur de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) au ministère de la Santé et de la protection sociale. Il est assisté par un rapporteur général, six rapporteurs, deux documentalistes et deux secrétaires, soit un effectif budgétaire de 11 contractuels. Ses moyens de fonctionnement, à hauteur de 251.122 euros, en 2004 comme en 2005, sont complétés par 134.695 euros de crédits d'études.

Le Conseil établit un rapport de synthèse périodique, portant sur les évolutions dans le domaine de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (le dernier date de 2002, le prochain devrait paraître avant l'été 2006), ainsi que des rapports particuliers relatifs à des thèmes entrant dans son domaine de compétence. Les derniers rapports particuliers, réalisés à l'initiative du Conseil, portent sur les enfants pauvres en France en 2004 et sur l'éducation et la redistribution en 2003. Des rapports peuvent aussi être réalisés à la demande du Premier ministre (lequel a ainsi demandé au Conseil, par lettre du 29 juillet 2004, d'établir, d'ici le 1<sup>er</sup> novembre 2005, une analyse des dispositifs d'aide au retour à l'emploi) ou du Conseil économique et social, qui peut adresser des propositions d'études au Premier ministre afin que celui-ci en saisisse le CERC.

Les rapports du Conseil sont transmis au Premier ministre ainsi qu'aux présidents de l'Assemblée nationale, du Sénat et du Conseil économique et social, puis rendus publics.

### 3.- L'IRES

A partir de l'année 2005, l'**Institut de recherches économiques et sociales (IRES)** restera le seul organisme subventionné par le Commissariat général du Plan.

Cette association, créée en 1982, est chargée de répondre aux besoins exprimés par les organisations syndicales représentatives dans le domaine de la recherche économique et sociale. L'Institut dispose d'un centre de recherche et de documentation, lequel se consacre à la réalisation d'un programme de recherches à moyen terme approuvé par le conseil d'administration. Les résultats des recherches sont publiés dans *La Revue de l'IRES* (trois numéros par an), la *Chronique internationale de l'IRES* (bimestrielle) et *La Lettre de l'IRES* (trimestrielle), le site Internet devant encore être remis en état de fonctionner après rénovation. L'IRES soutient par ailleurs l'effort de recherche propre à chaque centrale syndicale ; pour cela, après accord du conseil d'administration, il finance des programmes réalisés par des équipes choisies par chacune des organisations.

La subvention accordée à l'Institut à partir du budget du Plan pour 2005 sera de 3,1 millions d'euros, soit le même montant qu'en 2004 compte non tenu de la dotation de 240.000 euros inscrite au budget 2004 à titre non renouvelable en provenance de la réserve parlementaire. A partir de cette subvention sont embauchés 20 salariés, en plus des 13 fonctionnaires mis à disposition de l'Institut, lequel dispose ainsi au total en 2004 d'un effectif de 33 personnes, dont 22 chercheurs et 3 documentalistes. Il utilise également 1.900 euros pour rémunérer (hors remboursements de frais) des collaborateurs occasionnels extérieurs.

L'Institut doit élaborer un nouveau programme scientifique à moyen terme, pour couvrir la période 2005-2009. Est notamment envisagée une étude sur le croisement des problématiques de l'emploi et de la protection sociale.

## C.- LA NOUVELLE NOMENCLATURE BUDGETAIRE DANS LE CADRE DE LA LOLF

Dans le cadre de la nouvelle nomenclature budgétaire, l'action *Prospective* regroupe, au sein du programme *Fonction publique, réforme de l'État et prospective* de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*, les crédits et emplois budgétaires du Commissariat Général du Plan, du Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII) et du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC). Cette action correspondra à un budget opérationnel de programme (BOP).

Votre Rapporteur spécial est triplement étonné de cette nouvelle présentation budgétaire, qui ne correspond pas aux souhaits exprimés par la Commission des finances.

Tout d'abord, l'action *Prospective* est rattachée au programme concernant la fonction publique et la réforme de l'État, alors qu'elle participe plus de la stratégie et donc de la coordination du travail gouvernemental, qui fait l'objet d'un autre programme au sein de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*. Il semble naturel, aux yeux de votre Rapporteur spécial, que le Plan, administration de mission, soit, comme le veut la tradition, toujours directement rattaché au Premier ministre pour l'éclairer. Son champ d'investigation ne saurait se limiter à la réforme de l'État, mais doit viser toutes les problématiques sociétales.

Ensuite, l'ensemble des moyens de prospective sont éclatés entre deux programmes, alors qu'ils sont et doivent être, là aussi, traditionnellement liés : le Plan relève du programme *Fonction publique, réforme de l'État et prospective* alors que le Conseil d'analyse économique et le Conseil d'orientation des retraites figurent au sein de l'action *Coordination sectorielle* du programme *Coordination du travail gouvernemental*. Il s'agit d'une raison supplémentaire pour « rapatrier » le Plan au sein du programme *Coordination du travail gouvernemental*, d'autant plus que deux autres organismes de prospective en matière internationale, l'IFRI et l'IRIS sont justement intégrés au sein de l'action *Coordination de la sécurité et de la défense* du programme *Coordination du travail gouvernemental*.

Enfin, il n'est pas normal qu'aucun indicateur de résultats spécifique à l'action *Prospective* ne soit prévu. Cela revient à dire que le Plan n'est tenu à aucun objectif, et donc que le Parlement doit voter ses crédits à l'aveugle, sans pouvoir suivre de manière continue l'efficacité avec laquelle ils sont utilisés. Même si un indicateur d'efficience semble difficile à construire pour une démarche prospective qui ne débouche pas immédiatement sur du concret, mesurable et identifiable, des indicateurs d'activité pourraient à tout le moins être identifiés.

## II.- PRESENTATION DES MOYENS BUDGETAIRES

### A.- L'EXECUTION BUDGETAIRE

#### 1.- En 2003

L'année budgétaire 2003 a vu les reports de crédits de 2002 sur 2003, représentant 4,1 millions d'euros, immédiatement mis en réserve. Un dégel partiel de ces crédits, à hauteur de 2 millions d'euros, est intervenu le 30 juin 2003. Des annulations de crédits ont eu lieu en mars et en octobre 2003, pour un montant total de 2,4 millions d'euros. La loi de finances rectificative pour 2003 a également annulé 1 million d'euros. Les dépenses d'intervention et d'investissement ont été les plus concernées par l'ensemble de ces mesures de régulation budgétaire.

Ainsi que le détaille le tableau ci-dessous, le taux de consommation des crédits du Plan s'établit à 93,9 % en 2003, soit une amélioration sensible par rapport à 2002 où il n'était que de 77,5 %.

#### EXECUTION BUDGETAIRE 2003

(en millions d'euros)

Chapitres	Crédits votés	Crédits disponibles	Crédits consommés	Taux de consommation (en %)
Dépenses de personnel	10,47	10,53	10,15	96,3
Dépenses de fonctionnement	5,12	6,56	5,47	83,3
<b>Total titre III</b>	<b>15,59</b>	<b>17,09</b>	<b>15,61</b>	<b>91,3</b>
Subventions titre IV	9,01	8,51	8,44	99,1
<b>Total dépenses ordinaires</b>	<b>24,59</b>	<b>25,61</b>	<b>24,05</b>	<b>93,9</b>
Dépenses en capital titre VI	0,78	0,69	0,65	94,5
<b>Total des crédits de paiement</b>	<b>25,38</b>	<b>26,29</b>	<b>24,70</b>	<b>93,9</b>

Source : Commissariat général du Plan.

#### 2.- En 2004

Des reports de crédits 2003, concernant principalement les moyens de fonctionnement des services, sont intervenus pour un montant total de 1,1 million d'euros, dont 0,8 million d'euros ont été immédiatement mis en réserve. Par ailleurs, un gel de 2,2 millions d'euros de crédits votés pour 2004 est intervenu le 23 avril, concernant principalement les subventions versées aux organismes rattachés au Commissariat général du Plan.

**EXECUTION BUDGETAIRE AU 30 JUIN 2004**

(en millions d'euros)

Chapitres	Crédits votés	Crédits disponibles	Crédits consommés	Taux de consommation (en %)
Dépenses de personnel	10,47	10,39	5,18	49,9
Dépenses de fonctionnement	4,40	4,01	2,08	51,9
<b>Total titre III</b>	<b>14,87</b>	<b>14,40</b>	<b>7,26</b>	<b>50,4</b>
Subventions titre IV	9,03	7,59	4,71	62,0
<b>Total dépenses ordinaires</b>	<b>23,91</b>	<b>21,99</b>	<b>11,97</b>	<b>54,4</b>
Dépenses en capital titre VI	0,78	0,73	0,11	15,6
<b>Total des crédits de paiement</b>	<b>24,69</b>	<b>22,72</b>	<b>12,08</b>	<b>93,9</b>

Source : Commissariat général du Plan.

**B.- LES CREDITS DEMANDES POUR 2005**

Le projet de budget du Commissariat général du Plan et des organismes rattachés pour 2005 s'élève à **18,48 millions d'euros, en diminution de 6,21 millions d'euros (- 25,16 %)** par rapport à la loi de finances pour 2004. A champ constant (sans tenir compte des multiples transferts), les mesures nouvelles se limitent à - 0,04 million d'euros (- 0,2 %).

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PLAN**

(en millions d'euros)

Titres	Budget voté 2002	Budget voté 2003	Budget voté 2004	Projet de budget 2005	2005/2004 (en %)
Total titre III	16,82	15,59	14,87	14,61	- 1,7
Total titre IV	9,21	9,01	9,03	3,21	- 64,5
Total titre VI	0,65	0,78	0,78	0,65	- 16,7
<b>Total général</b>	<b>26,68</b>	<b>25,37</b>	<b>24,68</b>	<b>18,48</b>	<b>- 25,1</b>

Source : Commissariat général du Plan.

**1.- Les dépenses de fonctionnement**

Les principales mesures nouvelles pour 2005 sur le titre III sont :

- une mesure acquise au titre de la revalorisation de la valeur du point fonction publique, pour 33.221 euros ;

- la suppression des 4 emplois de contractuels qui étaient affectés au Conseil national de l'évaluation (- 140.000 euros) et la réduction des moyens de fonctionnement du Commissariat (- 411.675 euros) ;

- dans le cadre de l'expérimentation de la mise en œuvre de la LOLF, la globalisation des dépenses de personnel (rémunérations principales, indemnités, cotisations de sécurité sociale, prestations sociales et action sociale) sur un seul chapitre nouveau (37-30), ce chapitre se décomposant en deux articles afin de distinguer les crédits hors recherche des crédits recherche ;

- des mouvements de transfert : le transfert des crédits de prestations familiales destinés aux CAF sur le budget des charges communes (- 22.352 euros) et le transfert de 2 emplois au profit de l'Agence pour le développement de l'administration électronique, organisme dépendant des Services généraux du Premier ministre (- 62.000 euros).

## 2.- Les dépenses d'intervention

Sur le titre IV, on observe :

- la non reconduction de la réserve parlementaire (- 585.000 euros),
- la réduction des services votés (- 30.000 euros)

- et, surtout, **trois mouvements de transfert de crédits de subventions vers d'autres sections budgétaires, réduisant les crédits du Plan de 5,2 millions d'euros**. Le CREDOC est ainsi transféré au ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie, le CEPREMAP au ministère délégué à la Recherche et l'OFCE au ministère de l'Éducation nationale, sur la section enseignement supérieur. De ce fait, à partir de 2005, seul l'IRES sera subventionné par le Commissariat général du Plan (avec une reconduction de ses crédits).

Ces transferts correspondent à une des interrogations de la mission d'évaluation et de contrôle de la Commission des finances sur les organismes publics d'évaluation et de prospective économiques et sociales. Celle-ci se demandait en effet, en mai 2003, si ces organismes avaient toujours vocation à demeurer rattachés au Plan. Les liens entre les premiers et le second semblaient en effet s'être distendus et d'autres rattachements devaient être envisagés dans le cadre de la refonte de la nomenclature budgétaire.

Votre Rapporteur spécial se montrera cependant très attentif à ce que ce nouveau positionnement ne remette pas en cause les financements accordés à ces organismes, dont les travaux sont de grande qualité, comme la Commission des finances a pu s'en rendre compte au travers d'études qu'elle a pu leur confier.

Enfin, sur le titre VI, qui regroupe des crédits du budget civil de recherche et développement destinés à des investissements intellectuels, à savoir le financement de recherches précises en socio-économie, lancées à la suite d'appels d'offres et effectuées par des organismes extérieurs au Plan, on constate une réduction des autorisations de programme de 0,3 million d'euros et des crédits de paiement de 0,1 million d'euros.

## CHAPITRE IV : LE BUDGET ANNEXE DES JOURNAUX OFFICIELS

Au travers des articles 50 et 51 du présent projet de loi de finances, le Gouvernement demande au Parlement d'adopter les crédits du budget annexe des Journaux officiels, à hauteur de 158,7 millions d'euros pour les services votés et de 6,7 millions d'euros en autorisations de programme et – 0,8 million d'euros en crédits de paiement au titre des mesures nouvelles.

Afin d'éclairer la Représentation nationale sur ce budget annexe, votre Rapporteur spécial s'est rendu au siège des Journaux officiels, sis 26, rue Desaix à Paris (15<sup>ème</sup>), le mardi 9 novembre 2004. Il a rencontré une direction responsable, souhaitant tirer profit de la dématérialisation des éditions sans être en mesure de dresser des perspectives pour l'organisation future des JO, une société de production soucieuse de s'adapter aux nouvelles technologies et des salariés prêts à s'engager pour garantir l'excellence de leur institution mais très inquiets pour leur avenir.

Le *Journal officiel* a un statut constitutionnel (articles 11 et 33 de la Constitution) et légal (ordonnance du 20 février 2004 relative aux modalités et effets de la publication des lois et de certains actes administratifs, modifiant notamment l'article 1<sup>er</sup> du code civil). Sa mission de service public, consistant à assurer à tous nos concitoyens un accès égal au droit, doit être garantie au plus haut niveau de qualité qu'exige la norme juridique de référence. La Direction des Journaux officiels et ses salariés doivent être confortés dans cette mission. Un engagement ferme doit donc être donné par le Premier ministre pour garantir l'avenir de cette institution plus que centenaire.

Il n'est pas envisageable que les Journaux officiels subissent demain le même sort que l'Imprimerie nationale aujourd'hui, avec une situation commerciale devenue si déficitaire, faute de débouchés et de repositionnement porteur d'avenir, que l'État doive cautionner des plans sociaux à répétition. Ils doivent donc être adaptés et modernisés, c'est-à-dire préservés, sans prendre le risque, par un attentisme de la tutelle, de laisser dépérir ce service public, traditionnel mais toujours d'excellence.

## I.- PRESENTATION GENERALE

### A.- QUEL AVENIR POUR L'ORGANISATION DUALE DES JOURNAUX OFFICIELS ?

#### 1.- Les missions de service public des Journaux officiels

Les Journaux officiels remplissent deux principales missions de service public : mettre à la disposition de tous les normes juridiques françaises (lois, décrets et conventions collectives) ainsi que leurs sources (débats parlementaires et décisions du Conseil constitutionnel) et publier les annonces légales ou économiques et financières.

Les Journaux officiels réalisent ainsi un travail d'édition, de production et de diffusion de la norme juridique. Le Parlement, le Gouvernement et les cours de justice constituent les sources du droit. Ces différentes institutions sont à l'origine de l'ensemble des données juridiques que forment les débats parlementaires, les textes législatifs et réglementaires, les bulletins ministériels et la jurisprudence. Le rôle des services des Journaux officiels consiste à collecter les données, à en vérifier la conformité en collaboration avec les institutions concernées, et à en assurer la saisie (en l'absence de saisie à la source), le traitement éditorial et informatique et la publication sur des supports papier et informatiques (CD-Rom, Minitel et Internet). En plus du *Journal officiel Lois et décrets* paraissant 6 jours sur 7, y compris les jours fériés, sont ainsi notamment publiés sept éditions concernant les assemblées parlementaires (débats, questions et documents), une pour le Conseil économique et social et certains bulletins ministériels.

Depuis 1993, les Journaux officiels se sont également vu confier la mission d'organiser et de gérer les bases de données juridiques. Ces bases, essentiellement utilisées à l'origine par des professionnels du droit, alimentent aujourd'hui le site Internet [legifrance.gouv.fr](http://legifrance.gouv.fr). Elles constituent, dans le cadre du projet gouvernemental de mise à disposition du citoyen des données juridiques essentielles, la pierre angulaire du service public de l'accès gratuit au droit, disponible depuis septembre 2002.

Les Journaux officiels interviennent enfin dans la publication des annonces légales. Il s'agit des annonces de création, de modification ou d'annulation d'associations ou de fondations d'entreprise, publiées au *Journal officiel Associations et Fondations d'entreprise*, des avis d'appel public à la concurrence, publiés au *Bulletin officiel des annonces des marchés publics* (BOAMP), des annonces des sociétés cotées en bourse ou faisant appel à l'épargne publique, publiées au *Bulletin des annonces légales obligatoires* (BALO), et des informations légales sur les entreprises, publiées au *Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales* (BODACC). En regroupant ces annonces au niveau national et en les publiant sur supports papier et informatique, les Journaux officiels assurent, en toute transparence, la publicité légale de ces informations nécessaires au bon fonctionnement de la vie économique et sociale.



## 2.- L'organisation des modes de production et de diffusion

Le *Journal officiel de la République française* s'est vu attribuer en 1870, à l'avènement de la III<sup>ème</sup> République, le monopole de la publication des lois et des décrets. Il a ainsi remplacé le *Bulletin des lois*, qui en avait la charge officielle depuis 1793 mais n'a été supprimé qu'en 1930, ainsi que le *Moniteur universel*. La loi du 28 décembre 1880 relative au *Journal officiel* a mis fin au système d'adjudication et prescrit son exploitation en régie, rattachée au ministère de l'Intérieur et des cultes. Les Journaux officiels dépendent directement du Chef du Gouvernement depuis une ordonnance du 2 novembre 1944.

La **Direction des Journaux officiels** est chargée de l'édition et de la diffusion des textes législatifs et des principaux textes réglementaires, de leur organisation en banques de données et de l'édition des débats parlementaires et annonces légales sur supports papier et numérique. Elle assure le recueil, la préparation et l'organisation de la publication des textes, puis, en sortie de rotative, les opérations de brochage et d'expédition, avec la responsabilité de la diffusion et de la commercialisation. Elle constitue un des services du Premier ministre. A ce titre, elle est placée sous l'autorité du Secrétaire général du Gouvernement et dirigée par un préfet, actuellement M. Jean-Paul Bolufer, nommé en Conseil des ministres. Organisée en deux sous-directions, elle comprend une dizaine de services et emploie près de 600 personnes.

L'essentiel des travaux de composition, de correction et d'impression de la Direction des Journaux officiels est confié à la **Société anonyme de composition et d'impression des Journaux officiels de la République française (SACI-JO)**. Fondée en 1881 sous la forme d'une coopérative ouvrière d'inspiration fouriériste, cette société est implantée dans les mêmes locaux que la Direction des Journaux officiels à laquelle elle loue ses services. Elle emploie 400 photocompositeurs, correcteurs, photogreveurs et rotativistes. Son capital social est divisé en 400 actions nominatives, chaque salarié sociétaire en détenant une.

Les relations entre l'État et la SACI-JO sont régies depuis 1881 par une convention, révisée régulièrement. La convention du 31 décembre 1945, conclue entre le Premier ministre, représenté par le Secrétaire général du Gouvernement, et la société, a été modifiée pour la dernière fois le 28 mai 1997. Par cette convention, la société s'engage à avoir en tout temps le personnel nécessaire à l'exécution diligente et irréprochable des travaux qui lui sont confiés par l'État, celui-ci mettant à sa disposition les locaux (ateliers et bureaux), les machines, matériels et logiciels et les fournitures d'exploitation et garantissant une production minimum, avec la rémunération y afférente pour la société sous la forme d'un « pourcentage » comprenant une part fixe (destinée à couvrir les frais généraux et à verser une prime spéciale de travail aux sociétaires) et une part variable (permettant de verser des sursalaires aux personnels).

Des clauses très strictes donnent des garanties à l'État contre tout retard ou toute interruption du travail pouvant compromettre la parution ou l'expédition des journaux. Un cautionnement déposé à la Caisse des dépôts et consignations est prévu à cet effet. Des amendes très lourdes sanctionnent également tout retard dans la livraison du travail. La direction supérieure du travail appartient au directeur des Journaux officiels, qui est responsable de la gestion de l'exploitation. A ce titre, il réglemente les horaires de travail, donne les instructions pour l'exécution des travaux et peut prescrire toute mesure intéressant la discipline ou la bonne tenue dans les ateliers.

En ce qui concerne les effectifs de la société, fixés pour l'essentiel par des accords catégoriels signés le 21 décembre 1994 entre la Direction des Journaux officiels et les syndicats représentatifs, une négociation a été engagée par la direction en vue de leur réduction, rendue possible selon elle par les progrès de la dématérialisation (saisie à la source des données et déclin de la diffusion papier au profit d'Internet). Un accord-cadre du 26 mai 2004, signé par le directeur des Journaux officiels et les représentants de toutes les organisations syndicales, a ouvert une période d'un an de renégociation des accords catégoriels fixant les effectifs et gelé les recrutements en remplacement des départs en retraite ou en cessation anticipée d'activité (accord CATS du 11 janvier 2002) pendant la même période, à titre conservatoire. Il a garanti que cette réduction « mécanique » des effectifs sera opérée sans licenciement, c'est-à-dire au rythme des départs naturels et volontaires, soit environ 20 personnes en 2004 et le même nombre en 2005.

Dès avant cette date, un plan de suppression progressive des renforts ponctuels qui avaient dû être accordés à la SACI-JO pour faire face à son plan de charge, au-delà des effectifs figurant à la convention et dans les accords catégoriels, avait pu être arrêté d'un commun accord. Au 26 juin 2004, tous ces emplois temporaires (57 au total, en photocomposition et en correction, à la fin 2003) avaient donc disparu. Les conséquences en termes d'économies budgétaires de ces évolutions ont été intégrées dans le projet de budget annexe pour 2005, qui prévoit une diminution sensible des crédits de rémunération des agents de la SACI-JO (- 6,5 millions d'euros).

Les négociations semblent au point mort. L'État entend profiter pleinement des possibilités offertes par les technologies nouvelles pour réduire significativement les coûts de production des Journaux officiels, et donc les effectifs, alors que des pics d'activité subsistent et qu'il s'est engagé à augmenter le plan de charge de la SACI-JO en réintégrant le plus rapidement possible, dans le respect des contrats en cours, les opérations actuellement sous-traitées (notamment le BALO et le BODACC) et en trouvant de nouveaux travaux. Votre Rapporteur spécial souhaite que l'État s'engage rapidement pour donner des perspectives d'avenir aux personnels des Journaux officiels, en leur confiant des travaux relevant de leur mission de service public. Il peut s'agir des publications des différents ministères et de la Documentation française. Une coopération accrue avec les assemblées parlementaires pourrait aussi être envisagée.

Votre Rapporteur spécial souhaite également attirer l'attention sur la situation financière de la **Caisse de pensions** de la société, créée en 1904 et bénéficiant depuis 1945 de contributions de l'État, qui tient lieu de caisse complémentaire de retraite pour l'ensemble du personnel des Journaux officiels. Le poste des pensions de retraite progresse significativement (+ 29 % au 30 juin 2004 par rapport au 30 juin 2003 ; + 1 million d'euros dans le projet de budget annexe pour 2005), sans compter le coût des départs en cessation anticipée d'activité. Or aucune solution n'est aujourd'hui envisagée par l'État pour garantir à long terme l'équilibre démographique et financier de la caisse. Si un adossement aux régimes complémentaires était mis à l'étude, il faudrait un engagement ferme de l'État pour prendre à sa charge le versement de la soulte correspondante.

Sur toutes ces questions, les Journaux officiels ne savent pas quel avenir leur réserve l'État. Il est grand temps de tracer des perspectives pour le futur, dans le sens de la préservation du service public, afin de mobiliser tous les personnels favorables à la modernisation de leur outil de production.

## B.- L'EVOLUTION DES PUBLICATIONS ET DES MODES DE DIFFUSION

Les Journaux officiels éditent plus de quarante éditions périodiques en version papier. Les informations contenues dans ces éditions papier sont également disponibles sur Minitel depuis 1983 et sur Internet depuis 1997. Les bulletins ministériels, également produits par les Journaux officiels sous une forme numérique, sont disponibles sur les sites Internet des différents ministères. Les Journaux officiels éditent aussi les codes et des ouvrages regroupant les textes législatifs en vigueur dans de nombreux domaines, de la copropriété à la sécurité incendie. Toutes les conventions collectives nationales figurent au catalogue des ouvrages des Journaux officiels, ainsi que les rapports de la Cour des comptes, du Conseil économique et social et du Conseil supérieur de la magistrature.

### 1.- Les évolutions concernant le *Lois et décrets* et les débats parlementaires

Deux des publications « phares » des Journaux officiels, le *Lois et décrets* et les débats parlementaires, ont subi des transformations profondes en 2004, en ce qui concerne respectivement leur mode de diffusion et de production.

#### a) *Le Lois et décrets authentifié sur Internet*

Le *Journal officiel Lois et décrets* est désormais mis à la disposition du public sous forme électronique, de manière permanente et gratuite.

La diffusion du Journal officiel électronique authentifié a été mise en œuvre à compter du 2 juin 2004, conformément à l'ordonnance n° 2004-164 du 20 février 2004 relative aux modalités et effets de la publication des lois et de certains actes administratifs <sup>(1)</sup>. Celle-ci prévoit en effet que la publication des lois,

---

(1) *Prise sur le fondement de la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit.*

des ordonnances, des décrets et, lorsqu'une loi ou un décret le prévoit, des autres actes administratifs est assurée, le même jour, dans des conditions de nature à garantir leur authenticité, sur papier et sous forme électronique.

Le décret n° 2004-459 du 28 mai 2004, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, a défini les actes individuels, notamment relatifs à l'état et à la nationalité des personnes, qui, en l'état des techniques disponibles, ne font pas faire l'objet d'une publication sous forme électronique. Il s'agit des décrets portant changement de nom, des décrets d'acquisition, de réintégration, de perte ou de déchéance de la nationalité française, des décrets de naturalisation et des décrets de francisation de nom ou de prénoms, ou d'attribution de prénoms.

En sens inverse, le décret n° 2004-617 du 29 juin 2004 a précisé les catégories d'actes administratifs dont, eu égard à leur nature, à leur portée, et aux personnes auxquelles ils s'appliquent, la publication au Journal officiel sous forme électronique suffit à assurer l'entrée en vigueur. Sont ainsi concernés :

1° Les actes réglementaires, autres que les ordonnances, relatifs à l'organisation administrative de l'État, en particulier les décrets se rapportant à l'organisation des administrations centrales, les actes relatifs à l'organisation des services déconcentrés de l'État, ainsi que ceux portant délégation de signature au sein des services de l'État et de ses établissements publics ;

2° Les actes réglementaires, autres que les ordonnances, relatifs aux fonctionnaires et agents publics, aux magistrats et aux militaires, et notamment toutes les mesures nominatives ;

3° Les actes réglementaires, autres que les ordonnances, relatifs au budget de l'État, notamment les décrets et arrêtés portant répartition, ouverture, annulation, virement ou transfert de crédits, ceux relatifs aux fonds de concours, aux postes comptables du Trésor public et aux régies d'avances, ainsi que les instructions budgétaires et comptables ;

4° Les décisions individuelles prises par le ministre chargé de l'économie dans le domaine de la concurrence ;

5° Les actes réglementaires des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes dotées de la personnalité morale, autres que ceux qui intéressent l'ensemble des citoyens.

La Direction des Journaux officiels a dû adapter ses structures de production existantes et réaliser les développements informatiques nécessaires à la publication de deux éditions simultanées mais au contenu dissocié, avec trois modalités de publication des textes : soit à la fois dans l'édition papier et électronique, soit dans l'édition papier seule (état des personnes), soit dans l'édition électronique seule (nominations, régulation budgétaire,...).

Par ailleurs, ont été mis en place à la même date les logiciels permettant la signature électronique des textes afin d'en assurer leur authenticité.

Toutes ces actions ont été réalisées en quelques semaines dans le cadre d'un système de production existant dont la conception date d'une quinzaine d'années, grâce à la mobilisation de l'ensemble des équipes informatiques, éditoriales, commerciales et ateliers pré-presse qui ont permis d'aboutir, dans un délai très court, à l'objectif fixé.

Des améliorations concernant plus particulièrement certains points d'ergonomie de consultation doivent cependant être rapidement apportées, notamment en ce qui concerne la possibilité de télécharger les certificats et les éditions demandées, qui se révèle très laborieuse à la consultation. Il serait également souhaitable de pouvoir accéder aux différents textes par un sommaire simplifié par rubriques et ministères sur la version électronique, comme cela existe de manière simplifiée sur la première page de l'édition papier. De même, votre Rapporteur spécial considère que la différence de contenu entre les différents supports est loin d'être un gage de lisibilité et de faciliter l'accès au droit.

Le nombre de connexions au Journal officiel électronique authentifié s'est établi, au mois de juillet 2004, à 15.000 en moyenne, soit plus du double de visites que celles constatées sur le précédent site des Journaux officiels.

Dans la mesure où les deux publications (électronique et papier) n'ont plus le même contenu et que le Journal officiel électronique détient aussi valeur légale, il est fort probable que la diffusion du J.O. papier subisse une accélération de sa décroissance qui est actuellement de l'ordre de 10 % par an, le tirage actuel du *Lois et décrets* étant de 33.500 exemplaires. Cependant, les chiffres mesurant cette incidence ne seront connus qu'après les mois de décembre 2004 et janvier 2005, période pendant laquelle 80 % des abonnés prennent leur décision de réabonnement ou de désabonnement. Le ministre de la Fonction publique et de la réforme de l'État ayant instamment prié toutes les administrations de préférer la version électronique à la version papier, il y a peu de doutes à avoir sur le sens de l'évolution du nombre d'abonnements institutionnels.

Quant à la diminution en volume du contenu de l'édition papier, estimée à 30 % à court terme mais non encore vérifiée, elle réduira principalement l'activité d'impression. Votre Rapporteur spécial s'étonne cependant de l'augmentation extravagante (+ 26,7 % en 2005 par rapport à 2004, après déjà + 13,4 % en 2004 par rapport à 2003) du coût de l'abonnement à l'édition papier du *Lois et décrets*, compte tenu de sa diminution de taille et du fait qu'on n'y trouve plus, ni les mesures nominatives, ni les mesures de régulation budgétaire. Outre qu'il ne justifie pas l'intégralité de l'augmentation du prix, l'argument de la juste imputation des frais postaux n'est pas recevable, s'agissant d'une mission de service public qui n'a pas vocation à être équilibrée économiquement.

Après cette évolution de son mode de diffusion, le *Lois et décrets* devrait aussi connaître un nouveau mode de fabrication au premier semestre 2005, avec la mise en œuvre du projet SOLON (Système d'Organisation en Ligne des Opérations Normatives), lequel devrait aboutir, comme cela est désormais le cas pour les débats parlementaires, à la suppression de l'essentiel des tâches de saisie et de mise en forme par la SACI-JO, en raison de la réception de fichiers normalisés télétransmis.

*b) La saisie à la source du J.O. des débats parlementaires*

La suppression du dernier tube pneumatique souterrain qui fonctionnait en France, entre les assemblées parlementaires et les Journaux officiels, n'est pas seulement anecdotique : elle traduit une forme de coupure du « cordon ombilical » qui reliait les assemblées aux Journaux officiels.

Traditionnellement en effet, la publication des débats parlementaires reposait sur un cycle bien établi de saisie/correction sur support papier avec des échanges entre les assemblées parlementaires et la Direction des Journaux officiels s'opérant par la voie du tube pneumatique selon le séquençement suivant :

- saisie sur traitement de texte, par les rédacteurs des débats des services du compte rendu intégral de chaque assemblée,
- corrections manuscrites par les réviseurs des assemblées – et éventuellement par les orateurs - sur une sortie imprimante,
- transmission à la Direction des Journaux officiels de cette « copie papier » par le tube pneumatique,
- nouvelle saisie et corrections par les opérateurs de la SACI-JO,
- transmission d'une épreuve aux assemblées par tube pneumatique,
- nouvelles corrections par le service du compte rendu intégral et retour par tube pneumatique de l'épreuve papier corrigée manuellement,
- saisie des dernières corrections par les opérateurs de la SACI-JO,
- mise en page et impression.

Cette procédure lourde, combinée à un fort accroissement du volume des débats en raison notamment du passage à la session unique, a eu pour principale conséquence d'allonger les délais de publication qui ont pu atteindre plus de quinze jours ces dernières années, et d'engendrer des coûts de production particulièrement élevés pour la Direction des Journaux Officiels.

L'exigence légitime des assemblées de réduire les délais de parution et la volonté de la Direction des Journaux officiels de tirer le meilleur parti de la dématérialisation des données en termes de délais et de coûts a amené l'Assemblée nationale, le Sénat et la Direction des Journaux officiels à s'engager dans la voie du traitement des débats sous forme numérisée.

Ainsi, la transmission numérisée des débats de l'Assemblée nationale est effective depuis le 20 janvier 2004, à l'exception des amendements qui ont été dissociés du compte rendu dans un fascicule bleu tiré à part depuis le 6 janvier 2004 – car ils ne sont pas encore numérisés. La numérisation des débats du Sénat (dans leur intégralité) a été mise en œuvre depuis le mois d'avril 2004.

A la saisie initiale déjà réalisée par l'Assemblée nationale et le Sénat sur micro-ordinateur, ont été associées des feuilles de styles selon un descriptif réalisé en commun par les assemblées et la Direction des Journaux officiels et destinées à assurer un traitement des informations le plus automatisé possible dans toute la chaîne de publication.

Ce nouveau mode de production a bien entendu nécessité, durant tout le premier semestre 2004, des mises au point de programmes et de procédures, tant dans les services des assemblées qu'à la direction des Journaux officiels. Le résultat est toutefois, à ce jour, probant : les assemblées transmettent les fichiers des débats en « bon à tirer direct » lors de l'envoi ; les parties saisie/correction réalisées par la Direction des Journaux officiels ont été supprimées, ainsi que la relecture des épreuves par les services des assemblées. La Direction des Journaux officiels procède au traitement des fichiers transmis, assure les ajustements de forme nécessaires et procède à la mise en page et à l'impression.

Déjà, si l'on excepte les cas liés aux mises au point techniques inévitables, une amélioration sensible des délais de publication a été réalisée pour les débats de l'Assemblée nationale. Pour le Sénat, où la nouvelle forme de réalisation du compte rendu est plus récente et plus complexe avec le maintien de l'intégration des amendements dans le corps des débats<sup>(1)</sup>, l'amélioration devrait logiquement être plus significative dès le début de l'année 2005.

L'objectif fixé est de parvenir à des délais de publication pour les deux assemblées inférieurs à la semaine. De nouveaux progrès seront possibles dès que la nouvelle plateforme éditoriale, prévue pour 2006, sera mise en place. La SACI-JO s'est engagée, auprès de la Direction des Journaux Officiels par lettre du 20 septembre 2004, à assurer la sortie du J.O. des débats dans les 72 heures qui suivent l'arrivée des fichiers des assemblées, en effectuant les mises en forme et corrections encore nécessaires directement sur écran et non plus sur papier. Il faut cependant rappeler que les fichiers transmis par les assemblées sont, dès ce moment, soit entre 24 heures et 48 heures après la fin de la séance, directement mis en ligne sur les sites Internet de chaque assemblée, sans aucune intervention des Journaux officiels.

Il est encore trop tôt pour chiffrer complètement les économies ainsi réalisées, mais on constate déjà qu'ont été supprimés, aux Journaux officiels, deux postes de préposés à la manipulation des messages pneumatiques (réception, classement, mise en tube et envoi) et plusieurs postes de correcteurs et de

---

(1) Le nouveau système a d'ailleurs nécessité le recrutement de quatre sténographes et une secrétaire dactylographe par le Sénat en 2004, avec sans doute une pérennisation de trois à quatre emplois.

photocompositeurs au fur et à mesure de leur départ à la retraite. Il semble toutefois extraordinaire que les éléments de comptabilité analytique fournis par la Direction des Journaux officiels à votre Rapporteur spécial prévoient le même « prix » de revient pour les éditions parlementaires en 2005 qu'en 2003, soit 16,5 millions d'euros ! Cela signifierait qu'il n'en résulterait aucun gain de productivité pour les Journaux officiels, alors que l'essentiel des tâches repose désormais sur les seuls services des assemblées parlementaires.

Du côté des assemblées parlementaires justement, le nouveau système se traduit d'abord par la suppression du coût de l'entretien du tube pneumatique qui les reliait à la Direction des Journaux officiels. Selon les informations aimablement transmises à votre Rapporteur spécial par les questeurs de l'Assemblée nationale, il se trouve que ces sections de 8.758 mètres étaient dans un état de dégradation avancée, l'arrêt de l'utilisation du reste du réseau pneumatique reliant les bureaux de poste parisiens étant intervenu le 30 mars 1984. Les 80.000 euros de frais annuels relatifs à cette liaison pneumatique (redevance de maintenance et d'entretien, réparations du tube, fourniture d'air comprimé et de cartouches) étaient pris en charge, pour les deux tiers par l'Assemblée nationale et pour le tiers restant par le Sénat. Les Journaux officiels ne supportaient que les coûts liés à la production d'air comprimé à leur extrémité du tube pneumatique.

Surtout, le mode de travail, et même le métier, des fonctionnaires parlementaires chargés de l'élaboration du compte rendu intégral des débats a été révolutionné. Le système du rédacteur-rouleur, prenant debout au pied de la tribune de l'orateur, en sténographie, les débats dans l'hémicycle par périodes de quatre minutes et dont la copie était ensuite relue par un réviseur, a vécu. Désormais, les prises durent un quart d'heure et le rédacteur, qui est son propre réviseur, saisit directement sur ordinateur un produit fini.

## 2.- Les modes de diffusion numériques

L'action de la Direction des Journaux officiels en matière d'accès en ligne et d'archivage des informations qu'elle publie s'inscrit dans le cadre des orientations définies par programme ADELE, la direction développant aussi l'édition sur CD-Roms.

L'information des citoyens *via* Internet est réalisée au travers de deux canaux : d'une part, le propre site des Journaux officiels, ouvert en juillet 1997, a inauguré depuis juin 2004 le *Journal officiel* électronique authentifié ; d'autre part, la direction intervient en qualité de maître d'œuvre et d'opérateur du programme gouvernemental d'accès gratuit au droit sur Internet (sur le site Légifrance). Votre Rapporteur spécial souhaite cependant que la comptabilité analytique des Journaux officiels soit affinée, car il n'est pas possible de répartir le coût total des services gratuits (estimé à 8,9 millions d'euros) entre les sites J.O. et Légifrance.



a) *Le site Legifrance.gouv.fr*

La mise à disposition gratuite sous forme numérique du droit est l'une des dispositions prises par le Gouvernement pour prendre en compte les observations du Conseil constitutionnel, affirmant le principe de l'accessibilité et de l'intelligibilité de la loi comme objectif de valeur constitutionnelle <sup>(1)</sup>.

Le service public de la diffusion du droit par Internet, dont la responsabilité a été confiée au Secrétaire général du Gouvernement par le décret n° 2002-1064 du 7 août 2002, a pour objet de diffuser gratuitement sur Internet le droit positif et la jurisprudence, ainsi que de faciliter l'accès du public aux données juridiques sous la forme d'un portail du droit.

De nombreux services des Journaux officiels travaillent au quotidien pour que le site [legifrance.gouv.fr](http://legifrance.gouv.fr) constitue le site de référence du droit, par son contenu propre et par les liens que d'autres services d'information juridique doivent opérer dans sa direction. Le contenu disponible sur le site est le suivant :

- la Constitution, les codes, les lois et les actes à caractère réglementaire émanant des autorités de l'État, ainsi que les conventions collectives nationales ayant fait l'objet d'un arrêté d'extension ;

- les actes résultant des engagements internationaux de la France : les traités et accords auxquels la France est partie, les directives et règlements émanant des autorités de l'Union européenne tels qu'ils sont diffusés par ces autorités ;

- la jurisprudence : les décisions et arrêts du Conseil constitutionnel, du Conseil d'État, de la Cour de cassation et du Tribunal des conflits, ceux des arrêts et jugements rendus par la Cour des comptes et autres juridictions administratives, judiciaires et financières qui ont été sélectionnés selon les modalités propres à chaque ordre de juridiction, les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et les décisions de la Commission européenne des droits de l'homme, ainsi que les décisions de la Cour de justice des Communautés européennes et du Tribunal de première instance des Communautés ;

- enfin, un ensemble de publications officielles : l'édition *Lois et décrets* du *Journal officiel de la République française*, les bulletins officiels des ministères et le *Journal officiel des Communautés européennes*.

Le contenu du site s'est enrichi, en 2004, des échéanciers des décrets d'application des lois et ordonnances, dans les « dossiers législatifs ». De même, la base de droit européen *Celex* y est désormais en accès libre et gratuit.

Des accès ont été adaptés aux différents besoins du public, à savoir une recherche simplifiée portant sur des critères « grand public », une recherche

---

(1) Cf. décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999 sur la loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes

experte autorisant des recherches plus complexes pour les professionnels du droit, ou bien un accès thématique qui, outre le lien opéré sur la rubrique « Vos droits » du site [service-public.fr](http://service-public.fr), permet la consultation du fichier de renseignements des Journaux officiels (utilisé par l'équipe du service téléphonique d'information des Journaux officiels).

Votre Rapporteur spécial regrette cependant que la recherche soit rendue plus difficile pour accéder directement aux lois et règlements <sup>(1)</sup> et qu'il faille télécharger un logiciel introuvable sur Internet pour obtenir le texte intégral d'une loi. S'il faut se féliciter de la possibilité d'accéder directement aux articles codifiés modifiés par une loi, la consolidation ainsi réalisée n'est pas toujours irréprochable. Par ailleurs, des problèmes de connexion continuent de se poser régulièrement, ce qui remet en cause le principe de l'accès continu au droit, pourtant indispensable compte tenu de l'abandon progressif du support papier.

Dans la perspective de favoriser la diffusion la plus large possible du droit, trente-cinq licences de rediffusion des données juridiques figurant sur le site sont accordées à des tiers souhaitant les rediffuser dans le cadre de services à valeur ajoutée, après examen de leur projet par le Comité de diffusion du droit sur l'Internet. Celui-ci veille notamment à ce que chaque projet offre des garanties suffisantes au regard de la sécurité juridique. Les licences de rediffusion ne comportent pas de contrepartie financière liée à la propriété intellectuelle ou à la diffusion des données ; le titulaire de la licence supporte seulement le coût de mise à disposition des données. L'enjeu de ce service va donc au-delà du seul accès du grand public à l'information : il concerne également la modernisation du service public de la justice, ainsi que le rayonnement international du droit français.

En juin 2004, le nombre de consultations du site a atteint 5 à 6 millions par jour, 1,1 million à 1,2 million de pages sont vues sur Légifrance chaque jour, et 70.000 à 80.000 sessions de travail d'au moins un quart d'heure sont enregistrées quotidiennement. Parallèlement, la durée moyenne des sessions atteint 22 minutes, ce qui tend à démontrer l'intérêt réel pour le service (les navigations de « curiosité » ne générant jamais de durée aussi longue). Légifrance est ainsi l'un des sites des administrations publiques enregistrant la plus forte consultation, avec celui du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie.

L'actuel marché de diffusion et d'hébergement du site [legifrance.gouv.fr](http://legifrance.gouv.fr) a été attribué à la société Coface-ORT (acquisition par Coface, en mars 2004, de 100 % des actions d'ORT dont l'ancien actionnaire était la société Reuters). Sept salariés d'ORT sont affectés à temps plein à la diffusion et l'hébergement du site. D'un point de vue technique, en ce qui concerne le trafic avec le réseau Internet, la capacité du site atteint aujourd'hui 12 Mégabits/seconde (Mbs).

Le terme du marché passé avec ORT est fixé au 5 janvier 2008. Dans cette perspective, la Direction des Journaux officiels fera explorer, de novembre 2004 à

---

(1) Il n'est plus possible d'y accéder directement par la page d'accueil.

septembre 2005, les possibilités et les conditions d'établissement d'un marché de réalisation ultérieur de modernisation du système de production des banques de données juridiques et de diffusion du site. Le marché de réalisation ultérieur attribué sans nouvelle mise en compétition à l'auteur de la solution retenue portera en tout état de cause sur la refonte du système de production des banques de données juridiques et, dans l'hypothèse où la solution d'internalisation de la diffusion serait retenue, sur le traitement du dispositif de diffusion *via* Légifrance.

*b) Le site Journal-officiel.gouv.fr*

Le second site de la Direction des Journaux Officiels offre, outre la consultation du *Journal officiel Lois et décrets* électronique authentifié, la possibilité de consulter ou de passer des annonces de marchés publics, de consulter les annonces de création d'association, ainsi que celles du Bulletin des annonces légales obligatoires. Par ailleurs, de nombreux liens actifs ont été installés afin de fournir à l'utilisateur un ensemble cohérent d'informations dédiées aux services proposés par la Direction des Journaux officiels.

La Direction des Journaux officiels prévoit, pour début 2005, d'élargir le contenu de sa rubrique BOAMP par la mise en ligne de tous les documents techniques afférant à une annonce d'appel d'offre à la concurrence et par une publication simplifiée des marchés à procédure adaptée.

Le site a atteint 2.524.000 visiteurs en 2003.

*c) Les CD-Roms*

L'activité de la Direction des Journaux officiels dans ce domaine a débuté avec le lancement, en 1998, de la collection « 50 ans de J.O. ». Celle-ci comporte, d'une part, deux CR-Roms reprenant les tables chronologiques et analytiques du *Lois et décrets* sur les périodes 1947-1985 et 1986-2002, ce deuxième CD-Rom étant mis à jour semestriellement ; elle comprend, d'autre part, une série de CD-Roms sur lesquels se retrouvent les images du *Lois et décrets* de chaque année depuis 1947, à raison de deux CD-Roms par an.

La création du *Journal officiel Lois et décrets* authentifié sur Internet et le fait que l'édition papier ne dispose plus désormais de l'ensemble réglementaire et législatif proposé par la version électronique, alors que celle-ci ne comporte pas les mesures nominatives relatives à l'état des personnes, a conduit la Direction des Journaux officiels à proposer à ses abonnés aux microfiches l'abonnement à un CD-Rom qui reprendra l'ensemble des textes fournis par ces deux supports, *Journal officiel* électronique authentifié et édition papier.

Une nouvelle collection d'ouvrages thématiques de législation et réglementation sur CD-Roms a été commercialisée en 2003, en débutant par la réglementation des trois fonctions publiques. Il sera réalisé, fin 2004, un CD-Rom reprenant toute la législation en rapport avec la sécurité incendie.

Le chiffre d'affaires des CR-Roms est en baisse de 45 % en 2003 par rapport à 2002, avec l'essoufflement de la collection « 50 ans de J.O. ».

## C.- LA NOUVELLE NOMENCLATURE BUDGETAIRE DANS LE CADRE DE LA LOLF

### 1.- Un budget annexe, mission mono programme

L'article 18 de la LOLF prévoit que « *seules les opérations des services de l'État non dotés de personnalité morale résultant de leurs activités de production de biens ou des prestations de service donnant lieu aux paiements de redevances* <sup>(1)</sup> *lorsqu'ils sont effectués à titre principal par lesdits services* » peuvent constituer des budgets annexes.

A cet égard, la Direction des Journaux officiels est un service de l'État non doté de personnalité morale dont les activités consistent, à titre principal, à produire des biens (journaux, codes, brochures) et à assurer des prestations de service (sites Internet, renseignements téléphoniques). Les recettes des Journaux officiels répondent aux trois critères juridiques définis par le Conseil d'État pour les redevances, puisqu'il y a effectivement 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 celui-ci.

La formule du budget annexe, qui existe depuis 1979 et demeure conforme à la LOLF, sera donc maintenue, ce dont se félicite votre Rapporteur spécial. La mission *Journaux officiels* devrait donc constituer un des trois budgets annexes dans le cadre du prochain projet de loi de finances, avec la mission *Contrôle et exploitation aériens* et la mission *Monnaies et médailles*.

La mission/budget annexe *Journaux officiels* ne serait cependant composée que d'un seul programme, contrairement aux règles posées par la loi organique. C'est pourquoi la mission d'information de la Commission des finances sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances demandait la constitution, en son sein, d'un programme *Fabrication* des documents officiels et d'un programme *Diffusion*.

Cette proposition a été jusqu'à présent refusée par le Gouvernement, au motif que la séparation en plusieurs programmes de crédits dédiés à une activité répondant à une même finalité apparaîtrait contraire à l'esprit de la loi et peu

---

(1) Sous l'empire de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959, c'était le critère du prix qui était retenu pour les budgets annexes.

compatible avec la taille du budget annexe (158 millions d'euros). Surtout, pour les gestionnaires concernés (en l'espèce, le directeur des Journaux officiels, qui sera le responsable du programme), la répartition des crédits entre plusieurs programmes introduirait une rigidité préjudiciable, à un moment où l'évolution très rapide des techniques, des modes de diffusion de l'information et des moyens de consultation privilégiés par les usagers exige une capacité de réaffectation rapide des moyens qui n'est pas compatible avec les possibilités limitées de virement de crédit de programme à programme fixés à 2 % par l'article 12 de la loi organique relative aux lois de finances.

Ces arguments ne sont guère pertinents. La « taille financière » du budget annexe est un très mauvais exemple car la mission/budget annexe *Monnaies et médailles*, représentant moins de 100 millions d'euros, a bien été scindée en deux programmes à la demande la Commission des finances. La réaffectation de moyens sera toujours possible, à condition d'en demander l'autorisation au Parlement, surtout qu'avec un programme dédié à la fabrication et un autre à la diffusion, l'évolution des modes de production et de diffusion, entre les formats papier et électronique, s'effectuera à l'intérieur même de chaque programme, et non entre programmes. Enfin, le recours à une mission mono programme a également pour effet de soustraire les crédits des Journaux officiels au droit d'amendement ouvert au Parlement par l'article 47 de la loi organique, à savoir proposer des redéploiements de crédits entre programmes.

Alors que la maquette présentée par le Gouvernement le 16 juin 2004 retenait, au sein du programme, quatre actions (*Édition ; Fabrication ; Information et diffusion ; Soutien*), seules trois actions devraient finalement être retenues :

- ***Intégration des données*** : collecte, traitement et conservation des données (normes juridiques et informations légales), ce qui correspond à la fois aux fonctions d'édition et de fabrication ;

- ***Diffusion des données*** : par tout type de vecteurs et sur tout support (papier et électronique) ;

- ***Soutien*** : aux niveaux administratif, technique et commercial.

Ces actions correspondent, aux yeux de votre Rapporteur spécial, à une préfiguration des programmes qui devraient constituer la future mission *Journaux officiels*. Il sera toujours possible de les constituer par voie d'amendement parlementaire à l'occasion de la discussion du prochain projet de loi de finances.

Votre Rapporteur spécial regrette également de ne pas avoir pu disposer du tableau de correspondance avec les chapitres et articles actuels, alors qu'une telle information est disponible pour toutes les autres missions. Cela traduit un réel manque de diligence des J.O. en ce qui concerne la mise en œuvre de la LOLF.

## 2.- Les objectifs et indicateurs de performances

Les objectifs envisagés pour mesurer la performance au sein des Journaux officiels sont tout d'abord de recueillir, traiter et conserver à moindre coût et sans altération les données, ensuite de les diffuser le plus largement possible en ayant recours aux vecteurs les plus appropriés, enfin d'assurer à moindre coût le soutien de ses activités.

Afin de mesurer la progression de ces objectifs, les indicateurs suivant sont prévus :

- Action *Intégration et édition des données* : l'indicateur d'efficacité socio-économique (pourcentage de données saisies à la source) est déjà suivi mensuellement avec pour unité de mesure la page. La qualité du service rendu sera retracée par le délai moyen de traitement d'une demande de publication. Enfin, un indicateur d'efficience sera suivi au travers du coût moyen de traitement de la page publiée. Votre Rapporteur spécial espère, qu'au-delà de moyennes, la comptabilité analytique permette le suivi de ces indicateurs par type de publication ;

- Action *Diffusion des données* : l'efficacité socio-économique sera mesurée au travers d'une série d'indicateurs qui mesurera régulièrement l'audience des sites Internet et des principales publications. Une autre série d'indicateurs suivra le coût de diffusion des annonces et des normes juridiques ;

- Action *Soutien technique, administratif et commercial* : l'objectif d'optimisation des coûts sera suivi au travers de l'évolution du coût moyen du soutien par agent et du coût moyen du soutien rapporté au nombre de pages publiées.

Votre Rapporteur spécial se félicite que les objectifs et indicateurs proposés s'inscrivent dans la continuité de ceux déjà suivis et mis en place par la direction des Journaux officiels. Les préoccupations de progression de la qualité de service, d'amélioration de la productivité et d'utilisation des techniques les plus modernes pourront donc faire l'objet d'un suivi statistique sans solution de continuité.

## II.- PRESENTATION DES MOYENS BUDGETAIRES

### A.- L'EXECUTION BUDGETAIRE 2003 ET 2004

#### 1.- Les recettes d'exploitation

Les recettes réalisées en **2003** (202,8 millions d'euros) ont dépassé de 2,5 % les prévisions (195,9 millions d'euros), ce qui recouvre des situations contrastées : + 3,2 % sur les annonces et - 2,3 % sur les autres recettes (abonnements, ventes au numéro...). Ces évolutions confirment la tendance de fond, à savoir le fléchissement des produits sur support papier compte tenu de la concurrence que représente la mise à disposition gratuite de données sur Internet.

S'agissant des recettes d'annonces, qui ont représenté 86,8 % des ventes en 2003, les estimations ont été globalement trop prudentes, notamment sur les annonces BOAMP (77,5 millions d'euros réalisés contre 66,4 millions d'euros prévus). En effet, l'impact négatif du relèvement des seuils de publication obligatoire au BOAMP, prévu par le nouveau code des marchés publics, a été surestimé. Les recettes du BODACC ont progressé quant à elles de 2 %, mais sont restées en deçà de la prévision.

Les frais de port ont continué à progresser (+ 5,9 %), sous l'effet des ajustements tarifaires destinés à répercuter une part croissant de frais réels d'acheminement des publications. Enfin, les autres produits d'activités annexes se sont effondrés à 53,2 % de la prévision budgétaire, en raison principalement de la désaffectation des services par Minitel.

### RECETTES DES ANNONCES LÉGALES

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2003/2002 (en %)	Part relative (en %)
BOAMP	67,2	63,2	68,2	77,5	13,6	45,1
BALO	19,6	22,2	24,4	24,3	- 0,5	14,1
BODACC	71,4	62,6	64,9	66,2	2,0	38,5
<i>Journal officiel Associations</i>	3,1	3,4	3,0	3,7	21,1	2,1
<i>Journal officiel Lois et décrets</i>	0,3	0,3	0,3	0,3	0,0	0,2
<b>Total</b>	<b>161,6</b>	<b>151,7</b>	<b>160,9</b>	<b>172,0</b>	<b>6,9</b>	<b>100</b>

Source : Direction des Journaux officiels.

Pour **2004**, les prévisions budgétaires (169,1 millions d'euros) se caractérisaient par une baisse notable, résultant essentiellement des prévisions relatives aux annonces BOAMP (en chute de 48 %), celles-ci ayant été faites sur l'hypothèse d'un alignement des seuils de passation des marchés européens. Le taux global de réalisation au 30 juin 2004 atteint 60,8 % des prévisions, contre 52,6 % au 30 juin 2003 ; les recettes progressent de 0,6 % par rapport au 30 juin 2003. Ces bons résultats proviennent d'une progression des recettes d'annonces BALO (+ 33,3 %) et d'une résistance inattendue des recettes BOAMP (le nombre d'annonces n'a reculé que de 10 %), les collectivités locales n'ayant pas changé leurs pratiques malgré le relèvement des seuils.

#### 2.- Les dépenses d'exploitation

Les charges d'exploitation **2003**, hors excédent d'exploitation, ont progressé de 6,9 %, soit un taux équivalent à 2002. L'augmentation de la masse salariale (+ 4,6 millions d'euros) reste le principal facteur de cette évolution, en raison des hausses conventionnelles de salaire (+ 2 %) et du haut niveau d'activité du secteur des annonces qui a nécessité l'embauche de personnel sous contrat à durée déterminée et l'accomplissement d'un surcroît d'heures supplémentaires.

De plus, les frais d'affranchissement ont enregistré le dernier palier de hausse des tarifs prévu par décret du 20 novembre 2001 (la charge progressant de 17,9 %). Enfin, les dépenses informatiques, en progression de 23 %, traduisent les efforts de modernisation. Les autres achats ont évolué de façon plus modérée, à + 2,7 %.

Les principales opérations d'investissement réalisées en 2003 correspondent à l'aménagement fonctionnel des locaux, au lancement du nouveau site Légifrance, à l'acquisition de trois chaînes d'expédition et de deux plieuses.

Au 30 juin 2004, les dépenses d'exploitation ordonnancées représentent 41,5 % de la prévision budgétaire. Les charges de personnel sont contenues à + 2,4 %, compte tenu des revalorisations salariales du deuxième semestre 2003 (+ 1,6 %) et du renforcement de l'encadrement, notamment dans le secteur informatique. Les dépenses liées à la SACI-JO progressent de 4,7 %, notamment en raison des cessations anticipées d'activité. Le coût des achats fléchit de 2,7 %, principalement en raison de la baisse des dépenses de papier et d'un recours limité à la sous-traitance des travaux d'impression.

Les projets d'investissement pour 2004 concernent la diffusion dématérialisée du *Lois et décrets*, le système informatisé des ressources humaines, l'applicatif de gestion de la relation client et la modernisation de la tenue des comptabilités générales et budgétaires pour se préparer à la LOLF. En ce qui concerne l'équipement, étaient prévus la rénovation des rotatives, le remplacement de massicots et de machines d'expédition dont l'entretien devient problématique, ainsi que la poursuite du réaménagement des locaux.

## B.- LES CREDITS DEMANDES POUR 2005

Le projet de budget annexe des Journaux officiels pour 2005 s'élève à **157,93 millions d'euros, en diminution de 11,15 millions d'euros (- 6,59 %)** par rapport à la loi de finances pour 2004.



**ÉVOLUTION DES RECETTES ET DES CRÉDITS DU BUDGET ANNEXE DES J.O.**

(en millions d'euros)

	<b>Exécution 2003</b>	<b>Budget voté 2004</b>	<b>Projet de budget 2005</b>	<b>2005/2004 (en %)</b>
<b>Recettes d'exploitation</b>	<b>200,8</b>	<b>169,1</b>	<b>157,9</b>	<b>- 6,6</b>
Ventes d'éditions au numéro	4,05	5,3	3,41	- 35,7
Abonnements	6,53	4,41	5,51	24,8
Annonces légales	171,97	142,33	132,0	- 7,3
Travaux	2,29	2,21	2,2	- 0,45
Ventes de marchandises	1,78	2,31	1,65	- 28,4
Frais de port facturés	9,83	8,99	10,2	13,5
Autres produits d'activités	1,33	1,98	1,62	- 18
Divers	0,37	0,63	0,42	- 53
Produits exceptionnels	2,66	0,92	0,92	0
<b>Dépenses d'exploitation</b>	<b>164,38</b>	<b>165,17</b>	<b>156,97</b>	<b>- 5,0</b>
Achats	20,95	21,0	19,23	- 8,4
Services extérieurs	30,96	29,71	28,75	- 3,2
Charges de personnel	106,59	107,97	102,75	- 4,8
Autres charges	1,33	1,73	1,47	- 15,0
Dotations aux amortissements	4,54	4,76	4,76	0
<b>Excédent d'exploitation</b>	<b>39,97</b>	<b>3,91</b>	<b>0,96</b>	<b>- 75,5</b>
<b>Dépenses en capital</b>	<b>9,99</b>	<b>8,5</b>	<b>5,45</b>	<b>- 35,9</b>
<b>Excédent reversé au Trésor</b>	<b>26,95</b>	<b>0,17</b>	<b>0,28</b>	<b>64,7</b>
<b>Variation du fonds de roulement</b>	<b>8,01</b>	<b>0</b>	<b>0,56</b>	<b>-</b>

Source : Direction des Journaux officiels.

La poursuite de la dématérialisation électronique des principales publications des Journaux officiels (diffusion numérique sur Internet) a des conséquences importantes sur le budget annexe, compte tenu de l'accélération de la baisse concomitante des travaux d'impression sur support papier.

La baisse simultanée des recettes et des dépenses aboutit à prévoir un **excédent d'exploitation limité à 962.073 euros** (contre 3,9 millions d'euros en 2004) et un **versement au Trésor en légère hausse, à 276.564 euros**, après financement des immobilisations.

1.- L'évolution des effectifs

On observe que, si la proportion des administratifs est importante sur l'effectif total (environ 62 %), ces personnels sont très majoritairement (à 59 %) affectés à des tâches d'édition (service des éditions juridiques et service des éditions économiques et financières) et commerciales (service d'information et de diffusion). La baisse des effectifs du secteur édition et production en 2004 provient essentiellement de la réduction des contrats à durée déterminée pour surcroît d'activité aux éditions économiques et financières et, pour une moindre mesure, du non-renouvellement des effectifs liés à des départs naturels.

Les perspectives pour 2005 et 2006 sont de maintenir la réduction des effectifs entreprise en 2004 par non-remplacement des départs à la retraite, sauf exceptions dues à une technicité impossible à trouver par redéploiement interne (cas de certaines compétences informatiques par exemple). En effet, la dématérialisation des transmissions des données et leur diffusion numérique, répondant à une volonté affirmée du Gouvernement, va emporter des conséquences importantes au plan du fonctionnement et de l'organisation des Journaux officiels.

Le recul des produits sur support papier ne manquera pas de continuer et l'offre de nouveaux services électroniques personnalisés – particulièrement pour des annonces de marchés publics – viendra en partie les remplacer. En parallèle, les dépenses de personnel enregistreront les conséquences de cette dématérialisation en raison de la réduction des emplois liés à la saisie, la correction, la photocomposition et l'expédition des textes et de l'augmentation du recrutement des spécialistes liés aux différents projets informatiques.

Les effectifs permanents de la SACI-JO, stabilisés depuis 1994 à hauteur de 420, sont entrés en 2004 dans une phase de décroissance liée aux effets de la dématérialisation, par le développement de la saisie à la source et l'essor de la diffusion par Internet aux dépens des supports papier. L'accord-cadre du 26 mai 2004, analysé précédemment, a gelé les recrutements en remplacement des départs en retraite ou en CATS pendant un an, à titre conservatoire. Cette réduction des effectifs sera opérée sans licenciement, c'est-à-dire au rythme des départs naturels et volontaires, soit environ 20 personnes en 2004 et le même nombre en 2005.

Le chiffre des effectifs devrait descendre aux environs de 400 à fin 2004, en fonction des départs effectifs en retraite ou en CATS qui restent à l'initiative des salariés concernés. La réduction pourrait s'accélérer en 2005 en cas de signature par les partenaires concernés de l'accord de modernisation de la presse parisienne actuellement en cours de négociation.

## 2.- L'évolution des dépenses

### *a) Les dépenses d'exploitation*

**Les dépenses d'exploitation diminuent de 4,98 %**, passant de 165,2 millions d'euros à 156,9 millions d'euros, en conséquence de la réduction de la consommation de papier utilisé par l'imprimerie et d'une diminution significative des effectifs de la société anonyme de composition et d'impression des Journaux officiels due au non remplacement des contrats à durée déterminée et des agents partant en (pré)retraite.

Les économies attendues sont obtenues notamment au moyen :

- d'une baisse de 8,4 % des achats, liée à réduction de la consommation de papier résultant de deux phénomènes : la diminution de la pagination de l'édition *Lois et décrets* de 30 % et du tirage de toutes les éditions confondues de 10 %, et à la baisse du prix du papier journal,

- de la baisse du nombre d'abonnements, qui diminue de 10 % les frais postaux,

- d'une réduction d'effectifs significative à la SACI-JO, due au non remplacement des contrats à durée déterminée et des agents partant en CATS ou en retraite, ce qui amène à une diminution de 10,5 % des crédits correspondants,

- et d'un réajustement des crédits destinés aux autres charges de gestion courante, surdotés par rapport aux besoins constatés ces dernières années.

En sens inverse, les principales charges en hausse sont :

- les frais de personnel à la Direction des Journaux officiels (+ 1,7 %), en raison du GVT (+ 3,5 %), de la revalorisation de la grille des cadres administratifs (+ 1,4 %) et de la mise en place d'un système de prime de résultat (+ 0,4 %), que ne compense pas la réduction d'effectifs pour - 3,5 %.

- et le fonctionnement informatique (+ 86,5 %), qui enregistre le transfert, à hauteur de 1,1 million d'euros, de la dépense de l'hébergement de Légifrance, antérieurement imputée, à tort, en investissement, et nécessite la mise en place d'un serveur disponible 24 heures sur 24 pour le *Lois et décrets* en ligne.

#### *b) Les dépenses d'investissement*

**Les dépenses d'investissement baissent de 36 %** en crédits de paiement en raison de l'importance des reports prévus fin 2004 (pour 7,5 millions d'euros en autorisations de programme et 7,3 millions d'euros en crédits de paiement), lesquels permettront notamment de financer la modernisation du système d'information informatique en 2005, sans aucun moyen supplémentaire.

Les principales opérations inscrites au budget 2005 concernent :

- la poursuite du réaménagement des locaux commencée en 2003, selon le schéma directeur immobilier élaboré en 2002, pour 2,1 millions d'euros en autorisations de programme et 1,7 million d'euros en crédits de paiement,

- une remise à niveau des rotatives OFFSET pour 2,5 millions d'euros en autorisations de programme et en crédits de paiement, le périmètre de ce projet ayant été fortement restreint. En effet, en 2003, alors qu'était jusqu'à présent envisagée l'acquisition d'une nouvelle rotative, les diverses dispositions tendant à la dématérialisation des supports de diffusion, devenues effectives plus rapidement que prévu, permettent de se limiter à une modernisation du matériel existant.

Les autres dépenses d'équipement sont liées à la mise aux normes d'ateliers et à l'achat de mobilier de bureau.

Au niveau informatique, l'année 2005 sera dans la continuité de 2004, la modernisation du système informatique reposant sur des projets dont les réalisations sont pluriannuelles. De très importants projets seront réalisés tels que la mise en place d'un progiciel de gestion de la relation client et d'un système d'information des ressources humaines, la refonte du site Internet des J.O. et le début de l'étude d'une nouvelle plateforme éditoriale pour prendre complètement en compte l'ensemble des transmissions électroniques des données par Internet. Enfin, les systèmes comptables et budgétaires seront adaptés pour permettre l'entrée en vigueur de la LOLF.

### 3.- Les recettes d'exploitation

**Les recettes d'exploitation (157,9 millions d'euros) diminuent de 6,6 %** avec la baisse des ventes au numéro, concurrencées par Internet, et la diminution du volume d'annonces légales suite à la réforme du code des marchés publics intervenue en 2004. En revanche, les abonnements reprennent au travers de la mise en place d'un service d'alerte personnalisée pour les marchés publics sur Internet. De même, les remboursements des frais de port intègrent la poursuite du rattrapage de l'imputation des tarifs postaux sur les clients.

#### *a) Les recettes d'annonces légales*

La réforme du code des marchés publics, applicable depuis le 8 janvier 2004, rend les estimations des recettes d'annonces difficiles pour le BOAMP, d'autant plus que les résultats du premier semestre 2004 ne témoignent pas, contrairement aux prévisions, d'un recul marqué. En effet, les recettes s'élevaient au 30 juin à 34,5 millions d'euros, soit - 6,2 % par rapport à 2003. En conséquence, il n'est prévu qu'une baisse de 10 % du volume d'annonces des marchés publics. Par ailleurs, un forfait de 50 euros sera mis en place pour les annonces relevant du secteur concurrentiel, c'est-à-dire celles pour lesquelles la publicité au BOAMP n'est pas obligatoire.

S'agissant du BALO, une baisse de 20 % du tarif des insertions pour les annonces transmises par Internet à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005 conduit à une révision sensible des prévisions de recettes. Les tarifs BODACC et J.O. sont maintenus, et une augmentation de 2 % est prévue sur les annonces des associations. Leur volume ne devrait pas évoluer.

Au total, les recettes d'annonces seraient de 132 millions d'euros en 2005.

*b) Les recettes de diffusion*

La mise en place d'un service de diffusion personnalisé sur les annonces de marchés publics conduit à anticiper une reprise des abonnements. Une étude de lectorat menée auprès des utilisateurs de la rubrique « Marchés publics » du site [journal-officiel.gouv.fr](http://journal-officiel.gouv.fr), a en effet mis en évidence une réelle demande à l'égard d'un tel service, qui consiste à envoyer une alerte par courrier électronique pour ne perdre aucune opportunité. Sa mise en place, à un tarif de 100 euros par an, devrait permettre d'obtenir un gain de 1,3 million d'euros sur les recettes d'abonnements, qui remonteraient ainsi à 5 millions d'euros au total.

Il est envisagé une diminution de 35 % des ventes au numéro, du fait de la concurrence d'internet. En revanche, les remboursements des frais de port augmentent : ils intègrent la poursuite du rattrapage de l'imputation des tarifs postaux aux clients et devraient s'élever à 10,2 millions d'euros en 2005, contre 9 millions d'euros en 2004.



## **CHAPITRE V : LE COMPTE DE COMMERCE DE LA DOCUMENTATION FRANÇAISE**

Créée par un décret du 19 octobre 1945 à partir du Service de diffusion clandestine de Londres, du Service de documentation et d'études d'Alger et du Service d'analyse de la presse étrangère, la Direction de la documentation et de la diffusion a été rattachée dès 1947 aux services de la Présidence du Conseil. Sa mission étant progressivement étendue, au delà de la coordination interministérielle en matière de documentation et d'édition pour les différentes administrations, à l'édition de documents d'information générale à destination de l'ensemble des citoyens, elle a pris le nom de Direction de la Documentation française par le décret n° 76-125 du 6 février 1976.

Cette direction d'administration centrale relève donc pleinement, et notamment budgétairement parlant, des Services généraux du Premier ministre. Pour autant, en raison du caractère commercial de certaines de ses activités, elle bénéficie, depuis 1979, d'un compte de commerce (n° 904-19) qui retrace l'ensemble des opérations de recettes et de dépenses auxquelles donnent lieu l'élaboration, l'édition et la diffusion dans le public des études et documents d'information générale et de vulgarisation réalisés par la direction, de même que la diffusion dans le public, sous toutes formes et sur tout support, des documents et informations des administrations et services publics. Sont ainsi retracées, par l'intermédiaire de ce compte spécial du Trésor, les dépenses liées à l'activité industrielle et commerciale de la direction (personnels affectés, achats de matériels, frais de production,...), qui sont compensées par les recettes issues de la vente des publications éditées et des versements des administrations clientes.

Cette particularité budgétaire, qui sera préservée avec la mise en œuvre de la LOLF dès le prochain projet de loi de finances initiale, justifie des développements particuliers au sein du présent rapport spécial.

### **I.- PRESENTATION GENERALE**

#### **A.- LE ROLE ET L'ACTIVITE DE LA DOCUMENTATION FRANÇAISE**

##### **1.- La direction et le compte de commerce au regard de la LOLF**

La Documentation française 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 demeurent fixées par le décret du 6 février 1976 précité.

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.

On peut rappeler une dernière fois qu'aux termes de l'article 26 de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959, « *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 du compte ne sont donc pas formellement votés par le Parlement; ils sont néanmoins détaillés dans le fascicule budgétaire consacré aux comptes spéciaux du Trésor. Seuls sont votés les montants des découverts applicables aux services votés et aux mesures nouvelles, au travers des articles du projet de loi de finances fixant, pour l'ensemble des comptes spéciaux du Trésor, d'une part les découverts au titre des services votés et d'autre part les découverts au titre des mesures nouvelles (l'article 55 du projet de loi de finances pour 2005 concerne les services votés; il n'y a pas de mesures nouvelles pour les comptes de commerce).

La LOLF 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 LOLF 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 du Trésor, l'article 43 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 prévoit un vote par compte spécial, ce qui doit permettre, l'année prochaine, l'organisation d'un vote sur le découvert du compte de commerce de la Documentation française dans le cadre de l'examen des crédits des services du Premier ministre, et non plus détaché de celui-ci.



## 2.- La production de la Documentation française

### *a) La stratégie éditoriale et l'évolution du chiffre d'affaires de la Documentation française*

Du fait de l'incertitude qui accompagne les activités éditoriales et de prestations de services de la Documentation française, liée au fort renouvellement de la production annuelle d'ouvrages, de rapports publics et de monographies, ainsi qu'à des résultats en dents de scie caractéristiques de l'industrie de l'édition, les perspectives d'évolution du chiffre d'affaires sont à envisager avec une certaine prudence.

Après le ralentissement marqué de l'activité commerciale deux années de suite, en 2001 et 2002, l'année 2003 a connu un début de redressement, qui s'amplifie à mi-année 2004, conformément au « plan d'affaires » 2004-2007.

Les premiers effets positifs de la nouvelle dynamique commerciale sont apparus en 2002 et 2003, avec le développement de relations plus diversifiées avec les administrations et institutions clientes, notamment au plan du conseil et des services éditoriaux, et le recentrage éditorial des publications propres à la Documentation française. Ils semblent se confirmer en 2004.

Un positionnement plus clair a été obtenu à la fois pour les productions de la Documentation française et pour certaines publications des administrations, afin de mieux répondre aux attentes de publics très différents selon les thèmes traités. Cet effort d'adaptation et de recentrage se poursuit en 2004 avec le lancement de deux nouvelles collections de livres pratiques sur les droits et démarches et sur la découverte de la vie publique.

Ces efforts devraient continuer de porter leurs fruits en 2005. La signature de nouveaux accords d'édition et de diffusion ou d'avenants à des conventions existantes conforte les prévisions dans le domaine de l'ingénierie éditoriale, qui s'appuient désormais sur un élargissement durable du carnet de commandes.

### *b) Les sites Internet*

Les sites gérés par la Documentation française concernent l'actualité administrative, politique, économique et sociale, qu'ils traitent avec des optiques adaptées à des publics au spectre très différent, et donc avec des résultats globaux de consultation dont l'échelle n'est pas la même : plus de 20 millions de visites sur [service-public.fr](http://service-public.fr), le portail de l'administration française, en 2003, 2,5 millions de visites pour le site [ladocumentationfrancaise.fr](http://ladocumentationfrancaise.fr), qui assure vente en ligne et promotion des produits, gratuits et payants, de la Documentation française, et 1 million de visites pour le site [vie-publique.fr](http://vie-publique.fr), un portail pour le citoyen, qui a ouvert en juin 2002.

À la demande du Comité interministériel pour la société de l'information de juillet 2003, la Documentation française a également réalisé le mini-site [haut-debit.gouv.fr](http://haut-debit.gouv.fr) qui propose une liste commentée des contenus haut-débit présents sur les sites publics.

En terme d'accroissement des consultations par rapport à 2002, les trois sites Internet ont maintenu en 2003 un très bon taux de progression.

Sur [service-public.fr](http://service-public.fr), le taux de progression des visites a dépassé 61 %, et il a frôlé les 84 % sur [ladocumentationfrancaise.fr](http://ladocumentationfrancaise.fr). Il faut rappeler que ces deux sites ont déjà connu une augmentation extrêmement importante en 2002 ; leur taux d'accroissement 2003 rapporté à l'année 2001 s'élève ainsi à 300 % pour [service-public.fr](http://service-public.fr) et à 332 % pour [ladocumentationfrancaise.fr](http://ladocumentationfrancaise.fr).

« Vos droits et démarches » demeure la rubrique « phare » de [service-public.fr](http://service-public.fr), devant la page d'accueil et le moteur de recherche. La diffusion de cette rubrique est relayée, depuis octobre 2002, sur les sites institutionnels locaux, dans le cadre de conventions que les collectivités locales peuvent passer directement avec la Documentation française, ou avec la Caisse des dépôts et consignations qui leur apporte une assistance pour la mise en œuvre technique. En 2003, 207 conventions ont ainsi été signées avec différentes instances territoriales, notamment communautés de communes, conseils généraux, agences régionales et régions, ce qui porte à environ 6.000 les communes potentiellement concernées par le dispositif.

Depuis le 13 novembre 2003, [service-public.fr](http://service-public.fr) s'est enrichi d'un nouvel espace « Professionnels », dédié aux entreprises et aux professions indépendantes. Son objectif est de faire connaître les services et d'orienter vers les ressources du web public, qui peuvent simplifier les droits et démarches des professionnels et des entreprises. Trois types d'accès sont offerts : un accès thématique (vie de l'entreprise, financement et aides, ressources humaines, commerce et international), un accès par situation (agriculteurs, artisans, commerçants et industriels, professions libérales, professions du spectacle) et un accès par types de ressources (formulaires, démarches, services en ligne, adresses, questions-réponses).

Plusieurs partenaires se sont associés autour de ce nouvel espace « Professionnels », afin de mettre en commun leurs compétences au service de l'information des entreprises et des professions indépendantes : on peut citer l'Agence pour la création d'entreprises, les organismes de protection sociale réunis autour du GIP Modernisation des déclarations sociales ([net-entreprises.fr](http://net-entreprises.fr)) et le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie.

À l'occasion de l'ouverture de l'espace « Professionnels », la page d'accueil de [service-public.fr](http://service-public.fr) a évolué : un bandeau permet de circuler de l'espace « Particuliers » à l'espace « Professionnels » et d'accéder directement au site [vie-publique.fr](http://vie-publique.fr), dont les rubriques sur le fonctionnement des institutions et sur les politiques publiques offrent un prolongement à l'information administrative.

Quoique talonnée par les dossiers d'actualité et par le catalogue commercial, la « Bibliothèque des rapports publics » reste quant à elle, après la page d'accueil, la rubrique la plus visitée du site [ladocumentationfrancaise.fr](http://ladocumentationfrancaise.fr). En 2003, 489 nouveaux rapports ont été mis en ligne, ce qui porte le fonds à 2.481 rapports ; le téléchargement de rapports (consultation en ligne du texte d'un rapport assortie ou non d'une impression) a progressé de 47 % et a concerné 1.732 rapports différents, soit près de 70 % des rapports disponibles. Un tel résultat est le témoignage éclatant de l'utilité de la diffusion en ligne de ce fonds patrimonial.

Le volume des ventes en ligne sur le site [ladocumentationfrancaise.fr](http://ladocumentationfrancaise.fr) a connu un accroissement significatif par rapport à 2002, avec une augmentation de près de 46 % sur le nombre de ventes par carte de crédit et de 49 % sur les sommes versées par ce mode de paiement.

## B.- L'ORGANISATION INTERNE

### 1.- La mise en œuvre du plan de consolidation

Agissant dans un contexte industriel, économique et technique en pleine mutation, la Documentation française a opéré, en 2002, la transformation de ses structures et de son organisation interne pour amorcer un recentrage stratégique sur le cœur de ses missions et de ses métiers. C'était une condition préalable et nécessaire à tout redressement durable du compte de commerce comme au renouvellement de l'offre non marchande de la Documentation française. Cette réorganisation interne, conçue en 2001, mise en œuvre en 2002 et dont les effets positifs attendus s'échelonnent dans le temps, n'a cependant pas permis, à elle seule, de résoudre les difficultés financières conjoncturelles et structurelles du compte de commerce.

Cette situation a été précisément évaluée par les travaux d'un audit commandé en 2002 au cabinet *BearingPoint* : au 1<sup>er</sup> janvier 2003, la situation débitrice totale nette du compte de commerce a été évaluée à 5,6 millions d'euros, dont 2,6 millions d'euros par solde des créances et des dettes accumulées par la Documentation française, auxquels il convenait d'ajouter 3 millions d'euros au titre du découvert autorisé auprès du Trésor public.

Le comité de pilotage constitué fin 2002, avec notamment la Direction du budget et le Secrétariat général du Gouvernement, pour initier l'audit financier et redéfinir le cadre de gestion de la direction, a validé, en juillet 2003, un ensemble de moyens et d'objectifs regroupés dans un plan pluriannuel de consolidation des activités et d'assainissement de la situation financière et budgétaire de la Documentation française. Ce plan prévoit :

- le retour, avant la fin 2003, à une situation de trésorerie du compte de commerce permettant de revenir à un niveau standard de report de charges et de respecter les conditions légales de règlement des fournisseurs,

- la recherche, dès 2004, d'un équilibre durable de l'exploitation industrielle et commerciale, dont les opérations sont retracées dans le compte de commerce,

- l'apurement, sur la durée du plan (2003-2007), du déficit cumulé tel qu'évalué par l'audit,

- le retour, en fin de période (2007), à un niveau approprié du découvert autorisé, inférieur aux 3 millions d'euros actuellement consentis.

Pour atteindre ces objectifs, le plan de consolidation prévoit :

- une forte réduction des effectifs de la Documentation française, étalée jusqu'en 2007, avec le passage d'un effectif total de 405 emplois en 2003 à un format de 350-355 agents à l'issue de la période. Cette baisse des effectifs, de plus de 12 %, s'effectuera selon plusieurs modalités : le non remplacement de départs en retraite – à hauteur de 3 emplois sur 4 – et de certains départs volontaires, la non utilisation de supports vacants et le transfert ou l'externalisation de certaines tâches ;

- la poursuite du recentrage des activités de la direction, avec notamment la fermeture de l'activité photothèque en 2004, la fermeture programmée des ateliers d'impression, la renonciation au projet d'extension de l'ouverture des centres documentaires ou encore la rationalisation de la politique éditoriale ;

- la définition d'un « plan d'affaires » permettant le retour à l'équilibre d'exploitation commercial en 2004 et l'apurement de la situation négative constatée, sous l'effet conjugué d'une progression raisonnable du chiffre d'affaires sur la période et d'une maîtrise continue des dépenses.

La Documentation française a bénéficié en octobre 2003, pour mettre en œuvre les objectifs de son plan de consolidation, d'une contribution du budget général de 3,12 millions d'euros. Cette contribution peut s'analyser comme l'accompagnement par l'État du processus de restructuration et de modernisation de la direction.

La mise en œuvre du plan a déjà porté ses fruits puisque le délai moyen de règlement des fournisseurs a été ramené, en novembre 2003, à une moyenne de 45 jours. Cette normalisation des paiements, combinée à la mise en œuvre, dans la nouvelle organisation, d'outils performants de contrôle des dépenses et de suivi des procédures et des circuits de règlement des fournisseurs, ont permis de limiter le report de charges de 2003 sur 2004 à moins de 0,8 million d'euros pour les dépenses retracées par le compte de commerce, alors qu'il s'établissait encore à 3,5 millions d'euros l'année précédente.

S'agissant des résultats d'exploitation, le premier semestre 2004 confirme la capacité de la direction à tenir l'objectif ambitieux d'une croissance de chiffre d'affaires de 10 % sur cette seule année (la croissance totale prévue par le plan sur

la période 2003-2006 étant de 18 %). Ainsi, au 30 juin, 51 % de l'objectif annuel de chiffre d'affaires avait été enregistré, tandis que le volume des recettes était conforme aux objectifs du fait d'une amélioration sensible du taux de recouvrement. Les dépenses ont été totalement maîtrisées : la masse salariale devrait baisser en 2004, passant de 5,3 millions d'euros en 2003 à moins de 5 millions d'euros en 2004. Les autres dépenses, malgré la hausse mécanique des charges variables liées à la croissance du chiffre d'affaires, sont inférieures de 20.000 euros aux prévisions du « plan d'affaires ».

Par ailleurs, la diminution sensible des effectifs a été inscrite dès le projet de loi de finances pour 2004 et les actions permettant de gager la réalisation effective des réductions programmées sur la durée du plan sont d'ores et déjà engagées. Par exemple, des négociations sont en cours avec la Direction des Journaux officiels pour le transfert des équipes des ateliers de fabrication, compte tenu du renouvellement de son outil technique d'impression d'ouvrages. 28 emplois budgétaires et autorisations de recrutement d'agents non-titulaires ont ainsi été supprimés en 2003 et 2004.

Parallèlement à la réalisation du plan de consolidation, la Documentation française met en œuvre le dernier volet de son processus de réorganisation interne avec la réforme des procédures administratives, financières et comptables. Approuvées par le comité de pilotage en juillet 2003, les préconisations résultant de l'audit font l'objet d'un programme précis de réalisation au sein des services en 2004. Elles portent sur le renforcement du contrôle interne et du contrôle de gestion, le développement de la plate-forme technique nécessaire à la réorganisation des processus administratifs et financiers d'engagement et de suivi de la dépense, la refonte complète du système existant de comptabilité analytique, ainsi que l'amélioration de la transparence et de la lisibilité des informations comptables et financières.

La réalisation du plan de consolidation, comme de la réforme des procédures et du système comptable, ouvrent la voie à la mise en œuvre d'un cadre unique de prévision, de gestion et de contrôle des activités de la Documentation française, conformes aux objectifs de la LOLF.

## 2.- L'évolution des effectifs

Il convient de distinguer deux catégories de personnels relevant de la Direction de la Documentation française. Si tous sont rémunérés sur des crédits du budget général, une partie des rémunérations, celles versées au personnel de production, est en fait remboursée mensuellement, *via* des rétablissements de crédits, à partir du compte de commerce.

La majorité des personnels 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
<b>1999</b>	234	163	397	232	162	394
<b>2000</b>	234	167	401	229	161	390
<b>2001</b>	243	167	408	242	161	403
<b>2002</b>	238	170	408	239	154	393
<b>2003</b>	235	170	405	234	160	394
<b>(*) 2004</b>	238	140	378	240	141	381
<b>(**) 2005</b>	237	138	375	-	-	-

(\*) situation réelle au 30 juin 2004 pour les effectifs en poste.

(\*\*) selon le projet de loi de finances.

Source : Direction de la Documentation française.

**3.- La mission d'étude sur le rapprochement entre la Documentation française et les Journaux officiels**

Le Premier ministre a demandé en février 2004 à M. Frédéric Tiberghien, maître des requêtes au Conseil d'État, de « mener à bien une réflexion à caractère stratégique sur les missions et les positionnements respectifs » de La Documentation française et des Journaux officiels. Cette demande fait suite aux rapports que la Cour des comptes a produit sur ces deux institutions en 2002 et au référé qu'elle a adressé au Premier ministre le 30 octobre 2003. Elle s'inscrit également dans le contexte du plan de consolidation de la Documentation française.

Cette mission a vocation à « étudier les différentes solutions concevables à moyen terme » relativement aux deux directions et à leur fonctionnement. Son but n'est pas de proposer un plan de fusion des deux institutions mais de rechercher les possibilités de collaboration les plus fructueuses pour elles, dans le respect de leur « cœur de métier » respectif. Elle devrait déboucher sur des propositions de rapprochements entre la Documentation française et les Journaux officiels, assorties de leurs modalités de mise en œuvre au-delà de 2006.

Pour la mener à bien, des groupes de travail transversaux entre les deux directions ont été constitués (concernant l'édition, l'impression, la diffusion, l'informatique, les moyens généraux, la gestion financière, la gestion des ressources humaines et la tarification). Leurs travaux, menés sur une base paritaire, ont permis en outre aux deux institutions de mieux se connaître et d'additionner leurs compétences dans une perspective de coopérations fonctionnelles, pouvant se mettre en place même avant 2006, pour des coéditions par exemple. Aujourd'hui, les Journaux officiels sont ainsi devenus le premier imprimeur de la Documentation française (en nombre de titres d'ouvrages différents).

A la fin du mois de juin 2004, chaque groupe a présenté un rapport assorti de préconisations, qui ont été communiqués au Secrétaire général du Gouvernement. Depuis, le dossier est au point mort, en attente d'arbitrages...

## II.- PRESENTATION DES MOYENS BUDGETAIRES

### A.- L'EXECUTION BUDGETAIRE EN 2003

L'année 2003 a été marquée par une reprise sensible de la production éditoriale pour les administrations et par une hausse de 18 % du chiffre d'affaires correspondant, tandis que le programme des publications propres de la Documentation française s'enrichissait d'un nombre important de nouveautés (plus de 25 ouvrages) et de la nouvelle revue *Questions internationales*.

Les ventes de publications peinent à dépasser les résultats de l'année 2002 du fait des décalages de facturations liés à la mise en œuvre du nouveau progiciel de gestion et de l'application de nouvelles règles comptables.

Au total, l'activité commerciale brute progresse à un rythme de plus de 3 %. Cependant, sous l'effet des réductions de factures et déductions de rabais, remises et commissions (précédemment traitées en charges), le montant des titres de perception consolidé par l'agent comptable reste au même niveau qu'en 2002.

#### 1.- L'évolution du chiffre d'affaires

Le chiffre d'affaires net 2003 s'est élevé à 15,1 millions d'euros, contre 15,2 millions d'euros en 2002, soit une diminution de 0,4 %. Cette évolution négative s'explique uniquement par la mise en application de nouvelles règles de comptabilisation des rabais, ristournes et remises accordés en diminution de chiffre d'affaires pour une part accrue de la clientèle.

L'évolution est assez contrastée selon les secteurs d'activités.

Le chiffre d'affaires des **prestations d'édition pour le compte des administrations** a progressé de 18 % à 5 millions d'euros en 2003, contre 4,2 millions d'euros en 2002. Contrairement à l'année 2002 où une baisse de l'activité avait été particulièrement ressentie d'avril à septembre inclus (pendant et après la période électorale), les prestations ont été plus régulières et soutenues tout au long de l'année 2003. Le ministère des Affaires étrangères, le ministère des Affaires sociales, le ministère de l'Équipement, le Secrétariat général du Gouvernement et le Médiateur de la République sont les cinq principaux clients des prestations d'édition.

La nouvelle organisation du département des Editions, mise en place en 2002, a contribué à la négociation de plus de 20 nouveaux accords ou avenants en 2003 et à une diversification des commanditaires ; parmi ceux-ci, on peut citer notamment le Conseil de la concurrence et l'Agence française d'ingénierie

touristique. Le renouvellement du partenariat avec le Centre interdépartemental de gestion de la petite couronne d'Ile-de-France, dans le cadre d'une délégation de service public, témoigne de la qualité de l'offre de services de la Documentation française dans un partenariat éditorial complexe, incluant des services Internet.

Le chiffre d'affaires des **ventes de publications** s'est élevé à 8,5 millions d'euros nets (après diminution des rabais), contre 9,5 millions d'euros en 2002, soit une baisse de 7 %. Les ventes des livrets d'apprentissage à la conduite ont été stables (1,5 millions d'euros) et les ventes de numéros séparés de périodiques ont progressé de 8 %, à 0,6 million d'euros. Au palmarès des ventes d'ouvrages, l'annuaire *MediaSig* a pris la première place, devant le *Répertoire opérationnel des métiers et des emplois* et le *Répertoire de l'Administration française*.

Sur l'exercice, le chiffre d'affaires des **abonnements** a diminué de 8 %, à 2,8 millions d'euros. La baisse des facturations a concerné principalement les abonnements à *La Documentation photographique*, ainsi qu'aux *Notes et Études documentaires* <sup>(1)</sup>. Cette diminution n'a pas été compensée par l'effet positif du lancement, au printemps, de la nouvelle revue *Questions internationales*, qui paraît au rythme de six numéros par an et approche le chiffre de 1.300 abonnés fin 2003, avec un meilleur score que prévu.

## 2.- L'évolution des recettes

Les recettes commerciales se sont élevées à 15,1 millions d'euros en 2003, contre 16,6 millions d'euros en 2002, soit une baisse de 9,1 %, qui s'explique en grande partie par une modification des règles comptables. Sans tenir compte de ces modifications de périmètre comptable, la baisse de recettes n'atteindrait que 0,5 million d'euros, soit environ 3 %.

Le compte de commerce de la Documentation française a aussi comptabilisé en recettes, à l'automne 2003, une subvention du budget général de 3,12 millions d'euros destinée à rééquilibrer la trésorerie.

Le taux de recouvrement des recettes a diminué provisoirement à 72,1 %, contre 72,8 % en 2002, en raison des délais de mise au point des nouveaux processus de recouvrement et relances. La part nette des administrations s'élevait à 21,8 % des recettes de l'exercice.

## 3.- L'évolution des dépenses

Grâce à la subvention reçue à l'automne 2003, le retard de paiement des dépenses a été rattrapé en fin d'année. Le niveau des dépenses totales payées sur le compte de commerce a atteint 18,9 millions d'euros (+ 8,7 %), dont 3,5 millions d'euros sur factures antérieures à 2003 et 3,2 millions de dépenses sur avoirs des administrations.

---

(1) *Devenues* Les études de la Documentation française en mars 2004.



L'assainissement qui en est résulté est confirmé par la forte baisse du report de charges sur l'année 2004, mesuré à moins d'un million d'euros (soit moins d'un mois de dépenses courantes), et la réduction des délais de paiement.

Les montants payés en 2003 au titre des dépenses de production (achats, travaux et sous-traitance, frais de fonctionnement) se sont élevés à 9,8 millions d'euros (+ 20%, dont la plus grande partie du rattrapage opéré), tandis que les dépenses de personnel n'ont augmenté que de 2,6 % à 5,3 millions d'euros. Les dépenses sur avoirs des administrations ont progressé à 3,2 millions d'euros, contre 2,4 millions d'euros en 2002, et ont été légèrement supérieures aux recettes du même type, limitant d'autant l'endettement financier vis-à-vis des administrations.

La Documentation française a ainsi abordé l'année 2004 dans de meilleures conditions financières, pour elle-même et ses fournisseurs.

## B.- LES PREMIERS RESULTATS POUR 2004

Les prévisions de recettes et de dépenses du compte de commerce pour l'année 2004 avaient été inscrites globalement dans le plan de consolidation adopté en juin 2003. Elles doivent permettre d'atteindre un excédent de 184.000 euros en fin d'année 2004, correspondant à 16,5 millions d'euros de recettes pour 16,3 millions d'euros de dépenses.

Au 30 juin 2004, l'objectif annuel de chiffres d'affaires pour 2004, fixé à 16,5 millions d'euros, a été atteint à 51 % (avec 8,4 millions d'euros). La conformité des résultats obtenus aux objectifs de chiffre d'affaires fixés permet à la Documentation française d'approcher le niveau attendu de recettes à cette date, soit 7,8 millions d'euros pour un objectif de 8 millions d'euros, ce qui représente 47 % de la prévision annuelle.

Un meilleur résultat des recettes de ventes de publications était certes prévu à mi-année, mais il a été compensé par la progression des recettes de prestations de services. Surtout, une progression plus sensible des recettes de ventes de publications est attendue au second semestre, grâce à une offre éditoriale enrichie en cours d'année de nombreuses nouveautés et de nouveaux titres « porteurs » parmi les publications de la Documentation française et celles des administrations commanditaires.

Dans le même temps, les dépenses du premier semestre sont restées contenues dans les limites du « plan d'affaires ». Notamment, l'objectif de maîtrise des dépenses de personnel (à un niveau inférieur à celui de 2003) a été tenu. Au 30 juin 2004, le montant des dépenses payées (soit 7,6 millions d'euros) a représenté 46,2 % de la prévision annuelle, ce qui semble très satisfaisant. A la même date, la Direction de la Documentation française comptait un effectif budgétaire de 378 emplois, soit une diminution de 27 emplois par rapport à 2003, dont 30 sur le compte de commerce.

### C.- LES PREVISIONS POUR 2005

L'objectif inscrit au plan de consolidation de la direction pour l'année 2005 consiste à atteindre un excédent d'exploitation de 340.000 euros.

#### ÉVOLUTION DES RECETTES ET DES DEPENSES DU COMPTE DE COMMERCE

(en millions d'euros)

	Budget voté 2003	Budget voté 2004	Projet de budget 2005	2005/2004 (en %)
<b>Recettes</b>	<b>17,2</b>	<b>16,5</b>	<b>16,9</b>	<b>2,6</b>
- Ventes de publications	8	7,2	7,2	- 0,3
- Versements des administrations pour travaux	6	5,5	5,8	4,5
- Recettes des administrations	2,9	3,5	3,5	1,4
- Recettes diverses ou accidentelles	-	0,3	0,5	50,0
<b>Dépenses</b>	<b>17,2</b>	<b>16,3</b>	<b>16,6</b>	<b>1,7</b>
- Achats et travaux	5,9	5,6	6,2	10,6
- Frais de fonctionnement	1,6	1,5	1,7	13,8
- Frais de personnel à rembourser au budget général	6	5,2	5,0	- 3,9
- Dépenses diverses ou accidentelles	0,6	0,2	0,2	- 18,0
- Dépenses sur avoirs des administrations	3,1	3,9	3,6	- 7,3
<b>Excédent d'exploitation</b>	<b>0</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>84,8</b>

Source : Direction de la Documentation française.

Après le ralentissement marqué de l'activité commerciale en 2001 et 2002, l'année 2003 a connu un début de redressement, qui s'amplifie à mi-année 2004 grâce au recentrage éditorial des publications de la Documentation française. La poursuite d'une progression modérée du chiffre d'affaires en 2005 devrait s'accompagner logiquement d'une augmentation des recettes du compte de commerce, qui devraient dépasser 16,9 millions d'euros en 2005 (+ 2,6 %), sauf fortes contraintes sur les budgets des commanditaires publics.

Les dépenses du compte, qui ont un caractère évaluatif, progresseraient moins rapidement, à 16,6 millions d'euros (+ 1,7 %), tout en suivant l'accroissement du volume d'affaires et en respectant le plan de consolidation établi en 2003, lequel prévoit une forte réduction des effectifs étalée jusqu'en 2007, l'arrêt de certaines activités et la réforme des procédures internes.

Du point de vue des effectifs, trois propositions de suppressions d'emplois, sur le budget général et le compte de commerce, sont prévues, correspondant au non remplacement des trois-quarts des départs à la retraite prévus en 2005. Trois autres suppressions pourraient intervenir dès 2005 si le transfert progressif de l'activité des ateliers d'impression de la Documentation française à Aubervilliers vers l'imprimerie, plus moderne, des Journaux officiels est décidé et entamé.

Enfin, l'**autorisation de découvert du compte**, qui elle seule revêt un caractère limitatif, reste stabilisée, depuis 2003, à 3 millions d'euros.

## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 26 octobre 2004, la Commission a examiné les crédits des Services généraux du Premier ministre, du Conseil économique et social, du Plan et du budget annexe des Journaux officiels.

Après l'exposé de votre Rapporteur spécial, **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 l'évolution des deux articles du chapitre 46-02 : si l'un semble augmenter de 20 millions d'euros en raison de la mesure nouvelle que constitue le décret du 27 juillet 2004, pourquoi l'autre ligne, qui doit correspondre aux indemnisations dues au titre du décret du 13 juillet 2000, augmente-elle encore de 12,6 millions d'euros alors que le « stock » doit être aujourd'hui épuisé ?

Il a aussi constaté que les indemnités des membres du Conseil économique et social atteignent, en 2005, 20,5 millions d'euros, alors que l'on peut s'interroger sur l'assiduité et sur la quantité de travail de certains de ses membres. Ces rémunérations sont-elles dûment acquises, en cas d'activité restreinte et du fait d'un mode de nomination si peu représentatif ?

**Votre Rapporteur spécial** a estimé ne pas partager une telle opinion car le Conseil économique et social a fortement accru le nombre de ses publications et avis ces dernières années. Ses membres effectuent donc un travail réel et utile à la collectivité. Leur rémunération est statutairement fixée au tiers du montant de l'indemnité parlementaire. Enfin, le récent renouvellement des membres du Conseil permet de se demander qui a bénéficié, cette année, du mode de nomination.

En ce qui concerne les actions en faveur des victimes des législations antisémites en vigueur pendant l'occupation et des victimes d'actes de barbarie durant la deuxième guerre mondiale, il faut bien distinguer les deux lignes budgétaires finançant des actions différentes : une ligne concerne le versement d'une indemnité en capital ou d'une rente aux orphelins concernés, sous le régime du décret de 2000 et sous celui, plus étendu en termes de champ des bénéficiaires, du 27 juillet 2004. En revanche, l'autre ligne budgétaire concerne les indemnisations accordées au cas par cas par l'État, s'il y a eu des spoliations, par décision du Premier ministre prise sur recommandation de la Commission chargée de l'indemnisation des victimes des lois antisémites. Elle peut donc continuer à augmenter.

La Commission a ensuite examiné un premier amendement de votre Rapporteur spécial réduisant les crédits des Services généraux du Premier ministre de 150.000 euros.

**Votre Rapporteur spécial** a indiqué que cet amendement s'applique aux crédits de collaborations diverses inscrits au chapitre 37-30. Il aboutit à supprimer les moyens budgétaires accordés au Conseil d'analyse de la société créé par un décret du 8 juillet 2004. Ce nouvel organisme, placé auprès du Premier ministre, a pour mission « *d'éclairer les choix politiques du Gouvernement, par l'analyse et la confrontation des points de vue, lorsque les décisions à prendre présentent des enjeux liés à des faits de société.* »

Or, il semble inutile de créer une instance spécifique pour ce rôle, qui relève de l'appréciation politique du Gouvernement et du Parlement. Une décision de nature politique est par nature liée à des enjeux de société. Il revient donc aux politiques eux-mêmes, dans le cadre des réunions de ministres et des débats parlementaires, d'apprécier la nécessité de prendre telle ou telle décision, en s'appuyant sur tous les travaux de tous les organismes d'évaluation et de prospective déjà existants.

**M. Charles de Courson** a demandé si le président du Conseil était rémunéré.

**M. Pierre Méhaignerie, Président de la Commission**, a estimé qu'il fallait affirmer une volonté de simplification pour éviter l'empilement de structures, sans naturellement attaquer les personnes. Pour avoir le débat sur ce sujet, il serait donc possible de réduire de façon limitée les crédits, non pas de la totalité, mais par exemple de la moitié de leur montant. La Commission lancerait ainsi un avertissement clair contre les nouvelles structures, sans faire d'attaque *ad hominem*.

**M. Michel Bouvard, Président**, a rappelé que, pour la Haute Autorité de lutte contre les discriminations, la Commission avait adopté une réduction limitée à la moitié seulement des crédits.

**M. Jean-Louis Idiart** a considéré qu'il est toujours difficile de réduire les crédits d'une instance qui est déjà en place. C'est pourquoi il faut éviter *ab initio* la création de toute nouvelle structure. Il ne faut pas vouloir faire du nouveau pour faire du nouveau. Il faut être honnêtes : une réduction de la moitié conduira inévitablement cette initiative à un échec.

**M. Louis Giscard d'Estaing** a estimé lui aussi qu'une mesure intermédiaire ne réglerait pas la question. Une fois un organisme créé, il perdurera dans son être. Il faut donc le supprimer, sinon une rallonge budgétaire sera demandée chaque année. On peut rappeler que la Commission avait obtenu la suppression, difficile, de l'IHEADT, qui cherche maintenant à renaître sans financement public.

**Votre Rapporteur spécial** a expliqué que le président du Conseil devait être rémunéré au moyen de vacations. Il faut mettre de la cohérence dans l'action publique et se demander qui fait quoi. Dans ce cadre, on ne voit guère l'utilité de ce nouveau Conseil, créé par voie de décret. La même question se pose en ce qui concerne le Commissariat général du Plan. C'est pourquoi un amendement de même nature sur ce sujet est présenté.

La Commission a donc examiné un second amendement de votre Rapporteur spécial réduisant les crédits du Plan de 1.100.000 euros.

**Votre Rapporteur spécial** a proposé de réduire, à titre d'appel, les moyens budgétaires accordés au Commissariat général du Plan pour l'évaluation des politiques publiques et des contrats de plan État-régions. En effet, depuis la nomination par le Premier ministre de M. Alain Etchegoyen comme Commissaire au Plan en avril 2003, cette institution ne fait plus que de la prospective et a laissé en jachère le chantier de l'évaluation qui lui avait été confié en 1998.

Il s'agit donc de mettre en conformité la situation budgétaire avec la réalité du travail de l'institution, afin que le Premier ministre annonce, enfin, à quelle instance il souhaite confier la mission, essentielle, d'évaluation des politiques publiques, et quel rôle il entend conférer à la DATAR en la matière.

**M. Louis Giscard d'Estaing** a suggéré de réduire les crédits du Plan de seulement 950.000 euros. En effet, si le Gouvernement estime utile de disposer d'une expertise sur les questions de société relevant du Conseil d'analyse de la société, dont les crédits pourraient être supprimés par l'amendement précédent, il pourra très bien la demander au Plan, sans être obligé de doter une structure nouvelle de moyens spécifiques.

**M. Pierre Méhaignerie, Président de la Commission**, a souhaité que toutes les sensibilités politiques de la Commission se rejoignent pour marquer leur opposition à la multiplication des structures.

**M. Michel Bouvard, Président**, a proposé à votre Rapporteur spécial de rectifier son second amendement dans le sens proposé par M. Louis Giscard d'Estaing, ce qui permettra d'adopter les deux amendements et d'intégrer, le cas échéant, le Conseil d'analyse de la société dans le Commissariat général du Plan.

**Votre Rapporteur spécial** a accepté cette rectification, qui recueille un accord des membres de la Commission et se traduit par un signal clair en faveur de la suppression du Conseil d'analyse de la société, en tant que tel.

La Commission a *adopté* le premier amendement (n° II-16), puis le second, ainsi rectifié (n° II-17).

**M. Michel Bouvard, Président**, a proposé une observation rappelant, s'agissant de la place du Conseil économique et social au sein de la nouvelle maquette budgétaire, qu'il ne saurait y avoir de mission constituée d'un seul programme, conformément à l'article 7 de la loi organique.

**Votre Rapporteur spécial** a soutenu cette observation. S'agissant de la maquette budgétaire, la nomenclature proposée pour les Services généraux du Premier ministre pose un problème de cohérence. En effet, les deux programmes retenus par le Gouvernement, *Coordination du travail gouvernemental* et *Fonction publique, réforme de l'État et prospective*, correspondent en fait à une séparation

entre, respectivement, moyens de fonctionnement et moyens d'intervention. Il s'agit d'une logique de moyens qui ne permettra pas de connaître le coût complet d'une politique publique déterminée. En fait, le gestionnaire de crédits n'appartient pas, financièrement parlant, au programme qu'il gère : il ne sera donc pas concerné par la fongibilité des crédits au sein du programme.

Par exemple, l'Agence pour le développement de l'administration électronique disposera de ses crédits de fonctionnement dans le programme *Coordination du travail gouvernemental* et de ses crédits d'intervention dans le programme *Fonction publique, réforme de l'État et prospective*.

Cette présentation devra être revue car elle est contraire aux objectifs de la LOLF, qui consistent à suivre une politique publique à coût complet, et elle ne permet pas de disposer d'indicateurs de performance pertinents. Les indicateurs ne permettent pas de suivre l'activité de chaque institution, par exemple le Médiateur de la République ou le Commissariat général du Plan. A trop globaliser, on perd tout sens du suivi de l'action. C'est le contrôle parlementaire qui en pâtira.

La Commission a *adopté* l'observation.

La Commission a ensuite *adopté*, contrairement aux propositions de votre Rapporteur spécial, les crédits des Services généraux figurant à la ligne I des Services du Premier ministre, inscrits à l'état B, titre III, ainsi modifiés, puis les crédits du titre IV de l'état B, et les autorisations de programme et les crédits de paiement inscrits aux titres V et VI de l'état C. Elle a ensuite *adopté* les crédits du Plan figurant à la ligne IV des Services du Premier ministre, inscrits aux états B (titre III, ainsi modifié, et titre IV) et C (titre VI) et *vous demande d'émettre un avis favorable à leur adoption*.

Puis, elle a *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, inscrits aux états B (titre III) et C (titre V), ainsi que les crédits du budget annexe des Journaux officiels figurant aux articles 50 et 51, paragraphes I et II, du projet de loi de finances, et *vous demande d'émettre un avis favorable à leur adoption*.

## **OBSERVATION ADOPTÉE PAR LA COMMISSION**

La Commission des Finances, de l'économie générale et du Plan,

Constatant l'existence d'une mission Conseil économique et social constituée d'un seul programme dans le projet de nouvelle nomenclature budgétaire,

Rappelle qu'il ne saurait y avoir de mission constituée d'un seul programme, ce qui serait contraire à l'article 7 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

-----

N° 1863 – annexe 35 – rapport spécial au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2005 : services généraux, conseil économique et social, plan et journaux officiels (M. Pierre Bourguignon)