



N° 2568

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2005

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2006** (n° 2540),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 12

DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT
COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL

JOURNAUX OFFICIELS

Rapporteur spécial : M. JEAN-PIERRE BRARD

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	9
CHAPITRE I^{ER} : LES SERVICES D'ETAT-MAJOR DU PREMIER MINISTRE	13
I.- LA COORDINATION GENERALE	13
A.- LES CABINETS DU PREMIER MINISTRE ET DES MINISTRES RATTACHES	13
1.- Les effectifs concernés	13
2.- Les crédits budgétaires	14
B.- LE SECRETARIAT GENERAL DU GOUVERNEMENT	15
1.- Les activités du SGG	15
2.- Les moyens budgétaires	16
3.- Les commissions rattachées	16
C.- LE SECRETARIAT GENERAL DES AFFAIRES EUROPEENNES	17
1.- Les activités du SGAE	17
2.- Les moyens budgétaires	18
D.- LE SERVICE D'INFORMATION DU GOUVERNEMENT	18
1.- Les activités du SIG	19
2.- Les moyens budgétaires	20
3.- L'amélioration du fonctionnement du service	20
II.- LA COORDINATION EN MATIERE DE DEFENSE	21
A.- LE SECRETARIAT GENERAL DE LA DEFENSE NATIONALE	21
1.- Les activités du SGDN	21
2.- Les moyens budgétaires	22
B.- L'INSTITUT DES HAUTES ETUDES DE DEFENSE NATIONALE	23
1.- Les activités de l'IHEDN	23
2.- Les moyens budgétaires	24

C.- LES FONDS SPECIAUX ET LES INSTANCES CHARGEES DE LEUR CONTROLE	25
1.- Les crédits des fonds spéciaux.....	25
2.- Le contrôle de l'utilisation des fonds spéciaux	26
III.- LA COORDINATION SECTORIELLE	29
A.- LES DIRECTIONS INTERVENANT POUR D'AUTRES PROGRAMMES	29
1.- La direction générale de l'administration et de la fonction publique	30
2.- La direction du développement des médias.....	30
B.- LES COMMISSIONS INTERVENANT POUR D'AUTRES PROGRAMMES	31
1.- La commission d'indemnisation des victimes de spoliations	31
2.- Les commissions intervenant en matière de politique immobilière de l'État.....	32
C.- LE SOUTIEN ADMINISTRATIF ET FINANCIER DES SERVICES DU PREMIER MINISTRE	33
1.- Le rôle de la direction des services administratifs et financiers	33
2.- L'exécution budgétaire des Services généraux du Premier ministre	34
3.- Les crédits demandés pour 2006.....	37
CHAPITRE II : LA PROSPECTIVE AUPRES DU PREMIER MINISTRE.....	41
I. – QUE RESTERA-T-IL DU PLAN ?	42
A.- QUE FAISAIT ENCORE LE PLAN ?.....	42
1.- L'organisation interne du commissariat général du Plan.....	42
2.- L'abandon des fonctions d'évaluation	43
B. – CREER LES CONDITIONS D'UNE PROSPECTIVE INDEPENDANTE ET DE QUALITE AU SERVICE DU GOUVERNEMENT ET DU PARLEMENT.....	43
1. – L'annonce de la création d'un centre d'analyse stratégique auprès du Premier ministre	43
2. – Les garanties que doit apporter la nouvelle structure.....	44
II. – LES MOYENS BUDGETAIRES EN FAVEUR DE LA PROSPECTIVE.....	46
A. – LE DERNIER BUDGET DU COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN.....	46
1.- Les crédits demandés pour 2006.....	46
2. – Les nouvelles possibilités de gestion permises par la LOLF.....	47
B.- LES ORGANISMES RELEVANT DU BUDGET DU PLAN.....	47
1.- Le CEPIL.....	48
2.- Le CERC	49
3.- L'IRES.....	50

C.- LES AUTRES ORGANISMES EN CHARGE DE PROSPECTIVE AUPRES DU PREMIER MINISTRE	50
1.- La prospective sectorielle.....	50
2. – La prospective internationale.....	53
CHAPITRE III : L'INFORMATION ADMINISTRATIVE ET LA DIFFUSION PUBLIQUE	55
I.- LE RENSEIGNEMENT ADMINISTRATIF	55
A.- LES STRUCTURES EN CHARGE DU RENSEIGNEMENT ADMINISTRATIF PAR TELEPHONE	55
1.- Les centres interministériels de renseignements administratifs	55
2.- Le centre d'appels 39 39	56
B.- LES MOYENS BUDGETAIRES	58
II.- LA DOCUMENTATION FRANÇAISE ET SON COMPTE DE COMMERCE	59
A.- PRESENTATION GENERALE	59
1.- Le rôle et l'activité de la Documentation française	59
2.- L'organisation interne de la direction.....	62
3.- Le rapprochement en cours entre la Documentation française et les Journaux officiels.....	66
B.- PRESENTATION DES MOYENS BUDGETAIRES	67
1.- L'évolution du chiffre d'affaires de la Documentation française	67
2.- Les dépenses de la direction en 2004 et 2005.....	68
3.- Les prévisions pour 2006	70
III.- LE BUDGET ANNEXE DES JOURNAUX OFFICIELS	72
A.- PRESENTATION GENERALE	72
1.- Quelles missions pour les Journaux officiels ?.....	72
2.- Quelle organisation du travail aux Journaux officiels ?	75
3.- Quelle présentation budgétaire pour les Journaux officiels dans le cadre de la LOLF ?.....	77
B.- PRESENTATION DES MOYENS BUDGETAIRES	79
1.- L'exécution budgétaire 2004 et 2005	79
2.- L'équilibre prévisionnel du budget annexe pour 2006.....	81

CHAPITRE IV : LES AUTORITES INDEPENDANTES RELEVANT DU PREMIER MINISTRE	85
I.- LE MEDiateUR DE LA REPUBLIQUE	86
A.- L'ACTIVITE DU MEDiateUR	86
1.- La médiation individuelle et les propositions de réforme	86
2.- Les activités territoriales et internationales du médiateur.....	87
B.- LES MOYENS BUDGETAIRES DU MEDiateUR	90
1.- La dotation prévue pour mener des actions nouvelles en 2006.....	90
2.- L'évolution des effectifs	90
II.- LES AUTORITES CHARGEES DE DEFENDRE DES LIBERTES	91
A.- LA COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS	91
1.- L'activité de la CADA.....	91
2.- Les moyens budgétaires.....	91
B.- LA COMMISSION NATIONALE DE DEONTOLOGIE DE LA SECURITE	92
1.- L'activité de la CNDS.....	92
2.- Les moyens budgétaires.....	93
III.- LES INSTANCES CONSULTATIVES	94
A.- LA COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME.....	94
1.- L'activité de la CNCDH	94
2.- Les moyens budgétaires.....	94
B.- LA COMMISSION CONSULTATIVE DU SECRET DE LA DEFENSE NATIONALE.....	95
1.- L'activité de la CCSDN	95
2.- Les moyens budgétaires.....	95
C.- LE COMITE CONSULTATIF NATIONAL D'ETHIQUE.....	96
1.- L'activité du CCNE	96
2.- Les moyens budgétaires.....	97
EXAMEN EN COMMISSION	99
<i>Article 79 : Aménagement de nomenclature relatif aux fonds spéciaux.....</i>	103
<i>Article 94 : Ratification du décret relatif à la rémunération des services rendus par la direction des Journaux officiels</i>	105

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, tel que modifié par la loi organique n° 2005-779 du 12 juillet 2005, fixe comme date limite, pour l'envoi des réponses aux questionnaires budgétaires, le 10 octobre.

À cette date, 95 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial, qui tient à féliciter les services du Premier ministre (à l'exception du SGAE) pour la diligence dont ils ont fait preuve afin de lui apporter des informations de qualité.

Le programme de la mission Direction de l'action du Gouvernement examiné dans le présent rapport spécial est le programme Coordination du travail gouvernemental.

L'autre programme de la mission Direction de l'action du Gouvernement, le programme Fonction publique, fait l'objet du rapport spécial de M. Georges Tron (Doc. AN n° 2568, annexe n° 13).

INTRODUCTION

Le présent rapport spécial couvre les crédits du programme Coordination du travail gouvernemental de la mission Direction de l'action du Gouvernement, auxquels est adjoint le compte de commerce (n° 906) de la Documentation française, ainsi que les crédits du budget annexe des Journaux officiels, lequel constitue une mission spécifique conformément à l'article 18 de la LOLF.

ÉVOLUTION DES DOTATIONS BUDGÉTAIRES ET DES EMPLOIS

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale 2005	Projet de loi de finances 2006	Évolution (en %)
Programme Coordination du travail gouvernemental			
– autorisations d'engagement	392,2	397,2	1,3
– crédits de paiement	394,5	396,5	0,5
Programme Journaux officiels			
– autorisations d'engagement	158,9	170,4	7,2
– crédits de paiement	157,7	171,2	8,6

(emplois budgétaires en nombre d'ETPT)

	Loi de finances initiale 2005	Projet de loi de finances 2006	Évolution
Programme Coordination du travail gouvernemental	2.920	2.954	+ 34
Opérateur : IHEDN (hors plafond d'emplois)	9	9	0
Programme Journaux officiels	590	574	- 16

Les services du Premier ministre gèrent aussi des crédits relevant d'autres programmes : le programme Fonction publique de la mission Direction de l'action du Gouvernement (cf. annexe n° 13 par M. Georges Tron), les deux programmes (Presse et Chaîne française d'information internationale) de la mission Médias (cf. annexe n° 19 par M. Patrice Martin-Lalande) et le programme Interventions territoriales de l'État de la mission interministérielle Politique des territoires (cf. annexe n° 21 par M. Louis Giscard d'Estaing). En revanche, tous les emplois budgétaires figurent dans le programme Coordination du travail gouvernemental. L'écart avec le plafond des autorisations d'emplois des services du Premier ministre figurant à l'article 55 du projet de loi de finances (7.795 ETPT) résulte du rattachement budgétaire de la mission Conseil et contrôle de l'État (avec le Conseil économique et social ainsi que les juridictions administratives et financières) à ces services (cf. annexe n° 23 par M. Pierre Bourguignon).

Globalement, les crédits qui sont analysés dans le présent rapport spécial s'élèvent à **567,7 millions d'euros** en crédits de paiement. C'est peu par rapport aux 268 milliards d'euros de dépenses inscrites au budget général et aux budgets annexes, mais c'est plus que les crédits de la mission Santé (399,3 millions d'euros) ou de la mission Sécurité civile (463,5 millions d'euros). Les effectifs sont modestes (**3.537 ETPT**), mais ils sont presque aussi nombreux que les emplois budgétaires du ministère de l'Écologie et du développement durable (3.717).

La mise en œuvre de la LOLF a permis une rationalisation et une unification du traitement budgétaire des services du Premier ministre. En effet, la mission Direction de l'action du Gouvernement se substitue à trois anciennes sections budgétaires (Services généraux du Premier ministre, Secrétariat général de la défense nationale et Plan).

D'importants changements de périmètre sont intervenus à cette occasion ; ils correspondent pour la plupart à des demandes de la mission d'information de la Commission des finances sur la mise en œuvre de la LOLF. Ainsi, **sortent du périmètre des services du Premier ministre** les crédits d'intervention de la commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS), au profit du programme Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale de la mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation (les crédits de rémunération et de fonctionnement de la commission demeurent cependant inscrits au programme Coordination du travail gouvernemental), ainsi que les crédits d'intervention en faveur de la presse, au profit du programme Presse de la mission Médias.

En sens inverse, **entrent dans le périmètre budgétaire des services du Premier ministre** relevant du programme Coordination du travail gouvernemental : le secrétariat général des affaires européennes, en provenance du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie, le secrétariat général de la mer, en provenance du ministère des Transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, ainsi que les crédits correspondant aux personnels mis à disposition des services du Premier ministre par différents ministères (soit 122 ETPT) et par l'INSEE (soit 7 ETPT pour plusieurs services statistiques).

Deux autres changements de périmètre font suite au changement de Gouvernement le 2 juin 2005. Tout d'abord, le ministre délégué au Budget étant devenu également responsable de la **réforme de l'État**, les services correspondant (la délégation à la modernisation de la gestion publique et aux structures de l'État, la délégation aux usagers et aux simplifications administratives et l'agence pour le développement de l'administration électronique) quittent l'orbite des services du Premier ministre au profit du programme Stratégie économique et financière et réforme de l'État de la mission Stratégie économique et pilotage des finances publiques, avec les crédits de personnel et de fonctionnement s'y rapportant. Ils devraient y être fusionnés avec une partie de la direction de la réforme budgétaire, au sein d'une nouvelle direction générale de la modernisation de l'État. Ensuite, la **délégation à l'aménagement et à la compétitivité du territoire** est rattachée au ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et de l'aménagement du territoire.

Les services du Premier ministre constituent un ensemble administratif diversifié rattaché au chef du Gouvernement pour l'assister dans ses missions. Dans le cadre du périmètre actuel du programme Coordination du travail gouvernemental - dont le responsable a quasiment rang de ministre puisque le secrétaire général du Gouvernement, M. Jean-Marc Sauvé, est destinataire de la

lettre plafond adressée par le Premier ministre -, ils peuvent être regroupés autour des trois fonctions suivantes :

- la **fonction d'état-major liée à la direction du Gouvernement**, qui peut elle-même se décliner en coordination générale, coordination en matière de défense et coordination sectorielle ;
- la **fonction de stratégie et de prospective** ;
- la **fonction d'information administrative et de diffusion publique**.

Sont également rattachées au Premier ministre, en raison de leurs missions, un certain nombre d'**autorités administratives et instances indépendantes**. Une des garanties de leur indépendance est l'inscription de leurs crédits, de manière individualisée, au sein du programme Coordination du travail gouvernemental.

L'étude strictement budgétaire des crédits de ce programme présente un intérêt relatif, s'agissant pour l'essentiel de crédits de rémunération et de fonctionnement, dont l'évolution est assez mécanique. Votre Rapporteur spécial ne se limitera pas à cette analyse et entend examiner l'organisation et le rôle des multiples structures rattachées au Premier ministre. Même si l'organisation des services de l'exécutif relève traditionnellement de la seule compétence du pouvoir réglementaire, en vertu de l'article 37 de la Constitution, la discussion budgétaire est en effet l'occasion d'évaluer l'efficacité de l'action des différents services concernés, dont le Parlement vote les crédits.

À cet égard, **votre Rapporteur spécial ne peut que regretter le caractère très fruste de la nomenclature budgétaire interne du programme Coordination du travail gouvernemental**, comportant pas moins de onze actions correspondant à quelques regroupements de services ou d'institutions. Les recommandations de la mission d'information de la Commission des finances sur la mise en œuvre de la LOLF n'ont pas été retenues sur ce point. La traduction aux services du Premier ministre de « l'esprit » de l'article 7 de la LOLF aurait dû amener à identifier des actions par type de fonctions, et non selon les habitudes administratives et autres susceptibilités institutionnelles. Votre Rapporteur spécial ne s'estime donc en rien tenu par l'actuel découpage budgétaire interne, et il analysera le budget en fonction des missions assignées aux services concernés.

La souplesse de gestion que permet la LOLF, notamment la fongibilité des crédits au sein d'un programme, ne doit pas prendre le pas sur la nécessité de donner du sens à l'action publique. Les services du Premier ministre constituent certes un ensemble hétérogène très spécifique, pour lequel le cadre général de la LOLF n'est pas nécessairement parfaitement adapté ; pour autant, **il importe que le Premier ministre donne l'exemple et ne s'exonère pas de donner une visibilité et une clarté exemplaires à l'action de chacun de ses services, dont les crédits doivent être précisément justifiés au premier euro et dont la performance doit pouvoir être mesurée au moyen d'indicateurs adaptés**.

CHAPITRE I^{ER} : LES SERVICES D'ETAT-MAJOR DU PREMIER MINISTRE

Un premier ensemble cohérent de services relevant du Premier ministre assure une fonction d'état-major liée à la direction de l'action du Gouvernement. Ces instances et services sont responsables de l'élaboration des politiques et des réglementations qui les sous-tendent, à un niveau centralisé. Certains sont chargés de la coordination générale, d'autres de la coordination en matière de défense, d'autres enfin de la coordination sectorielle et du soutien de ces services.

I.- LA COORDINATION GENERALE

Sous le vocable de coordination générale on peut regrouper les quelques structures « suprêmes » qui matérialisent la direction de l'action du Gouvernement et la coordination du travail gouvernemental dans son ensemble, de manière horizontale et véritablement interministérielle.

A.- LES CABINETS DU PREMIER MINISTRE ET DES MINISTRES RATTACHES

Votre Rapporteur spécial ne peut que déplorer la non publication avant le 15 novembre 2005, soit un mois et demi après le dépôt du projet de loi de finances, de l'annexe générale « jaune » récapitulant les personnels affectés dans les cabinets ministériels. Le Parlement est en droit d'obtenir dans des délais décents une information sur les membres des cabinets, collaborateurs directs et personnels des ministres, car ils sont financés par de l'argent public et doivent se soumettre au contrôle parlementaire comme les fonctionnaires. Il s'agit d'une condition préalable au débat démocratique.

Relèvent du programme Coordination du travail gouvernemental, outre le cabinet du Premier ministre, ceux des trois ministres rattachés budgétairement au Premier ministre, à savoir le ministre de la Fonction publique, le ministre délégué aux Relations avec le Parlement, et le ministre délégué à la Promotion de l'égalité des chances qui a succédé le 2 juin 2005 au secrétaire d'État à la réforme de l'État.

1.- Les effectifs concernés

Le plafond d'emplois affectés aux cabinets sur le programme Coordination du travail gouvernemental est de **269 ETPT** en 2006. La forte proportion d'agents de catégorie C dans ces emplois (60 %) est due à l'importance que revêtent les tâches matérielles de secrétariat pour assurer, quotidiennement, le travail très lourd et incessant de coordination interministérielle.

Les effectifs des cabinets sont en revanche beaucoup plus nombreux. En plus des personnels de soutien rémunérés par les services du Premier ministre, l'essentiel des membres des cabinets est mis à disposition gratuitement par

d'autres ministères. Leur rémunération principale reste donc assurée par leur corps d'origine, le programme Coordination du travail gouvernemental ne prenant en charge que les indemnités pour sujétions particulières (5 millions d'euros de crédits étaient inscrits à ce titre en loi de finances initiale pour 2005).

Au total, le cabinet du Premier ministre comprenait, au 1^{er} juillet 2005, 66 membres et 399 personnels chargés des fonctions support (protection, secrétariat et logistique), soit 465 personnes en tout. Le cabinet du ministre de la Fonction publique comprenait, au 31 août 2005, 58 personnes au total, celui du ministre délégué aux Relations avec le Parlement 42 personnes, et celui du ministre délégué à la Promotion de l'égalité des chances 25 personnes.

2.- Les crédits budgétaires

L'évolution des crédits de fonctionnement ouverts en 2004 et en 2005 pour chacun des cabinets relevant du programme Coordination du travail gouvernemental, ainsi que leur consommation, figure dans le tableau ci-après :

CREDITS AFFECTES AUX CABINETS RELEVANT DU PREMIER MINISTRE

(en euros)

CABINET	2004		2005	
	crédits ouverts	consommation	crédits ouverts	consommation au 30 juin
Premier ministre	6.828.438	6.760.851	6.871.149	3.718.899
Ministre de la Fonction publique	458.099	606.754	400.000	176.563
Ministre délégué aux relations avec le Parlement	456.836	531.491	300.000	143.292
Secrétaire d'État à la réforme de l'État*	229.123	253.544	226.060	119.804
TOTAL	7.972.496	8.152.640	7.797.209	4.158.558

* Ministre délégué à la Promotion de l'égalité des chances depuis le 2 juin 2005.

Pour 2006, les crédits à ouvrir ne sont pas encore finalisés. Figurent dans la sous-action Cabinet du Premier ministre et ministres rattachés de l'action Coordination du travail gouvernemental 21,13 millions d'euros de dépenses de personnel, correspondant aux rémunérations des ministres eux-mêmes et des personnels de leurs cabinets relevant du plafond d'autorisations d'emplois des services du Premier ministre, ainsi qu'aux indemnités pour sujétions particulières. Il est également prévu 3 millions d'euros de crédits de fonctionnement, qui seront complétés par une répartition par enveloppe individualisée d'une fraction des crédits figurant dans l'action Soutien du programme.

Votre Rapporteur spécial doit signaler que le projet annuel de performance de la mission Direction de l'action du gouvernement pour 2006 comporte, suite à une erreur matérielle, seulement 16,02 millions d'euros de crédits de titre II hors compte d'affectation spéciale Pensions pour la sous-action Cabinet du Premier

ministre et ministres rattachés, en raison une mauvaise imputation de crédits concernant la commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité.

B.- LE SECRETARIAT GENERAL DU GOUVERNEMENT

Complément administratif naturel du cabinet du Premier ministre, le secrétariat général du Gouvernement (SGG) est le gardien de la République et de la continuité de l'État. Il est en quelque sorte la tour de contrôle du travail gouvernemental. Votre Rapporteur spécial constate qu'il fait un travail tout à fait remarquable, ce qu'illustre la stabilité du poste de secrétaire général par-delà les alternances politiques et les changements de gouvernement.

1.- Les activités du SGG

Le secrétariat général du Gouvernement est un organisme administratif permanent chargé d'assurer le bon fonctionnement et la régularité de l'action gouvernementale. Il intervient à toutes les étapes de l'élaboration des décisions du Gouvernement : il convoque les réunions interministérielles, établit leurs comptes rendus qu'il conserve et diffuse, coordonne la phase de consultation du Conseil d'État pour les textes les plus importants, prépare matériellement les réunions du Conseil des ministres, suit l'ensemble de la procédure législative puis, le cas échéant, du contentieux devant le Conseil constitutionnel, et s'assure enfin de la publication des textes au *Journal officiel*. Après l'adoption d'une loi, le SGG veille à ce que les décrets d'application soient pris dans un délai raisonnable et en rend compte au Premier ministre.

Le secrétariat général joue également un rôle de conseil juridique du Gouvernement. À ce titre, il examine la correction juridique et formelle des textes et peut être consulté par le Premier ministre, les ministres ou leurs cabinets sur certaines questions juridiques sur lesquelles ceux-ci souhaitent avoir l'avis d'un organe détenant une expertise horizontale. Il assure également la diffusion de la documentation juridique auprès des ministères et rédige notamment les circulaires du Premier ministre relatives à l'interprétation des textes.

Eu égard à la nature des attributions du SGG, l'approche de son activité en termes quantitatifs trouve vite ses limites. On peut néanmoins mentionner la tenue, en 2004, de 1.538 réunions interministérielles et 26 réunions de ministres et comités interministériels. Le secrétariat général a eu à connaître cette année-là de 7.098 textes signés ou contresignés par le Premier ministre ou ses délégataires, dont 216 ont été soumis au Conseil des ministres.

Votre Rapporteur spécial s'attachera plutôt à l'**objectif d'amélioration de la qualité de la réglementation**, qui est présenté dans le dossier de presse du présent projet de loi de finances comme un des objectifs majeurs des services du Premier ministre pour 2006 (avec notamment 4 créations de postes dédiés) mais qui ne figure aucunement dans le projet annuel de performance de la mission Direction de l'action du Gouvernement. Or il s'agit très clairement d'une des

missions du secrétariat général du Gouvernement, dans son travail quotidien, qui engage également l'autorité du Premier ministre en tant que chef du Gouvernement au regard des conditions de préparation des textes par les différents ministères. Il devrait donc s'agir d'un objectif de performance du programme, assorti d'indicateurs interministériels de l'activité normative – un indicateur pour le suivi des décrets d'application des lois a ainsi déjà été mis en place en interne.

2.- Les moyens budgétaires

Les crédits demandés pour 2006, inscrits dans une sous-action spécifique de l'action Coordination du travail gouvernemental, sont de **15,8 millions d'euros**, dont 5,8 millions d'euros de dépenses de personnel, 130.000 euros de dépenses de fonctionnement et 9,85 millions d'euros de subventions pour des actions en faveur des droits de l'Homme et du développement de la citoyenneté.

Le secrétariat général emploie 98 personnes, dont 85 postes pourvus au 31 août 2005 sur les 90 ETPT autorisés et 13 mises à disposition à titre gratuit. Il est prévu pour 2006 4 créations de postes budgétaires pour structurer la mission chargée, au sein du secrétariat général, de veiller à la qualité de la réglementation, ce qui porterait à 94 ETPT le plafond d'autorisations d'emplois. Comme pour les cabinets ministériels, la forte proportion d'agents de catégorie C dans les effectifs permanents est due à la lourdeur des tâches matérielles (de secrétariat) de préparation des réunions interministérielles et du Conseil des ministres.

3.- Les commissions rattachées

Le secrétariat général du Gouvernement assure également le secrétariat de deux commissions qui lui sont rattachées.

Tout d'abord, la **commission supérieure de codification**, créée en 1989, est chargée de l'élaboration de nouveaux codes, afin de faciliter l'accès au droit. Cette commission, qui comprend 20 membres permanents, s'est réunie à 22 reprises en 2005. Son coût de fonctionnement, comprenant notamment les indemnités versées aux 17 rapporteurs particuliers, est de 218.000 euros.

Ensuite, la **commission des archives constitutionnelles de la V^{ème} République**, créée en 2002, assure la publication des archives publiques et privées intéressant l'application de la Constitution du 4 octobre 1958. Cette commission tient deux réunions plénières par an, préparées par des réunions du comité scientifique. Son coût de fonctionnement est de 158.697 euros, ce qui semble élevé à votre Rapporteur spécial compte tenu des missions de cette commission. C'est pourquoi il envisage de mener des investigations complémentaires sur le rôle et le coût de cette commission l'an prochain.

C.- LE SECRETARIAT GENERAL DES AFFAIRES EUROPEENNES

Votre Rapporteur spécial dénonce vigoureusement la désinvolture de ce service, qui est le seul des services du Premier ministre à n'avoir pas répondu au questionnaire budgétaire de la Commission des finances avant la réunion de la Commission. En constatant une telle attitude, on s'étonnera moins de la méfiance des Français à l'égard de la construction européenne, qui s'est manifestée dans les urnes le 29 mai 2005, à l'occasion du référendum sur la Constitution européenne. Puisque ce service n'a pas daigné justifier ses crédits devant la Représentation nationale, votre Rapporteur spécial proposera à la Commission des finances de les supprimer.

Le secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI) est devenu, en vertu d'un décret du 17 octobre 2005, le secrétariat général des affaires européennes (SGAE).

1.- Les activités du SGAE

Créé en 1948, le SGCI était alors chargé de préparer les décisions du Gouvernement français dans le cadre de la reconstruction économique de l'Europe après la seconde guerre mondiale. Il devait assurer la coordination interministérielle concernant l'aide du plan Marshall, dont la mise en œuvre s'effectuait par le canal de l'Organisation européenne de coopération économique, première organisation de coopération économique européenne devenue depuis lors Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE).

Le rôle du SGCI s'est ensuite adapté et renforcé à chaque étape de la construction européenne, avec pour tâches principales l'élaboration des positions de la France sur les questions communautaires et la coordination des liaisons entre les autorités administratives et gouvernementales françaises et les institutions issues du traité de Rome en 1957. Dans le cadre de la procédure de l'article 88-4 de la Constitution, le secrétariat général s'assure également que tout projet d'acte de l'Union européenne comportant des dispositions de nature législative fasse l'objet d'un examen préalable par le Parlement français avant son adoption par le Conseil de l'Union ; pour cela, il doit veiller à la cohérence entre le calendrier des travaux parlementaires et le calendrier d'adoption des textes européens.

Administration de mission placée sous l'autorité directe du Premier ministre, le secrétariat général couvre l'ensemble des domaines définis par le traité sur l'Union européenne, à l'exception de la politique étrangère et de sécurité commune qui reste de la seule compétence du ministère des Affaires étrangères. Il est aussi chargé du secrétariat du comité interministériel sur l'Europe, créé en octobre 2005 et que le Premier ministre entend présider personnellement une fois par mois.

Le SGAE est également compétent pour les questions traitées dans le cadre de l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE)

et d'autres institutions ou organisations internationales, lorsqu'elles relèvent de la compétence communautaire et font, à ce titre, l'objet d'une coordination communautaire (Organisation mondiale du commerce, CNUCED).

Votre Rapporteur spécial constate, pour le déplorer et le dénoncer, que le secrétariat général s'exonère de toute mesure de sa performance et n'a bien évidemment prévu aucun indicateur, par exemple de suivi de la transposition des directives communautaires en droit interne.

2.- Les moyens budgétaires

Au-delà de l'arrivée beaucoup trop tardive de la réponse du secrétariat général au questionnaire budgétaire de la Commission des finances, votre Rapporteur spécial ne peut que déplorer l'indigence de la réponse qui lui a été transmise, laquelle ne comprend aucun élément chiffré de justification des crédits.

Les crédits du secrétariat général des affaires européennes constituent une action individualisée du programme Coordination du travail gouvernemental, l'action Coordination de la politique européenne, dotée de **8,3 millions d'euros** en 2006. Ces crédits sont constitués de dépenses de personnel pour l'essentiel, et de 72.000 euros de dépenses de fonctionnement. Le plafond d'autorisations d'emplois pour le SGAE est de **137 ETPT**. Le secrétariat général bénéficie par ailleurs de mises à disposition gratuites, à hauteur de 34 ETPT en 2005.

Le SGAE disposera d'un budget opérationnel de programme (BOP), qui fera l'objet d'une délégation de gestion avec le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie, qui était le ministère de rattachement du secrétariat général depuis sa création et lui versait jusqu'à présent une dotation générale de fonctionnement.

L'organisation interne du secrétariat général repose sur dix-neuf secteurs opérationnels, correspondant aux différentes compétences de l'Union européenne, et un secteur en charge de coordonner les aspects logistiques. Le SGAE est dirigé, depuis mai 2002, par Mme Pascale Andréani, par ailleurs conseillère au cabinet du Premier ministre pour les affaires européennes. Votre Rapporteur spécial ne trouve pas cette confusion des rôles, entre conseil politique et responsabilité administrative, conforme à la tradition française de neutralité de l'administration.

D.- LE SERVICE D'INFORMATION DU GOUVERNEMENT

Le service d'information du Gouvernement (SIG) est en quelque sorte le service de presse officiel du Premier ministre, sous l'autorité directe duquel il est placé. Son action consiste à servir de relais entre l'opinion et le Gouvernement. L'échec du référendum sur la Constitution européenne peut prouver la difficulté de ce service à avoir véritablement prise sur le réel...

1.- Les activités du SIG

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.

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. Ils ont pour objet de « suivre » l'état de l'opinion et visent à l'établissement du « baromètre SIG », permettant de mesurer le taux de pénétration des campagnes gouvernementales. 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 à son impression, à l'affranchissement et au routage.

Le département Edition-diffusion est essentiellement chargé de la confection de *La Lettre du Gouvernement*. 40.000 euros sont consacrés chaque année à l'achat de papier. C'est pourquoi le service 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. Les principales opérations lourdes engagées en 2004 ont été une campagne sur l'Europe (pour un coût de

2,6 millions d'euros), une campagne pour la cohésion Sociale (pour un coût d'un million d'euros) et la promotion nationale du nouveau numéro d'appels 39 39 pour l'information administrative (pour 0,9 million d'euros). En 2005, la principale opération de communication a porté sur la journée de solidarité, pour 2,9 millions d'euros. Pour 2006 sont envisagées la réalisation d'une campagne nationale d'information relative à l'exercice de la citoyenneté, à la fraternité et à l'égalité des chances, ainsi que le développement de la communication gouvernementale sur l'emploi et sur l'Europe.

2.- Les moyens budgétaires

Les crédits du SIG figurent sur une sous-action individualisée au sein de l'action Coordination du travail gouvernemental. Le service disposera d'un budget opérationnel de programme (BOP) pour ses crédits de fonctionnement, sur lesquels il a toujours bénéficié d'une capacité de gestion autonome. Le service bénéficiera en plus en gestion d'une partie des crédits de l'action Soutien.

Il est prévu une dotation de **12,8 millions d'euros** de crédits en 2006, dont 5,9 millions d'euros au titre des dépenses de personnel pour **106 ETPT**. Votre Rapporteur spécial ne peut que déplorer la part trop importante des contractuels dans les effectifs du service, 57 personnes au 31 août 2005. Par ailleurs, les dépenses de fonctionnement devraient s'élever à 6,9 millions d'euros, dont 2,7 millions d'euros pour l'observation de l'opinion, 1,4 million d'euros au titre de l'information sur l'action du Gouvernement et 2,8 millions d'euros pour la coordination de la communication gouvernementale (études et sondages, multimédia, campagnes de communication et communication de crise).

En termes de mesure de la performance, l'intitulé de l'indicateur rattaché au service d'information du gouvernement a été rendu plus lisible : « Visibilité des campagnes de communication gouvernementales ». Le recours au baromètre SIG de la communication a été confirmé, s'agissant d'une enquête déjà préexistante et ne nécessitant pas de rémunérer un nouvel organisme pour établir cet indicateur.

3.- L'amélioration du fonctionnement du service

Dans un récent rapport non publié sur le fonctionnement du service d'information du Gouvernement, la Cour des comptes a préconisé une meilleure répartition des tâches entre le service et la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre, afin de permettre une meilleure distribution des responsabilités.

Outre les initiatives prises visant au rapprochement de deux entités en matière informatique, la mise en œuvre de la LOLF devrait conduire à une meilleure utilisation des moyens en termes de gestion budgétaire. Une mutualisation des moyens et la réduction en conséquence des coûts globaux seront rendues possibles par les nouvelles relations qui vont s'instituer entre le service et

la direction gestionnaire de l'ensemble des crédits de soutien du programme Coordination du travail gouvernemental.

En ce qui concerne la localisation géographique du service, la Cour des comptes a recommandé la diminution de la pluralité des implantations du SIG. Afin de remédier à cette situation héritée de l'histoire, un projet de regroupement a été mis en œuvre, en vue de la relocalisation du service sur un seul site. Ce projet devrait normalement aboutir dans le courant de l'année 2006.

II.- LA COORDINATION EN MATIERE DE DEFENSE

Au sein de l'action Coordination de la sécurité et de la défense du programme Coordination du travail gouvernemental, une sous-action concerne le secrétariat général de la défense nationale, avec l'institut des hautes études de défense nationale comme opérateur rattaché, et une autre les fonds spéciaux. Votre Rapporteur spécial n'analysera pas ici les crédits de la troisième sous-action, concernant l'IFRI et l'IRIS, car leurs missions relèvent plutôt de la prospective.

A.- LE SECRETARIAT GENERAL DE LA DEFENSE NATIONALE

Créé sous sa forme actuelle en 1962, le **secrétariat général de la défense nationale (SGDN)** fait partie, avec le secrétariat général du gouvernement et le secrétariat général des affaires européennes, des trois principaux secrétariats généraux sur lesquels s'appuie le Premier ministre pour l'animation et la coordination interministérielles de l'action du Gouvernement. Par-delà la permanence de ses missions fondamentales, le SGDN a connu un élargissement sensible de son champ d'action vers les enjeux de sécurité nationale au sens le plus large : il se situe aujourd'hui au point de convergence de l'ensemble des dossiers intéressant la sécurité intérieure et extérieure de la France.

1.- Les activités du SGDN

Travaillant en liaison étroite avec la présidence de la République, le SGDN assiste le chef du Gouvernement dans l'exercice de ses responsabilités en matière de défense et de sécurité nationales. À ce titre, il assure le secrétariat des instances de haut niveau en matière de défense et de sécurité présidées par le Président de la République ou le Premier ministre et prend en charge des responsabilités horizontales d'animation et d'expertise interministérielles en matière de défense et de sécurité.

Au-delà de la permanence de ses missions fondamentales, l'activité du secrétariat général se caractérise depuis plusieurs années par une évolution vers les enjeux de sécurité nationale au sens large qu'illustre la refonte des plans d'intervention (VIGIPIRATE). Cette évolution s'est manifestée par une forte mobilisation autour des fonctions de renseignement, de prévention des crises et de gestion. La mise en place d'une cellule de veille et d'alerte directement rattachée

au secrétaire général a répondu à une demande en matière de suivi de l'information.

La création, dans le cadre des plans de vigilance et d'intervention face aux menaces terroristes, d'un centre opérationnel de la sécurité des systèmes d'information relève également de la prévention et de la gestion des crises. Ce centre est chargé d'assurer la veille et l'alerte face aux attaques visant les réseaux et systèmes d'information, de coordonner l'action des différents ministères en cas de mise en œuvre des volets sécurité des systèmes d'information des plans de vigilance et d'intervention, de fournir des synthèses de situation aux autorités gouvernementales et de définir et notifier les mesures à prendre.

Les efforts du SGDN pour l'année 2004 et 2005 ont porté principalement sur : l'amélioration de la posture nationale de sécurité, les infrastructures vitales et la continuité de la vie de la nation ; la sécurisation des systèmes d'information de l'administration et des services publics ; la surveillance des technologies et transferts sensibles ; le suivi des crises internationales ; la coordination des actions d'intelligence économique par le **haut responsable à l'intelligence économique**.

Le secrétariat général héberge et dirige également le **centre des transmissions gouvernementales**, chargé de la sécurisation des échanges entre les plus hautes autorités françaises, tant sur le territoire national qu'à l'étranger lors des voyages officiels. Un nouveau Système Interministériel de Messagerie Sécurisée (SIMS) y est déployé.

2.- Les moyens budgétaires

Les crédits du secrétariat général sont identifiés au sein d'une sous-action spécifique. Le SGDN disposera d'un budget opérationnel de programme (BOP) pour l'ensemble de ses crédits, le secrétaire général ayant le statut d'ordonnateur principal. Par ailleurs, le SGDN a délégué la gestion de ses personnels militaires au ministère de la Défense.

La dotation budgétaire pour 2006 serait de **76,9 millions d'euros**, y compris la subvention versée à l'IHEDN. 27,8 millions d'euros de dépenses de personnel permettront de financer 358,5 ETPT. Outre la prise en compte de la masse salariale des personnels du SGDN, ces crédits permettront de rembourser à différents ministères (principalement le ministère de la Défense) le coût d'agents mis à disposition, en très nette diminution (12 en 2005 contre 68 en 2003). Par rapport à 2005, **5,5 ETPT sont créés** et permettront de renforcer l'équipe du haut responsable à l'intelligence économique (HRIE), ainsi que la direction centrale de la sécurité des systèmes d'information (DCSSI) et la direction de la protection et de la sécurité de l'État (PSE).

En matière de dépenses de fonctionnement, 22,24 millions d'euros sont prévus en autorisations d'engagement et 22,11 millions d'euros en crédits de paiement, y compris la subvention versée à l'IHEDN. La principale mesure

nouvelle est l'octroi de 1,41 million d'euros pour la prise en charge des coûts de fonctionnement du nouveau **réseau Intranet Sécurisé Interministériel pour la Synergie gouvernementale (ISIS)**, moyen d'échange à haut débit et de partage en temps réel d'informations classifiées de défense. L'ouverture du réseau sur un périmètre pilote est programmée au printemps 2006 et le déploiement se généralisera ensuite jusqu'en 2007 sur le périmètre parisien des acteurs gouvernementaux. Dans un environnement sécurisé de haute disponibilité, mieux adapté à l'échange de données que l'ancien système RIMBAUD (conçu pour la voix), cet intranet apportera de nombreux services supplémentaires (portail, base documentaire, outils de gestion de crise, ...), qui pourront ensuite être enrichis en fonction des besoins.

En ce qui concerne les dépenses d'investissement du SGDN, le projet de loi de finances propose un montant de 26,07 millions d'euros en autorisations d'engagement et 25,17 millions d'euros en crédits de paiement. Cette dotation permettra le financement de projets de recherche et de développement dans la prévention des risques nucléaires, radiologiques, biologiques et chimiques, ainsi que dans le domaine de la sécurité des systèmes d'information.

Enfin, 780.000 euros en autorisations d'engagement et 700.000 euros en crédits de paiement sont prévus pour des dépenses d'intervention en faveur des PME. Il s'agit de financer des projets dans le cadre du soutien à l'innovation dans le domaine de la sécurité informatique et de l'intelligence économique.

B.- L'INSTITUT DES HAUTES ETUDES DE DEFENSE NATIONALE

Le seul opérateur de l'État relevant du programme Coordination du travail gouvernemental est l'**institut des hautes études de défense nationale (IHEDN)**. Héritier du Collège des hautes études de défense nationale créé en 1936, l'institut est un établissement public administratif chargé d'aider les cadres de la nation à se forger une perception de la défense, à développer une sensibilité à ses enjeux et à acquérir une culture de défense.

1.- Les activités de l'IHEDN

Structure mixte, à la fois civile et militaire, l'institut a pour mission de donner à des hauts fonctionnaires, des officiers supérieurs des armées et des cadres de tous les secteurs d'activité de la nation une connaissance approfondie en matière de défense globale. À ce titre, il apporte son concours à la promotion des enseignements universitaires de défense et mène des études concernant la défense.

L'institut a mis en place, depuis plus de cinquante ans, un accès à une véritable pédagogie fondée sur le débat, les échanges et les confrontations d'idées. Une abondante documentation est mise à la disposition des stagiaires et auditeurs, qui bénéficient également de conférences prononcées par des experts dans le domaine de la défense et des relations internationales. Ils peuvent se rendre compte des réalités, grâce à des visites sur sites d'installations militaires,

scientifiques, économiques ou administratives et grâce à des voyages d'étude à l'étranger, pour une approche comparée des situations et des institutions.

Une session comprend environ 90 auditeurs âgés de 35 à 50 ans, dont certains sont issus d'autres pays membres de l'Union Européenne et des États-Unis ; il s'agit de militaires, de hauts fonctionnaires civils et de personnalités du secteur privé exerçant des responsabilités importantes dans les différents secteurs d'activité économique, social, scientifique, juridique, culturel ainsi que dans la presse écrite et audiovisuelle. Au total, plus de 20.000 personnes ont suivi l'une des formations de l'institut. Elles constituent un réseau d'expertise et d'intelligence. L'effort de réflexion se poursuit au sein des différentes associations d'anciens pour relayer la culture de défense.

Les actions nouvelles envisagées par l'institut en 2006 sont la poursuite de l'ouverture de ses activités à l'international ainsi qu'une contribution à la politique européenne de sécurité et de défense, au travers notamment de sa participation active au collège européen de sécurité et de défense.

2.- Les moyens budgétaires

La subvention pour charges de services publics destinée à l'IHEDN est versée par le secrétariat général de la défense nationale. Elle doit s'élever en 2006 à **6,2 millions d'euros**, contre 4,2 millions d'euros en 2005.

L'augmentation importante de la subvention versée par l'État en 2005 et 2006 résulte pour l'essentiel du transfert progressif, sur le budget de l'institut, du financement de personnels auparavant mis à disposition à titre gratuit par le ministère de la Défense. Désormais, ces personnels, au nombre de 63 en 2005, font l'objet d'un remboursement payé par l'IHEDN. L'effectif de 9 emplois en ETPT rémunérés directement par l'opérateur hors plafond d'emplois du programme, qui figure dans le projet annuel de performance, ne tient pas compte des agents mis à disposition contre remboursement. Par ailleurs, l'institut disposait en 2005 de 9 fonctionnaires civils mis à disposition à titre gratuit, soit un coût estimé à 443.000 euros pour les administrations d'origine.

Au total, les effectifs permanents de l'IHEDN au 30 juin 2005 étaient donc théoriquement de 86 personnes, et réellement de **78 personnes**.

C.- LES FONDS SPECIAUX ET LES INSTANCES CHARGEES DE LEUR CONTROLE

1.- Les crédits des fonds spéciaux

a) Le régime juridique des fonds spéciaux

L'article 154 de la loi de finances pour 2002, la dernière loi de finances de la précédente législature, a modifié substantiellement le régime des fonds spéciaux, c'est-à-dire des crédits inscrits jusqu'à présent au chapitre 37-91 du budget des Services généraux du Premier ministre et destinés alors à financer certaines dépenses de la direction générale de la sécurité extérieure, de la Présidence de la République et des cabinets ministériels. Cette réforme a permis un effort de transparence sans précédent.

En effet, dans le régime antérieur, la moitié des fonds spéciaux servait à financer des opérations de la direction générale de la sécurité extérieure, dont l'existence comme le caractère nécessairement secret sont pleinement justifiés, et l'autre moitié était directement mise à la disposition des ministres, pour des dépenses devant relever, à l'évidence, de chapitres budgétaires classiques, notamment les primes des membres des cabinets ministériels. L'assimilation abusive de ces fonds à des dépenses liées à la sécurité extérieure et intérieure de l'État les rendait totalement et anormalement opaques, la justification par la souplesse de leur gestion pouvant difficilement être défendue.

La réforme a consisté à retirer du chapitre retraçant les fonds spéciaux les crédits qui n'étaient pas liés à des actions de sécurité extérieure ou intérieure, et à procéder à des abondements à due concurrence des crédits des budgets de la Présidence de la République, des services du Premier ministre et des différents ministères, afin de financer certaines dépenses de fonctionnement et les indemnités pour sujétions particulières versées aux collaborateurs du Président de la République, du Premier ministre et des ministres, ainsi qu'aux personnels dont l'activité est directement liée au travail gouvernemental ; ce faisant, ces indemnités ont été réintégrées dans le droit commun, obligeant l'État-employeur, comme leurs bénéficiaires, à les déclarer aux services fiscaux. La loi de finances rectificative pour 2002 a aussi revalorisé en conséquence les traitements et indemnités des membres du Gouvernement.

Les crédits des fonds spéciaux sont donc désormais exclusivement destinés à financer des dépenses liées à la sécurité intérieure et extérieure de l'État. Ils concernent principalement la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), dont ils viennent compléter les crédits inscrits à la mission Défense, pour financer des opérations devant rester secrètes ou rémunérer des informateurs dont le nom doit évidemment demeurer secret. Ils sont aussi destinés, dans une faible proportion (14,6 % du total des fonds spéciaux en 2006), à financer les dépenses du groupement interministériel de contrôle (GIC), créé au sein des services du Premier ministre pour exécuter les interceptions de sécurité autorisées.

b) Les crédits utilisés et demandés

Les mouvements de crédits en 2004 et 2005, concernant les fonds spéciaux inscrits au chapitre 37-91 du budget des Services généraux du Premier ministre, ainsi que la répartition prévisionnelle pour 2006 de la sous-action correspondante, sont retracés dans le tableau suivant :

EVOLUTION ET REPARTITION DES CREDITS DES FONDS SPECIAUX

(en euros)

	2004	2005	2006
Dotation initiale	37.473.672	37.766.714	42.426.714
Abondements en gestion	3.037.000	10.038.140	-
Total des crédits ouverts	40.510.672	47.804.854 *	-
Répartition des crédits :			
DGSE	36.202.352	33.165.352 **	36.225.352
GIC	4.308.340	4.601.362 **	6.201.362

* au 1^{er} septembre 2005.

** répartition initiale.

À compter du 1^{er} janvier 2006, les fonds spéciaux constitueront une sous-action individualisée au sein de l'action Coordination de la sécurité et de la défense du programme Coordination du travail gouvernemental. En exécution, ils seront intégrés au BOP Soutien, dont le responsable sera le directeur des services administratifs et financiers, lequel sera donc chargé d'assurer l'ordonnancement des crédits ouverts. Les versements seront effectués aux services bénéficiaires, comme aujourd'hui, sur la base d'un échéancier transmis en début d'année, dans les premiers jours de chaque mois par douzième.

Pour 2006, les crédits demandés comprennent une mesure nouvelle de 3 millions d'euros pour la DGSE, afin d'assurer une **meilleure sincérité de l'autorisation budgétaire** dès l'origine compte tenu des traditionnels abondements en cours d'année, et une mesure nouvelle de 1,66 million d'euros pour le GIC, dans le contexte de la lutte contre le terrorisme et du plan Vigipirate renforcé. Il n'est cependant pas exclu que de nouveaux abondements soient nécessaires en cours d'année, compte tenu du niveau déjà atteint par les crédits ouverts en 2005.

2.- Le contrôle de l'utilisation des fonds spéciaux

Si votre Rapporteur spécial est pleinement compétent pour examiner le montant des fonds spéciaux autorisés en loi de finances par le Parlement, il ne lui revient pas en revanche d'en suivre l'utilisation, le caractère secret des opérations financées justifiant des mécanismes spécifiques de contrôle des dépenses engagées.

a) *La commission de vérification des fonds spéciaux*

Parallèlement à la réforme des fonds spéciaux, l'article 154 de la loi de finances pour 2002 a créé une commission de vérification, à dominante parlementaire, composée de :

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

S'agissant de la représentation parlementaire, votre Rapporteur spécial note que l'esprit de la réforme a été respecté lors des nominations effectuées puisqu'opposition et majorité sont équitablement représentées au sein de la commission. En effet, nos collègues MM. René Galy-Dejean et Didier Migaud ont été respectivement nommés président et membre de la commission par le Président de l'Assemblée nationale, MM. François Marc et Serge Vinçon ayant été nommés par le Président du Sénat.

La commission est chargée de s'assurer que l'emploi des fonds spéciaux est conforme à la destination qui leur a été assignée en loi de finances. Elle établit un rapport remis au Président de la République, au Premier ministre et aux présidents et rapporteurs généraux des commissions des finances des deux assemblées, ainsi qu'un procès-verbal constatant que les dépenses sont couvertes par des pièces justificatives pour un montant égal, destiné *in fine* à la Cour des comptes.

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 sont inscrits au budget des services 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 est lui-même ordonnateur des dépenses de la commission, à la place du directeur des services administratifs et financiers du Premier ministre, et sans contrôle des dépenses engagées, ce qui a pour effet de conférer la qualité d'autorité administrative indépendante à la commission.

La commission de vérification des fonds spéciaux bénéficie à ce titre d'une dotation budgétaire de 30.000 euros, inscrite sur une sous-action spécifique de l'action Instances indépendantes du programme Coordination du travail gouvernemental. Il semble que la commission n'utilise pas les crédits mis à sa disposition. Elle a recours aux services d'un fonctionnaire parlementaire, mis à sa disposition gratuitement, et utilise elle-même des crédits des fonds spéciaux pour des contrôles sur place, par souci évident de discrétion.

b) La commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité

La loi du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des communications électroniques a institué une **commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS)**, qui a le statut d'autorité administrative indépendante. À ce titre, les crédits nécessaires à la commission pour l'accomplissement de sa mission sont inscrits au budget des services du Premier ministre et son président est ordonnateur des dépenses de la commission. Les engagements sont cependant soumis au contrôle financier.

La commission est présidée par une personnalité désignée, pour une durée de six ans, par le Président de la République, sur une liste de quatre noms établie conjointement par le vice-président du Conseil d'État et le premier président de la Cour de cassation. Depuis le 1^{er} octobre 2003, il s'agit de M. Jean-Louis Dewost, président de section au Conseil d'État. La commission comprend, en outre, un député désigné pour la durée de la législature par le Président de l'Assemblée nationale (M. Bernard Derosier) et un sénateur désigné après chaque renouvellement partiel du Sénat par le Président du Sénat (M. Jacques Baudot depuis octobre 2004). Le contrôle qui est confié à la commission a un triple objet :

- vérifier que toutes les interceptions ont été régulièrement demandées par l'un des ministres compétents (défense, intérieur, douanes) et autorisées par le Premier ministre dans les limites des contingents préalablement fixés ;
- vérifier que les motifs invoqués pour justifier les interceptions entrent dans le cadre prévu par la loi (sécurité nationale, prévention du terrorisme, ...) ;
- vérifier le respect des exigences légales en matière d'enregistrement et de transcription des interceptions.

Ce contrôle s'exerce de manière systématique et *a priori* sur toute demande d'interception ou de renouvellement, ainsi que, le cas échéant, de manière plus spécifique à l'initiative de la commission ou sur réclamation individuelle. La commission remet chaque année un rapport public sur les conditions d'exercice de son contrôle et les résultats de son activité.

Ainsi, en 2004, 5.702 interceptions de sécurité ont été demandées. 633 l'ont été selon la procédure d'urgence absolue, la commission devant alors rendre son avis dans l'heure. Les motifs invoqués pour les demandes initiales et les renouvellements sont, dans 41 % des cas, la prévention du terrorisme, devançant de peu la criminalité et la délinquance organisées. 8 % des demandes ont donné lieu à des observations de la commission, dont 71 avis négatifs, qui ont tous été suivis par le Premier ministre à une exception près.

Les crédits demandés pour 2006, inscrits dans une sous-action spécifique de l'action Défense et protection des libertés, sont de 559.500 euros, dont 465.500 euros sur le titre des dépenses de personnel, pour assurer la rémunération de 6 agents permanents et payer l'indemnité attribuée au président, et 94.000 euros

de dépenses de fonctionnement (notamment pour la constitution d'un local d'archives). Votre Rapporteur spécial doit signaler que le projet annuel de performance de la mission Direction de l'action du gouvernement pour 2006 comporte, de manière erronée, 2,91 millions d'euros de crédits de titre II hors compte d'affectation spéciale Pensions pour la commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité. Cette inscription résulte d'une erreur matérielle dans la ventilation de la masse salariale du programme Coordination du travail gouvernemental, mais elle n'en affecte pas le montant global, les 2,53 millions d'euros correspondant devant en fait être imputés sur la sous-action Cabinet du Premier ministre et ministres rattachés.

III.- LA COORDINATION SECTORIELLE

La coordination sectorielle regroupe l'ensemble des services et organismes chargés, auprès du Premier ministre, d'assurer la coordination du travail gouvernemental dans certains secteurs d'activité considérés comme stratégiques ou à dimension interministérielle marquée. Sont ainsi analysés ici les crédits de deux directions rattachées au Premier ministre et de plusieurs commissions. Votre Rapporteur spécial considère que ces services ont toute leur place dans le programme Coordination du travail gouvernemental, même si les crédits qu'ils gèrent figurent souvent dans d'autres programmes. En effet, la fongibilité des crédits que permet la LOLF nécessite de disposer d'une taille critique suffisante pour mutualiser les moyens et optimiser la gestion. La présentation d'une politique publique à coût complet, qui est un des objectifs de l'article 7 de la LOLF, n'est pas vraiment adaptée aux spécificités des services du Premier ministre.

Le projet de budget pour 2006 prévoit également de rattacher à nouveau aux services du Premier ministre le **secrétariat général de la mer**, structure légère avec trois emplois budgétaires (soit 216.835 euros de crédits de personnel) et 450.000 euros de dépenses de fonctionnement. Il s'agit d'un aller et retour avec le ministère des Transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, aux crédits duquel le secrétariat général de la mer avait été rattaché en 2004, en quelque sorte par erreur d'aiguillage en raison du caractère véritablement interministériel de cette structure de coordination de l'action de l'État en mer et sur le littoral.

A.- LES DIRECTIONS INTERVENANT POUR D'AUTRES PROGRAMMES

Les crédits de personnel et de fonctionnement de deux directions (la direction générale de l'administration et de la fonction publique et la direction du développement des médias) sont inscrits sur le programme Coordination du travail gouvernemental, tandis que leurs crédits d'intervention figurent dans d'autres programmes relevant également du Premier ministre.

1.- La direction générale de l'administration et de la fonction publique

Créée en 1945, la **direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)** est placée sous l'autorité du Premier ministre et mise à la disposition du ministre de la Fonction publique. Elle a pour mission de concevoir et de mettre en place une politique d'ensemble de la fonction publique en matière de règles statutaires, de rémunérations, de retraites, de temps de travail et d'action sociale. À ce titre, elle est responsable du suivi du dialogue social avec les organisations syndicales. Elle exerce également la tutelle de l'État sur les écoles administratives interministérielles (instituts régionaux d'administration, école nationale d'administration et centre d'études européennes de Strasbourg).

La direction générale anime la gestion des ressources humaines de l'État et évolue vers une fonction d'état-major, de « DRH-groupe » chargé de la cohérence des politiques de ressources humaines menées par les différents employeurs publics. Pour remplir l'ensemble de ses missions, elle dispose des 138 millions d'euros de crédits inscrits au programme Fonction publique de la mission Direction de l'action du Gouvernement (cf. Doc. AN n° 2568, annexe n° 13).

Ses propres dépenses de personnel figurent dans une sous-action individualisée de l'action Coordination sectorielle du programme Coordination du travail gouvernemental. Elles s'élèvent à **9,4 millions d'euros** en 2006 pour 154,5 ETPT. Par rapport à 2005, **3,5 ETPT sont créés**, en particulier pour la construction d'un système d'information interministériel sur les ressources humaines.

Compte tenu de la mise à disposition à titre gratuit de 12 personnes, l'effectif réel de la direction au 31 août 2005 était de 156 personnes. Il faut y ajouter une réserve interministérielle de 25 administrateurs civils, nécessitant 2,2 millions d'euros de crédits de personnel en 2006.

Les moyens de fonctionnement de la DGAF, non individualisés, sont fournis par l'action Soutien gérée par la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre.

2.- La direction du développement des médias

Créé en 1947 à la suite du transfert à la Présidence du Conseil de certaines attributions relatives à la presse, le service juridique et technique de la presse (SJTP) est devenu en 1975 le service juridique et technique de l'information, placé sous l'autorité du Premier ministre et rattaché pour sa gestion au secrétariat général du Gouvernement. En 1995, il devient le service juridique et technique de l'information et de la communication (SJTIC), avant d'être finalement érigé en **direction du développement des médias (DDM)** au sein des services du Premier ministre en 2000.

La direction définit et met en œuvre la politique de l'État dans le domaine des médias : l'élaboration des normes juridiques, la mise en œuvre des ressources budgétaires, l'expertise et la prospective, afin d'accompagner les changements qui interviennent dans le secteur des industries, moyens et services de communication, avec notamment l'internationalisation croissante des marchés de programmes et de services audiovisuels, l'essor des nouvelles techniques de communication et les tendances à la concentration au sein du secteur des médias. Pour remplir l'ensemble de ses missions, elle dispose des 345 millions d'euros de crédits inscrits à la mission Médias (cf. Doc. AN n° 2568, annexe n°19).

Ses propres dépenses de personnel figurent dans une sous-action individualisée de l'action Coordination sectorielle du programme Coordination du travail gouvernemental. Elles s'élèvent à **5,9 millions d'euros** en 2006 pour 111 ETPT. Compte tenu de la mise à disposition à titre gratuit de 14 personnes et de postes budgétaires non pourvus, l'effectif réel de la direction au 31 août 2005 était de **113 personnes**.

Les moyens de fonctionnement de la DDM, non individualisés, sont fournis par l'action Soutien gérée par la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre. Ils peuvent être évalués à 378.000 euros.

B.- LES COMMISSIONS INTERVENANT POUR D'AUTRES PROGRAMMES

1.- La commission d'indemnisation des victimes de spoliations

Instituée en 1999 sur recommandation de la mission d'étude sur la spoliation durant l'occupation des biens appartenant aux juifs résidant en France présidée par M. Jean Mattéoli, la **commission d'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS)** est chargée d'examiner les demandes individuelles présentées par les victimes ou par leurs ayants droit pour la réparation des préjudices consécutifs aux spoliations de biens intervenues du fait des législations antisémites prises, pendant l'Occupation, tant par l'occupant que par les autorités de Vichy.

La commission, qui n'est pas une juridiction, est chargée d'élaborer et de proposer des mesures de réparation ou d'indemnisation appropriées. Elle peut émettre toutes recommandations utiles, notamment en matière d'indemnisation. Ces recommandations sont ensuite transmises au secrétaire général du Gouvernement, qui propose au Premier ministre de décider des indemnisations éventuelles à accorder. Celles-ci sont financées sur le programme Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale de la mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation, qui est doté de 207 millions d'euros en 2006 (cf. Doc. AN n° 2568, annexe n° 6).

Depuis la création de la CIVS jusqu'au 31 octobre 2005, 21.929 dossiers ont été déposés devant la commission, dont 7.394 requêtes bancaires. Après instruction, 16.580 recommandations ont été formulées pour indemnisation des

victimes, dont 9.413 au titre des spoliations matérielles (pillages d'appartements ou d'ateliers, bijoux, œuvres d'art, ...) et 7.167 au titre des spoliations bancaires (comptes bancaires bloqués). La phase d'instruction, avec notamment les recherches dans les fonds d'archives, ainsi que l'accueil et le renseignement des requérants, sont assurés par le secrétariat de la commission, nécessairement assez étoffé. Celui-ci pourra être allégé, au fur et à mesure de l'épuisement des demandes des victimes, après l'année 2006.

Les dépenses de personnel de la commission figurent dans une sous-action individualisée de l'action Instances indépendantes du programme Coordination du travail gouvernemental. Elles s'élèvent à **2,7 millions d'euros** en 2006 pour **38 ETPT**. Les moyens de fonctionnement de la commission, non individualisés, sont fournis par l'action Soutien gérée par la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre. Ils sont évalués à 360.000 euros.

2.- Les commissions intervenant en matière de politique immobilière de l'État

a) Le comité pour l'implantation territoriale des emplois publics

Le **comité pour l'implantation territoriale des emplois publics (CITEP)** a été créé en 2002 par regroupement du comité de décentralisation et de la mission pour l'implantation territoriale des emplois publics (MITEP). Il a pour mission de mettre en œuvre la politique d'implantation des emplois publics définie par le Premier ministre, et pour cela de proposer au comité interministériel d'aménagement et de compétitivité du territoire (ex CIADT) les services ou organismes susceptibles d'être transférés. Parallèlement, il conduit la procédure d'agrément en Île-de-France pour toute opération en vue de construire ou d'utiliser des locaux à usage d'activité que souhaite mener un service du secteur public non concurrentiel.

Afin de dynamiser et de mieux coordonner les délocalisations de services, le comité incite les ministères et établissements publics de l'État à élaborer des **programmes prévisionnels pluriannuels d'implantation (PPPI)**. La partie prospective de ces programmes revêt une importance particulière dans la mesure où elle doit prendre en compte les stratégies ministérielles de réforme. Ces programmes sont demandés par le comité à l'appui des demandes d'agrément.

Le CITEP est composé, outre son président (M. Didier Petetin, préfet), de onze membres. Sous l'autorité du président, cinq chargés de mission et un secrétariat permanent de quatre personnes assurent conjointement l'instruction et la présentation des propositions et rapports au comité. L'ensemble de ces personnels étant mis à disposition à titre gratuit, le comité ne bénéficie pas de dotation budgétaire spécifique. Ses moyens de fonctionnement sont fournis par l'action Soutien gérée par la direction des services administratifs et financiers.

b) La commission interministérielle de la politique immobilière

La **commission interministérielle de la politique immobilière de l'État (CIPI)**, présidée par le Premier ministre, est un organe de consultation créé en 1992. Elle est chargée d'élaborer, sur propositions des préfets de département, la programmation annuelle des travaux d'investissement (constructions nouvelles et opérations de restructuration ou d'extension) dans les **66 cités administratives** (représentant 261 bâtiments d'une surface totale de 1,1 million de m²) occupées par les services déconcentrés de l'État, qui sont des structures à caractère interministériel localisées sur l'ensemble du territoire national.

La commission est aussi responsable de la gestion des crédits du fonds interministériel pour la rationalisation du patrimoine immobilier et du fonds interministériel pour l'accessibilité des immeubles administratifs aux handicapés. Enfin, elle suit les implantations immobilières des services d'administration centrale et des cabinets ministériels, ainsi que les décisions d'octroi de logements de fonction aux membres du Gouvernement.

Les crédits d'investissement gérés par la commission sont individualisés sur une sous-action spécifique de l'action Coordination du travail gouvernemental. Il est prévu pour 2006 **17,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 21,4 millions d'euros en crédits de paiement**. Ces crédits doivent permettre de financer des travaux de mise en conformité, des opérations liées à la conservation du patrimoine (renforcement de planchers, réfection de couverture de bâtiments, réhabilitation de façades, étanchéité de toitures), des opérations d'aménagement et de rénovation (installations de chauffage, groupes électrogènes, climatisation, ...), ainsi que des extensions et réhabilitations concernant les cités administratives de Bourges et d'Agen.

C.- LE SOUTIEN ADMINISTRATIF ET FINANCIER DES SERVICES DU PREMIER MINISTRE

S'il lui apparaît tout à fait « lofien » de regrouper l'ensemble des crédits de fonctionnement des services du Premier ministre sur une action Soutien, afin d'optimiser la gestion de la fonction support de services assez hétérogènes, de petite taille mais aux modes de travail assez similaires, votre Rapporteur spécial s'interroge en revanche sur l'existence d'une sous-action regroupant les dépenses de rémunération de **51 secrétaires généraux aux affaires régionales** (soit 4,3 millions d'euros), qui devrait plutôt être rattachée à l'action Pilotage territorial des politiques gouvernementales du programme Administration territoriale de la mission Administration générale et territoriale de l'État.

1.- Le rôle de la direction des services administratifs et financiers

La direction des services administratifs et financiers (DSAF) du Premier ministre assure les missions d'administration générale destinées à fournir à l'ensemble des services du Premier ministre les moyens de leur fonctionnement. À

ce titre, elle est chargée de la préparation et de l'exécution du budget de la mission Direction de l'action du Gouvernement. Elle gère les personnels, les immeubles, le parc automobile, le système informatique et les matériels des services et organismes rattachés aux services du Premier ministre. Elle passe les marchés publics correspondant.

Les crédits de personnel, de fonctionnement courant et d'investissement des services suivants : cabinets, secrétariat général du gouvernement, direction générale de l'administration et de la fonction publique, direction du développement des médias, centres interministériels de renseignements administratifs, commission d'indemnisation des victimes de spoliations, commission nationale consultative des droits de l'Homme, commission d'accès aux documents administratifs, conseil d'analyse économique et conseil d'orientation des retraites, seront regroupés dans un même budget opérationnel de programme (BOP) Soutien, dont le directeur des services administratifs et financiers sera le gestionnaire et l'ordonnateur. Par ailleurs, la direction continuera d'assurer, par délégation du ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et de l'aménagement du territoire, la gestion des agents de la délégation à l'aménagement et à la compétitivité du territoire (ex DATAR).

2.- L'exécution budgétaire des Services généraux du Premier ministre

L'analyse porte sur l'ensemble des crédits relevant de l'ancien fascicule budgétaire des Services généraux du Premier ministre, hors Secrétariat général de la défense nationale et Plan, mais y compris l'ancien agrégat Fonction publique.

a) L'évolution des crédits en 2004

Différentes mesures budgétaires sont intervenues au cours de l'exercice 2004. Elles sont récapitulées dans le tableau suivant :

COMPTE RENDU DE L'EXECUTION BUDGETAIRE 2004

(en millions d'euros)

	Titre III	Titre IV	Titre V	Total
Reports de crédits de 2003 sur 2004	29,1	14,3	32,0	75,4
Loi de finances initiale pour 2004	584,0	540,4	32,2	1.156,6
Transferts de crédits	- 37,8	0	3,9	- 33,9
Répartitions de crédits globaux	- 9,4	0	- 8,0	- 17,4
Décret de dépenses accidentelles	3,0	0	0	3,0
Fonds de concours	1,0	0	0,2	1,2
Annulations de crédits	- 16,2	- 5,0	- 7,8	- 28,9
Loi de finances rectificative 2004	5,1	48,1	6,7	59,3
Dotation nette	559,0	597,8	59,3	1.212,1
Engagements	514,3	568,0	34,0	1.116,3
Taux de consommation (en %)	92,0 %	95,0 %	57,4 %	91,8 %

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 du Premier ministre par plusieurs départements ministériels, notamment pour assurer la mise en place de l'agence pour le développement de l'administration électronique, ainsi que de prélèvements sur la réserve des administrateurs civils vers différents ministères. Doivent aussi être relevés les transferts, traditionnels, vers le budget des charges communes au titre de la participation aux charges de pensions. Enfin, des transferts de crédits ont permis le financement d'opérations de communication interministérielles.

Des **répartitions de crédits globaux** ont été faites vers divers ministères au titre de l'action sociale interministérielle, notamment pour le financement de formations en faveur des agents handicapés, ainsi que pour des actions en matière de réforme de l'État.

Des **virements de crédits** sont intervenus sur les chapitres de personnel et d'action sociale, afin d'ajuster les crédits ouverts aux dépenses réelles, pour des crédits d'études et de communication de la direction générale de l'administration et de la fonction publique, et pour financer une campagne de communication en faveur du nouveau numéro d'appels 39 39 pour l'information administrative.

Le produit des **fonds de concours** est venu abonder les moyens de fonctionnement des services, au titre de la participation de l'Union européenne à une campagne de communication et au programme national d'assistance technique, au titre du remboursement à l'État des dépenses de production des bases de données juridiques par le titulaire de la concession de diffusion et au titre du remboursement, par la caisse de dépôts et consignations, des rémunérations des élèves des instituts régionaux d'administration recrutés pour son compte. Le conseil supérieur de l'audiovisuel a également perçu des recettes provenant de cessions de publications, de travaux et d'études, ainsi que de prestations informatiques et télématiques.

Des **ouvertures de crédits** ont été inscrites **en loi de finances rectificative** pour 2004. Au-delà de traditionnels ajustements de dotations budgétaires aux dépenses réelles et de rattachements de produits de cessions immobilières, elles ont été accordées au titre du transfert de l'ÉNA à Strasbourg, pour permettre le remboursement des avances accordées par le fonds de délocalisations publiques, afin de financer une campagne de communication pour le centre d'appels 39 39, pour assurer le lancement de la chaîne française d'information internationale et pour abonder la subvention allouée à l'institut français des relations internationales et pour le financement d'un projet (carte de vie quotidienne) de l'agence pour le développement de l'administration électronique avec les collectivités territoriales.

En avril 2004, le secrétaire d'État 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 un montant de 28,7 millions d'euros en crédits de paiement et de 57,5 millions d'euros sur les crédits reportés. En août 2004, 5 millions d'euros ont été dégelés, puis 24,6 millions d'euros en

octobre et 10,3 millions d'euros en fin de gestion. En revanche, deux **annulations de crédits** sont intervenues : pour 28,9 millions d'euros en septembre 2004 et 8,4 millions d'euros en loi de finances rectificative. Le solde des blocages levé début 2005 s'est donc élevé à 9,9 millions d'euros.

b) L'évolution des crédits en 2005

Différentes mesures budgétaires sont d'ores et déjà intervenues au cours de l'exercice 2004. Elles sont récapitulées dans le tableau figurant ci-dessous :

COMPTE RENDU DE L'EXECUTION BUDGETAIRE 2005 AU 31 JUILLET

(en millions d'euros)

	Titre III	Titre IV	Titre V	Total
Reports de crédits de 2004 sur 2005	26,6	30,0	25,3	81,9
Loi de finances initiale pour 2005	545,2	255,9	30,1	831,3
Transferts de crédits	- 47,6	0	2,0	- 45,6
Répartitions de crédits globaux	- 4,2	0	- 3,1	- 7,3
Décret de dépenses accidentelles	10,0	0	0	10,0
Fonds de concours	0,2	3,0	0,9	4,1
Annulations de crédits	- 1,0	- 0,2	0	- 1,2
Dotation nette	529,4	288,7	55,1	873,2
Paiements	277,0	202,0	8,4	487,3
Taux de consommation (en %)	52,3 %	69,9 %	15,2 %	55,8 %

Des **transferts de crédits** ont été opérés pour le financement d'opérations de communication interministérielles et de la journée de l'Europe. Doivent aussi être relevés les transferts, traditionnels, vers le budget des charges communes au titre de la participation aux charges de pensions. Des transferts de crédits en provenance de divers ministères ont également eu lieu pour des dépenses liées aux réimplantations d'administrations.

Des **répartitions de crédits globaux** ont été faites vers divers ministères au titre de l'action sociale interministérielle, notamment pour le financement de formations en faveur des agents handicapés, ainsi que pour des actions en matière de réforme de l'État.

Des **virements de crédits** sont intervenus pour le financement d'une campagne de communication sur la journée de solidarité.

Le produit des **fonds de concours** est venu abonder les moyens de fonctionnement des services au titre du remboursement, par la caisse de dépôts et consignations, des rémunérations des élèves des instituts régionaux d'administration recrutés pour son compte, au titre de la contribution au développement des services en ligne des entreprises de presse écrite et au titre des contributions extérieures à des travaux réalisés dans les cités administratives. Le conseil supérieur de l'audiovisuel a également perçu des recettes provenant de cessions de publications, de travaux et d'études, ainsi que de prestations informatiques et télématiques.

En février 2005, 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 un montant de 60,4 millions d'euros en crédits de paiement et de 2,7 millions d'euros en autorisations de programme. En juillet 2005 a été mise en place une réserve complémentaire de crédits de 5,5 millions d'euros en crédits de paiement. Entre-temps, 920.000 euros ont été dégelés en avril 2005. En revanche, deux **annulations de crédits** sont intervenues : pour 1,2 million d'euros en mai 2005, au titre de la taxation pour le financement des dépenses liées au référendum sur la Constitution européenne, et 44,2 millions d'euros par décret du 3 novembre 2005, concernant principalement les aides à la presse, l'action sociale interministérielle, le fonds pour la réforme de l'État et les cités administratives.

En outre, les crédits de l'exercice 2004 reportés sur l'exercice 2005, soit 81,9 millions d'euros, ont été gelés à hauteur de 55,1 millions d'euros. Trois dégelés de crédits de reports sont intervenus : à hauteur de 7,5 millions d'euros en mai, puis de 6 millions d'euros le 20 juillet 2005 et de 2,1 millions d'euros le 26 juillet.

Des tensions particulières se font jour notamment sur les chapitres 34-98 (Moyens de fonctionnement des services), 39-01 (Programme de coordination du travail gouvernemental – soutien), ainsi que sur les chapitres évaluatifs 37-92 (Réparations civiles et frais de justice) et 46-02 (Actions en faveur des victimes des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation et des victimes d'actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale). Un nouveau dégel devrait intervenir très prochainement afin de répondre aux besoins des services.

3.- Les crédits demandés pour 2006

Hors effets de périmètre, les crédits prévus pour le seul programme Coordination du travail gouvernemental, donc sur un champ très restreint par rapport aux anciens Services généraux du Premier ministre, résultent principalement de la prise en compte, sur le titre des dépenses de personnel, des créations d'emplois (20 ETP), des mesures salariales annuelles et de la revalorisation des indemnités.

a) L'évolution globale des effectifs et des crédits de rémunération

Le plafond global des autorisations d'emplois en 2006 pour le programme Coordination du travail gouvernemental s'établit à **2.954 ETPT**, soit une augmentation de 34 ETPT par rapport au socle recalculé pour 2005. Les transferts sortants (117 ETPT dans les services chargés de la réforme de l'État et 1 ETPT au profit du ministère de la Défense) équilibrent à peu près les transferts entrants (129 ETPT correspondant à des mises à disposition permanentes et 3 ETPT au secrétariat général de la mer). On dénombre donc la création de 20 emplois.

L'évolution globale des crédits de rémunération pour l'ensemble du programme résulte de l'augmentation de la **valeur du point d'indice** de la

fonction publique en 2005 (selon trois phases successives), laquelle induit, en année pleine pour 2006, une progression de la masse salariale de l'ordre de 1,8 % (soit 0,66 million d'euros) par rapport à la base de calcul des crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2005. Par ailleurs, la revalorisation des **régimes indemnitaires** des agents placés sous l'autorité directe du secrétaire général du Gouvernement ou sous l'autorité du secrétaire général de la défense nationale, qui s'inscrit dans le cadre d'un repositionnement par rapport aux situations des autres ministères, a un coût qui s'élève à 2,8 millions d'euros. L'influence de la réforme de la grille des agents de catégorie C, quoique non négligeable, constitue un élément de progression salariale de moindre importance (pour 59.000 euros).

La **création de 20 emplois ETPT** (17 emplois de catégorie A, 2 emplois de catégorie B et 1 emploi de catégorie C) au sein du programme, pour un coût budgétaire d'environ 1 million d'euros, traduit l'élargissement des missions de plusieurs services et organismes rattachés au Premier ministre (secrétariat général du gouvernement, médiateur de la République, conseil supérieur de l'audiovisuel notamment). Il faut toutefois relativiser ces créations de postes car les services du Premier ministre ont intégré dans leur gestion prévisionnelle des effectifs, depuis 2003, le non-remplacement d'une partie des départs en retraite. Les suppressions d'emplois intervenues depuis cette année sont mêmes supérieures à la moitié des emplois libérés par les départs.

Enfin, l'influence du glissement vieillesse technicité (**GVT**) solde positif (+ 1,8 %, soit 0,55 million d'euros) s'explique par le recours de plus en plus fréquent à des recrutements par voie de détachement sur des postes présentant une dimension d'expertise interministérielle forte et nécessitant une capitalisation des savoir-faire et des expériences acquis au cours d'une carrière administrative qui s'est déroulée dans d'autres ministères. Les nouveaux agents recrutés le sont donc à des niveaux de milieu ou de fin de carrière.

En revanche, un nombre important de personnels n'est pas financé par le programme. En effet, les services du Premier ministre ont recours pour leur fonctionnement à des agents mis à disposition de manière permanente par divers ministères. Ces emplois représentent une ressource structurelle et stable nécessaire à l'accomplissement des missions des services du Premier ministre. Par exemple, 94 agents des centres interministériels de renseignements administratifs (CIRA) viennent d'horizons administratifs divers et mettent au service du renseignement administratif leurs compétences et connaissances acquises dans des métiers techniques. De même, 142 agents mis à disposition par les ministères de la Défense ou de l'Intérieur forment le groupe de sécurité du Premier ministre.

b) L'évolution des crédits de fonctionnement mutualisés

Les dépenses de fonctionnement budgétées pour 2006 sur l'action Soutien s'élèvent à **32,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 29,2 millions d'euros en crédits de paiement**. Elles concernent le fonctionnement courant, le petit investissement, les dépenses immobilières et

autres frais liés aux locaux, le parc automobile, le système informatique, les frais de représentation et d'études et les crédits pour réparations civiles et frais de justice.

La stratégie ministérielle de réforme (SMR) des services du Premier ministre a défini une action globale consacrée à la rationalisation du soutien au sein de ces services. Celle-ci concerne en priorité la mutualisation des moyens ainsi que l'optimisation des achats. L'objectif consiste à mettre en œuvre progressivement une gestion mutualisée des moyens logistiques et humains entre la direction des services administratifs et financiers (DSAF) et l'ensemble des services qu'elle soutient, y compris la direction des Journaux officiels.

Des moyens mutualisables ont déjà été identifiés concernant la documentation et les abonnements, l'informatique, les salles de réunion et les secrétariats. De même, une action d'optimisation sur certains segments d'achat est menée au plan interministériel, pour ce qui concerne par exemple la téléphonie et l'informatique, les transports aériens ou l'hébergement. Il est attendu de l'ensemble des initiatives menées en matière de mutualisation, entre services et avec les autres ministères, un gain de 15 % sur l'ensemble des achats d'ici 2008. Il s'agit d'un indicateur tout à fait pertinent retenu par le projet annuel de performance pour mesurer la maîtrise du coût de la fonction soutien.

c) L'évolution des crédits d'investissement

Il est prévu pour 2006, au titre essentiellement de la politique immobilière, 6,7 millions d'euros en autorisations d'engagements et 6,4 millions d'euros en crédits de paiement sur l'action Soutien, afin notamment d'assurer la restauration de la cuisine et la rénovation des couvertures de l'hôtel de Matignon.

Conformément au **programme prévisionnel pluriannuel immobilier 2004-2008**, les opérations de rationalisation des implantations et d'allègement du parc immobilier des services du Premier ministre doivent se poursuivre, au gré des évolutions du marché dans le septième arrondissement de Paris... Les dépenses de remise à niveau et de mise en conformité aux obligations de sécurité sont naturellement très importantes s'agissant de bâtiments historiques (le parc immobilier comprend en effet 70 % d'immeubles domaniaux classés ou inscrits). Il est essentiel que ces dépenses soient mieux programmées, afin d'éviter une augmentation du coût des travaux pour cause d'urgence. Pour optimiser la gestion immobilière, le projet annuel de performance propose de suivre un indicateur de « dépenses immobilières par m² », égal à 90 euros en 2004, mais sans qu'aucune cible ne soit encore définie.

CHAPITRE II : LA PROSPECTIVE AUPRES DU PREMIER MINISTRE

Les crédits du commissariat général du Plan et de divers organismes de prospective, comme le conseil d'orientation des retraites ou le conseil d'analyse économique, figurent dans le programme Coordination du travail gouvernemental, pour un peu plus de 20 millions d'euros.

Votre Rapporteur spécial déplore la sous-utilisation de productions de très grande qualité, fournies par beaucoup d'institutions qui travaillent assez peu en commun. Il faudrait donc réfléchir au moyen de mieux diffuser les sommes d'informations et d'analyses, dont le Parlement a grand besoin. Des choses simples pourraient être envisagées, comme la diffusion d'une bibliographie des études produites.

Votre Rapporteur spécial a aussi été surpris d'apprendre, par voie de presse, la disparition du commissariat général du Plan. Sans porter de jugement sur la pertinence de cette décision, qui relève personnellement du Premier ministre, la méthode peut sembler inélégante. Sans doute fallait-il que le Plan évolue, mais il reste une référence par la qualité des études produites. On peut regretter qu'il n'y ait pas eu une réflexion collective publique sur ce point. Le président de la Commission des finances a souvent souligné la nécessité de disposer d'une capacité d'expertise indépendante ; peut-être la disparition du Plan est-elle l'occasion pour l'Assemblée nationale de faire entendre son point de vue.

Qu'un nouveau centre d'analyse stratégique soit mis à la disposition du Premier ministre pour analyser ce qui se passe dans la société française est sans doute utile, les événements de ces derniers jours le montrent. Mais on peut aussi observer, alors que depuis un an et demi les préfets ont produit des rapports montrant que les Français ne croient plus à rien, qu'aucune conclusion n'en a été tirée. Le Gouvernement a beau disposer d'une capacité d'analyse, encore faut-il qu'il soit capable d'en tirer la substantifique moelle.

Un conseil scientifique sera vraisemblablement créé au sein du nouvel organisme ; au-delà, la question de la représentation du Parlement mérite d'être posée, par exemple au sein d'un conseil d'orientation distinct. Le centre d'analyse stratégique pourrait produire des études à destination du Parlement, selon des modalités de saisine qui restent à déterminer. On peut imaginer que le Président de l'Assemblée nationale lui adresse les demandes des présidents des commissions permanentes et des groupes politiques, afin de nourrir la réflexion collective. Un bilan annuel devrait permettre une évaluation à la fois par l'exécutif et le législatif.

Par ailleurs, qui dit qualité de l'analyse dit indépendance de l'organisme. Jusqu'à aujourd'hui, le Plan, l'IRES, le CEPII, pour ne citer que les organismes entendus par votre Rapporteur spécial cette année, bénéficient d'une reconnaissance unanime pour la qualité de leur production. Le nouveau centre devra créer les conditions de sa reconnaissance et de son acceptation par tous.

I. – QUE RESTERA-T-IL DU PLAN ?

A.- QUE FAISAIT ENCORE LE PLAN ?

Administration de mission placée sous l'autorité du Premier ministre, le commissariat général du Plan assurait, en liaison avec l'ensemble des ministères 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.- L'organisation interne du commissariat général du Plan

Le commissariat général du Plan a été créé par un décret du 3 janvier 1946. Il fut directement rattaché au chef du Gouvernement, ce qui aura presque toujours été son rattachement, sauf dans les périodes où un ministre ou un secrétaire d'État a eu 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. À partir de 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.

À partir du printemps 2003, la mission du Plan a été encore réduite et ne portait plus, à l'initiative de l'ancien commissaire M. Alain Etchegoyen, que sur la « prospective de l'État stratège ». Le Plan ne recevait plus guère de commandes spécifiques du Premier ministre et il s'est en quelque sorte auto-saisi du rôle de l'État dans tous les domaines, y compris régaliens ou sociaux, à l'horizon de dix ou quinze ans. Dans le cadre de cette nouvelle orientation, une organisation spécifique a été mise en place au sein du secrétariat : une trentaine de groupes de projet ont été créés pour explorer des pistes porteuses d'avenir concernant l'État stratège. 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'avaient 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.

Les services du Plan, qui emploient 140 personnes dont 73 contractuels, avaient donc 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 services 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 avait été chargé, en 1998, d'assurer le secrétariat du conseil national de l'évaluation et de contribuer au développement de l'évaluation dans l'administration. Ce conseil 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 devenu complètement inactif et les 4 emplois de contractuels qui lui étaient encore dédiés ont été supprimés en 2005.

Une circulaire du Premier ministre du 25 août 2000 avait 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. Depuis, le Plan n'a pas pris d'initiative nouvelle, ni organisé de projets d'études. Il se contentait de déléguer les crédits d'évaluation aux préfets de région. C'est pourquoi la loi de finances pour 2005 a transféré les crédits correspondant au ministère de l'Intérieur. Le renoncement du Plan à toute mission d'évaluation des politiques publiques est ainsi devenu total. Cette posture est très dommageable, car non seulement il n'existe plus aucun organisme chargé en France de l'évaluation des politiques publiques, mais aussi l'indépendance du Plan en la matière n'a aucunement été mise à profit.

B. – CREER LES CONDITIONS D'UNE PROSPECTIVE INDEPENDANTE ET DE QUALITE AU SERVICE DU GOUVERNEMENT ET DU PARLEMENT

1. – L'annonce de la création d'un centre d'analyse stratégique auprès du Premier ministre

Le Premier ministre a annoncé, lors d'une conférence de presse le 27 octobre 2005, la disparition du commissariat général du Plan, ou plus exactement sa métamorphose en **centre d'analyse stratégique**, directement placé auprès de lui. Cette évolution doit permettre au Premier ministre de disposer d'une capacité d'expertise rapide et directement opérationnelle pour éclairer les décisions du Gouvernement, comme c'est le cas dans de nombreux autres pays. Ce centre devra être orienté vers l'action, mais il a été précisé par le ministre chargé des Relations avec le Parlement, répondant le 16 novembre 2005 à une question au Gouvernement de notre collègue Jean Dionis du Séjour, que ce centre « sera

indépendant dans la conduite de ses travaux. Son programme de travail devra prioritairement intégrer les commandes du Gouvernement, et sa relation avec le Premier ministre combinera indépendance et confiance. Il ne s'agit donc pas de remettre en question l'utilité de certains travaux prospectifs, mais de leur ajouter un autre niveau d'analyse. »

Comme le Premier ministre s'y est engagé, les personnels du Plan seront bien entendu intégrés à ce nouveau centre. En revanche, il n'a pas été précisé comment sera assurée à l'avenir la deuxième fonction assurée par le Plan, à savoir le dialogue avec les partenaires sociaux. Le Premier ministre a seulement annoncé qu'il en discuterait avec les organisations syndicales et patronales, et qu'il ne modifierait ni le statut, ni les missions de l'institut de recherches économiques et sociales (IRES).

Le commissaire en fonction lors de cette annonce, M. Alain Etchegoyen, s'est légitimement offusqué de cette annonce, en prenant la défense des personnels du Plan et du travail accompli par l'institution. Sa réaction assez vive, par voie de presse, n'a pas eu l'heure de plaire au Premier ministre, qui a proposé au Conseil des ministres du 2 novembre 2005 de les démettre de ses fonctions.

Mme Sophie Boissard, maître des requêtes au Conseil d'État, a été nommée nouvelle commissaire au Plan à compter du 14 novembre 2005. Elle est notamment chargée de faire des propositions pour la définition des missions et de l'organisation du nouveau centre d'analyse stratégique. Pour cela, elle pourra s'appuyer sur les ressources internes actuelles du Plan ; elle devra aussi assurer la mise en réseau des différentes capacités d'expertise publique déjà existantes.

2. – Les garanties que doit apporter la nouvelle structure

Votre Rapporteur spécial estime que le Parlement doit saisir l'occasion de la transformation du Plan en centre d'analyse stratégique pour faire des propositions constructives et opérationnelles, afin de renforcer la prospective dans notre pays.

a) Une garantie d'indépendance scientifique

Il est évidemment souhaitable que la nouvelle structure dispose de **l'indépendance** nécessaire à la **liberté de ton** dont a su faire preuve le Plan. Le centre d'analyse stratégique ne doit pas être le refuge, ou le héraut, de la pensée unique qui peut exister dans nombre de disciplines scientifiques, et pas seulement l'économie.

Cette garantie d'indépendance nécessite de **créer un conseil scientifique véritablement pluraliste**, qui permette la libre confrontation des idées. Chacun doit pouvoir s'exprimer, et les travaux du centre doivent en rendre compte. Une rémunération suffisante et stable doit aussi être accordée à des chercheurs attachés en permanence à cette structure, car l'expertise publique ne doit pas dépendre de soutiens privés.

b) Une garantie d'ouverture sur la société civile et les autres organismes de recherche et de prospective

Le centre d'analyse stratégique devra nouer des liens solides de collaboration avec les autres organismes de prospective de l'État, notamment le conseil d'analyse économique, le conseil d'analyse de la société et le conseil d'orientation des retraites, mais aussi l'IFRI ou l'IRIS en ce qui concerne les relations internationales. De telles collaborations sont utiles, voire indispensables, lorsque des complémentarités apparaissent, ce qui est le cas sur les thèmes où les questions économiques se recoupent avec des questions sociales ou de société.

Il s'agit aussi d'**éviter la multiplication de structures**, avec chacune ses frais de fonctionnement, qui travaillent chacune de leur côté. Une coordination des travaux et des secrétariats est donc souhaitable. La Commission des finances a toujours pourchassé les structures inutiles. Il faut donc saisir l'occasion de la création du nouveau centre pour rationaliser, non pour ajouter.

Il serait également souhaitable d'**assurer une meilleure diffusion** collective et coordonnée des travaux et réflexions de tous les organismes de prospective, tant auprès du public que des administrations, des partenaires sociaux et du Parlement. Une collection pourrait être dédiée à la Documentation française, pour tous les rapports de prospective, avec une base de consultation commune sur Internet.

Des auditions par les commissions compétentes du Parlement permettraient aussi de mieux faire connaître ses travaux, et de leur trouver des relais pour l'élaboration des politiques publiques. À destination d'autres publics, l'organisation de séminaires sur des thèmes d'études, réunissant des économistes, des chercheurs, des partenaires sociaux et membres de la société civile, pourraient être organisés par le centre conjointement avec d'autres organismes, et bénéficier d'une large publicité, afin d'apporter une contribution au débat public.

Enfin, la **dimension concertative** qu'avait jusqu'à présent le Plan ne doit pas être perdue. Lieu de rencontres entre horizons variés, le Plan avait aussi été conçu comme un lieu de concertation des points de vue avec la société civile, et le Plan a longtemps constitué un point d'ancrage pour l'expression des analyses des organismes indépendants (universités, *think tanks* à la française, personnalités qualifiées...), ou de ceux des partenaires sociaux. Le centre d'analyse stratégique ne doit pas perdre cette dimension. La **création d'un conseil d'orientation** en son sein, lieu de débat ouvert sur les perspectives et conclusions des travaux d'études, est donc hautement souhaitable. Elle serait tout à fait complémentaire du rôle du Conseil économique et social.

c) Une garantie d'association du Parlement

Le centre d'analyse stratégique sera un service dédié au Premier ministre. Pour autant, s'il devient le lieu par excellence de réalisations d'études prospectives, le Parlement doit pouvoir bénéficier de cette analyse. Il ne s'agit pas

que la réforme du Plan se traduise en fait par une « reprise en main » par l'exécutif, à son seul bénéfice.

Votre Rapporteur spécial tient à rappeler que le président et le rapporteur général de la Commission des finances ont demandé récemment des études au Plan, sur les allègements de charges sociales et la privatisation des autoroutes. Ces études étaient de qualité et ont animé le débat public. De telles initiatives doivent encore être possibles à l'avenir, dans un cadre sans doute plus formel que l'absence de procédure existant aujourd'hui pour de telles saisines.

Le centre d'analyse stratégique serait saisi par le seul Premier ministre pour le Gouvernement, mais il pourrait aussi s'autosaisir et des demandes devraient pouvoir être faites par les Bureaux des Assemblées parlementaires et/ou les commissions permanentes. Les rapports, notes et résultats des études réalisés par le centre seraient ensuite diffusés publiquement, et non pas uniquement à l'autorité de commande.

II. – LES MOYENS BUDGETAIRES EN FAVEUR DE LA PROSPECTIVE

Les crédits des organismes chargés de la prospective auprès du Premier ministre sont dispersés sur plusieurs actions du programme Coordination du travail gouvernemental. L'action Stratégie et prospective regroupe le commissariat général du Plan ainsi que les organismes qui lui sont rattachés ou associés. Mais d'autres organismes de prospective plus sectorielle ou internationale sont rattachés, de manière peu cohérente, à l'action Coordination sectorielle ou à l'action Coordination de la sécurité et de la défense. La similitude des missions, comme le souci de rationalisation des structures que peut représenter la création du nouveau centre d'analyse stratégique, amène votre Rapporteur spécial à présenter dès à présent de manière commune les crédits de tous ces organismes.

A. – LE DERNIER BUDGET DU COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN

1.- Les crédits demandés pour 2006

Le projet de budget du commissariat général du Plan *stricto sensu* pour 2006 s'élève à **14,5 millions d'euros**.

Les dépenses de personnel doivent permettre de couvrir 143 emplois en ETPT au sein du seul commissariat général du Plan, soit 2 emplois de moins qu'en 2005. Sur cet effectif, on dénombre 67 titulaires et 76 contractuels. On peut y ajouter 5 personnes mises à disposition à titre gratuit.

Les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 2,2 millions d'euros, y compris pour assurer le secrétariat du **conseil d'orientation pour l'emploi** créé par un décret du 7 avril 2005 et non doté de crédits spécifiques en 2006.

Les dépenses d'intervention pour les travaux de recherche en socio-économie s'élèvent à 0,6 million d'euros. Est financé dans ce cadre le protocole d'ethnologie des organisations souscrit par le Plan avec la maison des sciences de l'Homme (MSH) pour la période 2005-2006. Cette forme de partenariat devrait être pérennisée au-delà d'une première phase d'expérimentation, sur la base d'une programmation de quatre tranches de travaux d'études par période de deux ans, chaque tranche étant évaluée à 0,13 million d'euros.

2. – Les nouvelles possibilités de gestion permises par la LOLF

Le Plan disposera d'un budget opérationnel de programme (BOP) pour l'ensemble de ses crédits, la commissaire au Plan ayant le statut d'ordonnateur principal.

Pour autant, des moyens mutualisables avec l'ensemble des services du Premier ministre, au travers notamment de l'action Soutien, ont déjà été identifiés concernant la documentation et les abonnements, l'informatique, les salles de réunion et les secrétariats de tous les organismes de prospective. Parallèlement, des perspectives de mutualisation de fonctions ont été identifiées entre le Plan et la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre : il s'agit des fonctions financières, des fonctions relatives à la gestion des ressources humaines, des fonctions logistiques (documentation, salles de réunion, impression de documents...), de l'immobilier et de l'informatique.

Alors même que le Plan constituait auparavant un fascicule budgétaire distinct, l'entrée en vigueur de la LOLF en 2006 implique en effet une élaboration et un suivi communs du budget. Il en va de même dans le domaine de la gestion budgétaire des ressources humaines en termes de masse salariale et de plafond d'emplois. Dans ces deux domaines, le Plan devra mettre en place progressivement un dispositif de gestion de proximité.

Dans les domaines de l'immobilier et de l'informatique, étant donné la proximité géographique de l'immeuble qui abrite le Plan, au 18 rue de Martignac dans le septième arrondissement de Paris, ainsi que son état général, une prise en charge par la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre doit pouvoir se faire à moyens constants pour cette dernière, libérant par là même des ressources du Plan. Il apparaît en conséquence que la mutualisation des moyens au sein du programme Coordination du travail gouvernemental permettra une économie non négligeable de ressources.

B.- LES ORGANISMES RELEVANT DU BUDGET DU PLAN

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). Votre Rapporteur spécial ne peut que déplorer, au moment où il s'agit de constituer un

réseau en charge de la prospective, que 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) soient sortis de l'orbite du Plan en 2005 alors qu'ils y étaient aussi traditionnellement associés.

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.

En tant qu'organisme associé au Plan, le centre bénéficie de crédits dédiés. Ils doivent s'élever à 1,047 million d'euros en 2006, avec notamment la prise en compte de l'augmentation des loyers et charges des locaux du CEPII, lesquels représentent 47 % de ses dépenses. Pour remplir ses missions, il a à sa disposition un effectif de 46 personnes, dont 33 contractuels. Ses moyens de fonctionnement sur crédits publics sont complétés par des ressources propres, en fonction des contrats d'études.

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.

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 CEPII* (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 CEPII 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 CEPII. 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 CEPII », 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 CEPII 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)**, second organisme encore 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 des solidarités.

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 seront financés, à hauteur de 0,251 million d'euros en 2006, par l'action Stratégie et prospective du programme Coordination du travail gouvernemental.

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. Des rapports peuvent aussi être réalisés à la demande du Premier ministre 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

Depuis 2005, l'**institut de recherches économiques et sociales (IRES)** est 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 et imputée sur le budget du Plan sera de 3,2 millions d'euros en 2006. Grâce au versement de cette subvention sont embauchés 20 salariés, en plus des 13 fonctionnaires mis à disposition de l'institut, lequel dispose ainsi au total d'un effectif de 33 personnes, dont 22 chercheurs et 3 documentalistes. Il utilise également sa subvention pour rémunérer (hors remboursements de frais) des collaborateurs occasionnels extérieurs.

C.- LES AUTRES ORGANISMES EN CHARGE DE PROSPECTIVE AUPRES DU PREMIER MINISTRE

Au-delà de la sphère traditionnelle du Plan, d'autres organismes sont aussi chargés de la prospective auprès du Premier ministre, soit de manière plus sectorielle, soit en ce qui concerne les affaires étrangères et de défense.

1.- La prospective sectorielle

Les crédits du conseil d'orientation des retraites (COR), du conseil d'analyse économique (CAE) et du conseil d'analyse de la société (CAS) constituent chacun une sous-action de l'action Coordination sectorielle, alors qu'ils effectuent également des travaux de prospective et devraient donc plutôt être rattachés à l'action Stratégie et prospective, non seulement intellectuellement parlant mais aussi pour coordonner les travaux et mutualiser les moyens de fonctionnement, de secrétariat notamment.

En revanche, le **comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics**, qui est aussi rattaché budgétairement aux services du Premier ministre, devrait être transféré, en raison de ses missions et de ses liens organiques avec la Cour des comptes, au sein de la mission Conseil et contrôle de l'État.

a) Le conseil d'analyse économique

Le **conseil d'analyse économique (CAE)** a été créé en 1997 pour éclairer le Gouvernement, en amont de la préparation de la décision publique, sur les problèmes et les choix économiques du pays. C'est un lieu de confrontation sans a priori où tous les avis peuvent s'exprimer, sans qu'il y ait nécessairement consensus. Ses travaux s'organisent autour de notes confidentielles ou de rapports publics, sur les sujets pour lesquels le Premier ministre demande une expertise. Ces documents n'engagent que leurs auteurs. 55 rapports ont été publiés par le conseil ; ces rapports, tirés à 3.000 ou 4.000 exemplaires, sont édités et diffusés par la Documentation française.

Le conseil est composé d'économistes professionnels, pour la plupart universitaires, nommés pour un mandat de deux ans (renouvelable) par arrêté du Premier ministre, ainsi que six membres de droit issus de l'administration. Les membres du CAE ne perçoivent pas de rémunération ; ils sont en revanche indemnisés pour les rapports dont ils sont les auteurs. Le conseil compte actuellement 30 membres, nommés par arrêté le 15 janvier 2004.

Le conseil se réunit en formation plénière plusieurs fois dans l'année. Au cours de ces réunions, un ou plusieurs membres du conseil présentent un rapport sur un sujet figurant dans le programme de travail défini par le Premier ministre. Ce rapport est commenté par deux discutants choisis en général parmi les membres du conseil. Les rapports font l'objet d'une première discussion en séance plénière. Ils sont présentés et discutés dans une deuxième version en présence du Premier ministre lors d'une seconde réunion. Ils sont ensuite publiés. Les séances plénières sont confidentielles. Pour préparer les rapports, des groupes de travail sont mis en place. Ils sont animés par un membre du conseil, le secrétariat étant tenu par un conseiller scientifique. Des experts extérieurs au conseil, issus des administrations, des universités et du secteur privé, participent à ces groupes de travail. Ils peuvent contribuer aux travaux sous forme de compléments thématiques annexés aux rapports.

Les travaux du CAE sont animés par une cellule permanente qui comptait 12 membres en août 2005, dont le président délégué, le secrétaire général, quatre conseillers scientifiques (dont deux collaborateurs extérieurs engagés comme prestataires de services), une documentaliste et une assistante pour les publications.

Le conseil n'a aucune autonomie budgétaire. Ses crédits de fonctionnement sont fournis, en tant que de besoin, par la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre, qui est ordonnatrice de ses dépenses (DSAF). Le coût budgétaire des personnels est pris directement en charge par la direction pour les détachements et par les administrations d'origine pour les mises à disposition. Les locaux du conseil sont prêtés par la DSAF et leur entretien pris en charge par elle. Les investissements, notamment dans le domaine

informatique, sont aussi assurés par la DSAF. Il est donc uniquement prévu de manière individualisée 0,481 million d'euros de dépenses de personnel.

b) Le conseil d'orientation des retraites

Créé en 2000 et consacré par la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites, le **conseil d'orientation des retraites (COR)** est une structure d'expertise et de concertation qui a les missions suivantes :

- décrire les évolutions et les perspectives à moyen et long termes des régimes de retraite légalement obligatoires, au regard des évolutions économiques, sociales et démographiques, et élaborer, au moins tous les cinq ans, des projections de leur situation financière ;
- apprécier les conditions requises pour assurer la viabilité financière à terme de ces régimes ;
- mener une réflexion prospective sur le financement des régimes de retraite et en suivre l'évolution ;
- formuler les avis préalables aux décisions à prendre tous les 4 ans sur les évolutions de la durée d'assurance dans les régimes ;
- participer à l'information sur le système de retraite et les effets des réformes conduites pour garantir son financement ;
- suivre l'évolution des niveaux de vie des actifs et des retraités, ainsi que de l'ensemble des indicateurs des régimes, dont les taux de remplacement.

Le conseil doit aussi formuler des orientations ou propositions de réforme. Il remet au Premier ministre, tous les deux ans au moins, un rapport communiqué au Parlement et rendu public.

Le COR développe sa réflexion de manière à la fois autonome et transversale, appuyé par un secrétariat général d'une dizaine de personnes. Le conseil n'a aucune autonomie budgétaire. Ses crédits de fonctionnement sont fournis, en tant que de besoin, par la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre, Il est uniquement prévu, de manière individualisée, 0,897 million d'euros de dépenses de personnel.

c) Le conseil d'analyse de la société

Le **conseil d'analyse de la société (CAS)**, créé en 2005 afin d'éclairer les choix du Gouvernement sur des enjeux liés aux faits de société, a remis en septembre 2005 son premier rapport au Premier ministre, intitulé « Pour une approche républicaine de la discrimination positive : vers une société de la nouvelle chance ».

Le conseil, présidé par M. Luc Ferry, est composé de vingt-sept membres, représentants de la société civile, universitaires, chercheurs et artistes dans les domaines des sciences humaines et sociales et de la vie intellectuelle et culturelle.

Du 28 septembre 2004, date de son installation, au mois de juillet 2005, le conseil d'analyse de la société s'est réuni douze fois en séance plénière, dont deux réunions sous la présidence du Premier ministre et une réunion avec le ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie. Les réunions sont consacrées soit à des auditions de personnalités ou d'experts extérieurs, soit aux travaux ou rapports préparés par les membres du conseil. Par ailleurs, des groupes de travail ont été mis en place pour traiter une question dont l'examen est coordonné par un membre du conseil et dont les conclusions font l'objet d'une publication sous forme de note. Une première note a été publiée fin septembre 2005 sur la « mondialisation à la française ».

Le budget du conseil pour 2005 s'élevait à 150.000 euros. Il est réparti en crédits de fonctionnement (65.000 euros, ramenés à 55.250 euros après gel de crédits), crédits indemnitaires pour le président et les membres du conseil (58.800 euros) et frais de publication (35.950 euros). En dehors des frais de correspondance, de télécommunications et de photocopieur, les crédits de fonctionnement prévoient des frais de travaux d'impression pour les publications (10.000 euros). Il n'est prévu aucun crédit spécifique pour 2006 *a priori*.

Un seul emploi budgétaire a été ouvert au conseil pour assurer son secrétariat, mais cet emploi n'a pas encore pu être pourvu et il ne figure pas dans le plafond d'emplois pour 2006. Deux agents ont été mis à disposition par le ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

2. – La prospective internationale

Les crédits de deux organismes de prospective internationale sont présentés de manière non différenciée au sein de la sous-action IFRI – IRIS de l'action Coordination de la sécurité et de la défense. Votre Rapporteur spécial constate que le centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII), qui est associé au Plan, travaille aussi sur des sujets internationaux et bénéficie d'une grande reconnaissance sur la scène internationale. Un rapprochement en gestion et une coordination des thèmes d'études peuvent donc paraître souhaitables.

a) L'institut français des relations internationales

L'**institut français des relations internationales (IFRI)** a été créé en 1979 pour doter la France d'un centre indépendant de recherche et de débat sur les questions internationales. Il a vocation à favoriser une interaction constructive entre les chercheurs et les praticiens français et étrangers sur des domaines divers (construction européenne, relations transatlantiques, sécurité internationale, montée en puissance de la Chine, évolutions des opinions publiques arabes,...),

par le biais de différents programmes d'études. Il a aussi pour vocation de contribuer à l'expansion de l'information et de la responsabilisation de la société, au moyen de conférences, séminaires et colloques).

Les chercheurs de l'institut interviennent dans des forums internationaux faisant autorité et les travaux menés à l'institut font l'objet de publications (collections, presse, revues spécialisées). L'IFRI collabore également avec d'autres organismes publics et privés (séminaires, études, accueil de stagiaires français et étrangers).

Les ressources propres de l'institut sont constituées principalement de cotisations et de dons, plutôt stables, ainsi que de financement de travaux de recherche, en légère diminution. Il est prévu de lui verser une subvention budgétaire de 1,5 million d'euros en 2006.

Suite à un rapport d'évaluation de MM. Paye et Coste sur l'institut français des relations internationales, remis au Premier ministre le 1^{er} juillet 2004, le Gouvernement a souhaité soutenir les efforts de réforme de l'institut afin d'améliorer la qualité de la recherche et la rationalisation de son fonctionnement. À cette fin, un contrat pluriannuel d'objectifs a été signé entre l'État et l'IFRI le 27 mai 2005. Cet accord prévoit les engagements réciproques de l'État et de l'institut et en fixe les modalités. Il précise en particulier les thèmes des travaux qui seront prioritairement développés par l'IFRI et ses objectifs dans le cadre de la mise en œuvre de son plan stratégique de développement. Il prévoit également la création d'un conseil scientifique et stratégique et d'un comité de suivi.

L'année 2006 doit permettre de consolider les programmes prioritaires arrêtés entre l'État et l'IFRI : l'unité Europe avec son implantation à Bruxelles, l'unité de recherche sur la Russie et la CEI, le renforcement de l'unité Moyen Orient/Maghreb, le programme transatlantique et le développement d'une compétence en matière de prolifération.

b) L'institut des relations internationales et stratégiques

L'institut des relations internationales et stratégiques (IRIS) est un des principaux animateurs de débat stratégique en France et s'attache à développer ses actions et sa réflexion sur les questions internationales et stratégiques, par la réalisation de manifestations thématiques, par une politique de publication active et par le développement de formations à l'international de différents milieux socio-professionnels.

Il a notamment mis en place des cercles stratégiques bilatéraux où se côtoient les mondes politique, administratif et industriel. En 2006, l'IRIS souhaite multiplier ses actions et développer son activité au niveau de l'Union européenne, ce qui implique une présence à Bruxelles.

Il est prévu de lui verser une subvention de 220.000 euros en 2006.

CHAPITRE III : L'INFORMATION ADMINISTRATIVE ET LA DIFFUSION PUBLIQUE

Il est essentiel de valoriser le potentiel éditorial qui existe au sein de l'État. Un plan de consolidation de la Documentation française et un rapprochement avec les Journaux officiels sont engagés. Il faut en effet se donner les moyens de maintenir au service du public un pôle d'excellence en matière de publications publiques, notamment lorsqu'il s'agit de publier la loi ou des rapports officiels, mais aussi des ouvrages de vulgarisation documentés et sérieux. Il s'agit de s'adapter – les personnels y sont prêts – et de moderniser l'appareil de production, compte tenu de la diffusion toujours croissante des nouvelles technologies. Il est hors de question de revivre le gâchis de l'Imprimerie nationale.

En termes de nomenclature budgétaire, votre Rapporteur spécial ne peut que déplorer le caractère de mission monoprogramme du budget annexe des Journaux officiels. Il ne sera pas présenté d'amendement sur ce point cette année, en raison du rapprochement envisagé avec la Documentation française au sein d'un budget annexe. Il convient de poursuivre la réflexion, en y associant l'ensemble des personnels concernés sans décision précipitée ni unilatérale, ce qui permettra de gagner beaucoup de temps et d'éviter les conflits, chacun semblant persuadé de la nécessité d'évolutions.

Dans ce cadre de réflexion, l'individualisation, sous la forme d'une mission spécifique, de **l'ensemble des moyens publics consacrés par l'État à l'édition, à la diffusion et au renseignement administratif** aurait véritablement du sens en tant que politique publique cohérente et identifiée, conformément à l'article 7 de la LOLF.

I.– LE RENSEIGNEMENT ADMINISTRATIF

A.– LES STRUCTURES EN CHARGE DU RENSEIGNEMENT ADMINISTRATIF PAR TELEPHONE

1.– Les centres interministériels de renseignements administratifs

Les **9 centres interministériels de renseignements administratifs (CIRA)**, créés en 1959, sont répartis sur l'ensemble du territoire métropolitain (Bordeaux, Lille, Limoges, Lyon, Marseille, Metz, Paris, Rennes et Toulouse). Ils ont pour mission de faciliter l'accès des usagers à la connaissance de leurs droits et obligations. À cet effet, ils fournissent par téléphone toutes informations administratives et tous renseignements de nature à faciliter l'accomplissement des formalités et démarches d'ordre administratif.

Par ce contact avec les utilisateurs, les centres contribuent également à l'amélioration des relations entre les usagers et les services publics en proposant

des mesures de simplifications administratives et en suggérant les modifications qu'il paraît opportun d'apporter aux textes législatifs et réglementaires. Enfin, ils apportent leur concours aux services publics en matière d'accueil et d'information administrative du public.

Les centres sont rattachés aux services du Premier ministre en raison de leur compétence interministérielle. Sur les **130 agents** affectés dans les 9 centres et le secrétariat général des CIRA au 31 décembre 2004, 94 sont mis à disposition par les différents ministères : ils proviennent d'horizons administratifs divers et mettent au service du renseignement administratif leurs compétences et connaissances acquises dans des métiers techniques.

2.- Le centre d'appels 39 39

Le projet de numéro d'appel unique pour les renseignements administratifs, intitulé « **Allô Service Public** », qui s'inscrit dans le plan d'action du Gouvernement en faveur de la simplification des démarches administratives et de l'accessibilité des services publics, a été inauguré à Lyon le 18 novembre 2003. Mis en place à titre expérimental en région Rhône-Alpes puis étendu à l'ensemble du territoire métropolitain depuis le 4 octobre 2004 – ainsi qu'aux DOM depuis le 15 février 2005, le numéro d'appel 39 39 a vocation à répondre rapidement aux demandes d'orientation et de renseignements administratifs simples des usagers.

L'objectif recherché est d'offrir au public la possibilité d'obtenir une réponse de base en moins de trois minutes sur des thèmes aussi divers que les formalités et procédures, la consommation, le logement, la santé ou le travail, sans se déplacer à un guichet. Pour cela, le dispositif intègre les informateurs spécialisés des CIRA, qui ne répondent plus désormais qu'en second niveau aux questions complexes ou rares que leur transmettent les opérateurs du premier niveau. Le numéro spécifique commun à tous les centres a donc été supprimé.

Cela signifie qu'il faut désormais considérer un seul service de renseignement administratif, « Allô Service Public », comprenant le prestataire du premier niveau, à savoir la société privée *Phone marketing*, les centres interministériels de renseignements administratifs, ainsi que les services de renseignement téléphonique ministériels associés, comme « Info Service Consommation », tous accessibles par le numéro d'appel 39 39. Il est composé au premier niveau (réponse en moins de trois minutes à une question simple) de téléopérateurs qui transfèrent les questions complexes aux informateurs spécialisés que sont les agents des CIRA, les agents d'« Info Service Consommation » et, en débordement des appels aux CIRA concernant le secteur du droit du travail, à certains opérateurs d'« Info Emploi ».

Les 80 téléopérateurs de la société *Phone marketing* répondent aux questions sur la base de fiches rédigées spécialement par les informateurs des CIRA et orientent les usagers vers les services compétents. Ils transmettent systématiquement les questions de fiscalité vers les centres « Impôts Service ».

Le **statut des agents** dépend du niveau de réponse apportée à l'utilisateur. Au premier niveau (réponse simple en moins de trois minutes), il s'agit de personnels du prestataire régis par le code du travail. L'administration s'assure cependant qu'un « noyau dur » d'environ 40 personnes à temps plein est constitué d'employés exclusivement consacrés au centre d'appels 39 39. Ce noyau est dimensionné au nombre d'appels minimums journaliers, soit 5.000. Ces employés sont formés et bénéficient de conférences et formations délivrées par des agents des centres interministériels de renseignements administratifs. Les agents du second niveau sont des agents publics, titulaires ou contractuels, de catégorie A ou B, expérimentés dans leur secteur de compétence.

Devant l'ampleur du projet, une **mission d'appui 39 39** de 7 personnes a été constituée auprès du secrétariat général des CIRA pour prendre en charge la conduite des opérations de développement du projet et mener toutes les négociations utiles au déploiement et à l'installation pérenne du nouveau numéro. Cette mission conçoit notamment des campagnes de promotion (un million d'euros ont ainsi été dépensés fin 2004 pour des spots radio, pris sur les crédits non consommés) et des opérations d'affichage ou d'information des différents ministères. Elle assure par ailleurs la constitution d'une base de données locales (adresses, heures d'ouvertures des services, ...), ce qui est aussi un élément indirect de promotion auprès des services administratifs. Cette mission est également chargée d'aider à l'évaluation du service rendu ; une étude menée par un organisme extérieur à l'administration, choisi conformément au code des marchés publics, est ainsi prévue pour la fin de l'année 2005, soit environ un an après la généralisation du 39 39 et son intégration au dispositif du renseignement administratif.

La volonté du Gouvernement est de généraliser cet outil, au moyen de conventions avec les organismes, ministériels ou non, qui renseignent les usagers. Cela renforcera la notoriété du 39 39 qui sera, à terme, le numéro unique d'accès au renseignement administratif par téléphone. Il est prévu pour 2006 l'intégration complète du renseignement de premier niveau (téléopérateurs privés du 39 39) et de second niveau (informateurs experts des centres interministériels de renseignements administratifs et des services associés) dans le réseau informatique et de télécommunications unique géré par les services du Premier ministre et utilisant autant que possible les ressources libres. L'objectif est d'intégrer, par la voie de conventions interministérielles, un maximum de services de renseignement téléphonique mis en place par les diverses administrations.

Les téléopérateurs répondront aux questions simples à l'aide d'une base de connaissances constituée de fiches rédigées par les informateurs du second niveau (tous services confondus) et orienteront les usagers vers les administrations compétentes grâce à une base de données géographiques à la fabrication de laquelle concourent de nombreux services (caisse des dépôts, INSEE, ministère de l'Intérieur, ...) et dont la maintenance sera assurée par les agents des centres interministériels de renseignements administratifs.

Votre Rapporteur spécial s'inquiète cependant d'un risque de privatisation du service de renseignement administratif, et de baisse de la qualité du service rendu aux usagers. La compétence des agents des CIRA est un gage de l'excellence de ce service, qui ne doit pas se perdre au profit d'un opérateur privé dont le seul objectif est de faire des profits à partir d'argent public. Si une optimisation du service est toujours possible, elle ne doit pas se faire insidieusement avec l'objectif de supprimer toutes les compétences accumulées au sein des CIRA. La création d'un centre d'appels peut être une bonne idée, son externalisation partielle est certainement une erreur.

B.– LES MOYENS BUDGETAIRES

Compte tenu de la mise en place du centre d'appels 39 39, le budget du renseignement administratif comprend depuis 2005 :

– le coût de la prestation de premier niveau, soit 2,015 euros HT par réponse apportée à un usager financés sur fonds publics, étant entendu que l'utilisateur doit en plus s'acquitter de 12 centimes d'euro par minute d'appel ;

– le coût des informateurs spécialisés des centres interministériels de renseignements administratifs.

Les crédits correspondants, accordés aux organismes chargés du renseignement administratif, sont inscrits sur une sous-action individualisée de l'action Information administrative du programme Coordination du travail gouvernemental. Il est prévu pour 2006 **3,2 millions d'euros de dépenses de personnel, correspondant à 52 ETPT, et 9,1 millions d'euros de dépenses de fonctionnement**, soit un budget constant par rapport à 2005.

La subvention versée au prestataire privé devrait être de 8,3 millions d'euros. Ce prestataire a été choisi en 2003 après appel d'offres, conformément au code des marchés publics. Le marché prévoit un nombre minimal (62.500) et un nombre maximal (250.000) d'appels par mois. En conséquence, les crédits pour 2006 sont calculés sur le nombre maximal au coût unitaire d'un appel ; ils incluent également une prévision pour l'activation de tranches conditionnelles concernant le traitement d'appels de crise (300.000 appels) ou d'opérations de communication, ainsi que la possibilité pour les CIRA de faire traiter par l'opérateur privé une partie des réponses aux questions posées par les internautes sur le site www.servive-public.fr.

Le solde des crédits accordés au titre des dépenses de fonctionnement, soit 799.929 euros, est affecté aux **centres interministériels de renseignements administratifs** (participation à l'entretien des cités administratives, loyers, téléphone, documentation, ...). Les centres consomment également l'intégralité des dépenses de personnel, soit 3,2 millions d'euros. Votre Rapporteur spécial constate donc que le coût du prestataire privé est plus de deux fois supérieur à celui des centres publics de renseignement administratif...

On peut ajouter à ces moyens budgétaires le coût de la plateforme « Info Service Consommation » (7 agents), qui émarge sur les crédits de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, ainsi que le coût de la participation au centre d'appels 39 39 d'« Info Emploi » (11 agents), inscrit sur la mission Travail et emploi. Ces deux services ont en effet concrétisé leur rattachement au dispositif interministériel de renseignement administratif au moyen de conventions passées avec les services du Premier ministre.

II.- LA DOCUMENTATION FRANÇAISE ET SON COMPTE DE COMMERCE

Issue 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 créée en 1945 et rattachée dès 1947 aux services de la Présidence du Conseil. Sa mission ayant été 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 en 1976.

Cette direction relève directement des services du Premier ministre. Pour autant, en raison du caractère commercial de certaines de ses activités, elle bénéficie, depuis 1979, d'un compte de commerce 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.

A.- PRESENTATION GENERALE

1.- Le rôle et l'activité de la Documentation française

a) La direction et le compte de commerce au regard de la LOLF

La Documentation française est une direction au sein 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.

Le financement de la direction de la Documentation française provient du budget général (les crédits étant désormais imputés sur une sous-action spécifique de l'action Information administrative du programme Coordination du travail gouvernemental) et d'un compte de commerce. Ouvert par la loi de finances pour 1979, le compte de commerce intitulé 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. Le directeur de la Documentation française est l'ordonnateur de ce compte de commerce, par délégation du Premier ministre.

La LOLF n'impose pas de changement de ce « statut budgétaire » de la Documentation française. En effet, son article 22 a conservé les comptes de commerce pour les « *services de l'État non dotés de la personnalité morale* ». Les montants des recettes et des dépenses du compte de commerce ne font pas l'objet d'un vote par le Parlement ; ils sont néanmoins détaillés dans le projet annuel de performance consacré aux comptes spéciaux. Seul le montant du découvert autorisé pour le compte, qui plafonne le décalage maximal instantané entre le montant des dépenses effectuées et celui des recettes encaissées, a un caractère limitatif et fait l'objet d'une autorisation parlementaire.

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 prévoyait un vote par « *catégorie* » de comptes spéciaux du Trésor, l'article 43 de la LOLF exige un vote par compte spécial. Votre Rapporteur spécial estime souhaitable, en termes d'organisation du débat budgétaire et par souci de clarté, qu'à l'avenir le vote individualisé sur le découvert du compte de commerce de la Documentation française soit rattaché à l'examen des crédits de la mission Direction de l'action du Gouvernement, et non plus détaché de celui-ci.

b) Les productions et réalisations de la Documentation française

Votre Rapporteur spécial tient à souligner le renouvellement de l'offre éditoriale de la Documentation française (notamment dans la collection des *Notices*) et le lancement de nouveaux produits (la revue *Questions internationales* en 2003, les collections *Droits et démarches* et *Découverte de la Vie publique* en 2004). Les ventes de rapports et autres ouvrages des administrations stagnent faute de renouvellement suffisant et en raison de la concurrence de la diffusion gratuite de l'information sur Internet, mais quelques titres figurent cependant au palmarès, notamment les rapports Camdessus (*Le sursaut*), Stasi (*Laïcité et République*) et Thélot, ainsi que l'édition de la Constitution européenne.

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*. *Le Système éducatif en France*, dans la collection des *Notices*, prend la quatrième place à égalité avec la nouvelle édition de *L'Union européenne et Culture générale : thèmes de société*. Le texte intégral du

projet de Constitution européenne et le *Petit guide de la Constitution européenne* sont restés, pendant plus de deux mois, parmi les premières places dans le classement des meilleures ventes de livres en France, dans la catégorie documents et essais. Vendu au prix modique de 5 euros, le *Petit guide* a ainsi dépassé les 100.000 exemplaires vendus en moins de six mois, ce qui n'était jamais advenu à un ouvrage de la Documentation française. Plusieurs ouvrages de fond sur l'Union européenne se sont aussi bien vendus.

Outre le développement du conseil éditorial et de partenariats plus étroits avec les administrations, la direction de la Documentation française a signé en 2004 une délégation de service public avec le centre intercommunal de gestion de la petite couronne d'Île-de-France, qui prolonge et élargit la convention d'édition et de diffusion précédente (incluant une nouvelle collection d'annales corrigées de concours de fonctionnaires territoriaux).

Un nouveau projet particulièrement ambitieux a aussi été lancé : la mise en place, dès mi-2005, d'une offre de formation en ligne des fonctionnaires, associant les principaux opérateurs de formation des agents publics (CNED, CNFPT, IGPDE) et développé en étroite collaboration avec l'agence pour le développement de l'administration électronique. Ce projet, dont la réussite du lancement auprès des principaux ministères clients et partenaires repose avant tout sur la réputation de la Documentation française, la bonne définition du marché et la réactivité du projet, aura également des retombées positives pour l'activité éditoriale marchande de la direction, tant en termes de publications dérivées que de renforcement de ses liens avec les administrations clientes des prestations pour compte de tiers (édition et diffusion). Une offre spécifique concernant la préparation aux concours des instituts d'études politiques, développée en partenariat avec Sciences Po Paris et bénéficiant de son soutien officiel, a été mise en ligne dès le mois de juin 2005. **Votre Rapporteur spécial se félicite de la démocratisation de l'accès aux formations que permet ce nouveau service.**

Par ailleurs, la direction de la Documentation française gère des sites Internet concernant l'actualité administrative, politique, économique et sociale, qu'ils traitent avec des optiques adaptées à des publics différents : le site www.service-public.fr est le portail de l'administration française, le site www.vie-publique.fr un portail pour le citoyen, et le site www.ladocumentationfrancaise.fr assure la vente en ligne et la promotion des produits, gratuits et payants, de la Documentation française.

La très forte croissance du taux de fréquentation des sites Internet se maintient. Avec plus de 15 millions de visites de janvier à juin 2005, www.service-public.fr devrait être fréquenté par 31 millions d'internautes (+ 14 %), tandis que www.ladocumentationfrancaise.fr (2,7 millions de visites pour un objectif de 4,5 millions et 60 % de croissance) et www.vie-publique.fr (2,2 millions de visites pour un objectif de 4 millions, soit 65 % d'augmentation) devraient dépasser leurs objectifs annuels. Le renouvellement du marché d'hébergement de www.service-public.fr a permis, à qualité de prestation égale

voire supérieure, de diminuer les coûts d'au moins 30 à 40 %. S'agissant des ventes en ligne, le taux de croissance est toujours très dynamique (50 % sur 2003-2004).

2.- L'organisation interne de la direction

a) 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^{er} 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 %, doit s'effectuer 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 3,1 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, a 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.

Le résultat d'exercice, indicateur privilégié de suivi du plan de consolidation, a atteint en 2003 et 2004 des valeurs plus favorables que celles inscrites dans le plan (– 0,6 million d'euros contre une prévision de – 0,8 en 2003 et + 0,3 million d'euros contre + 0,2 prévu en 2004), marque du retour du compte de commerce à un fonctionnement économique sain.

Malgré des chiffres d'affaires 2003 et 2004 inférieurs aux objectifs assignés à la Documentation française, la finalité première du plan, à savoir le retour à l'excédent de l'activité, est respectée. En effet, l'objectif primordial du plan était un retour rapide du compte de commerce à l'équilibre d'exploitation, après l'apurement de la dette fournisseur grâce à la subvention budgétaire exceptionnelle. De fait, le résultat d'exercice, principal indicateur retraçant la

performance économique du compte de commerce, a atteint des résultats supérieurs aux objectifs en 2003 et en 2004.

Cette réussite économique est le fruit de la nouvelle politique éditoriale commerciale suivie depuis trois ans, de l'amélioration de la gestion de la Documentation française et des mesures de redressement financier appliquées par la direction. La maîtrise des dépenses, observée depuis deux ans, se traduit depuis fin 2003 par la proportionnalité quasi-exacte des charges variables au niveau de l'activité (loin d'être systématique par le passé) et par la stabilisation en 2003, puis la réduction en 2004, des charges fixes. Ce résultat a été permis, entre autres, par la mise en place d'outils de suivi de la commande du compte de commerce, la recherche systématique de meilleurs coûts de sous-traitance et la réduction des effectifs du compte de commerce.

En outre, le bon résultat obtenu en 2004 en matière de recouvrement sur exercices antérieurs, grâce à la meilleure maîtrise des comptes clients et des comptes d'avoirs offerte par le nouveau progiciel commercial, a conforté le redressement financier en améliorant les recettes. Il convient également de relever que, en 2004, pour la première fois depuis plusieurs années, les dépenses d'exercice sont sensiblement inférieures aux recettes, et dans des proportions supérieures aux objectifs du plan. Ces résultats sont la marque de la meilleure santé économique et de la meilleure qualité de gestion du compte de commerce depuis deux ans.

En effet, 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 du plan de consolidation en juillet 2003, les préconisations résultant de l'audit font l'objet d'un programme précis de réalisation au sein des services. 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 avec notamment le déploiement d'un outil interne de gestion automatisée des commandes du compte de commerce, 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 et de la réforme des procédures et du système comptable ouvre la voie à la mise en œuvre d'un cadre unique de prévision, de gestion et de contrôle des activités de la Documentation française, conforme aux objectifs de la LOLF.

b) 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.

La mise en œuvre du plan de consolidation de la Documentation française en ce qui concerne l'évolution des effectifs doit se réaliser selon l'échéancier suivant :

ECHEANCIER DES REDUCTIONS D'EFFECTIFS DE LA DOCUMENTATION FRANÇAISE

	2004	2005	2006	2007	Total
Suppressions de postes	28	3	8	11	50

En **2004**, la Documentation française comptait 383 emplois, dont 243 emplois et autorisations de recrutement imputés sur le budget général et 140 emplois financés sur les ressources du compte de commerce, parmi lesquels 64 emplois de titulaires et 76 autorisations de recrutement de contractuels. Les mesures d'économies du plan de consolidation se sont traduites en 2004 par la suppression de 5 emplois au budget général et de 7 emplois au compte de commerce, la suppression de 14 autorisations de recrutement sur le compte de commerce et le transfert du coût budgétaire de 9 emplois du compte de commerce vers le budget général.

En **2005**, la loi de finances comportait, toujours dans le cadre du plan de consolidation, la suppression d'un emploi de titulaire sur le budget général ainsi que la suppression sur le compte de commerce d'un emploi de titulaire et d'un emploi de contractuel. L'effectif budgétaire global s'établit donc à 380 emplois (242 sur le budget général et 138 sur le compte de commerce).

En **2006**, la poursuite de la mise en œuvre du plan de consolidation conduit la Documentation française à proposer la **suppression de 8 emplois ETPT, dont 4 sur le budget général et 4 sur le compte de commerce**. Le plafond d'autorisations d'emplois devrait donc être fixé à 372 emplois ETPT, dont 238 sur le budget général et 134 sur le compte de commerce. Le plafond d'autorisations d'emplois figurant dans le projet annuel de performance de la mission Direction de l'action du Gouvernement comporte une erreur sur ce point, car il maintient le plafond inchangé par rapport à 2005, alors que tant le projet annuel de performance des comptes spéciaux que les réponses apportées au questionnaire de votre Rapporteur spécial font état de cette réduction d'effectifs.

La Documentation française aura donc effectué, à la fin de l'année 2006, 39 des 50 suppressions de postes prévues, en tenant compte des 8 suppressions prévues dans le projet de loi de finances pour 2006. L'objectif de 11 suppressions en 2007, dernière année du plan en matière d'effectifs (les objectifs financiers et commerciaux ayant pour échéance fin 2006) apparaît à la portée de la direction, au

regard de la gestion prévisionnelle des emplois de la Documentation française et des dispositions statutaires actuelles.

3.- Le rapprochement en cours 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 a fait suite aux rapports que la Cour des comptes a produits 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.

À l'issue de cette mission, qui avait vocation à rechercher les possibilités de collaboration les plus fructueuses entre les deux directions dans le respect de leur « cœur de métier » respectif, le secrétaire général du Gouvernement a retenu, le 15 mars 2005, les objectifs suivants pour les deux directions :

– Concernant les activités d'**impression**, la Documentation française devra consulter prioritairement les Journaux officiels, en conséquence de la fermeture, d'ici la fin de l'année 2006, des ateliers d'impression de la Documentation française à Aubervilliers. Les personnels touchés par cette fermeture se verront proposer une affectation à la direction des Journaux officiels ;

– Concernant les activités d'**édition**, la Documentation française reprendra d'ici la fin de l'année 2005 les activités d'édition des Journaux officiels exercées pour le compte des administrations et de la Cour des comptes. Elle développera aussi des activités de co-édition, fondées sur les bases de données juridiques des Journaux officiels, l'édition des codes, brochures et conventions collectives et des périodiques restant cependant assurée par la direction des Journaux officiels ;

– Concernant les activités de **diffusion**, une structure unique de diffusion entre la Documentation française et les Journaux officiels sera mise en place, dans le cadre d'une délégation de gestion à la direction de la Documentation française. Des outils de gestion de la relation client seront aussi mis en place ;

– Concernant l'**informatique**, un schéma directeur commun entre la Documentation française et les Journaux officiels devra être élaboré en 2006 pour permettre des économies en matériel.

Pour traduire ce rapprochement dans la nomenclature budgétaire, le secrétaire général du Gouvernement a confié en mai 2005 à M. André Barilari, inspecteur général des finances et président du comité interministériel d'audit des programmes, la réalisation d'une étude sur la possibilité d'intégrer dans une mission unique au sens de la LOLF la Documentation française et les Journaux officiels. Il ressort, tant de l'examen critique de la situation actuelle que de

l'acceptabilité sociale des différentes solutions envisageables, que l'intégration sous la forme d'un programme identifié de la Documentation française au sein d'un budget annexe dont l'autre programme serait constitué des Journaux officiels serait compatible à la fois avec la LOLF et avec les objectifs de « management » imposés par le Gouvernement.

Intégrer au sein d'une nouvelle mission constituée sous la forme d'un budget annexe deux programmes distincts, un premier pour la direction de la Documentation française et un deuxième pour les Journaux officiels, voire un troisième pour le renseignement administratif, permettrait de créer des synergies tout en préservant les spécificités de chacun. Cette solution aurait le mérite de mettre fin à l'existence, contraire à la LOLF, d'une mission monoprogramme, comme le sont aujourd'hui les Journaux officiels.

B.— PRESENTATION DES MOYENS BUDGETAIRES

1.— L'évolution du chiffre d'affaires de la Documentation française

a) En 2004

En 2004, les activités industrielles et commerciales de la Documentation française ont été marquées principalement par une progression des ventes de publications. La progression du chiffre d'affaires total est de + 4,4 % par rapport à 2003, avec une progression des ventes de publications de 11,9 % et une diminution du chiffre d'affaires courant des prestations de services d'édition et de routage (- 5,5%). Le chiffre d'affaires 2004 s'est donc élevé à 15,8 millions d'euros.

Alors que les ventes de publications avaient peiné en 2003 à dépasser les chiffres de 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, elles marquent ainsi une nette reprise en 2004, particulièrement significative pour les collections d'ouvrages (+ 30 %) et pour les abonnements aux huit revues éditées pour compte propre (+ 23 %), ainsi que pour les ventes au numéro séparé de ces publications (+ 33 %). Le chiffre d'affaires courant des ventes de publications atteint 9,5 millions d'euros, contre 8,5 millions d'euros en 2003, et rejoint celui de l'année 2002, malgré le changement des méthodes comptables (déduction des remises, rabais, ristournes accordés) opéré en 2003.

Le chiffre d'affaires des prestations d'édition pour le compte des administrations diminue de 4,4 % à 4,8 millions d'euros, contre 5 millions d'euros en 2003. Cette activité a connu un ralentissement assez sensible au second semestre, dû semble-t-il aux gels de crédits dans les administrations. Plusieurs dossiers importants ont cependant été menés à bien, dont l'édition à 300.000 exemplaires du projet de Constitution européenne en novembre 2004, pour le compte du ministère des Affaires étrangères.

Le chiffre d'affaires des prestations de routage a diminué de 11 % par rapport à 2003, qui avait connu plusieurs opérations de diffusion exceptionnelles. La Documentation française a perdu le routage du *Bulletin de l'Assemblée nationale*, qui a été supprimé, et celui des publications de l'institut national de l'audiovisuel, mais développe son activité de distribution des publications de l'OCDE.

b) En 2005

Malgré une bonne progression des ventes de publications, le chiffre d'affaires du premier semestre 2005 connaît une stabilisation par rapport au premier semestre 2004. Le chiffre d'affaires des ventes de publications a dépassé 5,4 millions d'euros TTC au premier semestre 2005, soit une progression de 4 % par rapport au premier semestre 2004. Ce succès est dû en grande partie aux très bonnes ventes des différentes nouveautés publiées dans la perspective du référendum sur la Constitution européenne, le 29 mai 2005.

Moins favorisé, le chiffre d'affaires des prestations de services est en recul de 15 % par rapport au premier semestre 2004, soit un ralentissement plus important que celui qui était attendu, en raison notamment de facteurs saisonniers et de l'arrêt de certains périodiques extérieurs. Le chiffre d'affaires des prestations d'édition a diminué de 21,8 %, tandis que le chiffre d'affaires des prestations de routage a compensé en partie ce ralentissement (+ 32,6 %).

Les derniers résultats connus à la fin du mois d'août 2005 font état d'une certaine remontée du chiffre d'affaires des prestations de services, mais d'un ralentissement de celui des ventes de publications. La Documentation française n'est pas encore assurée d'atteindre l'objectif de 16 millions d'euros de chiffre d'affaires courant, qu'elle s'était fixée en début d'année. Les programmes éditoriaux des administrations sont en partie ralentis ou réduits par la régulation budgétaire.

2.- Les dépenses de la direction en 2004 et 2005

Dans le cadre du plan de consolidation de la Documentation française, qui prévoit notamment le maintien pluriannuel des ressources de la direction et un effort important de réduction des effectifs, l'évolution des crédits votés en 2004 et 2005 traduit globalement une stabilisation par rapport à 2003, malgré l'augmentation des dépenses de personnel.

a) L'évolution des dépenses de personnel

Les dépenses de personnel s'élèvent à 8,9 millions d'euros en 2003 et 2004 et à 9,2 millions d'euros en 2005. L'augmentation des crédits votés (+ 3,7 % sur deux ans) et des dépenses réelles de personnel s'explique par plusieurs facteurs : le glissement vieillesse technicité, le transfert en 2004 de 9 emplois au budget général (supportés auparavant par le compte de commerce) dans le cadre du plan

de consolidation, l'augmentation des cotisations sociales employeur et la revalorisation du régime indemnitaire.

b) L'évolution des dépenses de fonctionnement

Les crédits de fonctionnement s'élèvent à 3,6 millions d'euros en 2004 et 3,5 millions d'euros en 2005, après 3,9 millions d'euros en 2003. La diminution des crédits votés en 2004 et 2005 (- 8 % sur deux ans) s'inscrit dans le cadre du plan de consolidation, après le versement d'une subvention budgétaire de 3,1 millions d'euros consentie en 2003 en faveur du compte de commerce.

Le montant des dépenses réelles en 2004 a diminué (- 22,5 %) en raison notamment de l'impact lourd de la régulation budgétaire, qui s'est accompagnée d'un quasi blocage des commandes pendant deux mois, d'un dégel en deux temps et de l'annulation de 320.000 euros des crédits (soit 9 % de la dotation annuelle).

Les principales opérations de l'année 2004 sont liées à la production et à la diffusion du site www.service-public.fr : hébergement du site Internet pour 640.000 euros, rénovation de l'outil de production en réseau du portail pour 218.000 euros, maintenance des principales applications informatiques pour 293.000 euros et intégration d'un nouveau moteur de recherche sur les rubriques du portail, y compris les annuaires des sites publics, pour 150.000 euros. Parallèlement, le programme de modernisation et de sécurisation du réseau et des matériels informatiques a été poursuivi, ainsi que le développement d'applications fondées sur des logiciels libres.

Un nouveau projet stratégique a été lancé en 2005 : le développement d'une offre de formation en ligne des fonctionnaires, en partenariat avec les principaux acteurs publics de la formation à distance. Le lancement de ce projet a nécessité des dépenses limitées, de l'ordre de 100.000 euros.

A la mi-année 2005, la régulation budgétaire s'accompagne d'une mise en réserve de 466.000 euros sur les crédits 2005 et du gel de la totalité des reports de crédits 2004, soit 638.000 euros, ce qui correspond au total à plus de 26 % des crédits ouverts. Compte tenu du montant des dépenses déjà engagées fin 2004 et début 2005, aucun engagement juridique complémentaire ne peut être présenté depuis la mi-juillet 2005, ce qui place la direction dans une situation de pilotage des activités régaliennes nettement plus contrainte qu'en 2004.

c) L'évolution des dépenses d'investissement

Les crédits de paiement correspondant aux dépenses d'investissement s'élèvent à 1.072.000 euros en 2004 et 1.062.000 euros en 2005, après 1.072.000 euros en 2003. La diminution des crédits de paiement votés en 2005 (- 0,9 %) par rapport à 2003 et 2004 est peu sensible.

D'importants travaux de mise aux normes électriques ont été réalisés en 2004, ainsi que le réagencement partiel des salles de la bibliothèque à

l'occasion du transfert des fonds documentaires du centre *Sources d'Europe*. Dans le même temps, une cinquantaine de locaux à usage de bureaux ont été rénovés et des travaux d'urgence effectués dans le restaurant administratif d'Aubervilliers, une partie des travaux de réhabilitation prévus à Aubervilliers étant toutefois reportée à 2005 (y compris des travaux de désamiantage) en raison de la régulation budgétaire. 370.000 euros de crédits de paiements ont été annulés à l'automne 2004, ajoutant une contrainte supplémentaire à la planification pluriannuelle de travaux immobiliers complexes et urgents.

Une nouvelle opération importante a été engagée au premier semestre 2005, pour un montant d'environ 280.000 euros, visant à rénover le bâtiment qui abrite le magasin des expéditions de publications administratives à Aubervilliers, y compris le câblage informatique. A la suite d'une décision de classement par le ministère de la Culture et de la communication, des travaux de restauration d'une ancienne cheminée sise sur le site d'Aubervilliers vont aussi devoir être entrepris, au lieu de la démolition prévue depuis la tempête de décembre 1999. A la mi-août 2005, le blocage de 238.000 euros d'autorisations de programme n'empêchait pas la poursuite des travaux entrepris.

3.- Les prévisions pour 2006

a) Les recettes du compte de commerce

Dans un contexte économique peu dynamique pour les éditeurs de sciences humaines et au regard de résultats 2004 moins élevés que prévus, malgré la progression du chiffre d'affaires courant en 2004 et 2005, la Documentation française prévoit pour 2006, à périmètre constant (c'est-à-dire sans tenir compte du rapprochement en cours avec les Journaux officiels, qui devrait avoir un effet positif), un chiffre d'affaires compris entre 16,2 et 16,5 millions d'euros, qui permettrait de dégager des recettes pour un montant de 16 millions.

b) Les dépenses de la direction

La direction de la Documentation française disposera en 2006 d'un budget opérationnel de programme (BOP) pour l'ensemble de ses crédits, sur lesquels elle a toujours bénéficié d'une capacité de gestion autonome.

Les dépenses de personnel de la Documentation française prévues pour 2006 sont de 13,5 millions d'euros, à la fois pour les personnels rémunérés par le budget général et par le compte de commerce (avec remboursement au budget général). L'ensemble des crédits correspondants figure sur une sous-action individualisée de l'action Information administrative du programme Coordination du travail gouvernemental.

Le projet de loi de finances pour 2006 prévoit 3,6 millions d'euros de crédits de fonctionnement, hors personnel. Les principales mesures nouvelles ainsi financées sont le développement des sites www.service-public.fr et

publique.fr, avec notamment l'évolution du portail en matière de production de contenus, la poursuite de la production et de la diffusion de l'information publique et administrative, la mise en œuvre d'un nouveau schéma directeur informatique, incluant notamment amélioration et sécurisation des infrastructures, réseaux et matériels informatiques, et le développement d'une offre de formation en ligne des fonctionnaires, en partenariat avec les institutions publiques de formation administrative et les ministères intéressés.

Par ailleurs, les crédits pour dépenses d'investissement sont prévus à hauteur de 1,2 million d'euros en autorisations d'engagement et 1,1 million d'euros en crédits de paiement.

c) L'équilibre du compte de commerce

Après un solde positif estimé à 340.000 euros en 2005, le projet de loi de finances pour 2006 prévoit d'atteindre un excédent d'exploitation de 330.000 euros, ce qui traduit dans les chiffres la consolidation du redressement de l'équilibre financier des opérations industrielles et commerciales de la Documentation française.

ÉVOLUTION DES RECETTES ET DES DEPENSES DU COMPTE DE COMMERCE

(en millions d'euros)

	Budget voté 2004	Budget voté 2005	Projet de budget 2006	2006/2005 (en %)
Recettes	16,5	16,9	16,0	- 5,3
- Opérations d'édition et de diffusion	12,7	13,0	13,0	
- Recettes des administrations	3,5	3,5	2,6	
- Recettes diverses ou accidentelles	0,3	0,5	0,4	
Dépenses	16,3	16,6	15,7	- 5,4
- Dépenses liées à l'activité industrielle et commerciale	7,1	7,8	7,7	
- Frais de personnel à rembourser au budget général	5,2	5,0	5,0	
- Dépenses diverses ou accidentelles	0,2	0,2	0,2	
- Dépenses sur avoirs des administrations	3,9	3,6	2,7	
Charge nette	0,2	0,3	0,3	

L'**autorisation de découvert du compte**, qui est elle seule votée par le Parlement car elle revêt un caractère limitatif, reste stabilisée, depuis 2003, à 3 millions d'euros. Elle figure à l'état D annexé à l'article 56 du projet de loi de finances pour 2006. Ce montant, qui représente moins de 20 % du total des dépenses du budget, permet de satisfaire le besoin de fonds de roulement indispensable au bon fonctionnement financier du compte de commerce.

III.- LE BUDGET ANNEXE DES JOURNAUX OFFICIELS

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^{er} 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 donc être confortés dans cette mission.

A.- PRESENTATION GENERALE

1.- Quelles missions pour les Journaux officiels ?

a) *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 tout d'abord 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 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 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 www.legifrance.gouv.fr. Elles constituent 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.

b) L'évolution 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 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.

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

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. Celle-ci prévoit en effet que la publication des lois, 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 nombre de connexions au *Journal officiel* électronique authentifié s'établit, 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.

Après cette évolution de son mode de diffusion, le *Lois et décrets* devrait aussi connaître un nouveau mode de fabrication avec la mise en œuvre du projet SOLON (Système d'Organisation en Ligne des Opérations Normatives), lequel devrait aboutir d'ici 2006-2007, 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 par les ministères et le secrétariat général du Gouvernement.

Cette évolution du mode de saisie a ainsi déjà eu lieu s'agissant du *Journal officiel des débats parlementaires*. La transmission numérisée des débats de l'Assemblée nationale et du Sénat est effective depuis 2005. La saisie à la source et la correction sont dorénavant entièrement assurées par les services des comptes rendus des deux Assemblées, et des fichiers informatiques sont transmis par voie numérique aux Journaux officiels dans un état définitif bon à publier. Les tâches de re-saisie et de correction par la SACI-JO ne sont donc plus nécessaires, son intervention se limitant dorénavant à la mise en page – largement automatisée – et, bien entendu, à l'impression. Cette évolution a contribué à la réduction des effectifs correspondants et permis un raccourcissement significatif des délais de publication, répondant à l'attente des Assemblées : les délais de publication n'excèdent pas désormais quatre jours à réception des séances.

Le service public de la diffusion du droit par Internet, dont la responsabilité a été confiée au secrétaire général du Gouvernement, 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 ainsi au quotidien pour que le site www.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.

On constate une forte croissance de la fréquentation du site : 30 millions de pages ont été vus en 2004, soit + 56 % par rapport à 2003 et plus de 800.000 visiteurs uniques ont été recensés en 2004, soit + 37 % par rapport à 2003. L'actuel marché de diffusion et d'hébergement du site www.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 second site exploité par la direction des Journaux Officiels, www.journal-officiel.gouv.fr, a totalisé en 2004 un peu plus de 3 millions de visiteurs, soit une progression de 22 % par rapport à 2003. La consultation du *Journal officiel Lois et décrets* électronique authentifié a donné lieu à 144.806 connexions en moyenne au mois de juillet 2005, plus du double de visites que celles constatées avant sur le site. Celui-ci offre en outre 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. La mise en ligne des conventions collectives est envisagée pour 2006.

En revanche, l'activité des services Minitel des Journaux officiels ayant chuté, tout comme le chiffre d'affaires dégagé par ces produits (- 44 %), ce service a été arrêté le 31 décembre 2004. Autre signe de l'évolution toujours plus

rapide des techniques, le chiffre d'affaires des CD-roms édités par les Journaux officiels est en baisse de 26 % en 2004 par rapport à 2003.

2.- Quelle organisation du travail aux Journaux officiels ?

a) *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^{ème} 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, 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, photograpeurs 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.

b) Pour un véritable dialogue social aux Journaux officiels

Votre Rapporteur spécial souhaite que la direction des Journaux officiels, les responsables de la SACI-JO et les représentants des organisations syndicales représentatives se rencontrent très régulièrement pour construire ensemble l'avenir des Journaux officiels. Tous les éléments d'information doivent être mis sur la table, afin que les négociations s'engagent sur des bases saines. Les personnels sont parfaitement conscients des évolutions nécessaires qu'implique le recours aux nouvelles technologies. Ils demandent tout à fait légitimement à l'État de maintenir, en le modernisant, leur appareil de production, pour continuer à remplir les missions de service public qui sont celles des Journaux officiels.

Trois négociations doivent s'engager, sereinement mais rapidement :

– D'abord, sur les évolutions des effectifs. L'accord-cadre du 26 mai 2004 n'a pas vraiment ouvert une phase de dialogue très constructive de la part de la direction et ce malgré les demandes réitérées des syndicats. Votre Rapporteur spécial estime que des départs en préretraites trop précoces seraient un gâchis humain et professionnel ;

– Ensuite, sur la réforme de la caisse de pensions, qui tient lieu de caisse complémentaire de retraite pour l'ensemble du personnel des Journaux officiels. Le *statu quo* n'est plus soutenable financièrement et un adossement aux régimes complémentaires doit se réaliser dans la plus totale transparence ;

– Enfin, le rapprochement avec la Documentation française, qui est source de surcroît d'activité bienvenu, mais qui peut faire naître certaines difficultés avec les mouvements de personnels qu'il implique. Ce rapprochement requiert une concertation poussée avec les organisations syndicales et les personnels intéressés, d'autant que les statuts sont sensiblement différents. La seule voie de succès est celle du volontariat, sans jamais brusquer les êtres et les choses.

3.- Quelle présentation budgétaire pour les Journaux officiels dans le cadre de la LOLF ?

a) *Un budget annexe, mission monoprogramme*

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* ⁽¹⁾ 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. L'article 94 du projet de loi de finances pour 2006 ratifie un décret en Conseil d'État du 31 août 2005 confirmant le caractère de redevances des rémunérations pour services rendus perçues par les Journaux officiels.

La formule du budget annexe, qui existe depuis 1979, a donc pu être maintenue et consolidée, ce dont se félicite votre Rapporteur spécial. La mission/budget annexe *Journaux officiels* est cependant constituée d'un seul programme, contrairement à l'article 7 de la LOLF. Cette incomplétude de la maquette budgétaire a été dénoncée par la mission d'information de la Commission des finances sur la mise en œuvre de la LOLF. Votre Rapporteur spécial attire l'attention du Gouvernement sur le risque d'inconstitutionnalité du maintien de cette présentation. Le Conseil constitutionnel pourrait exiger une évolution de la nomenclature budgétaire sur ce point, d'ici la prochaine loi de finances. Plutôt que de découper le programme Journaux officiels en deux, ce qui

(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.

aurait peu de sens en gestion, votre Rapporteur spécial pense qu'il pourrait être préférable d'examiner la faisabilité technique de la proposition de M. André Barilari, évoquée ci-dessus, consistant à intégrer sous la forme d'un programme spécifique la Documentation française dans le budget annexe, lequel serait alors étendu à l'information administrative et à la diffusion publique.

Le programme Journaux officiels est décomposé en trois actions, selon les différents métiers exercés :

- ***Intégration et édition 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 technique, administratif et commercial*** : activités transversales de la direction des Journaux officiels.

Le directeur des Journaux officiels, qui est le responsable du programme, dispose d'une autorité directe sur les services qui le composent et concourent à la réalisation des objectifs sans participation de services d'autres administrations. Une réflexion est en cours pour mettre en place, dès 2006, des centres de responsabilité disposant d'un budget dédié dont le périmètre reste à définir.

b) Les objectifs et indicateurs de performances

Les objectifs retenus 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 suit 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.

B.- PRESENTATION DES MOYENS BUDGETAIRES

1.- L'exécution budgétaire 2004 et 2005

a) Les recettes d'exploitation

Les recettes réalisées en **2004 (194,7 millions d'euros)** ont dépassé de plus de 15 % les prévisions (évaluées en loi de finances initiale à 169,1 millions d'euros), essentiellement en raison d'un recul limité à 3,3 % des recettes d'exploitation contre une prévision de baisse de 15 %. Le facteur principal tient à la surestimation de l'impact des règles de publicité en matière de marchés publics sur les annonces confiées à la publication au *Journal officiel* (recul réel de 10,8 % au lieu d'une prévision de chute de 40 %).

Les recettes d'annonces s'effritent de 3,3 %, au même rythme que les autres recettes d'exploitation, et représentent toujours 86,8 % de celles-ci. Hors annonces, le recul des recettes concerne principalement le reflux des abonnements au *Journal officiel* (14,3 %) et son corollaire, les frais de port refacturés. La progression de 10,2 % des travaux pour tiers et de 1 % des autres recettes (mise à disposition de fichiers, bases de données...) témoigne des efforts de diversification des activités.

RECETTES DES ANNONCES LÉGALES

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2004/2003 (en %)	Part relative (en %)
BOAMP	63,2	68,2	77,5	69,1	- 10,8	41,6
BALO	22,2	24,4	24,3	28,4	17,0	17,1
BODACC	62,6	64,9	66,2	65,0	- 1,8	39,1
<i>Journal officiel Associations</i>	3,4	3,0	3,7	3,4	- 7,4	2,0
<i>Journal officiel Lois et décrets</i>	0,3	0,3	0,3	0,3	0,0	0,2
Total	151,7	160,9	172,0	166,2	- 3,3	100

Pour **2005**, les prévisions budgétaires s'inscrivent en baisse de 6,6 % pour les recettes globales en raison d'une baisse anticipée notamment sur le BALO et dans une moindre mesure du BODACC et des ventes au numéro. Le taux global de réalisation atteint, au 30 juin 2005, 63,8 % (61,4 % pour les seules recettes d'exploitation) contre 60,8 % au 30 juin 2004. Bien que les recettes d'exploitation constatées au 30 juin régressent de 5,9 millions d'euros en 2005 par rapport à 2004, leur repli sera très probablement en deçà de celui prévu en loi de finances initiale.

Les recettes BALO limitent leur recul à 6,6 % alors que la prévision tablait sur un repli de 29 %. Cette situation résulte de retards (d'origine technique) dans la mise en œuvre d'un nouveau système de facturation qui doit s'accompagner d'une baisse de tarifs.

b) Les dépenses d'exploitation

Les dépenses d'exploitations ont atteint, **en 2004, 147,7 millions d'euros** (hors excédent, charges exceptionnelles et dotations aux amortissements), contre 159 millions d'euros en 2003, soit une diminution de 7,2 % (- 11,4 millions d'euros). Toutes les rubriques de dépenses (hors charges exceptionnelles et dotations aux amortissements et aux provisions) participent à ce recul, notamment les charges liées à la SACI-JO, en recul de près de 9 % (5,5 millions d'euros), les achats, en baisse de 11,8 % principalement en raison du fléchissement des dépenses de papier (baisse des tarifs et des volumes imprimés ainsi qu'efforts de réduction de la gâche papier) et d'un recours limité à la sous-traitance de travaux d'impression, les dépenses d'affranchissement ainsi que les charges de personnel, en dépit des revalorisations salariales et du renforcement de l'encadrement.

Au **30 juin 2005**, les dépenses d'exploitations enregistrées représentent 37,9 % de la prévision budgétaire. La charge liée à la SACI-JO enregistre une baisse de 15,6 % par rapport à 2004, supérieure à l'anticipation prévue à - 10,5 %. En revanche, les dépenses associées au système de cessation anticipée des travailleurs salariés (CATS) progressent de plus de 130 %. Les achats fléchissent de 20 % en raison de la baisse des tirages papier et de la démarche de recherche d'économies. Enfin, le coût des affranchissements s'inscrit en baisse nettement plus marquée (- 28 %) que prévue (- 10 %).

c) Les dépenses d'investissement

Le taux d'affectation des 32,7 millions d'euros d'autorisations de programme disponibles pour 2004 (dont 11,7 millions d'euros au titre de reports) est globalement de 30,5 %. Retraité des autorisations de programme gelées (8 millions d'euros) en raison de l'abandon d'un projet de remplacement d'une rotative au profit d'une opération de rénovation, et de crédits informatiques dont le report sur 2005 était prévu, le taux atteindrait 58,8 %.

Les crédits de paiement ont été consommés à hauteur de 33,9 % en 2004. L'importance des reports sur 2004 et le montant des reports informatiques programmés sur 2005 explique ce taux. Il s'affiche à 57,2 % après neutralisation du report programmé sur 2005. L'apurement de ces « stocks » de crédits est en cours. Les principales opérations ont concerné la poursuite du réaménagement des locaux et leur mise en sécurité, la modernisation des outils de production, le développement des outils informatiques.

Pour 2005, les projets réalisés ou en cours concernent principalement la modernisation des systèmes de production (bases de données juridiques), de diffusion (www.legifrance.gouv.fr) et de gestion (relation client, ressources humaines et comptabilité). En matière d'équipement, le réaménagement des locaux et leur mise en sécurité se poursuit. S'agissant des matériels techniques, les opérations principales concernent l'impression et l'aménagement des postes de travail au brochage.

2.- L'équilibre prévisionnel du budget annexe pour 2006

Le projet de budget annexe des Journaux officiels pour 2006 s'élève à 170,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 171,2 millions d'euros en crédits de paiement.

Le budget est ainsi proposé en baisse de 1,75 % par rapport à 2005 pour les dépenses de fonctionnement à périmètre égal (c'est-à-dire hors charges d'amortissement et hors participation de 9,3 millions d'euros pour garantir le système de retraite). L'augmentation apparente de 125 % pour les crédits d'investissement résulte de l'existence régulière dans le passé de reports volumineux (9,1 millions d'euros pour les seuls crédits de paiements informatiques reportés de 2004 à 2005) : l'abandon progressif de cette pratique aboutit à un tel pourcentage, les crédits 2006 réels apparaissant en baisse de 1 % par rapport à 2005.

La hausse prévisionnelle des recettes d'exploitation de 7,9 % permet de porter l'excédent du budget annexe à 11,6 millions d'euros. Compte tenu des dépenses en capital projetées, l'équilibre global nécessite un prélèvement sur le fonds de roulement de 645 000 euros.

ÉVOLUTION DES RECETTES ET DES CRÉDITS DU BUDGET ANNEXE DES JO

(en millions d'euros)

	Exécution 2004	Budget voté 2005	Projet de budget 2006	2006/2005 (en %)
Recettes d'exploitation	169,1	157,9	170,4	7,9
Ventes d'éditions au numéro	5,3	3,4	3,5	
Abonnements	4,4	5,5	4,5	
Annonces légales	142,3	132,0	144,6	
Travaux	2,2	2,2	3,5	
Ventes de marchandises	2,3	1,7	1,5	
Frais de port facturés	9,0	10,2	10,2	
Autres produits d'activités	2,0	1,6	1,5	
Divers	0,6	0,4	0,3	
Produits exceptionnels	0,9	0,9	0,9	
Dépenses d'exploitation	165,2	152,2	158,9	4,4
Achats	21,0	74,9	68,8	
Services extérieurs	29,7	29,4	31,1	
Charges de personnel	108,0	47,2	58,2	
Autres charges de gestion	1,7	0,2	0,4	
Dotations aux amortissements	4,8	0,4	0,4	
Excédent d'exploitation	3,9	5,7	11,6	
Dépenses en capital	8,5	6,7	12,3	
Excédent reversé au Trésor	0,2	0	0	
Variation du fonds de roulement	0	- 1,0	- 0,6	

a) L'évolution des effectifs de la direction

A fin 2005, les effectifs prévus à la direction des Journaux officiels s'établissent à 590 ETPT toutes catégories d'emploi confondues, avec une ancienneté globale moyenne de 17 ans. A fin 2006, il est prévu un effectif réalisé de 574 ETPT, soit une baisse nette de 16 ETPT. Cette prévision intègre le départ de 20 ETPT et le recrutement de 4 cadres ou techniciens dans les spécialités les plus pointues de la direction, à savoir l'informatique et le juridique.

Hormis les fonctionnaires (12 personnes), toutes les autres catégories d'agents de la direction des Journaux officiels sont gérées dans des conditions de droit privé en application du code du travail et des conventions collectives de la presse parisienne.

Une politique volontariste de réduction des emplois sur contrat à durée déterminée pour surcroît d'activité et remplacement d'agent absent a été décidée par la direction, ce qui devrait conduire à baisser de 30 %, au moins en deux ans les effectifs de cette catégorie d'agents (de 35 à 25 ETPT par an en moyenne).

b) L'évolution des dépenses

• ***Les dépenses d'exploitation :***

Hors versement aux régimes complémentaires de retraite (AGIRC-ARRCO), provisionné à hauteur 9,3 millions d'euros, et à périmètre égal (hors amortissements non budgétaires), les dépenses de fonctionnement baissent de 1,7 %. Si les dépenses de personnel progressent malgré la politique de non-remplacement des agents partant et la limitation du recours aux CDD, c'est en raison des revalorisations salariales (+ 1,6 %), du coût de la caisse des pensions (+ 4 %) et des CATS (+ 19,5 %).

Le maintien en valeur des achats masque une baisse réelle des dépenses. En effet, la rémunération des greffes (pour 2 millions d'euros), jusque-là prélevée sur les recettes, ne faisait pas l'objet de crédits de paiement. À méthode comptable inchangée, la baisse atteindrait plus de 8 %.

La progression du poste des services extérieurs résulte de locations d'une presse numérique et d'un photocopieur couleur, ainsi que de l'imputation en fonctionnement de travaux d'entretien jusque-là enregistrés en investissement. Les autres services extérieurs enregistrent des dépenses de rémunération des concentrateurs d'annonces de marchés publics et une rémunération (envisagée à 5 %) des préfectures pour leur participation à l'encaissement des annonces des associations. S'agissant des concentrateurs, il s'agit de conforter la présence de la direction des Journaux officiels sur le domaine des publications d'annonces de marchés publics.

Les dépenses au titre de la SACI-JO sont désormais présentées en dépenses de fonctionnement courant. La politique de gel des recrutements et de limitation des remplaçants ponctuels conduit à prévoir une baisse de 6,5 millions d'euros de sa dotation. Cette prévision repose sur la probabilité de départs en CATS de tous les agents éligibles.

• ***Les dépenses d'investissement :***

La forte progression des crédits d'investissement demandés pour 2006 résulte de l'importance des reports jusqu'en 2005 résultant de décalages dans les chantiers informatiques. Pour 2005, les opérations ont été largement financées sur reports.

Retraités de ce phénomène, les crédits 2006 sont en baisse malgré un projet de rénovation électrique, estimé à 3 millions d'euros, une panne d'alimentation EDF ayant mis en exergue la fragilité du dispositif actuel. Les autres opérations concerneront notamment la poursuite du réaménagement des locaux, la rénovation des matériels compogravure et de matériels de façonnage.

Les principaux projets informatiques concernent les applications de gestion (comptabilité, relation client, ressources humaines) et la production (nouvelles plates-formes de production éditoriale, rénovation des bases de données).

c) Les recettes d'exploitation

Les recettes d'annonces légales sont attendues en hausse de 8 % par rapport à la prévision budgétaire 2005. Les hypothèses 2006 intègrent un repli de 6 % des volumes et des baisses de tarifs (- 20 et 30 %) consenties pour promouvoir la transmission des annonces marchés publics sous format dématérialisé.

Pour le BALO, les prévisions restent stables sous l'effet de deux phénomènes d'effets opposés : la perspective d'un changement du système de facturation accompagné d'une réduction de tarif (projet retardé) et des volumes en hausse en raison de nouvelles exigences de l'AMF. Pour le BODACC, le maintien des tarifs conduit à une prévision de recettes stable (+ 3 %).

La diffusion gratuite sur Internet concurrençant les abonnements, les recettes sont prévues en recul sensible de l'ordre de 20 %. Les accords passés avec la Documentation française pour faire de la direction des Journaux officiels son imprimeur privilégié conduisent à prévoir une progression sensible des travaux pour tiers. La stabilité des frais de port s'explique par la baisse prévue des expéditions et la fin du processus de rattrapage des écarts de facturation des coûts.

CHAPITRE IV : LES AUTORITES INDEPENDANTES RELEVANT DU PREMIER MINISTRE

Le rattachement au Premier ministre de certaines autorités administratives indépendantes se traduit par l'inscription de leurs crédits dans le budget de ce dernier. Les huit autorités administratives et instances indépendantes dont les crédits relèvent du programme Coordination du travail gouvernemental sont ainsi le médiateur de la République, créé en 1973, la commission d'accès aux documents administratifs (CADA), créée en 1978, le conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), créé en 1989, la commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH), reconnue par la loi en 1990, la commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS), créée en 1991, la commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN), créée en 1998, la commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS), créée en 2000, et la commission de vérification des crédits des fonds spéciaux, créée en 2002. Les crédits du comité consultatif national d'éthique (CCNE) sont aussi inscrits, depuis 2005, au budget des services du Premier ministre.

S'agissant des autorités ou instances indépendantes dont le président est ordonnateur principal de ses crédits, il a été décidé de constituer chacune en budget opérationnel de programme (BOP). Se trouvent dans cette situation : le médiateur de la République, le CSA, la CNCIS, la CCSDN, la CNDS et le CCNE. En revanche, la CADA et la CNCDH relèveront du BOP Soutien du programme Coordination du travail gouvernemental.

Concernant la mise en œuvre de la fongibilité asymétrique des crédits permise par la LOLF, et qui aurait pu amener à porter atteinte à l'autonomie budgétaire de ces autorités administratives indépendantes, la charte de gestion stipule que les crédits des trois actions correspondantes (médiateur ; CSA ; CNCIS, CCSDN et CNDS) sont isolés en gestion et ne peuvent faire l'objet de mesures de fongibilité que sur demande de l'autorité concernée.

Les crédits de deux instances indépendantes, la commission nationale des interceptions de sécurité et la commission de vérification des crédits des fonds spéciaux, ont déjà été présentés, conjointement avec les crédits qu'elles sont chargées de contrôler (cf. II du chapitre I^{er}). Par ailleurs, bien que représentant la dotation budgétaire la plus importante de toutes les autorités et instances rattachées au programme Coordination du travail gouvernemental - avec 34,2 millions d'euros et 3 créations d'emplois en 2006, votre Rapporteur spécial n'analysera pas les crédits du conseil supérieur de l'audiovisuel, qui sont présentés dans le rapport spécial de M. Patrice Martin-Lalande sur la mission Médias (cf. Doc. AN n° 2568, annexe n° 19), le rattachement budgétaire à cette mission de cette autorité s'imposant au regard de son champ d'action, sans que son indépendance ni son rattachement au Premier ministre ne soient aucunement remis en cause pour autant.

I.- LE MEDIATEUR DE LA REPUBLIQUE

Le médiateur de la République, M. Jean-Paul Delevoye, fait preuve d'un dynamisme formidable dans ses fonctions. Il est vrai qu'on voit ces derniers jours à quel point il est important de disposer de lieux de recours. De ce point de vue, il faut que le médiateur parvienne à ce que ses recommandations soient suivies d'effet. Votre Rapporteur spécial s'est entretenu avec lui et ne peut que se féliciter de sa volonté de transparence totale envers le Parlement. Il partage également son souhait d'avoir une certaine stabilité pour mener son action, et une plus grande liberté d'organisation. Cela paraît parfaitement conforme à l'esprit de la LOLF.

A.- L'ACTIVITE DU MEDIATEUR

Notre ancien collègue **M. Jean-Paul Delevoye** a été nommé médiateur de la République par décret du 5 avril 2004, pour une durée non renouvelable de six ans. À 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.

1.- La médiation individuelle et les propositions de réforme

a) *Le traitement des réclamations*

Le médiateur a reçu, au cours de l'année 2004, 56.971 affaires, réclamations et demandes d'information. 51.193 affaires ont été traitées par les délégués départementaux et 5.778 par les services centraux. L'activité d'ensemble a progressé de 2,4 % par rapport à 2003. La part des dossiers relevant de la compétence des secteurs Social (27,8 % du total) et Justice (23,1 % du total) a progressé, au détriment des dossiers relatifs aux agents publics et aux pensions (9,5 % du total) et des dossiers fiscaux (16,8 % du total). Au premier semestre de l'année 2005, 3.577 nouvelles réclamations individuelles ont été instruites par les services centraux (contre 2.990 par rapport à la même période en 2004). Dans le même temps, 2.338 dossiers ont fait l'objet d'une clôture. Pour la première fois depuis plus de dix ans, en 2005, le médiateur a usé de son pouvoir d'injonction.

Le délai moyen de traitement des réclamations est de 56 jours. Lorsque les conditions légales de compétence et de recevabilité sont réunies, le taux de réussite des médiations tentées par les délégués est de près de 75 %. Ce succès incite naturellement votre Rapporteur spécial à soutenir 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 (23 des 25 États membres de l'Union européenne prévoient ainsi la saisine directe de leur ombudsman ou médiateur). Le recours à un parlementaire est aussi rendu plus difficile pour les étrangers ou les Français résidant hors de France, alors que 25 % à 30 % des dossiers transmis au médiateur les concernent.

b) Les propositions faites par le médiateur

Votre Rapporteur spécial tient à rappeler que la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations a conféré au médiateur de la République un pouvoir d'autosaisine en matière de réformes. De même peut-il désormais instruire des demandes de réforme émanant directement de personnes physiques ou morales. Les demandes de réformes sont adressées au médiateur de la République par les délégués, les secteurs d'instruction des services centraux, les parlementaires, mais aussi, de façon croissante, directement par les citoyens.

En 2004, 93 nouvelles demandes de réformes ont été adressées au médiateur (soit + 10 % par rapport à 2003), et 20 pour le seul premier semestre 2005. La majorité de ces demandes s'inscrit dans de grands débats de société comme le handicap, les retraites, les harkis ou encore les droits de succession.

Après instruction, 153 demandes ont reçu une réponse définitive en 2004, dont 66 ont été clôturées négativement. Au premier semestre 2005, 35 demandes ont été clôturées. Les 35 nouvelles propositions de réformes émises par le médiateur de la République en 2004 et durant le premier semestre 2005 traduisent sa volonté de mettre l'accent sur des sujets majeurs de société ou des problèmes fréquemment rencontrés par les citoyens dans leurs relations avec les services publics.

Pour 2006, le médiateur de la République entend développer, en matière de réformes, certaines thématiques en cours qui concernent notamment les procédures de recouvrement des amendes pénales, les incidences des fichiers tenus par les services de police et de gendarmerie, le statut des enfants nés sans vie, la protection des consommateurs et les régimes de protection des majeurs incapables. En outre, le médiateur compte aborder de nouveaux sujets, parmi lesquels les recours exercés à l'encontre des décisions administratives, la portée et les incidences de la directive communautaire relative à la médiation en matière civile et commerciale et le dualisme juridictionnel.

2.- Les activités territoriales et internationales du médiateur

Ce que l'on peut appeler le « réseau » du médiateur se ramifie tant au niveau local qu'international.

a) L'action des délégués du médiateur

Les **délégués du médiateur de la République**, qui constituent l'échelon de proximité de l'institution, sont installés sur l'ensemble du territoire. Ils bénéficient d'une existence légale, en vertu de la loi du 12 avril 2000, et d'une définition précise de leur situation juridique, celle de bénévoles indemnisés, en vertu de l'ordonnance du 25 mars 2004 relative à des mesures de simplification en matière fiscale.

Le rôle des délégués du médiateur s'est considérablement accru depuis leur création en 1978, à titre expérimental, sous la dénomination de correspondants du médiateur de la République. En effet, ils ont été amenés à s'impliquer de plus en plus activement dans le règlement des litiges au niveau local, et leur rôle d'information et d'orientation s'est développé. Ils constituent aujourd'hui un rouage essentiel de la médiation.

Les délégués sont nommés par le médiateur 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. On comptait 292 délégués fin 2004 et **295 délégués** en juin 2005, dont plus de la moitié (147 délégués) sont installés dans des structures comme les MJD, les points d'accès au droit et antennes de justice, ou encore dans des maisons de services publics et des mairies de quartier. Par ailleurs, 23 coordonnateurs départementaux sont en place dans les départements où l'effectif des délégués le justifie.

Le plus grand soin est apporté par la médiation à la sélection et à la formation des délégués, ainsi qu'aux moyens de travail qui leur sont fournis. Dans cet esprit, l'institution veille en permanence à renouveler et à diversifier ses ressources humaines territoriales : ainsi, en juin 2005, 81 % des délégués étaient en fonction depuis moins de cinq ans, 45 % d'entre eux avaient moins de soixante ans et 26 % étaient des femmes alors que le taux de féminisation était inférieur à 5 % il y a cinq ans. En ce qui concerne le développement des actions de formation, 160 délégués en avaient bénéficié en 2003, 230 en 2004 et 120 pour le premier semestre 2005.

La médiation mobilise les nouvelles technologies de l'information et de la communication au service de l'animation du réseau de ses délégués. La réalisation d'un portail Intranet dédié à la communication interne et à la documentation dont ils ont besoin a été une des tâches prioritaires de l'institution en 2003 et 2004. La connexion de l'ensemble des délégués a été engagée, au rythme de la dotation des délégués en matériel. Depuis juillet 2005, la totalité des délégués en fonction est équipée et connectée au site informatique central. Pour faciliter l'adhésion des utilisateurs à ces nouveaux outils, 175 délégués ont participé, en 2004 et 2005, à des formations de prise en main ou d'initiation.

Votre Rapporteur spécial souligne l'importance de la mission des délégués, dont le rôle d'écoute, d'information et d'orientation, au bénéfice de populations souvent désarmées face à la complexité des textes et de l'organisation administrative, est essentiel pour recréer du lien social sur l'ensemble du territoire. Il tient à souligner une initiative supplémentaire et fort opportune du médiateur de la République, qui a signé avec le Garde des Sceaux, ministre de la Justice, le 16 mars 2005, une convention d'expérimentation de la mise en place de permanences de délégués dans dix établissements pénitentiaires sur dix-huit mois. En juillet 2005, l'expérience a effectivement débuté sur cinq premiers sites (Fresnes, Marseille, Melun, Aix-en-Provence et Saint-Étienne). Une diminution des violences a été constatée dans tous les établissements où cette médiation est expérimentée, et notamment à la prison des Baumettes à Marseille.

b) Le rôle du médiateur sur la scène internationale

Le médiateur de la République multiplie les contacts internationaux et les échanges au sein du réseau européen de médiateurs. Il s'implique activement au sein de l'institut international de l'ombudsman, de l'association des ombudsmans et médiateurs de la francophonie et de la commission nationale consultative des droits de l'Homme. Il est sollicité par ses homologues étrangers, ainsi que par différents organismes nationaux et internationaux chargés de la promotion des droits de l'Homme, comme le Conseil de l'Europe et les Nations Unies.

Le médiateur reçoit de nombreuses délégations, notamment asiatiques, venues s'informer sur le rôle et le fonctionnement de l'institution. Des liens étroits, renforcés par des visites fréquentes, se sont progressivement tissés entre les médiateurs de tous ces pays. Ces relations s'organisent soit sur un mode de coopération bilatérale, soit dans un cadre plus large, européen, francophone ou international.

En ce qui concerne la coopération européenne, le réseau des médiateurs européens permet de faciliter le traitement des dossiers communs à plusieurs médiateurs, de mieux connaître le droit communautaire et de favoriser sa bonne application par les États membres. Ce réseau permet aussi les échanges d'informations et d'expériences. En outre, le médiateur de la République rencontre régulièrement son homologue médiateur européen, M. Nikoforos Diamandouros. Tous deux ont pris le parti de renforcer leur coopération, en insistant sur la nécessité d'une réflexion commune des médiateurs et ombudsmans d'Europe.

Dans le courant du mois de décembre 2005, le médiateur de la République et le commissaire européen aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe organiseront un colloque sur le thème des droits des victimes de violences criminelles.

B.- LES MOYENS BUDGETAIRES DU MEDIATEUR

1.- La dotation prévue pour mener des actions nouvelles en 2006

Le médiateur bénéficie d'une action individualisée au sein du programme Coordination du travail gouvernemental. Elle sera dotée de 8,5 millions d'euros en autorisations d'engagements et 8,4 millions d'euros en crédits de paiement pour 2006. Elle se décompose de la manière suivante : 3,2 millions d'euros de dépenses de personnel, 5 millions d'euros de dépenses de fonctionnement (dont 2,5 millions d'euros de dépenses immobilières en raison notamment de l'augmentation du loyer et des travaux de mise aux normes de sécurité) et 293.000 euros de dépenses d'investissement (au titre notamment du matériel informatique).

Votre Rapporteur spécial tient à féliciter la médiation pour sa démarche de transparence budgétaire et comptable, avec une justification détaillée des différents postes de dépenses dans le projet annuel de performances, la mise en place d'une comptabilité analytique et la remise à plat de l'ensemble des dispositifs de rémunération, des mises à disposition et des contrats.

En ce qui concerne les nouvelles actions envisagées, le médiateur de la République s'est notamment fixé pour objectifs en 2006 de mettre en place une personne référente dans les maisons départementales du handicap, de poursuivre et d'approfondir les « bonnes pratiques » sur le fondement de protocoles d'accord et de avec les organismes sociaux et d'autres médiateurs du service public et de finaliser une « charte d'engagements » du médiateur pour les citoyens.

2.- L'évolution des effectifs

Le plafond d'autorisations d'emplois du médiateur pour 2006 est de 33 ETPT, ce qui correspond à **trois créations d'emplois** :

- le poste de délégué général du médiateur, existant mais non budgété,
- un poste de chargé de mission pour le suivi de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées,
- un poste de spécialiste des questions pénitentiaires pour le suivi et le développement de la médiation dans les prisons.

En réalité, le nombre d'agents permanents en poste au siège du médiateur, au 31 août 2005, était de 94. 57 personnes sont en effet mises à disposition à titre gratuit pour les services centraux du médiateur. Le coût pour les administrations d'origine de ces mises à disposition, charges comprises, peut être estimé à 3,7 millions d'euros au total.

II.- LES AUTORITES CHARGEES DE DEFENDRE DES LIBERTES

A.- LA COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

La **commission d'accès aux documents administratifs (CADA)**, créée en 1978, est chargée de veiller au respect de la liberté d'accès aux documents administratifs et aux archives publiques. Elle n'a que très récemment acquis le statut d'autorité administrative indépendante, avec une ordonnance du 6 juin 2005 qui a complété et rendu plus efficace le régime d'accès aux documents administratifs déjà en vigueur. La commission, qui comprend onze membres, est présidée par M. Jean-Pierre Leclerc, président de section honoraire du Conseil d'État.

1.- L'activité de la CADA

La commission émet des avis lorsqu'elle est saisie par une personne à qui est opposé un refus de communication d'un document administratif, un refus de consultation des documents d'archives publiques ou une décision défavorable en matière de réutilisation d'informations publiques. La saisine pour avis de la commission est un préalable obligatoire à l'exercice d'un recours contentieux.

En 2004, sur les 5.467 dossiers étudiés par la commission, 4.885 correspondaient à des demandes d'avis faites par le public et 622 à des demandes de conseil de la part des services et organismes administratifs. La tendance à l'augmentation du nombre de dossiers examinés par la commission semble se confirmer pour 2005, avec 2.500 dossiers déposés pour le premier semestre. Les collectivités territoriales sont les plus concernées, tant pour les avis que les demandes de conseils.

La commission informe également le public directement, au travers de son rapport d'activité annuel, de son site Internet, et de la réponse aux demandes de renseignements par courrier électronique (30 messages hebdomadaires) ou par téléphone (200 demandes par semaine).

2.- Les moyens budgétaires

Même si ses crédits sont inscrits au budget des services du Premier ministre, la commission ne dispose pas de budget propre. Les crédits nécessaires à son fonctionnement sont mis à sa disposition à partir de l'action Soutien du programme Coordination du travail gouvernemental. La direction des services administratifs et financiers du Premier ministre avait estimé les dépenses de fonctionnement de la commission à 68.063 euros en 2003.

Il est prévu une sous-action individualisée au sein de l'action Instances indépendantes pour les crédits de personnel de la commission. 496.000 euros sont prévus en 2006 pour rémunérer 10 ETPT et verser les indemnités du président, du rapporteur général et des dix rapporteurs de la commission, lesquels collaborent à

temps partiel à ses travaux en sus de leur activité principale. Compte tenu de l'augmentation récente de ses missions, **la commission pourrait légitimement avoir besoin de recourir progressivement à plus de rapporteurs extérieurs.**

B.- LA COMMISSION NATIONALE DE DEONTOLOGIE DE LA SECURITE

Créée par une loi du 6 juin 2000, la **commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS)** est une autorité administrative indépendante composée de 14 membres et chargée de veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République. **Votre Rapporteur spécial s'est rendu dans les locaux de la commission pour s'entretenir avec son président, M. Pierre Truche, et se rendre compte des réelles difficultés de fonctionnement de l'instance.**

1.- L'activité de la CNDS

Toute personne qui a été victime ou témoin de faits dont elle estime qu'ils constituent un manquement aux règles de déontologie peut demander que ces faits soient portés à la connaissance de la commission nationale de déontologie de la sécurité. Ce droit appartient également aux ayants-droits des victimes.

La saisine de la commission n'étant pas directe, il appartient aux réclamants de transmettre le dossier par l'intermédiaire d'un député ou d'un sénateur. Par ailleurs, le Premier ministre, les parlementaires et le défenseur des enfants peuvent saisir, de leur propre chef, la commission pour les mêmes manquements aux règles déontologiques. Votre Rapporteur spécial estime souhaitable que cette possibilité de saisine soit étendue au médiateur de la République et à la haute autorité de lutte contre les discriminations.

La commission recueille, sur les faits portés à sa connaissance, toute information utile. Pour cela, elle demande communication de documents et procède à des auditions ainsi qu'à des vérifications sur place. Si la commission estime que les faits dont elle est saisie laissent présumer l'existence d'une infraction pénale, elle les porte à la connaissance du procureur de la République. En cas de manquements susceptibles d'entraîner des poursuites disciplinaires, elle les porte à la connaissance des personnes investies du pouvoir disciplinaire. Pour remédier aux manquements constatés ou en prévenir le renouvellement, la commission adresse un avis ou une recommandation aux autorités concernées, lesquelles sont tenues, dans un délai qu'elle fixe, de lui répondre ; en l'absence de réponse, ou si la recommandation n'a pas été suivie d'effet, la commission établit un rapport spécial publié au *Journal officiel*.

Par ailleurs, la commission remet chaque année au Président de la République et au Parlement un rapport sur les conditions d'exercice et les résultats de son activité ; ce rapport est rendu public. Elle peut aussi proposer au Gouvernement toute modification de la législation ou de la réglementation dans les domaines de sa compétence.

En 2004, 107 saisines concernant 97 affaires ont été transmises à la commission par des parlementaires et la défenseure des enfants. Cette année a été marquée par une nouvelle progression du nombre des dossiers. Comme en 2003, la très grande majorité des dossiers a concerné des fonctionnaires de la police nationale et de l'administration pénitentiaire. Au 28 septembre 2005, 79 nouvelles saisines étaient parvenues à la CNDS. Il s'agit d'une très forte progression des saisines par rapport aux premières années de fonctionnement de la commission (40 dossiers traités en 2002 et 70 en 2003).

2.- Les moyens budgétaires

La commission fait l'objet d'une sous-action spécifique de l'action Défense et protection des libertés du programme Coordination du travail gouvernemental. Elle doit être dotée pour 2006 de 210.000 euros au titre des dépenses de personnel, pour la rémunération de 3 emplois permanents et le versement des indemnités du président et des membres, et de 380.000 euros de dépenses de fonctionnement.

Ce budget ne semble pas, aux yeux de votre Rapporteur spécial, à la hauteur des besoins de la commission. En effet, les faits allégués de manquements à la déontologie doivent être instruits dans les meilleurs délais, en particulier dans le contexte actuel de prorogation de l'état d'urgence, qui a déjà et peut continuer de provoquer moult dérapages de la part des forces de l'ordre, notamment les policiers, s'estimant couvertes par une vaste impunité.

La tension intervenue sur le budget de la commission suite au gel de 20 % de ses crédits, intervenu en février 2005, a révélé aux grands jours les difficultés matérielles d'action de cette autorité indépendante, dont les moyens sont largement sous-dimensionnés par rapport à ses missions, pourtant essentielles, et ne sauraient reposer sur les seules bonne volonté et disponibilité de ses membres. Ainsi, jusqu'au dégel intervenu début octobre, la commission a-t-elle dû suspendre ses déplacements en milieu pénitentiaire, ainsi que les auditions de personnes dont elle devait financer les frais de déplacement depuis la province vers Paris, ce qui remettait en cause le principe d'égalité républicaine.

Si le Gouvernement veut véritablement garantir la protection des libertés, il ne doit pas conserver cette commission comme un alibi, sans lui donner réellement les moyens de travailler. Ne pas mieux la doter budgétairement, c'est de fait l'empêcher de remplir convenablement la mission qui lui a été confiée par le législateur. Voilà une lourde responsabilité dans le contexte actuel, que votre Rapporteur spécial n'entend pas couvrir pudiquement.

III.- LES INSTANCES CONSULTATIVES

A.- LA COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME

Successeur de la commission consultative pour la codification du droit international et la définition des droits et devoirs des États et des droits de l'Homme, créée en 1947 par M. René Cassin, la **commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)** est une commission indépendante, rattachée au Premier ministre depuis 1989 et dont la mission a été reconnue par la loi en 1990. Favorisant le dialogue entre l'État et la société civile, elle a une composition pluraliste : organisations non gouvernementales, syndicats, personnalités qualifiées, parlementaires, représentants du Gouvernement, ...

1.- L'activité de la CNCDH

Conformément à son décret constitutif du 30 janvier 1984, la compétence de la commission s'étend à la totalité du champ des droits de l'Homme : libertés individuelles, civiles et politiques, droits économiques, sociaux et culturels, domaines nouveaux ouverts par les progrès sociaux, scientifiques et techniques, ainsi qu'à l'action et au droit humanitaires. Elle éclaire de ses avis les positions françaises dans les négociations multilatérales portant sur les droits de l'Homme, attire l'attention de la diplomatie française sur les graves violations des droits de l'Homme dans le monde et coopère avec les autres institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'Homme.

En tant qu'organe consultatif, la commission donne des avis au Gouvernement, sur saisine du Premier ministre et des membres du Gouvernement ou par auto-saisine ; ses avis et études sont rendus publics. Elle remet également au Gouvernement un rapport annuel sur la lutte contre le racisme et la xénophobie. En 2004, la CNCDH a émis 17 avis et rendu 3 études.

2.- Les moyens budgétaires

La commission fait l'objet d'une sous-action spécifique de l'action Instances indépendantes du programme Coordination du travail gouvernemental. Elle est dotée pour 2006 de 289.000 euros au titre des dépenses de personnel, pour un plafond d'emplois de 5 ETPT. Elle bénéficie par ailleurs d'une personne mise à disposition à titre gratuit et ses moyens de fonctionnement courant, de l'ordre de 100.000 euros, sont financés par l'action Soutien du programme.

B.- LA COMMISSION CONSULTATIVE DU SECRET DE LA DEFENSE NATIONALE

La **commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN)** est une autorité administrative indépendante qui a été créée par une loi du 8 juillet 1998 pour donner un avis sur la déclassification et la communication d'informations ayant fait l'objet d'une classification au titre du secret de la défense nationale en application de l'article 413-9 du code pénal.

La commission comprend cinq membres : un président (M. Jacques Belle, conseiller maître à la Cour des comptes honoraire), un vice-président (M. Achille Lerche, conseiller d'État) et un membre (M. Jean-Pierre Gridel, conseiller à la Cour de cassation), choisis par le Président de la République, un député (M. Jean Glavany) désigné pour la durée de la législature par le Président de l'Assemblée nationale et un sénateur (M. Serge Vinçon) désigné après chaque renouvellement partiel du Sénat par le Président du Sénat.

1.- L'activité de la CCSDN

La commission ne peut pas s'autosaisir ; elle ne peut être saisie que par un ministre ayant lui-même reçu une requête émanant d'une juridiction française dans le cadre d'une procédure en cours. En 2004, la CCSDN a ainsi été saisie à onze reprises. Pour les sept premiers mois de l'année 2005, elle l'a été six fois.

La commission émet un avis dans un délai de deux mois à compter de sa saisine. Cet avis prend en considération les missions du service public de la justice, le respect de la présomption d'innocence et les droits de la défense, le respect des engagements internationaux de la France ainsi que la nécessité de préserver les capacités de défense et la sécurité des personnels. Le sens de l'avis peut être favorable, favorable à une déclassification partielle ou défavorable. L'avis de la commission est transmis à l'autorité administrative ayant procédé à la classification.

Dans un délai de quinze jours à compter de la réception de l'avis de la commission, l'autorité administrative notifie sa décision à la juridiction ayant demandé la déclassification et la communication d'informations classifiées. Le sens de l'avis de la commission est publié au *Journal officiel*.

2.- Les moyens budgétaires

Les crédits de la commission sont inscrits sur une sous-action spécifique de l'action Défense et protection des libertés, à hauteur de 123.000 euros en dépenses de personnel et 60.000 euros en dépenses de fonctionnement pour 2006. Reconduits à l'identique par rapport à 2005, ils devraient suffire globalement aux besoins de la commission.

Les effectifs budgétaires sont limités à 1 ETPT, à savoir le président de la commission. En effet, tous les agents titulaires relèvent d'une mise à disposition. Ainsi, le secrétaire général (préfet) et l'un des agents (brigadier de police) sont mis à disposition par le ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et de l'aménagement du territoire, tandis que les deux secrétaires sont mises à disposition par le ministère de la Défense.

C.- LE COMITE CONSULTATIF NATIONAL D'ETHIQUE

Le **comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE)** a été créé par un décret du 23 février 1983. Sa mission, confirmée depuis par la loi du 29 juillet 1994 et la loi du 6 août 2004, consiste à donner des avis sur les problèmes éthiques et les questions de société soulevés par les progrès de la connaissance dans les domaines de la biologie, de la médecine et de la santé.

Le comité est une autorité indépendante qui se compose d'un président (M. Didier Sicard), nommé par le Président de la République, de cinq membres appartenant aux principales familles philosophiques et spirituelles, de dix-neuf personnalités qualifiées choisies en raison de leur compétence et de leur intérêt pour les problèmes d'éthique et de quinze personnes appartenant au secteur de la recherche.

1.- L'activité du CCNE

Organisme strictement consultatif, le comité d'éthique peut être saisi par les présidents des assemblées parlementaires, les membres du Gouvernement, un établissement d'enseignement supérieur, un établissement public ou une fondation reconnue d'utilité publique ayant pour activité principale la recherche, le développement technologique ou la promotion et la protection de la santé. Mais il est également prévu que le comité puisse s'auto-saisir.

Chaque question est instruite par un groupe de travail, composé de membres du comité qui peuvent faire appel à des experts extérieurs. Le dossier est examiné par la section technique, qui décide ensuite de son examen par le comité réuni en session plénière. Un rapport définitif est rédigé, accompagné le plus souvent d'avis et de recommandations. Le comité a ainsi rendu 5 avis en 2004.

Le comité consultatif national d'éthique diffuse ses travaux par une conférence publique annuelle sur les problèmes d'éthique dans le domaine des sciences de la vie et de la santé et par des conférences de presse qui sont organisées lorsqu'un avis est adopté par le comité. Il publie également une revue trimestrielle, *Les Cahiers du Comité*. Tous les avis et rapports sont disponibles en français et en anglais sur le site Internet du comité.

2.- Les moyens budgétaires

En application de l'article 1^{er} 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 ont été transférés, à partir de 2005, du budget de l'institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM) vers le budget des services du Premier ministre. En complément de ce transfert, le comité va désormais assurer la gestion, à la place de l'INSERM, du centre de documentation et d'information sur les problèmes d'éthique dans le domaine des sciences de la vie et de la santé.

Les crédits du comité sont inscrits sur une sous-action spécifique de l'action Instances indépendantes, à hauteur de 100.000 euros en dépenses de personnel (indemnités pour le président et les membres) et 500.000 euros en dépenses de fonctionnement pour 2006. Par ailleurs, les 4 personnels permanents sont mis à disposition gratuitement par l'INSERM ou le CNRS.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du jeudi 10 novembre 2005, la Commission a examiné les crédits de la Coordination du travail gouvernemental et du budget annexe des Journaux officiels.

Après l'exposé de votre Rapporteur spécial, **M. Pierre Hériaud** s'est interrogé, en ce qui concerne l'IHEDN, sur les trinômes académiques. Placés sous l'autorité du recteur, du préfet et du président des anciens élèves de l'IHEDN, ils sont destinés à renforcer les liens entre l'armée et la nation. Alors que les textes leur permettraient de travailler régulièrement et bien que leur existence soit rappelée de temps à autre, ils retombent rapidement dans l'oubli. Ainsi, un amendement avait-il permis un temps de dégager quelques crédits pour faire fonctionner la moitié des centres régionaux, mais on ne trouve aujourd'hui plus trace de cette somme.

M. Hervé Novelli s'est réjoui de l'évolution du commissariat général du Plan et a rappelé avoir déposé, il y a deux ans, un amendement de suppression des crédits du Plan, afin d'attirer l'attention sur ce véritable anachronisme. Il paraît tout à fait pertinent de le transformer en un centre d'analyse stratégique. Bien sûr, on peut regretter la manière dont les choses se sont passées, d'autant que l'annonce de la disparition du commissariat a pratiquement coïncidé avec la nomination d'un nouveau commissaire.

Le Président Pierre Méhaignerie a déclaré partager l'avis de votre Rapporteur spécial sur les conditions dans lesquelles a été annoncée la suppression du commissariat général du Plan. Il n'est pas sûr que la réforme de l'État ait été en l'espèce le principal objectif poursuivi. Surtout, il faut espérer que ce qui s'est passé n'est pas dû au fait que le Plan a transmis au Parlement les études sur la privatisation des autoroutes et sur les allègements de charges sociales.

Sur un sujet connexe aux crédits du CSA, l'amendement par lequel l'Assemblée avait décidé, en juillet 2004, d'autoriser les collectivités territoriales à créer des télévisions sur les canaux hertziens a entraîné une dangereuse fuite en avant financière, sans même parler du fait qu'entre la radio du président du conseil général et celle du maire de la grande ville, les citoyens ne s'y retrouvent guère. Tout cela ne va pas dans le sens de la visibilité de l'action publique, et il est souhaitable que l'Assemblée revienne sur sa décision, au moins pour les chaînes hertziennes.

M. Jérôme Chartier a demandé si les crédits de l'IFRI et de l'IRIS, 1,73 million d'euros au total, ne devraient pas être rattachés à la mission Action extérieure de l'État, dans le cadre d'une mise en cohérence des travaux conduits par le centre d'analyse et de prévision du Quai d'Orsay et par ces deux instituts. Par ailleurs, l'absence de crédits pour le conseil d'analyse de la société et le conseil d'orientation pour l'emploi amène à se demander s'il est bien utile de créer

de tels organismes, contre l'avis de la Commission des finances, laquelle tente sans répit d'alléger les structures de l'État.

M. Georges Tron a rappelé que la MEC avait présenté, il y a deux ans, un rapport qui préconisait une réforme du Plan pour répondre aux besoins constatés d'amélioration des filières d'études, notamment dans le monde universitaire, et pour disposer d'un réel outil d'évaluation des politiques publiques. La réforme actuellement engagée semble aller dans ce sens sur le second point seulement.

Le Président Pierre Méhaignerie a regretté qu'on ne semble pas aller dans le sens d'une meilleure transmission des informations au Parlement.

Votre Rapporteur spécial a répondu aux différents intervenants :

– En ce concerne les trinômes académiques, il faut souligner que la fongibilité rend les crédits beaucoup moins identifiables. La Commission doit rappeler la pertinence de ces trinômes si elle ne veut pas les voir disparaître ;

– S'agissant du Plan, il faut rappeler que la Commission s'intitule toujours Commission des finances, de l'économie générale et du plan. Peut-être faudrait-il « dépeussier » quelque peu ce titre ... L'étude relative à la privatisation des autoroutes n'a semble-t-il fait l'objet que d'une demande orale au précédent commissaire au Plan. Manifestement, les modalités de saisine étaient un peu confuses. À l'inverse, certaines demandes écrites d'études adressées par le cabinet du Premier ministre au commissariat n'ont jamais été suivies d'effet, si ce n'est, comme en écho, par des articles de presse. Mme Sophie Boissard, la nouvelle commissaire au Plan, a des idées précises sur ses responsabilités futures. Mais les conditions de la disparition du commissariat général du Plan ouvrent sans doute à l'Assemblée un créneau pour faire valoir son point de vue en la matière. Votre Rapporteur spécial est prêt à s'en charger, si la Commission l'investit d'une mission en ce sens, afin qu'on ne se contente par de « *relooker* » l'ancien commissariat ;

– S'agissant de l'IFRI et de l'IRIS, on peut en effet se poser la question d'un rapprochement, qui pourrait aussi concerner le centre d'analyse et de prévision. Sans doute convient-il de se laisser le temps de la réflexion, même s'il existe beaucoup d'organismes dont on ne discerne pas toujours très bien à quoi ils servent. Il y a donc place pour une rationalisation et pour une clarification des objectifs. Votre Rapporteur spécial a l'intention d'y travailler d'ici le prochain projet de loi de finances.

En conclusion, sur les crédits, votre Rapporteur spécial s'en est remis à la sagesse de la Commission.

Après l'exposé de M. Georges Tron, Rapporteur spécial des crédits de la Fonction publique, et le débat qui a suivi sur le programme Fonction publique, la Commission est passée à l'examen des amendements portant sur les crédits de la mission Direction de l'action du Gouvernement.

La Commission a tout d'abord examiné un amendement de votre Rapporteur spécial supprimant les crédits du SGAE.

Votre Rapporteur spécial a indiqué que le secrétariat général pour les affaires européennes est le seul organisme rattaché aux services du Premier ministre qui n'a pas répondu au questionnaire budgétaire de la Commission des finances, malgré plusieurs relances de Matignon. En l'absence de justification suffisante des crédits, cet amendement propose donc de supprimer les moyens de l'action Coopération de la politique européenne. Il a bien entendu vocation à être retiré en séance publique, mais il faut qu'une explication soit apportée à un tel dysfonctionnement. Il faut adresser un signal fort à ceux qui n'ont pas répondu au questionnaire, même s'il faut aussi, en séance publique, se montrer responsable et ne pas empêcher les services de travailler.

Après que **le Président Pierre Méhaignerie** a estimé que les ministères faisaient souvent montre d'insouciance ou de mauvaise volonté à l'égard du Parlement, la Commission a *adopté* l'amendement.

Après un débat où sont intervenus MM. Louis Giscard d'Estaing, Jean-Michel Fourgous, Pierre Bourguignon, Georges Tron, Rapporteur spécial des crédits de la Fonction publique, et le Président Pierre Méhaignerie, la Commission a *adopté* un amendement de MM. Louis Giscard d'Estaing et Jean-Michel Fourgous, réduisant les crédits alloués à l'école nationale d'administration (ENA).

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Patrice Martin-Lalande, visant à susciter le rattachement du conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) à la mission Médias, et augmentant les crédits du CSA de 3 millions d'euros en réduisant ceux de l'action sociale interministérielle du programme Fonction publique.

M. Georges Tron, Rapporteur spécial des crédits de la Fonction publique, a exprimé son désaccord avec cet amendement, qui a notamment pour effet de réduire le montant de l'aide à l'installation des personnels de l'État, alors que cette dernière est de plus en plus utile. D'autres réductions de crédits doivent pouvoir être trouvées, par exemple sur le commissariat général du Plan.

Tout en exprimant son désaccord avec une quelconque modification des crédits du Plan, alors que les organismes en charge de la prospective sont en voie de restructuration, **votre Rapporteur spécial** a partagé l'opinion de M. Georges Tron sur l'importance des aides à la mobilité des fonctionnaires, qu'il convient de préserver. Même si le CSA est une autorité administrative indépendante déjà relativement bien dotée budgétairement, on peut légitimement souhaiter son rattachement à la mission Médias.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a fait part de ses interrogations quant au devenir du commissariat général du Plan, qui avait entrepris deux études aussi utiles qu'importantes pour le compte de la Commission des finances : la première portant sur les allègements de charges sociales patronales, la seconde

relative à la cession des parts détenues par l'État dans les sociétés concessionnaires d'autoroutes. Cette dernière, demandée à la fin du mois de juillet 2005, avait pourtant reçu l'accord de Matignon et permettait de nourrir les débats actuels. Il semble que le fait d'avoir travaillé pour la Commission des finances ait été reproché au précédent commissaire au Plan.

Les travaux de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur les organismes publics d'évaluation et de prospective, réalisés en 2003, devraient inspirer le Gouvernement sur les mesures de rationalisation de ces organismes à mettre en œuvre. La nouvelle commissaire au Plan, Mme Sophie Boissard, devra être entendue par la Commission des finances, afin de veiller à une meilleure articulation des travaux entre le Parlement et le Plan.

Tout en partageant le souci de l'auteur de l'amendement de veiller à une bonne imputation des crédits du CSA au sein de la maquette budgétaire, **M. Georges Tron, Rapporteur spécial des crédits de la Fonction publique**, a renouvelé son avis défavorable sur l'amendement, lequel ne devrait pas affecter les crédits d'aide à la mobilité des personnels. La logique actuelle de restructuration du Plan implique de revoir son financement.

Après que **le Président Pierre Méhaignerie** a invité l'auteur de l'amendement à rechercher une autre base pour la réduction des crédits qu'il propose, cet amendement a été *retiré*.

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Georges Tron, Rapporteur spécial des crédits de la Fonction publique, procédant à une réaffectation des dépenses de rémunération de la direction générale de l'administration et de la fonction publique du programme Coordination du travail gouvernemental vers le programme Fonction publique, afin de mettre la structure de la mission Direction de l'action du Gouvernement en conformité avec la LOLF.

Votre Rapporteur spécial a fait remarquer qu'il était incohérent que cet amendement propose une réaffectation des seules dépenses de personnel, sans toucher aux moyens de fonctionnement correspondants qui sont mutualisés au sein de l'action Soutien. Il serait préférable que l'amendement soit retiré pour être retravaillé.

Après que **M. Georges Tron, Rapporteur spécial des crédits de la Fonction publique**, a rappelé qu'il s'agissait d'une des préconisations de la mission d'information de la Commission des finances sur la mise en œuvre de la LOLF, la Commission a *adopté* cet amendement.

Puis la Commission a **adopté** les crédits de la mission Direction de l'action du Gouvernement, ainsi modifiés, ainsi que ceux du budget annexe des Journaux officiels, et *elle vous demande de voter en faveur de leur adoption*.

Article 79

Aménagement de nomenclature relatif aux fonds spéciaux

Texte du projet de loi :

Au I de l'article 154 de la loi de finances pour 2002 (n° 2001-1275 du 28 décembre 2001), les mots : « crédits inscrits au chapitre 37-91 du budget des services généraux du Premier ministre » sont remplacés par les mots : « fonds spéciaux inscrits au programme intitulé « Coordination du travail gouvernemental » ».

Exposé des motifs du projet de loi :

A compter du 1^{er} janvier 2006, date d'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF), les fonds spéciaux, jusqu'alors inscrits au chapitre 37-91 du budget des services généraux du Premier ministre, constitueront une sous-action de l'action « Coordination de la sécurité et de la défense » au sein du programme « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

Afin de tenir compte des novations introduites par la LOLF, il convient de modifier la rédaction du I de l'article 154 de la loi de finances pour 2002, en remplaçant l'expression « crédits inscrits au chapitre 37-91 du budget des services généraux du Premier ministre » par l'expression « fonds spéciaux inscrits au programme « Coordination du travail gouvernemental » ».

Cette modification n'emporte aucune conséquence financière et ne modifie pas les missions et les activités de la commission de vérification chargée de s'assurer que les fonds spéciaux sont utilisés conformément à la destination qui leur a été assignée par l'article 154 de la loi de finances pour 2002.

Observations :

Il s'agit d'une disposition de coordination rédactionnelle rendue nécessaire par la nouvelle nomenclature budgétaire issue de la LOLF. Elle ne modifie en rien le régime juridique des fonds spéciaux.

L'article 154 de la loi de finances pour 2002 a réformé le dispositif des fonds spéciaux, en réduisant son périmètre aux seules actions liées à la sécurité et en instituant une commission de vérification des fonds spéciaux. Dans l'ancienne nomenclature budgétaire, les crédits relatifs aux fonds spéciaux étaient inscrits au chapitre 37-91 du budget des Services généraux du Premier ministre. Avec la mise en œuvre de la LOLF et la disparition des chapitres comme unités de spécialité budgétaire, il faut aménager la nomenclature relative aux fonds spéciaux, en précisant que les crédits correspondants sont inscrits au programme Coordination du travail gouvernemental de la mission Direction de l'action du gouvernement.

La mention de la dénomination d'un programme dans un article législatif, même à portée budgétaire, a l'inconvénient de figer la nomenclature budgétaire, dont l'évolution est en principe plus souple. Toute modification de la nomenclature au niveau de l'unité de l'autorisation parlementaire, c'est-à-dire le programme, nécessitera donc une nouvelle modification législative à l'avenir.

*

La Commission a examiné un amendement de votre Rapporteur spécial, de coordination avec la mise en œuvre de la LOLF.

Votre Rapporteur spécial a précisé qu'il convient de traduire la mise en application de la nomenclature budgétaire des services du Premier ministre pour tous les organismes à eux budgétairement rattachés par voie législative. Sont ainsi concernés la commission de vérification des fonds spéciaux, le comité consultatif national d'éthique, le médiateur de la République, la commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, la commission consultative du secret de la défense nationale, le défenseur des enfants et la commission nationale de déontologie de la sécurité. Le Gouvernement devra procéder aux mêmes coordinations pour l'ensemble des structures créées par voie réglementaire.

La Commission a *adopté* l'amendement, puis, sur proposition de votre Rapporteur spécial, cet article ainsi modifié.

Article 94

Ratification du décret relatif à la rémunération des services rendus par la direction des Journaux officiels

Texte du projet de loi :

Est autorisée, à compter du 1er janvier 2006, la perception des rémunérations de services rendus par la direction des Journaux officiels instituées par le décret n° 2005-1073 du 31 août 2005.

Exposé des motifs du projet de loi :

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) dispose que « la rémunération de services rendus par l'État peut être établie et perçue sur la base de décrets en Conseil d'État (...). Ces décrets deviennent caducs en l'absence d'une ratification dans la plus prochaine loi de finances afférente à l'année concernée ».

Le décret n° 2005-1073 du 31 août 2005 a pour objet de définir les redevances pour services rendus perçues par les Journaux officiels. En application de la LOLF, il est proposé de ratifier ce décret.

Observations :

Il s'agit d'une mesure d'application de la LOLF, qui permet de consolider juridiquement la formule du budget annexe pour les activités des Journaux officiels. L'ensemble des publications et des prestations des Journaux officiels est ainsi considéré comme financé par des redevances pour services rendus.

Les Journaux officiels, dotés depuis 1979 d'un budget annexe, répondaient pleinement à la définition donnée par l'article 20 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances : « *Les opérations financières des services de l'État que la loi n'a pas dotés de la personnalité morale et dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu au paiement de prix, peuvent faire l'objet de budgets annexes.* »

L'article 18 de la LOLF a institué un nouveau régime juridique, plus strict et conforme à l'orthodoxie budgétaire, pour les budgets annexes. De tels budgets « *peuvent retracer, dans les conditions prévues par une loi de finances, les seules opérations des services de l'État non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services* ».

On constate la différence, par rapport à l'ancien dispositif, entre les termes « prix » et « redevances ». Selon la jurisprudence administrative (arrêt du Conseil d'État du 21 octobre 1988, *Syndicat national des transporteurs aériens*) et constitutionnelle (décision n° 76-92 L du 6 octobre 1976), la redevance se caractérise par le critère de l'équivalence, c'est-à-dire l'exigence d'une contrepartie directe et proportionnelle à son montant, sous le contrôle du juge, dans la prestation fournie.

L'article 4 de la LOLF dispose que « *la rémunération de services rendus par l'État peut être établie et perçue sur la base de décrets en Conseil d'État [...]. Ces décrets deviennent caducs en l'absence d'une ratification dans la plus prochaine loi de finances afférente à l'année concernée* ».

Le décret en Conseil d'État n° 2005-1073 du 31 août 2005 relatif à la rémunération des services rendus par la direction des Journaux officiels, que le présent article ratifie conformément à l'article 4 de la LOLF, définissent bien les rémunérations pour services rendus perçues par les Journaux officiels. À compter du 1^{er} janvier 2006 en effet, l'ensemble des prestations de la direction des Journaux officiels donneront lieu à rémunérations pour services rendus dont les montants seront fixés par arrêté du Premier ministre.

De ce fait, les recettes des Journaux officiels sont qualifiées de redevances et ainsi à la fois pérennisées et sécurisées juridiquement. Il s'agit d'une garantie forte pour l'avenir du budget annexe correspondant.

*

La Commission a *adopté*, sur proposition de votre Rapporteur spécial, cet article sans modification.

N° 2568-12 – Rapport de M. Jean-Pierre Brard au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2006 (n° 2540), Annexe n° 12 : Direction de l'action du Gouvernement ; Coordination du travail gouvernemental ; Journaux officiels (M. Jean-Pierre Brard)