

N° 68

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès verbal de la séance du 21 novembre 2002

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2003, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,
Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

**LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES
(Deuxième partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 29

SERVICES DU PREMIER MINISTRE :

I. – SERVICES GÉNÉRAUX

Rapporteur spécial : M. François MARC

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 230, 256 à 261 et T.A. 37

Sénat : 67 (2002-2003)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS	4
PREMIÈRE PARTIE : UN BUDGET DE PLUS DE 1,1 MILLIARD D'EUROS, EN DIMINUTION DE 1,8 %	6
I. UN BUDGET DE PLUS DE 1,1 MILLIARD D'EUROS	8
A. UNE FORTE AUGMENTATION EN 2001.....	8
B. DES CRÉDITS À PEU PRÈS STABLES DEPUIS 1997 HORS DÉPENSES D'ASSISTANCE ET DE SOLIDARITÉ	9
1. <i>Les crédits d'assistance et de solidarité</i>	9
a) La forte augmentation en 2001 du remboursement des exonérations de redevance de télévision	10
b) L'augmentation en 2002 des crédits des actions en faveur des victimes des législations antisémites en vigueur pendant l'occupation	11
2. <i>Une relative stabilité des crédits depuis 1997 si l'on exclut les dépenses d'assistance et de solidarité</i>	12
II. PRINCIPALES ÉVOLUTIONS PROPOSÉES POUR 2003	13
A. UNE DIMINUTION GLOBALE DES CRÉDITS DE 1,8 % EN 2003, QUI NE DOIT PAS DISSIMULER UNE AUGMENTATION DES MOYENS DES SERVICES	13
1. <i>Une diminution provenant de celle des crédits de la politique de communication et des crédits d'intervention</i>	13
2. <i>Hors dépenses d'assistance et de solidarité, les crédits augmentent de 1,27 %</i>	15
B. ÉVOLUTION DES CRÉDITS PAR TITRE	16
1. <i>Les interventions publiques : une diminution des crédits de remboursement des exonérations de redevance de télévision de près de 30 millions d'euros</i>	16
a) Evolution générale des crédits	16
b) La diminution des crédits de remboursement des exonérations de redevance de télévision	17
2. <i>Une augmentation des moyens des services de plus de 20 millions d'euros</i>	18
a) L'augmentation des crédits du titre III concerne essentiellement les charges sociales, ainsi que le matériel et le fonctionnement	18
b) La création de 14 emplois budgétaires.....	19
c) La proposition, faite à l'Assemblée nationale, de réduire la subvention de fonctionnement de l'école nationale d'administration.....	20
3. <i>Les crédits d'investissement : une diminution de 10 millions d'euros, justifiée par la prévision d'importants reports de crédits de l'année 2002</i>	21
C. LES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES	23
1. <i>L'augmentation des crédits du médiateur de la République</i>	25
a) Les délégués du médiateur.....	25
b) La création de 300 nouveaux délégués	26
2. <i>La transformation de la commission nationale du débat public en autorité administrative indépendante</i>	27

DEUXIÈME PARTIE : PRINCIPALES OBSERVATIONS	29
I. UNE SOUS -EXÉCUTION CHRONIQUE DES CRÉDITS	29
A. UNE IMPORTANTE SOUS-CONSOMMATION DES CRÉDITS CHAQUE ANNÉE	29
1. <i>Une sous-consommation des crédits de l'ordre de 20 %</i>	29
2. <i>Une consommation des crédits d'investissement comprise entre 10 % et 20 %</i>	30
B. DES CRÉDITS PEU CONCERNÉS PAR LA RÉGULATION BUDGÉTAIRE INTERVENUE EN 2002	31
II. LE RATTACHEMENT DES DÉPENSES D'ASSISTANCE ET DE SOLIDARITÉ AU BUDGET DES SERVICES GÉNÉRAUX DU PREMIER MINISTRE EST-IL JUSTIFIÉ ?	33
III. LES ORGANISMES RATTACHÉS AU PREMIER MINISTRE VOIENT LEUR NOMBRE STABILISÉ ET DEVRONT PUBLIER DES INFORMATIONS RELATIVES À LEUR FONCTIONNEMENT DANS LE PROCHAIN « JAUNE »	34
A. UNE RÉCENTE AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DES INFORMATIONS CONTENUES DANS LE « JAUNE »	34
1. <i>Des erreurs et imprécisions jusqu'en l'an 2000</i>	34
2. <i>Le « toilettage » effectué en 2001</i>	36
B. LES ÉLÉMENTS D'ÉVALUATION PRÉVUS PAR LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2002	37
IV. LA MISE EN OEUVRE DE LA RÉFORME DES FONDS SPÉCIAUX	37
A. L'ANCIEN RÉGIME DES FONDS SPÉCIAUX	38
1. <i>Les fonds spéciaux concernaient en partie des dépenses non liées à la sécurité</i>	38
2. <i>Les fonds spéciaux relatifs à la sécurité étaient les seuls à faire l'objet d'une procédure de vérification</i>	39
B. LA RÉFORME RÉALISÉE EN 2002	41
1. <i>La réduction du périmètre des fonds spéciaux</i>	41
a) <i>La loi de finances initiale pour 2002</i>	41
b) <i>Les traitements et indemnités des ministres : la réforme réalisée par la loi de finances rectificative pour 2002</i>	42
2. <i>L'instauration d'une commission de vérification des fonds spéciaux</i>	43
a) <i>La commission de vérification des fonds spéciaux</i>	43
b) <i>Les apports du Sénat</i>	44
c) <i>La mise en place de la commission de vérification</i>	45
C. LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2003	46
1. <i>Des besoins habituellement sous-évalués</i>	46
2. <i>Les crédits demandés pour 2003 sont-ils suffisants ?</i>	48
RÉCAPITULATION DES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	49
1. <i>Crédits reconductibles</i>	49
2. <i>Crédits non reconductibles</i>	49
EXAMEN EN COMMISSION	50

PRINCIPALES OBSERVATIONS

Le présent projet de loi de finances propose une diminution de 1,8 % des crédits du budget des services généraux du Premier ministre.

Le rattachement des dépenses d'assistance et de solidarité au budget des services généraux du Premier ministre est-il justifié ?

Le budget des services généraux du Premier ministre est constitué pour moitié de crédits dits d'assistance et de solidarité. Ces crédits existent depuis longtemps, mais leur montant est demeuré modeste jusqu'à la loi de finances pour 2001. En 2001 en effet, a eu lieu une forte augmentation de la contribution de l'Etat au financement des exonérations de redevance de télévision, qui s'élève aujourd'hui à près d'un demi-milliard d'euros.

Votre rapporteur spécial ne porte pas de jugement sur la pertinence de cette augmentation, cette contribution relevant d'ailleurs de la compétence de notre collègue Claude Belot. Il se demande cependant si ces crédits ne devraient pas être inscrits à un autre budget, par exemple celui de la solidarité. Leur rattachement actuel présente en effet l'inconvénient de fausser la perception de l'évolution des crédits concernant réellement les services généraux du Premier ministre (c'est-à-dire essentiellement les crédits du titre III). Par exemple, le projet de loi de finances pour 2003 prévoit une **augmentation** des crédits des services généraux du Premier ministre, **crédits d'assistance et de solidarité exceptés**, de 1,3 %. En revanche, le budget **global** des services généraux du Premier ministre **diminue** de 1,8 %, ce qui provient de la diminution de la contribution de l'Etat au financement des exonérations de redevance télévision.

Une sous-exécution chronique des crédits

Le budget des services généraux du Premier ministre se caractérise par une forte sous-exécution de ses crédits. Le taux de consommation des crédits ouverts en début d'année est en effet habituellement inférieur à 80 %.

Les crédits les plus sous-consommés sont ceux du titre V (investissements). Le taux de consommation des crédits disponibles a été en effet compris depuis 1997 entre 10 % et 19 %, de sorte que chaque année les reports de l'année précédente représentent plus des trois quarts des crédits ouverts. Cette pratique nuit évidemment à la sincérité des crédits inscrits en loi de finances initiale.

Il faut cependant indiquer que la régulation budgétaire décidée en août 2002 n'a concerné qu'une faible part des crédits inscrits en loi de finances pour 2002. Ce sont en effet seulement 10,6 % de ces crédits qui ont été touchés.

Les organismes rattachés au Premier ministre voient leur nombre stabilisé et devront publier des informations relatives à leur fonctionnement dans le prochain « jaune »

Depuis plusieurs années, votre rapporteur spécial déplore l'insuffisance des informations transmises au Parlement au sujet des nombreux organismes placés auprès du Premier ministre.

La qualité des informations contenues dans le « jaune » a récemment été améliorée. En effet, alors que jusqu'à récemment il n'était de fait pas possible de connaître, même grossièrement, le nombre d'organismes placés auprès du Premier ministre, un « toilettage » a été effectué en 2001. Ainsi, alors que le « jaune » pour l'année 2001 énumérait plus de soixante organismes rattachés au Premier ministre, la liste figurant dans ceux relatifs aux années 2002 et 2003 n'en comprend que 40, ce qui est certainement plus proche de la réalité.

Cette information devrait être encore améliorée à partir de l'année prochaine. En effet, la loi de finances rectificative du 6 août 2002 a modifié le contenu des informations devant figurer dans le « jaune » : celui-ci doit désormais évaluer le coût de fonctionnement de ces organismes et indiquer le nombre de leurs membres comme le nombre de leurs réunions tenues lors des trois années précédentes. Afin de donner aux services concernés le temps de réunir les informations nécessaires, la loi précise que ces dispositions entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2003. Votre rapporteur spécial se réjouit bien entendu de cette mesure, qui améliorera la transparence de la nébuleuse des organismes rattachés au Premier ministre.

PREMIÈRE PARTIE :

UN BUDGET DE PLUS DE 1,1 MILLIARD D'EUROS, EN DIMINUTION DE 1,8 %

Le budget des services généraux du Premier ministre constitue l'un des cinq fascicules budgétaires des services du Premier ministre ¹. Ce budget recouvre **une grande variété de dépenses**.

- Ainsi, il comprend les dotations de **quatre cabinets ministériels** (Premier ministre, secrétaire d'Etat aux relations avec le Parlement, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, secrétaire d'Etat à la réforme de l'Etat) ainsi que les **fonds spéciaux**.

- Sont également inscrits à ce budget les crédits destinés à des **services et organismes rattachés au Premier ministre**. Il s'agit du secrétariat général du gouvernement (SGG) ainsi que de directions, services, commissariats, délégations, conseils et missions dont la gestion administrative et budgétaire est assurée par la direction des services administratifs et financiers, placée auprès du SGG.

Parmi la vingtaine d'organismes financés par ce budget (auxquels il faut ajouter un nombre équivalent d'organismes placés auprès du Premier ministre et gérés par ses services généraux), certains jouent un rôle important, dans le domaine économique et juridique en particulier.

Dans le domaine économique, on peut citer, notamment, le conseil d'analyse économique, le conseil d'orientation des retraites, le conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale, l'observatoire de l'emploi public.

Dans le domaine juridique, il convient de mentionner, entre autres, la commission d'accès aux documents administratifs, la commission nationale consultative des droits de l'homme, la commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur sous l'Occupation, la commission pour les simplifications administratives, le conseil d'orientation de la mission interministérielle de lutte contre les sectes.

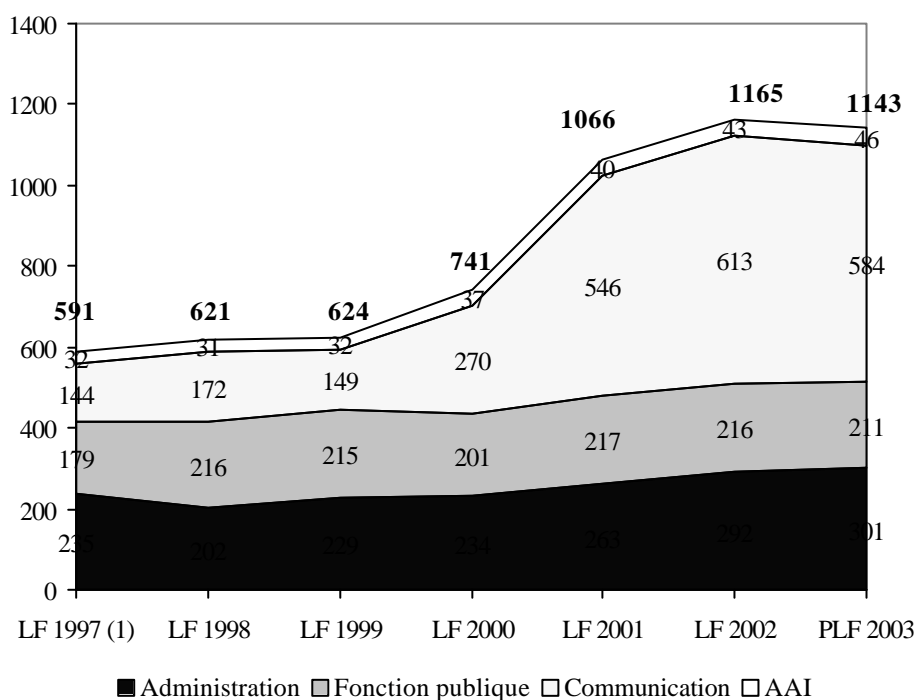
¹ Les quatre autres concernent le Secrétariat général de la défense nationale (SGDN) (rapport spécial de M. Michel Moreigne), le Conseil économique et social (rapport spécial de M. Claude Lise), le Plan (rapport spécial de M. Claude Haut) et l'aménagement du territoire (rapport spécial de M. Roger Besse).

• Enfin, y figurent les crédits alloués à **huit autorités administratives indépendantes** : le médiateur de la République, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, la Commission consultative du secret de la défense nationale, le Conseil de prévention et de lutte contre le dopage, le Défenseur des enfants, la Commission nationale de déontologie de la sécurité et la commission nationale du débat public récemment créée.

Ce budget est ventilé en **quatre agrégats** : l'agrégat 31 (Premier ministre, ministres et administration générale), l'agrégat 21 (Fonction publique), l'agrégat 22 (Politique de la communication) et l'agrégat 32 (Autorités administratives indépendantes), comme l'indique le graphique ci-après.

Répartition des crédits entre agrégats

(en millions d'euros)



(1) Hors politique en faveur des rapatriés (27 millions d'euros)

Source : « bleus » budgétaires.

Les crédits de ces quatre agrégats représentent l'ensemble des dotations affectées aux Services généraux du Premier ministre. Les moyens destinés à la presse et à la politique de la communication audiovisuelle (agrégats 22 et une partie de l'agrégat 32) font l'objet d'études plus détaillées

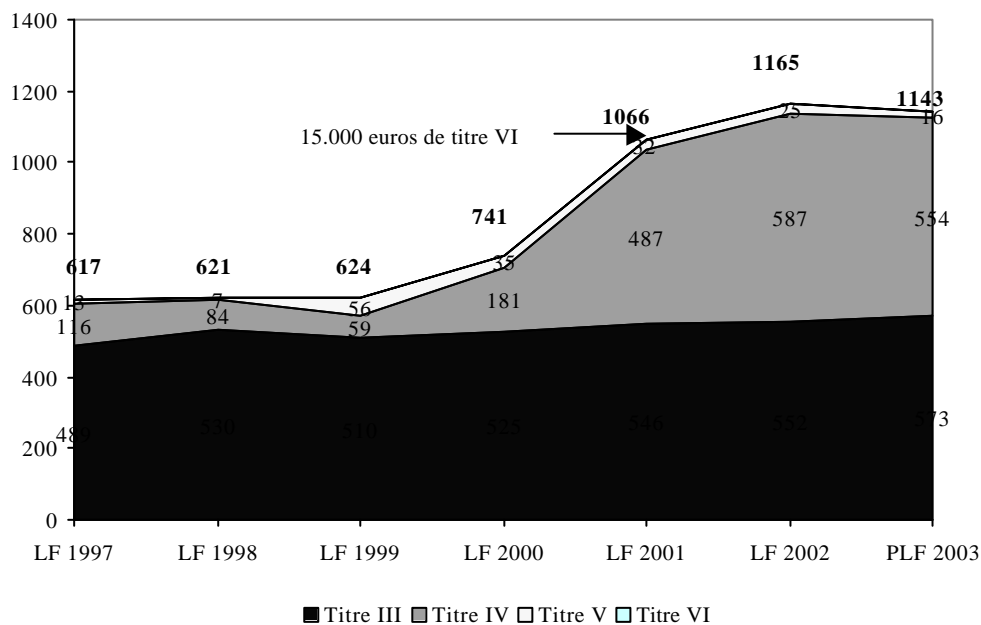
dans les deux rapports spéciaux correspondants¹. Les observations relatives à la fonction publique (agrégat 21) font l'objet d'un rapport séparé². Les crédits destinés aux actions en faveur des victimes des législations antisémites en vigueur pendant l'occupation (chapitre 46-02) sont quant à eux analysés plus en détail dans le rapport relatif au budget des anciens combattants³.

I. UN BUDGET DE PLUS DE 1,1 MILLIARD D'EUROS

A. UNE FORTE AUGMENTATION EN 2001

Les crédits du budget des services généraux du Premier ministre ont connu une forte augmentation en 2001, comme l'indique le graphique ci-après.

Les crédits des services généraux du Premier ministre



Source : « bleus » budgétaires

¹ Rapports spéciaux « Communication audiovisuelle » et « Presse » de M. Claude Belot.

² Rapport spécial « Fonction publique » de M. Gérard Braun.

³ Rapport spécial « Anciens combattants » de M. Jacques Baudot.

***B. DES CRÉDITS À PEU PRÈS STABLES DEPUIS 1997 HORS DÉPENSES
D'ASSISTANCE ET DE SOLIDARITÉ***

Cette forte augmentation en 2001 ne doit pas dissimuler la stabilité globale des crédits hors dépenses d'assistance et de solidarité.

1. Les crédits d'assistance et de solidarité

Le budget des services généraux du Premier ministre comporte traditionnellement des crédits d'assistance et de solidarité, constituant la 6^e partie du titre IV (interventions publiques) :

- prestations sociales et actions culturelles en faveur des rapatriés, transférées vers le budget « santé, solidarité et ville » en 1998 ;

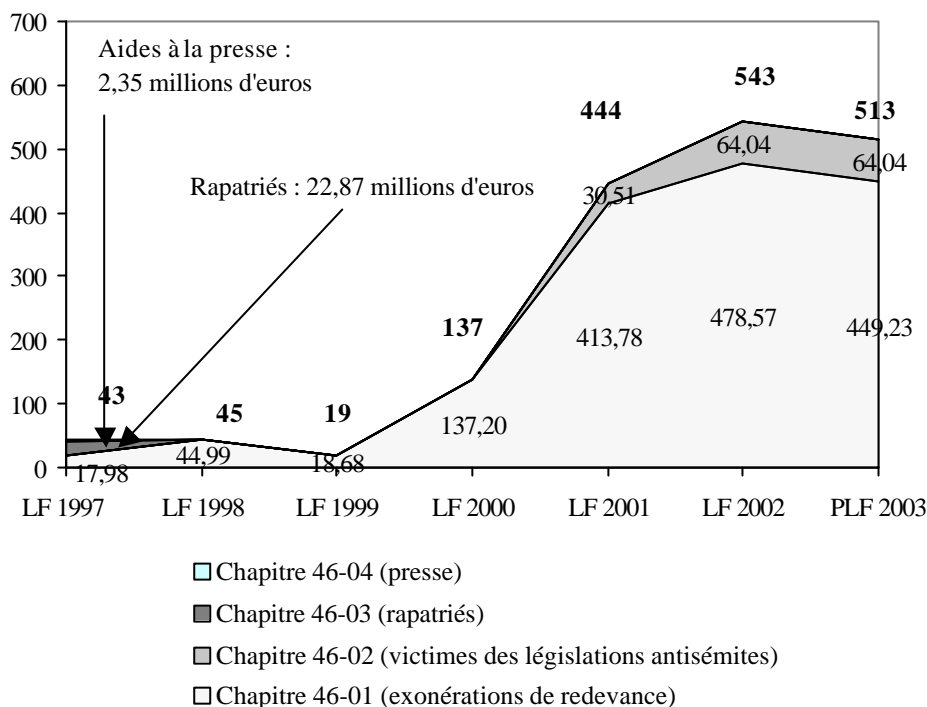
- contributions à caractère social dans le secteur de la presse (plan social de la presse parisienne et aide au portage), supprimées en 1998 ;

- contribution forfaitaire de l'Etat au financement des exonérations de télévision ;

- actions en faveur des victimes des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation, créées en 2001.

Ces crédits ont considérablement augmenté en 2001, du fait de l'augmentation de la contribution forfaitaire de l'Etat au financement des exonérations de télévision, que le graphique ci-après permet de mettre en évidence.

Evolution des dépenses d'assistance et de solidarité (6^e partie du titre IV)



Source : « bleus » budgétaires

a) La forte augmentation en 2001 du remboursement des exonérations de redevance de télévision

Selon l'article 15 de la loi n° 2000-719 du 1^{er} août 2000 modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, « les exonérations de redevance audiovisuelle décidées pour des motifs sociaux donnent lieu à remboursement intégral du budget général de l'Etat ».

Cette disposition avait notamment pour objet de compenser la diminution des recettes publicitaires de France 2 et France 3.

Deux catégories sociales sont exonérées du versement de la redevance :

- les personnes de plus de 65 ans et qui soit perçoivent l'allocation du fonds de solidarité vieillesse (article L.815-1 à L.815-22 du code de la Sécurité sociale), soit ne perçoivent pas des revenus supérieurs à ceux définis à l'article 1417-bis du code général des impôts ;

- les invalides au taux minimum de 80 %, qui ne sont pas imposables (aux termes de l'article 1417-I bis du code général des impôts) et ne sont pas assujettis à l'impôt de solidarité sur la fortune.

Ces crédits sont versés sur le compte d'affectation spéciale 902-15, au même titre que la redevance.

b) L'augmentation en 2002 des crédits des actions en faveur des victimes des législations antisémites en vigueur pendant l'occupation

De même, l'augmentation des crédits constatée en 2002 s'explique pour l'essentiel par le doublement de la dotation au titre des **actions en faveur des victimes des législations antisémites en vigueur pendant l'occupation** (chapitre 46-02).

En effet, le décret n° 2000-657 du 13 juillet 2000 institue **une mesure de réparation pour les orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites**. Il prévoit que toute personne dont la mère ou le père a été déporté à partir de la France dans le cadre des persécutions antisémites durant l'Occupation et a trouvé la mort en déportation a droit à une mesure de réparation, si elle était mineure de vingt et un ans au moment où la déportation est intervenue. La mesure de réparation prend la forme, au choix du bénéficiaire, d'une indemnité au capital de 27.441 euros (180.000 francs) ou d'une rente viagère de 457 euros (3.000 francs) par mois. Dans un arrêt du 6 avril 2001, le Conseil d'Etat a estimé que ce décret était compatible avec le principe d'égalité.

Par ailleurs, le décret n° 99-778 du 10 septembre 1999 a institué, **auprès du Premier ministre**, une **commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation**. Cette commission est chargée de rechercher et de proposer les mesures de réparation, de restitution ou d'indemnisation appropriées. Elle s'efforce de parvenir à une conciliation entre les personnes intéressées. En cas d'échec de la conciliation, elle peut émettre toutes recommandations qui lui paraîtraient utiles.

L'article 17 de la loi n° 2001-1276 du 28 décembre 2001, de finances rectificative pour 2001, a étendu le dispositif prévu par le décret n° 2000-657 précité aux orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions **en raison de leur race** et ont trouvé la mort dans les camps de déportation. Les crédits inscrits au chapitre 46-02 du budget des services généraux du Premier ministre pour 2003 ne tiennent pas compte de cette extension : l'intitulé de ce chapitre budgétaire n'a pas été modifié (il se nomme toujours « Actions en faveur des victimes des législations antisémites en vigueur pendant l'occupation »), et la dotation de ce chapitre pour 2003 est identique à celle en loi de finances initiale pour 2002, soit 64,04 millions d'euros. Selon les informations obtenues auprès du secrétariat général du gouvernement, cette

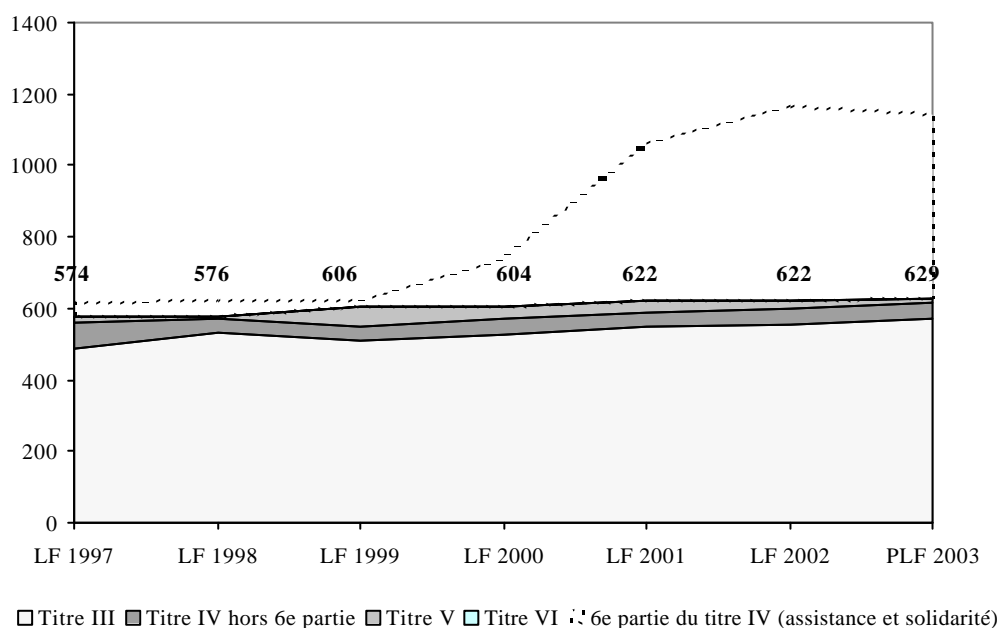
anomalie devrait être prochainement corrigée, éventuellement en loi de finances rectificative¹.

2. Une relative stabilité des crédits depuis 1997 si l'on exclut les dépenses d'assistance et de solidarité

Si l'on exclut les dépenses d'assistance et de solidarité (sixième partie du titre IV), le budget des services généraux du Premier ministre est réduit de moitié, et est presque exclusivement constitué de crédits du titre III (moyens des services), en faible augmentation sur la période 1997-2003 (1,6 % par an), comme l'indique le graphique ci-après.

Le budget hors dépenses d'assistance et de solidarité

(en millions d'euros)



Source : « bleus » budgétaires

¹ On peut à cet égard indiquer que le projet de loi de finances rectificative pour 2002 récemment déposé par le gouvernement prévoit d'accroître les crédits du chapitre 46-02 de 20,9 millions d'euros.

II. PRINCIPALES ÉVOLUTIONS PROPOSÉES POUR 2003

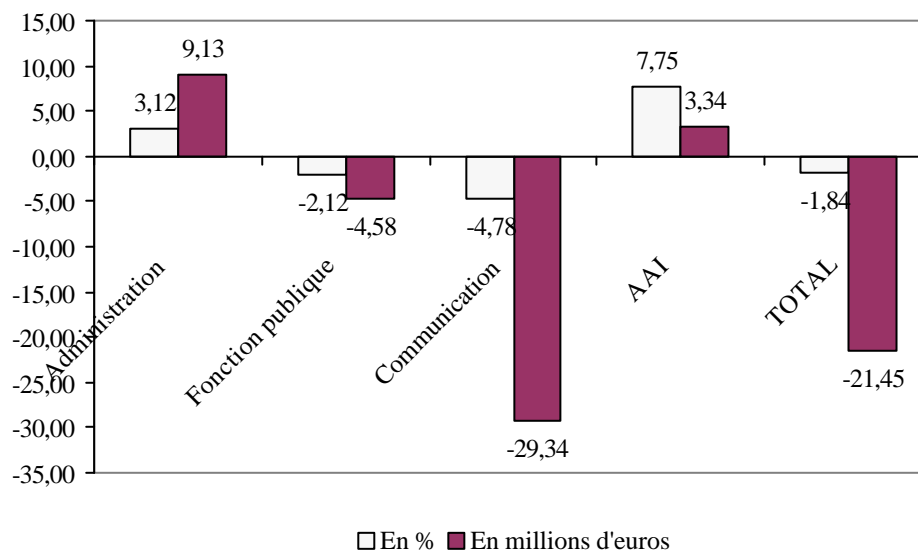
A. UNE DIMINUTION GLOBALE DES CRÉDITS DE 1,8 % EN 2003, QUI NE DOIT PAS DISSIMULER UNE AUGMENTATION DES MOYENS DES SERVICES

Les crédits demandés pour le budget 2003 des services généraux du Premier ministre (dépenses ordinaires et crédits de paiement) s'élèvent à **1,106 milliard d'euros**, ce qui représente une **diminution de 1,8 %** par rapport à l'année 2002.

1. Une diminution provenant de celle des crédits de la politique de communication et des crédits d'intervention

Ce chiffre recouvre des évolutions différentes selon les agrégats, comme l'indique le graphique ci-après.

Evolution des crédits par agrégat entre 2002 et 2003



Source : projet de loi de finances pour 2003

Ainsi, les principales évolutions sont :

- en pourcentage, l'augmentation des crédits des autorités administratives indépendantes (7,75 %), provenant notamment de la

transformation de la commission du débat public en autorité administrative indépendante ;

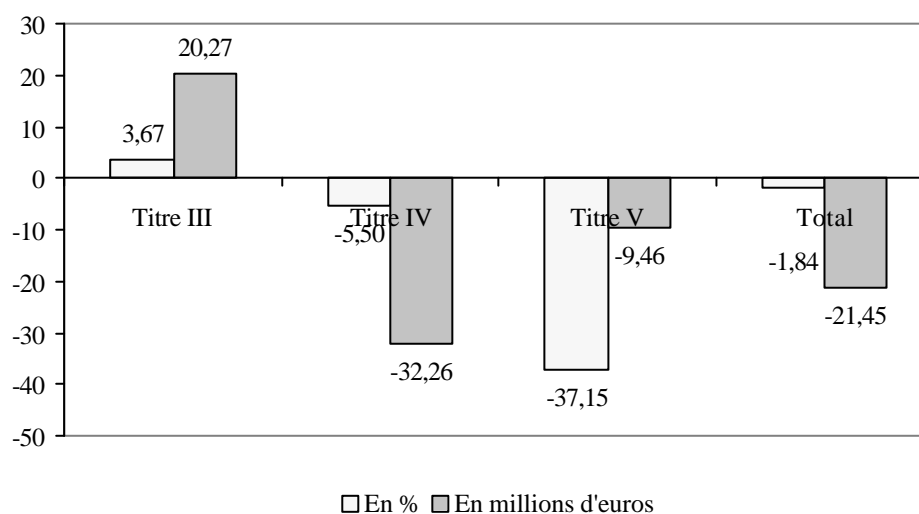
- en valeur absolue, la forte diminution des dépenses de la politique de communication (29 millions d'euros), consécutive à la réduction des crédits destinés au remboursement des exonérations de redevance télévisuelle.

Si l'on adopte une approche par titre, les principales évolutions du présent projet de loi de finances sont, comme l'indique le graphique ci-après :

- en pourcentage, une forte diminution (- 37 %) des crédits d'investissement (titre V), ce qui provient de celle des crédits destinés aux actions interministérielles ;

- en valeur absolue, la diminution des crédits destinés aux interventions publiques (titre IV), de 32 millions d'euros, qui est à l'origine de l'essentiel de la diminution globale des crédits et provient de celle de la diminution des crédits destinés au remboursement des exonérations de redevance télévisuelle indiquée ci-avant.

Evolution des crédits par titre entre 2002 et 2003



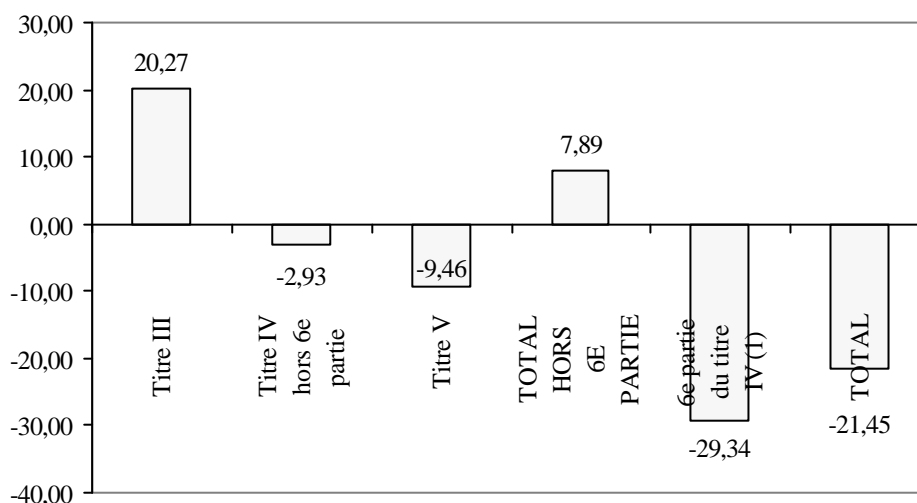
Source : projet de loi de finances pour 2003

2. Hors dépenses d'assistance et de solidarité, les crédits augmentent de 1,27 %

Cette diminution ne doit pas dissimuler que, si l'on exclut les crédits d'assistance et de solidarité (la 6^e partie du titre IV), les crédits des services généraux du Premier ministre augmentent de près de 8 millions d'euros (soit 1,27 %), comme l'indique le graphique ci-après.

Evolution des crédits hors dépenses d'assistance et de solidarité entre 2002 et 2003

(en millions d'euros)



(1) assistance et solidarité.

Source : projet de loi de finances pour 2003

Ainsi, la diminution globale des crédits des services généraux du Premier ministre se décompose entre :

- une diminution des crédits d'assistance et de solidarité de près de 30 millions d'euros ;

- une augmentation des autres crédits de l'ordre de 8 millions d'euros, provenant d'une augmentation des moyens des services (titre III) de plus de 20 millions d'euros.

B. ÉVOLUTION DES CRÉDITS PAR TITRE

1. Les interventions publiques : une diminution des crédits de remboursement des exonérations de redevance de télévision de près de 30 millions d'euros

a) Evolution générale des crédits

Les crédits du titre IV (interventions publiques) sont, comme c'est le cas depuis l'année 2001, en quasi-totalité constitués de ceux d'assistance et de solidarité (remboursement des exonérations de redevance de télévision et indemnisation des victimes des législations antisémites en vigueur sous l'Occupation).

Leur diminution globale, de 32 millions d'euros, doit être répartie entre :

- la diminution des crédits d'assistance et de solidarité, de 29,3 millions d'euros et qui été présentée ci-avant ;

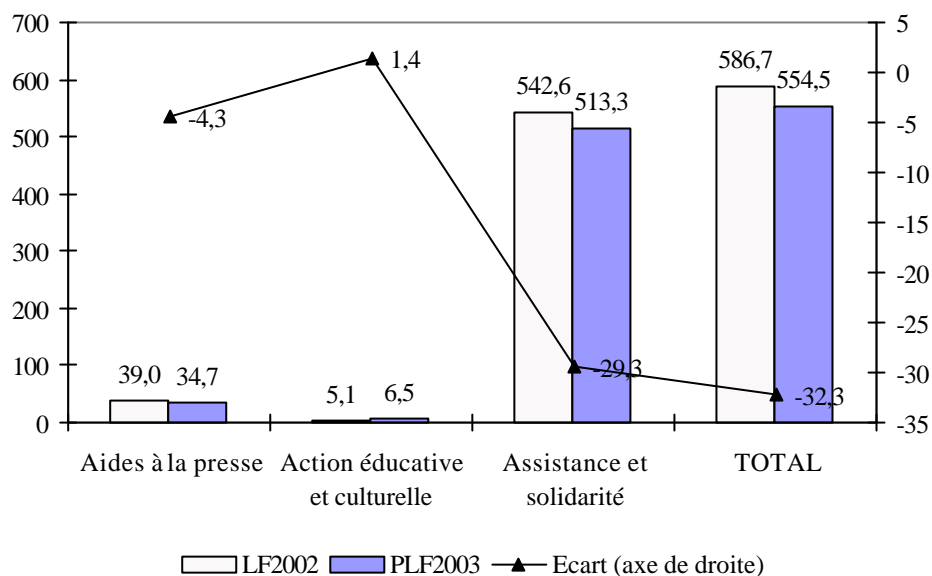
- la diminution des crédits des aides à la presse (de 4,3 millions d'euros), qui s'explique par un ajustement de la dotation aux besoins ;

- l'augmentation des crédits d'action éducative et culturelle (de 1,4 million d'euros), qui provient de la création d'un fonds interministériel pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (760.000 euros), de l'augmentation de la subvention aux établissements intervenant dans le domaine de la formation (+ 515 000 euros) et de l'augmentation des dotations de l'IFRI¹ (+ 107.000 euros).

¹ Institut français des relations internationales.

Les crédits destinés aux interventions publiques (titre IV)

(en millions d'euros)



Source : projet de loi de finances pour 2002

b) La diminution des crédits de remboursement des exonérations de redevance de télévision

La diminution des crédits d'assistance et de solidarité, de près de 30 millions d'euros, provient de celle des crédits relatifs au remboursement des exonérations de redevance audiovisuelle (chapitre 46-01).

L'objectif affiché est d'ajuster les crédits aux besoins. En effet, ce n'est que depuis cette année que l'on connaît, de manière empirique, le nombre de comptes concernés par les exonérations instaurées par les lois de finances initiales pour 2001 et 2002. Selon le gouvernement, celui-ci aurait ainsi été surestimé en 2001 et 2002.

2. Une augmentation des moyens des services de plus de 20 millions d'euros

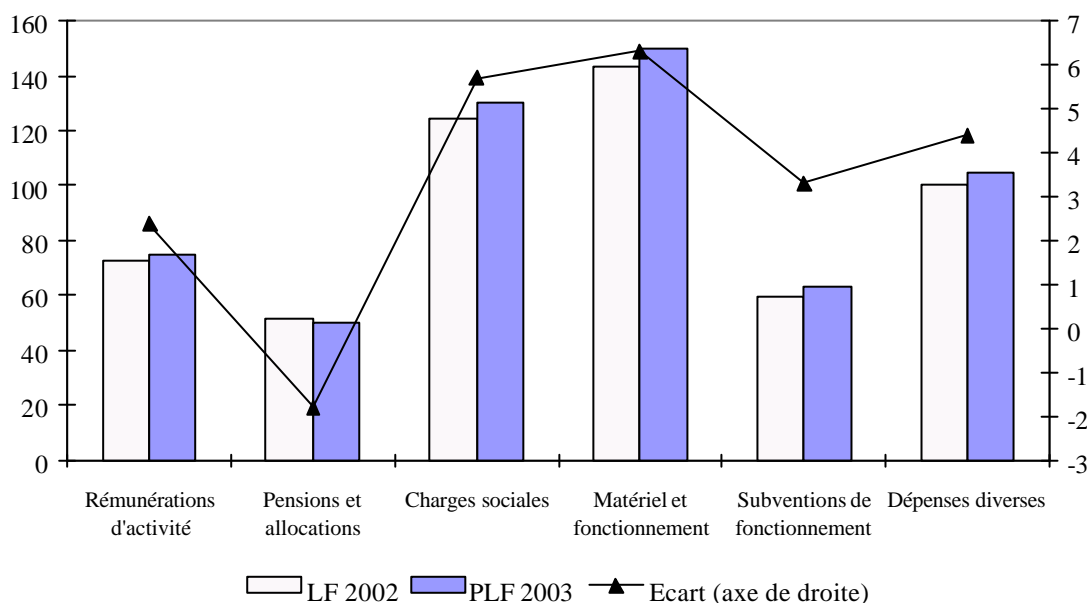
a) L'augmentation des crédits du titre III concerne essentiellement les charges sociales, ainsi que le matériel et le fonctionnement

Les crédits du titre III (moyens des services) augmentent de 20,27 millions d'euros, soit 3,7 %.

Cette augmentation (en valeur absolue) concerne essentiellement les charges sociales et les dépenses de matériel et de fonctionnement, comme l'indique le graphique ci-après.

L'augmentation des crédits du titre III (moyens des services)

(en millions d'euros)



Source : projet de loi de finances pour 2003

Cette augmentation doit permettre le financement, notamment :

- des moyens informatiques et d'autres moyens de fonctionnement des services centraux, de l'ATICA (agence pour les technologies de l'information et de la communication dans l'administration) et de la direction de la Documentation française (+ 2,56 millions d'euros) ;

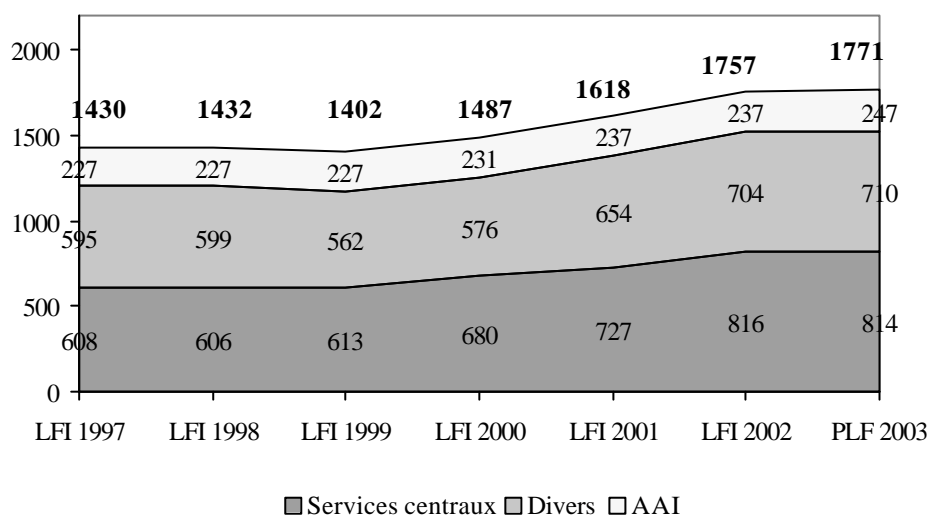
- des moyens de fonctionnement de l'observatoire national sur les effets du réchauffement climatique en France métropolitaine et dans les départements et territoires d'outre-mer, créée par le décret n° 2002-328 du 8 mars 2002 (+ 1 million d'euros) ;

- du fonctionnement des cabinets ministériels (+ 864.100 euros)¹.

b) La création de 14 emplois budgétaires

L'effectif budgétaire a **crû d'environ 25 % en cinq ans, et doit atteindre 1.771 personnes en 2003**, comme l'indique le graphique ci-après.

Les emplois



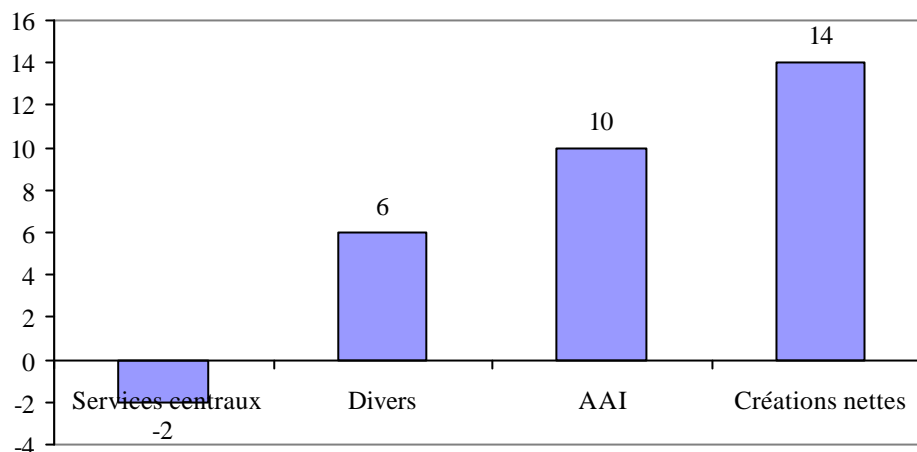
Source : « bleus » budgétaires

Cet effectif comprend 417 contractuels en 2003, soit environ 25 % des effectifs totaux.

La **création nette de 14 emplois** en 2003 correspond essentiellement en la création de 10 nouveaux emplois pour les autorités administratives indépendantes (dont 7 pour la nouvelle commission nationale du débat public), comme l'indique le graphique ci-après.

¹ Les attributions des ministres dont les moyens de fonctionnement de leurs cabinets respectifs sont inscrits sur le budget des services généraux du Premier ministre sont, soit élargies (aménagement du territoire confié au ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, fonction de porte-parole du gouvernement confiée au secrétaire d'Etat des relations avec le Parlement), soit nouvelles (secrétaire d'Etat à la réforme de l'Etat).

Les créations d'emplois demandées pour 2003



Source : projet de loi de finances pour 2003

A structure constante, le solde net des emplois budgétaires est de – 4 (suppression de 3 emplois à la Documentation française et de 2 emplois dans les services centraux ; création d'un emploi au secrétariat général du gouvernement).

c) La proposition, faite à l'Assemblée nationale, de réduire la subvention de fonctionnement de l'école nationale d'administration

Créée par l'ordonnance n°45-2283 du 9 octobre 1945¹, l'école nationale d'administration (ENA) est un établissement public financé à hauteur de 30 millions d'euros par une subvention de fonctionnement inscrite au chapitre 36-10 du budget des services généraux du Premier ministre.

A l'occasion de la discussion du présent projet de loi de finances à l'Assemblée nationale, la commission des finances de l'Assemblée (à l'initiative de notre collègue député Louis Giscard d'Estaing) et notre collègue député Hervé Novelli ont proposé deux amendements, tendant à réduire la subvention de fonctionnement attribuée à l'ENA de respectivement 5 et 15 millions d'euros. Dans le second cas, l'objectif affiché était de supprimer l'ENA à brève échéance. Aucun de ces amendements n'a été adopté (le premier ayant été retiré).

¹ Ordonnance n°45-2283 du 9 octobre 1945 relative à la formation, au recrutement et au statut de certaines catégories de fonctionnaires, et instituant une direction de la fonction publique et un conseil permanent de l'administration civile.

Ce n'est pas la première fois qu'une réduction des crédits de l'ENA, voire la suppression de cet établissement, est envisagée. Ainsi, le 5 novembre 1998, l'Assemblée nationale a adopté contre l'avis du gouvernement un amendement tendant à réduire la subvention de fonctionnement de l'ENA de 2,4 millions d'euros (surcoût annuel estimé de la double localisation de l'ENA)¹. De même, nos collègues députés François Goulard et Renaud Muselier ont déposé en juin 1999 une proposition de loi tendant à supprimer l'ENA.

La gestion de l'ENA, soumise à de multiples contraintes, n'est sans doute pas parfaite. Ainsi, dans son rapport au président de la République de 1997, la Cour des comptes a évalué le coût du transfert de l'ENA à Strasbourg, décidé par le comité interministériel d'aménagement du territoire du 7 novembre 1991, à 25 millions d'euros (contre 15 annoncés au Parlement), auxquels s'ajoutent chaque année des surcoûts de fonctionnement, évalués à 2,3 millions d'euros en 1995 (pour une subvention de fonctionnement s'élevant alors à 24,5 millions d'euros). De même, les modalités d'organisation de la scolarité ont pu être discutées.

A l'occasion de la discussion à l'Assemblée nationale du budget des services généraux du Premier ministre, le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire s'est engagé à réformer l'ENA dans un délai d'une année. Il a notamment déclaré souhaiter que ses moyens soient davantage tournés vers la formation, en particulier à destination des institutions communautaires et des collectivités locales, et que l'accès à des postes à responsabilité ne soit plus automatique dès la sortie de l'école.

3. Les crédits d'investissement : une diminution de 10 millions d'euros, justifiée par la prévision d'importants reports de crédits de l'année 2002

Les crédits du titre V (investissements), après avoir été abondés à hauteur de 126,2 millions d'euros en 2001 en loi de finances rectificative pour financer la fondation pour la mémoire de la Shoah² (pour laquelle seules des autorisations de programme avaient été inscrites en loi de finances initiale), diminuent de près de 10 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2002.

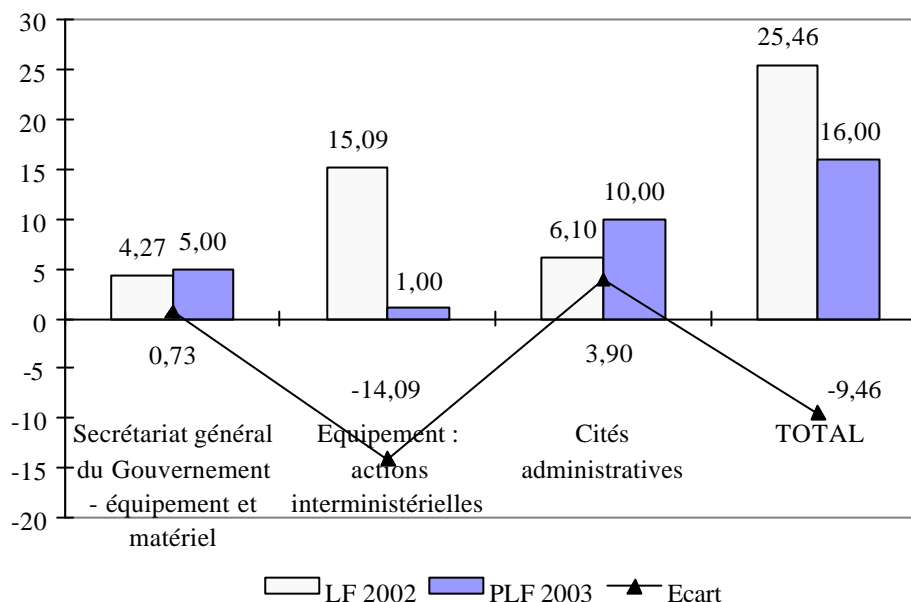
Cette diminution provient de celle des crédits relatifs aux actions interministérielles, comme l'indique le graphique ci-après.

¹ Disposition non retenue par la loi de finances pour 1999.

² La Fondation pour la Mémoire de la Shoah est une fondation privée reconnue d'utilité publique par le décret du 26 décembre 2000. Sa création a été proposée au Premier ministre par la Mission d'études sur les spoliations des Juifs de France présidée par M. Jean Mattéoli, en accord avec le Conseil Représentatif des Institutions Juives de France.

Les crédits du titre V (investissements)

(en millions d'euros)



Source : projet de loi de finances pour 2003

Cette évolution s'explique par **le niveau élevé des reports de crédits prévisibles de 2002 sur 2003.**

D'autres crédits sont en augmentation :

- ceux destinés au secrétariat général du gouvernement (à cause de la rénovation des immeubles des services centraux et de la direction de la Documentation française) ;

- ceux destinés à l'entretien des cités administratives (le faible montant des crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2002 provenant de la sous-consommation des crédits observée les années antérieures).

Les autorisations de programme, de 45 millions d'euros en 2002, passeraient à 31,8 millions d'euros.

C. LES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES

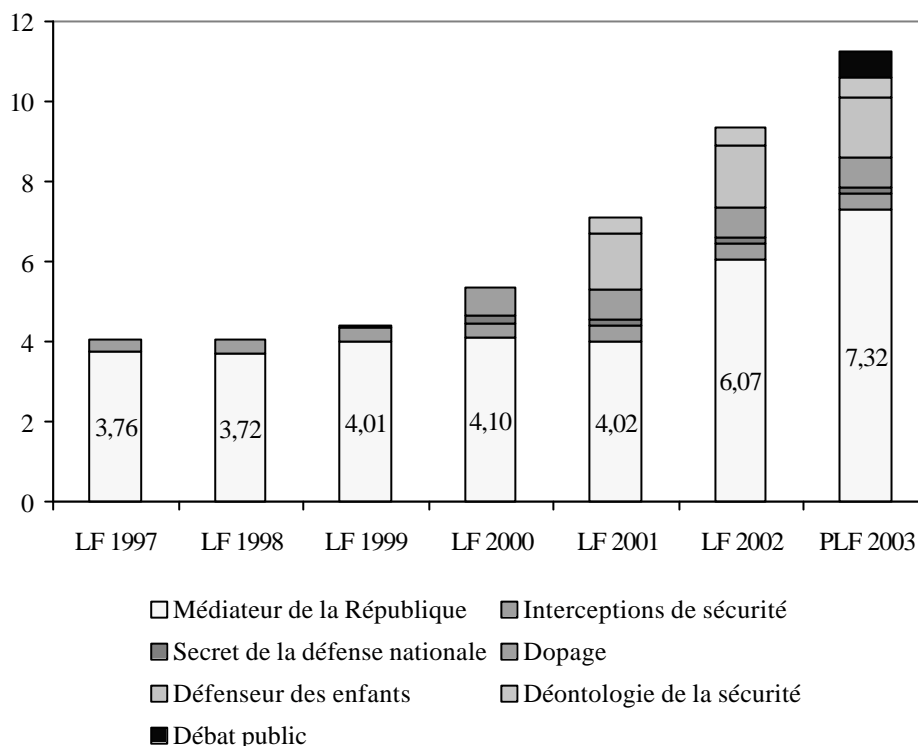
Il existe actuellement huit autorités administratives indépendantes :

- le conseil supérieur de l'audiovisuel ;
- le médiateur de la République ;
- la commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité ;
- la commission consultative du secret de la Défense nationale ;
- le conseil de prévention et de lutte contre le dopage ;
- le défenseur des enfants ;
- la commission nationale de déontologie de la sécurité ;
- la commission nationale du débat public.

Les crédits des autorités administratives indépendantes sont essentiellement constitués de ceux du conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), de 35 millions d'euros (au sujet desquels on pourra se reporter au rapport spécial de notre collègue Claude Belot sur les crédits de la communication audiovisuelle). En-dehors du CSA, la principale autorité administrative indépendante, en termes budgétaires, est le médiateur de la République, comme l'indique le graphique ci-après.

Les crédits des autorités administratives indépendantes (hors CSA)

(en millions d'euros)



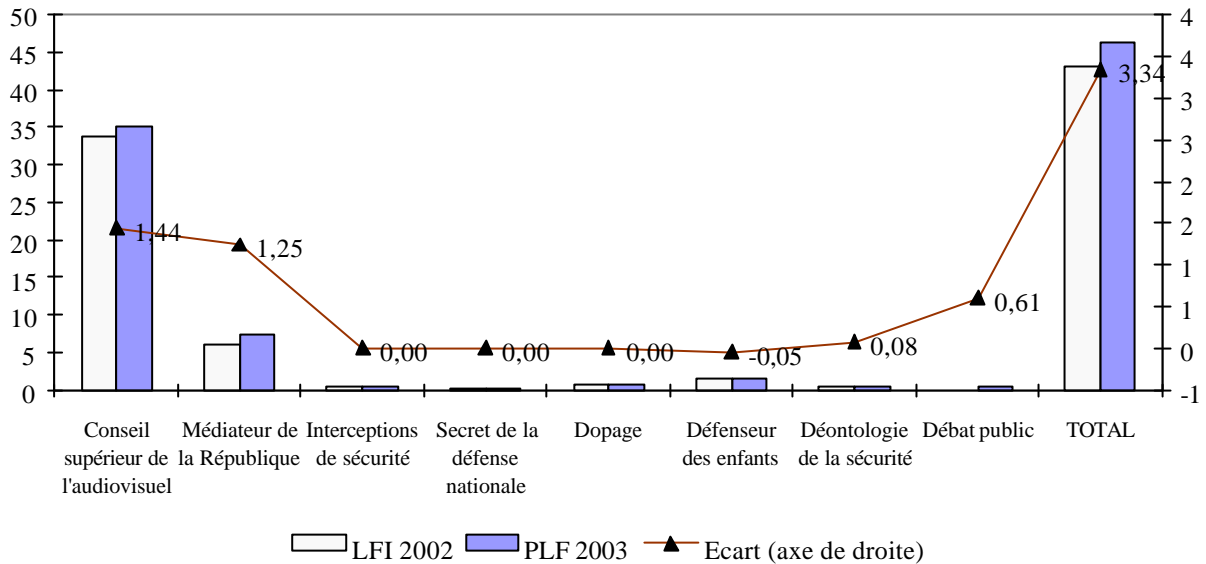
Source : « bleus » budgétaires

Si l'on exclut l'augmentation des crédits du CSA (de 1,44 million d'euros, ce qui correspond notamment au financement de travaux de planification nécessaires à la mise en place de la télévision numérique terrestre, et à certaines dépenses de rémunération)¹, les principaux apports du projet de loi de finances pour 2003 sont l'augmentation des crédits du médiateur de la République et la création d'une nouvelle autorité administrative indépendante, la commission nationale du débat public, comme l'indique le graphique ci-après.

¹ Les crédits du CSA sont analysés plus en détail dans le rapport de notre collègue Claude Belot sur les crédits de la communication audiovisuelle.

Les crédits des autorités administratives indépendantes en 2002 et 2003

(en millions d'euros)



Source : projet de loi de finances pour 2003

1. L'augmentation des crédits du médiateur de la République

L'augmentation des crédits du médiateur de la République (1,25 million d'euros) correspond en particulier à la mise en place des délégués de proximité. Plus précisément, il s'agit de permettre le financement des rémunérations correspondantes et des frais occasionnés par le déménagement des services de la Médiature.

a) Les délégués du médiateur

Initialement concentrés à Paris, les services du médiateur de la République sont aujourd'hui déconcentrés et il faut distinguer la Médiature, siège de l'Institution, des délégués du médiateur, répartis sur tout le territoire.

C'est en 1978 qu'ont été désignés, à titre expérimental, les premiers « correspondants » du médiateur. Un décret du 18 février 1986 leur a donné le titre de « délégués départementaux », ce qui a permis d'officialiser leurs fonctions auprès des services administratifs locaux.

Depuis le 12 avril 2000 et l'entrée en vigueur de la loi relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (DCRA), le rôle des délégués du médiateur de la République bénéficie d'une reconnaissance législative.

Les délégués sont nommés par décision du médiateur pour une durée d'un an renouvelable. Ce sont des volontaires bénévoles qui rendent un service gratuit. Ils exercent leur mission à temps partiel (deux demi-journées par semaine) et perçoivent une indemnité représentative de frais. Ce régime implique que les délégués doivent occuper une autre fonction à titre principal, ce qui évite la professionnalisation des activités de médiation, qui relèvent du bénévolat.

Ils règlent directement les litiges qui mettent en cause une administration ou un service public au niveau local. Lorsque le délégué n'a pas la possibilité de régler le problème, il aide le réclamant à constituer son dossier pour le transmettre à la Médiature, par l'intermédiaire d'un parlementaire. Sur les 51.189 réclamations reçues par le médiateur de la République au cours de l'année 1999, 44.353 l'ont été par les délégués.

Parallèlement à cette mission de règlement des différends, les délégués du médiateur ont un rôle d'écoute et de conseil dans des domaines qui ne relèvent pas nécessairement de la compétence du médiateur de la République. En effet, le nombre de demandes et de conseils qui n'entrent pas dans le strict champ de compétence des délégués ne cesse d'augmenter (57 % de leur activité en 1999).

b) Le recrutement de 300 nouveaux délégués

Le médiateur de la République a défini, en partenariat avec le ministère de la ville, un programme d'installation de 300 nouveaux délégués (en plus des 123 délégués déjà en poste), à raison de 100 par an à partir de janvier 2000, dans les sites prioritaires de la politique de la ville (décision prise lors du comité interministériel des villes du 14 décembre 1999).

Ces nouveaux délégués assurent leur mission en collégialité avec le délégué déjà en poste à la préfecture de leur département, afin de veiller à un meilleur service dans le traitement des dossiers au niveau départemental.

Selon le site Internet du médiateur de la République, « *peut postuler toute personne qui dispose d'une base de connaissances juridiques, d'un état d'esprit correspondant à la mission de médiation et, dans la mesure du possible, qui a une bonne appréhension des quartiers en difficulté* ».

Dans le cadre du partenariat entre le ministère de la ville et le médiateur de la République, des crédits sont inscrits au budget de ce ministère pour financer les moyens de fonctionnement des délégués. Ces crédits

concernent l'affranchissement, le téléphone, les fournitures de bureau et l'équipement en micro-ordinateurs. Dans un souci d'indépendance et d'efficacité, le médiateur de la République a demandé à la direction du Budget que ces crédits lui soient directement attribués. Cette éventualité est actuellement à l'étude.

2. La transformation de la commission nationale du débat public en autorité administrative indépendante

La commission nationale du débat public a été créée par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement. Son rôle était de favoriser le débat public au sujet des grandes opérations publiques d'aménagement. La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité en a fait une autorité administrative indépendante.

Selon l'article L. 121-1 du code de l'environnement, la commission nationale du débat public est chargée de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et des personnes privées, relevant de certaines catégories d'opérations, dès lors qu'ils présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

Sa dotation proposée pour 2003 est de 609.046 euros. Elle doit servir à financer, notamment, 7 nouveaux emplois budgétaires.

La commission ne se prononce pas sur le fond des projets qui lui sont soumis, mais assure la participation du public, qui peut prendre la forme d'un débat public portant sur l'opportunité, les objectifs et les caractéristiques principales du projet.

La commission est composée de 21 membres¹ nommés pour cinq ans ou pour la durée de leur mandat, le président et les deux vice-présidents étant

¹ Outre son président et deux vice-présidents, elle comprend :

- un député et un sénateur nommés respectivement par le Président de l'Assemblée nationale et par le Président du Sénat ;
- six élus locaux nommés par décret sur proposition des associations représentatives des élus concernés ;
- un membre du Conseil d'Etat, élu par l'assemblée générale du Conseil d'Etat ;
- un membre de la Cour de cassation, élu par l'assemblée générale de la Cour de cassation ;
- un membre de la Cour des comptes, élu par l'assemblée générale de la Cour des comptes ;
- un membre du corps des membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, nommé par décret sur proposition du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;

nommés par décret. Le mandat des membres est renouvelable une fois. Le président et les vice-présidents exercent leurs fonctions à plein temps et sont rémunérés, alors que les fonctions des autres membres donnent lieu à indemnité.

La Commission établit chaque année un rapport public rendant compte de son activité.

La procédure d'organisation d'un débat public est la suivante :

- la commission est saisie de tous les projets d'aménagement ou d'équipement répondant à certains fixés par décret en Conseil d'Etat¹ ;

- le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet adresse à la commission un dossier présentant les objectifs et les principales caractéristiques du projet, ainsi que les enjeux socio-économiques, le coût estimatif et l'identification des impacts significatifs du projet sur l'environnement ou l'aménagement du territoire ;

- si la commission estime qu'un débat public est nécessaire, elle peut soit l'organiser elle-même et, dans ce cas, elle en confie l'animation à une commission particulière qu'elle constitue, soit en confier l'organisation au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable du projet. Dans ce cas, elle définit les modalités d'organisation du débat et veille à son bon déroulement ;

- les dépenses relatives à l'organisation matérielle d'un débat public sont à la charge du maître d'ouvrage ou de la personne publique responsable du projet, mais le coût des expertises complémentaires est à la charge de la Commission.

- deux représentants d'associations de protection de l'environnement agréées exerçant leur activité sur l'ensemble du territoire national, nommés par arrêté du Premier ministre sur proposition du ministre chargé de l'environnement ;

- deux représentants des consommateurs et des usagers, respectivement nommés par arrêté du Premier ministre sur proposition du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé des transports ;

- deux personnalités qualifiées, dont l'une ayant exercé des fonctions de commissaire enquêteur, respectivement nommées par arrêté du Premier ministre sur proposition du ministre chargé de l'industrie et du ministre chargé de l'équipement.

¹ *En outre, le ministre chargé de l'environnement, conjointement avec le ministre intéressé, peut saisir la Commission nationale du débat public en vue de l'organisation d'un débat public portant sur des options générales en matière d'environnement ou d'aménagement.*

DEUXIÈME PARTIE :

PRINCIPALES OBSERVATIONS

I. UNE SOUS-EXÉCUTION CHRONIQUE DES CRÉDITS

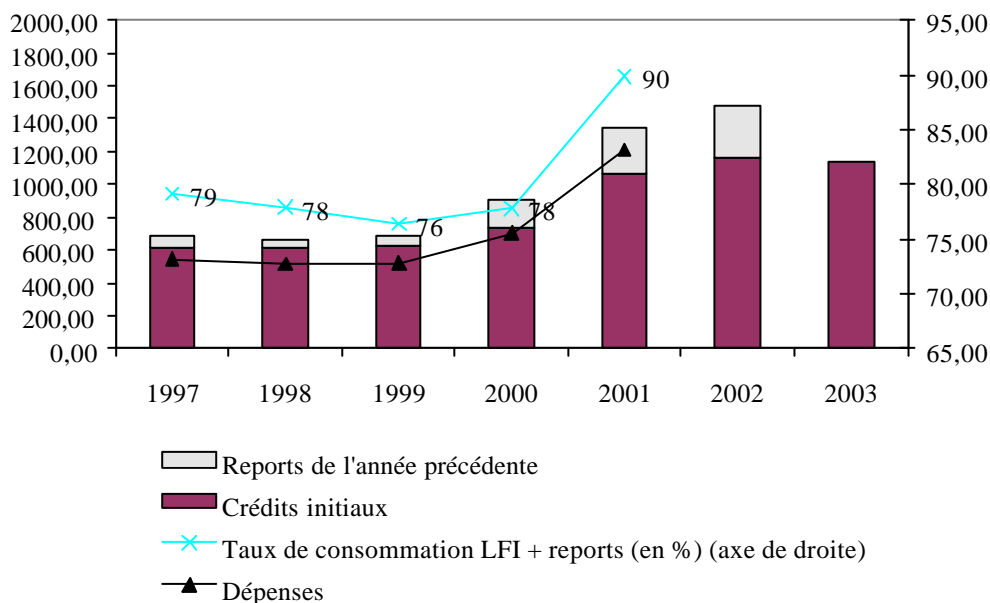
A. UNE IMPORTANTE SOUS-CONSUMMATION DES CRÉDITS CHAQUE ANNÉE

1. Une sous-consommation des crédits de l'ordre de 20 %

Le budget des services généraux du Premier ministre se caractérise par une forte sous-exécution de ses crédits. Le taux de consommation des crédits ouverts en début d'année (LFI+reports de l'année précédente) est en effet habituellement inférieur à 80 %. Cependant, le taux de consommation a atteint 90 % en 2001.

Crédits initiaux, reports et dépenses réelles de 1997 à 2003

(en millions d'euros)



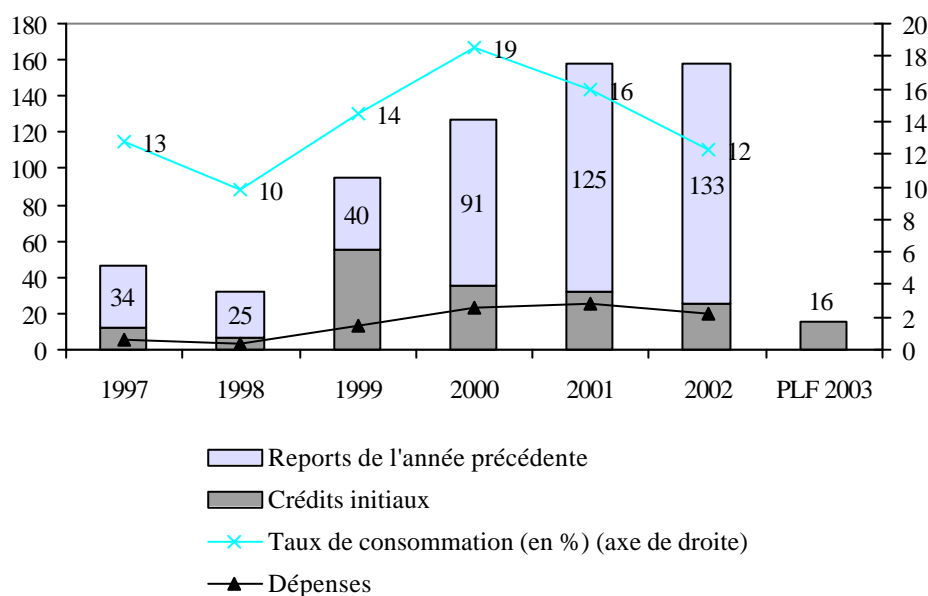
Source : secrétariat général du gouvernement

2. Une consommation des crédits d'investissement comprise entre 10 % et 20 %

Les crédits les plus sous-consommés sont ceux du titre V (investissements). Le taux de consommation des crédits disponibles a été en effet compris depuis 1997 entre 10 % et 19 %, ce qui a eu pour conséquence l'accroissement des reports de l'année précédente, qui depuis l'an 2000 sont de l'ordre de 100 millions d'euros par an et représentent plus des trois quarts des crédits, comme l'indique le graphique ci-après.

La sous-consommation des crédits du titre V (investissements)

(en millions d'euros)



Source : secrétariat général du gouvernement

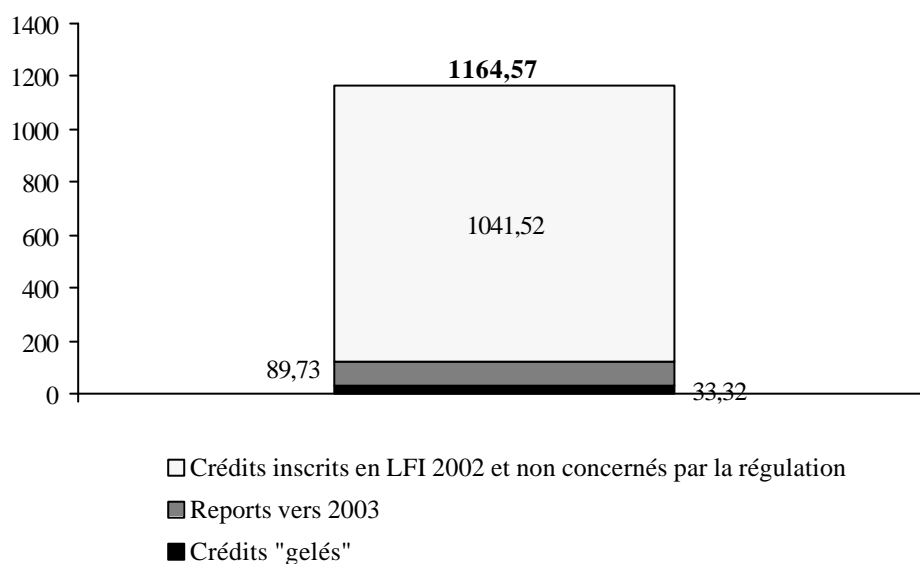
Cette pratique nuit évidemment à la sincérité des crédits inscrits en loi de finances initiale.

B. DES CRÉDITS PEU CONCERNÉS PAR LA RÉGULATION BUDGÉTAIRE INTERVENUE EN 2002

La régulation budgétaire décidée en août 2002 n'a concerné qu'une faible part (10,6 %) des crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2002, comme l'indique le graphique ci-après.

La régulation budgétaire en 2002

(en millions d'euros)

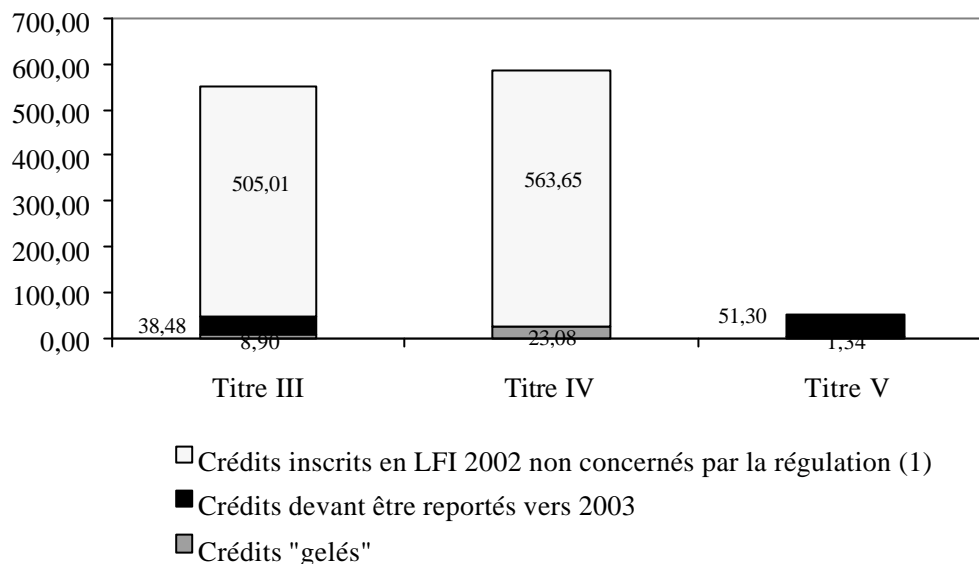


Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Cela s'explique par le fait que le budget des services généraux du Premier ministre est presque exclusivement un budget de fonctionnement. Les crédits les plus touchés par la régulation ont d'ailleurs été ceux destinés aux dépenses d'investissement (titre V), comme le montre le graphique ci-après.

La régulation budgétaire en 2002 : présentation par titre

(en millions d'euros)



(1) Les crédits du titre V concernés par la régulation (52,64 millions d'euros) sont supérieurs à ceux inscrits en LFI (25,46 millions d'euros), du fait d'importants reports de l'année précédente (132,87 millions d'euros).

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

En effet, sur les 123,10 millions d'euros concernés par la régulation, 52,64 étaient des crédits d'investissement (ce qui est supérieur aux 25,46 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale)¹. Ces crédits doivent presque tous être reportés vers 2003 (à hauteur de 51,30 millions d'euros).

En valeur et, plus encore, en proportion, les crédits des titres III et IV ont été nettement moins touchés. Il convient cependant de souligner :

- pour le titre IV (interventions publiques), un « gel » de 23,08 millions d'euros, dont 22 relatifs au remboursement des exonérations de redevance audiovisuelle ;

- pour le titre III (moyens des services), sur les 47,38 millions d'euros concernés par la régulation, 38,48 doivent être reportés vers 2003, ce qui consiste essentiellement en des dépenses de fonctionnement du CSA (23,66 millions d'euros) et en des moyens de fonctionnement des services (11,40 millions d'euros).

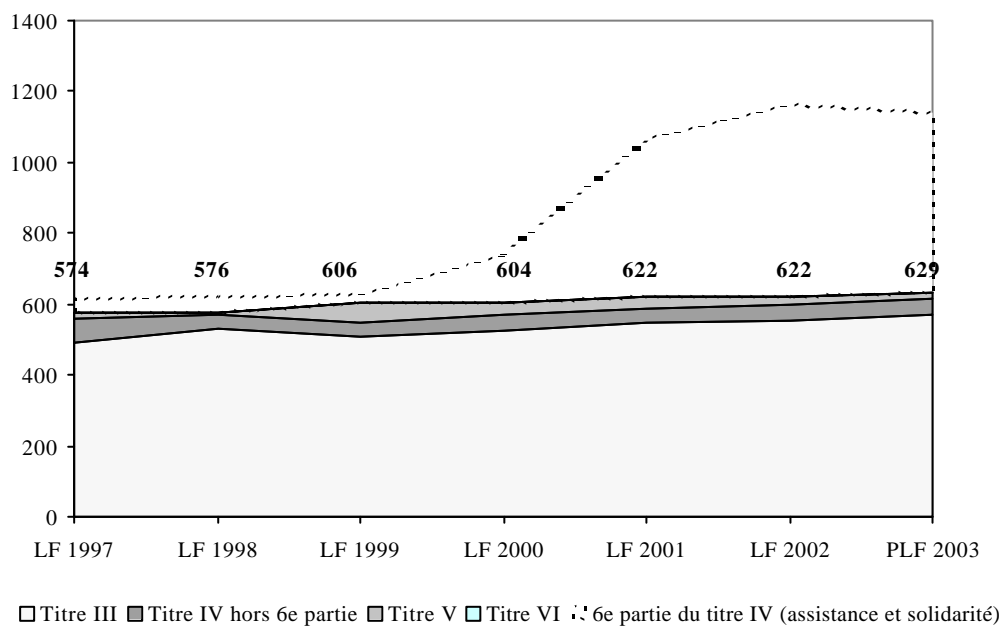
¹ Du fait d'importants reports de l'année précédente (132,87 millions d'euros).

II. LE RATTACHEMENT DES DÉPENSES D'ASSISTANCE ET DE SOLIDARITÉ AU BUDGET DES SERVICES GÉNÉRAUX DU PREMIER MINISTRE EST-IL JUSTIFIÉ ?

Comme on a eu l'occasion de le souligner, si l'on exclut les dépenses d'assistance et de solidarité (sixième partie du titre IV), le budget des services généraux du Premier ministre est réduit de moitié, et presque exclusivement constitué de crédits du titre III (moyens des services), en faible augmentation sur la période 1997-2003 (1,6 % par an), comme l'indique le graphique ci-après.

Le budget hors dépenses d'assistance et de solidarité

(en millions d'euros)



Source : « bleus » budgétaires

Ces crédits regroupent deux types de dépenses :

- la contribution forfaitaire de l'Etat au financement des exonérations de télévision, à l'origine de la forte augmentation observée en 2001 (449 millions d'euros demandés pour 2003) ;

- les actions en faveur des victimes des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation, créées en 2001 (64 millions d'euros demandés pour 2003).

On peut s'interroger sur la pertinence du rattachement de ces crédits au budget des services généraux du Premier ministre.

Tout d'abord, on voit mal pourquoi le remboursement des exonérations de télévision est rattaché à ce budget plutôt qu'à celui de la solidarité.

Ensuite, on peut se poser une question analogue en ce qui concerne les actions en faveur des victimes des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation. Il pourrait sembler souhaitable, dans un souci de lisibilité, d'intégrer ces crédits à un budget comme celui de la solidarité (comme tel est le cas, depuis 1998, des crédits des prestations sociales et actions culturelles en faveur des rapatriés) ou celui des anciens combattants (les crédits concernés étant gérés par l'Office national des anciens combattants, qui procède aux paiements).

III. LES ORGANISMES RATTACHÉS AU PREMIER MINISTRE VOIENT LEUR NOMBRE STABILISÉ ET DEVRONT PUBLIER DES INFORMATIONS RELATIVES À LEUR FONCTIONNEMENT DANS LE PROCHAIN « JAUNE »

A. UNE RÉCENTE AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DES INFORMATIONS CONTENUES DANS LE « JAUNE »

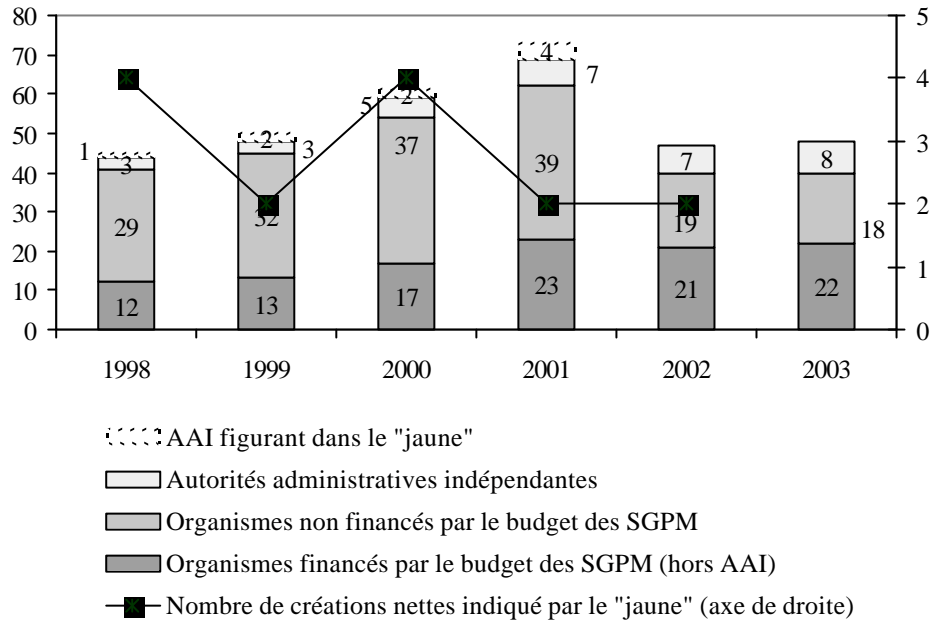
Les informations disponibles quant au nombre exact d'organismes placés auprès du Premier ministre, et notamment de deux financés par le budget des services généraux du Premier ministre, ont longtemps été excessivement floues.

1. Des erreurs et imprécisions jusqu'en l'an 2000

La lecture des « jaunes »¹ (complétés par les « bleus » pour les autorités administratives indépendantes) peut donner l'impression que ce chiffre connaît des variations importantes d'une année sur l'autre, comme l'indique le graphique ci-après.

¹ « Jaune » intitulé « Liste des commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du Premier ministre ou des ministres ».

Le nombre d'autorités administratives indépendantes et d'organismes rattachés au Premier ministre, selon le gouvernement



Sources : « jaunes » et « bleus » budgétaires

Cependant, comme cela apparaît à la lecture du graphique, ces variations étaient relativement indépendantes du nombre de créations nettes d'organismes indiqué dans le « jaune ».

Cela s'explique par le fait que la liste figurant dans le « jaune » a longtemps contenu des erreurs ou imprécisions. Ainsi, certains organismes ont continué de figurer dans le « jaune », alors qu'ils avaient été supprimés : tel était par exemple le cas de la « Commission de contrôle de l'organisation et du déroulement de la consultation des populations de Nouvelle-Calédonie prévue par l'article 76 de la Constitution », qui a officiellement disparu en 1999, et figurait encore dans les « jaunes » des lois de finances pour 2000 et 2001. De même, certaines autorités administratives indépendantes ont figuré dans le « jaune » de 1998 à 2001, alors que, par définition, elles ne peuvent être considérées comme placées auprès du gouvernement.

2. Le « toilettage » effectué en 2001

Un « toilettage » a cependant été effectué l'année dernière, conformément à ce que demandait votre précédent rapporteur spécial, notre collègue Roland du Luart.

Ainsi, alors que le «jaune » pour l'année 2001 énumérait plus de soixante organismes rattachés au Premier ministre (autorités administratives indépendantes non comprises), la liste figurant dans ceux relatifs aux années 2002 et 2003 n'en comprend que 40. Pourtant, selon les informations transmises par les services du Premier ministre à votre Rapporteur, seulement deux organismes auraient été supprimés en 2001.

Désormais, plusieurs catégories d'organismes ne sont plus mentionnées dans le « jaune » :

- les comités interministériels, considérés comme des instances de décision composées de membres du gouvernement ;
- les autorités administratives indépendantes, qui par définition ne sont pas placées auprès du gouvernement ;
- les services placés sous l'autorité du Premier ministre ou d'un ministre, constitutifs des administrations centrales de l'Etat.

Le nombre d'organismes placés auprès du Premier ministre en 2003 serait donc de 40, dont 22 financés par le budget des services généraux du Premier ministre.

Le chiffre global est donc analogue à celui de l'année dernière, la différence étant qu'un organisme supplémentaire est désormais financé par ce budget (le Comité d'orientation de l'observatoire national sur les effets du réchauffement climatique en France métropolitaine et dans les DOM-TOM¹). En outre, le comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la Ve République a été remplacé par la commission des archives constitutionnelles de la Ve République.

Il faut ajouter à ce chiffre huit autorités administratives indépendantes, soit une de plus que l'année dernière, avec la création de la commission nationale du débat public (présentée ci-avant).

¹ Prévus par la loi n° 2001-153 du 19 février 2001.

B. LES ÉLÉMENTS D'ÉVALUATION PRÉVUS PAR LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2002

La loi n° 2002-1050 du 6 août 2002 de finances rectificative pour 2002 a modifié le contenu des informations devant figurer dans le « jaune » :

- celui-ci doit désormais indiquer les commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès de la Banque de France ;

- ce qui nous intéresse ici, le « jaune » doit désormais évaluer le **coût de fonctionnement** de ces organismes et indiquer le **nombre de leurs membres** comme le **nombre de leurs réunions** tenues lors des trois années précédentes.

Cet article résulte d'un amendement présenté par le président Pierre Méhaignerie, le gouvernement s'en étant remis à la sagesse de l'Assemblée nationale.

Afin de donner aux services concernés le temps de réunir les informations nécessaires, la loi précise que ces dispositions entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2003. Ainsi, le « jaune » relatif à l'année 2004 devra contenir les informations demandées. Cependant, le présent «jaune » indique d'ores et déjà le nombre de membres des différents organismes, dans le cas de ceux financés par le budget des services généraux du Premier ministre.

Cela fait plusieurs années que votre rapporteur spécial, ainsi que son prédécesseur, notre collègue Roland du Luart, critique le manque de transparence de la nébuleuse des organismes rattachés au Premier ministre. Il se réjouit donc de l'importance ici accordée à ce problème récurrent, et ne manquera pas de vous indiquer l'année prochaine la manière dont cette disposition aura été appliquée.

IV. LA MISE EN OEUVRE DE LA RÉFORME DES FONDS SPÉCIAUX

Les fonds spéciaux, souvent appelés « fonds secrets », correspondent au chapitre 37-91 du budget des services généraux du Premier ministre. Leur régime a été profondément modifié par la loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 de finances pour 2002.

A. L'ANCIEN RÉGIME DES FONDS SPÉCIAUX

Jusqu'à cette réforme, le régime des fonds spéciaux différait du régime actuel sur deux points essentiels.

1. Les fonds spéciaux concernaient en partie des dépenses non liées à la sécurité

Tout d'abord, les fonds spéciaux concernaient en partie des dépenses non liées à la sécurité.

En effet, ce chapitre comprenait deux articles :

- l'article 10, relatif aux fonds spéciaux du gouvernement, n'ayant pas trait à la sécurité (7,3 millions d'euros en 2001) ;

- l'article 20, relatif aux fonds spéciaux à destination particulière (52,7 millions d'euros en 2001), correspondant essentiellement (à hauteur de 30,9 millions d'euros en 2001) aux fonds destinés à la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE).

Les fonds spéciaux s'élevaient à 60 millions d'euros, dont plus de la moitié destinés à la DGSE.

La répartition détaillée des dépenses correspondantes est indiquée par le tableau ci-après (relatif à l'année 2001).

**La répartition des fonds spéciaux en 2001 (chapitre 37-91)
(hors abondements en cours d'année)**

(en millions d'euros)

Dépense	Montant
Gouvernement	18,9
Fonctionnement de l'Hôtel de Matignon, manifestations et frais de représentation	5,5
Actions humanitaires ou en faveur des droits de l'homme	1,8
Rémunérations complémentaires des membres du cabinet et de l'ensemble des personnels des services du premier ministre travaillant en relation avec le cabinet (soit plus de 600 personnes) et dépenses liées à la sécurité du premier ministre	3,7
Ensemble des ministères pour les rémunérations complémentaires et pour les frais de fonctionnement exceptionnels (soit en moyenne 131 000 francs mensuels pour chacun des 33 ministères et secrétaires d'Etat)	7,9
DGSE	35,7 (1)
Dépenses diverses	4,0
Elysée	3,7
Ministère des Affaires Etrangères	0,3
Total	58,6
LFI 2001	60,0
Solde	1,4

(1) Selon la note remise par M. François Logerot au Premier ministre à la fin de l'année 2001, un supplément à la dotation affectée à la DGSE (5,7 millions d'euros) a été prélevé sur les deux autres lignes budgétaires.

Source : communiqué du Premier ministre (18 juillet 2001)

2. Les fonds spéciaux relatifs à la sécurité étaient les seuls à faire l'objet d'une procédure de vérification

Jusqu'à la réforme de l'année dernière, le régime juridique des fonds spéciaux obéissait à une pratique ancienne formalisée au début de la IV^{ème} République et qui n'avait pas été modifiée depuis. Les textes applicables

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

Le décret du 19 novembre 1947 a instauré un dispositif particulier pour les fonds spéciaux relevant de la sécurité extérieure. En effet, il prévoyait l'instauration d'une commission spéciale de vérification qui, présidée par un président de chambre à la Cour des comptes, vérifiait l'utilisation des fonds, remettait au Premier ministre un rapport sur les conditions d'emploi des crédits, et établissait un procès-verbal permettant de constater que les dépenses étaient couvertes par des pièces justificatives pour un montant égal.

En revanche, aucun dispositif équivalent n'existait dans le cas des crédits ne relevant pas de la défense extérieure. Le Premier ministre, théoriquement chargé de contrôler l'utilisation des fonds, « donnait quitus » annuellement et à la fin de son mandat aux ministres concernés, les pièces justificatives étant alors détruites. Il semblerait que le formalisme ait été limité au minimum, en vertu de la « tradition républicaine ». En particulier, selon la note remise au Premier ministre par M. François Logerot, premier président de la Cour des comptes, à la fin de l'année dernière, « *les décrets donnant quitus aux membres du Gouvernement (...) « au départ de chacun des ministres », (...) qui devaient mentionner explicitement les provisions reçues, les sommes dépensées et les reliquats disponibles, n'ont jamais été établis depuis l'origine* ». Par ailleurs, la juridiction financière n'intervenait pas. Les tentatives de contrôle de la part du Parlement, entrant pourtant dans le cadre général de ses pouvoirs de contrôle dès lors qu'elles ne concernaient pas la défense nationale¹, se sont en outre heurtées au refus du gouvernement².

Comme le souligne M. Logerot, « *on notera le paradoxe d'une situation où les fonds publics consacrés à des opérations légitimement couvertes par le secret défense sont l'objet d'un contrôle externe, alors que ceux qui sont, pour une grande partie au moins, dévolus au fonctionnement courant de l'appareil gouvernemental, échappent à toute vérification a posteriori* ».

¹ En application du 6ème alinéa de l'article 164-IV de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959, les rapporteurs spéciaux et, depuis la première loi de finances rectificative pour 2000, les présidents et rapporteurs généraux des commissions des finances peuvent exercer un contrôle sur pièces et sur place (portant, dans le cas des rapporteurs spéciaux, sur les seules réponses relevant du département ministériel qu'ils ont la charge de rapporter). Ces pouvoirs s'entendent « réserve faite (...) des sujets de caractère secret concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat ».

² Dans sa note au Premier ministre, M. François Logerot indique que « des réponses particulièrement concises étaient données chaque année aux questions posées par les rapporteurs spéciaux des commissions des finances, même dans le cas où des précisions étaient demandées sur la répartition entre dépenses de fonctionnement courant et dépenses intéressant la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat ».

B. LA RÉFORME RÉALISÉE EN 2002

La loi de finances initiale pour 2002 a réformé le dispositif antérieur sur ces deux points essentiels.

1. La réduction du périmètre des fonds spéciaux

Tout d'abord, les fonds spéciaux concernent désormais les seules actions liées à la sécurité.

a) La loi de finances initiale pour 2002

Par un amendement du gouvernement au projet de loi de finances initiale pour 2002, la dotation du chapitre 37-91 « fonds spéciaux » a été réduite de 22,56 millions d'euros, montant présenté comme correspondant aux crédits qui ne sont pas liés à des actions de sécurité. **Les crédits des fonds spéciaux s'élèvent donc désormais à 37,47 millions d'euros.**

Parallèlement, la nomenclature du chapitre 37-91 a été modifiée. Elle est désormais composée des deux articles « Direction générale de la sécurité extérieure » et « Autres actions liées à la sécurité », pour un montant (en 2002 comme en 2003) de respectivement 33,17 millions d'euros et 4,31 millions d'euros.

Trois chapitres des services généraux du Premier ministre ont été abondés, pour un montant total de 12,99 millions d'euros :

- chapitre 31-02 « indemnités et allocations diverses », article 10 « Premier ministre, ministres et secrétaire d'Etat » : 5,77 millions d'euros ;

- chapitre 34-98 « moyens de fonctionnement des services », article 10 « Premier ministre, ministres et secrétaire d'Etat » : 5,69 millions d'euros ;

- chapitre 37-06 « actions en faveur des droits de l'homme et du développement de la citoyenneté », article 10 « action humanitaire » : 1,52 millions d'euros.

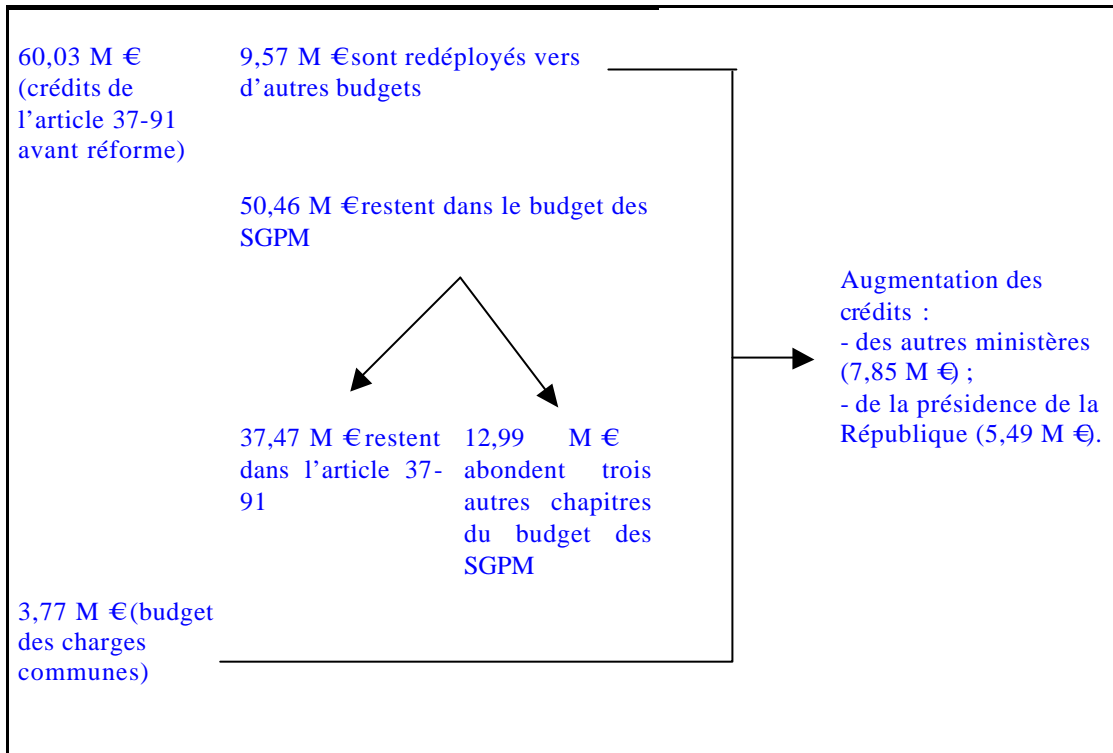
La réforme des fonds spéciaux a donc entraîné une diminution nette des crédits du budget des services généraux du Premier ministre de 9,57 millions d'euros.

Ces 9,57 millions d'euros, ainsi que 3,77 millions d'euros provenant du budget des charges communes, ont été redéployés vers :

- les autres départements ministériels (à hauteur de 7,85 millions d'euros) ;

- la présidence de la République (à hauteur de 5,49 millions d'euros).

Schéma des modifications de crédits relatives aux fonds secrets effectuées par la loi de finances initiale pour 2002



b) Les traitements et indemnités des ministres : la réforme réalisée par la loi de finances rectificative pour 2002

A la suite d'un amendement à la loi n° 2002-1050 du 6 août 2002 de finances rectificative pour 2002 ayant fait l'objet d'un accord en commission mixte paritaire, les traitements et indemnités des membres du gouvernement ont été revalorisés pour tenir compte de la suppression des fonds spéciaux.

Depuis le 8 mai 2002 (date d'entrée en vigueur rétroactive de la réforme), les traitements et indemnités des membres du gouvernement comprennent :

- un traitement brut mensuel, calculé par référence au traitement des fonctionnaires occupant les emplois de l'Etat classés dans la catégorie dite « hors échelle ». Il est au plus égal au double de la moyenne du traitement le plus bas et du traitement le plus élevé de cette catégorie ;

- une indemnité de résidence égale à 3 % de son montant ;

- une indemnité de fonction égale à 25 % de la somme du traitement brut et de l'indemnité de résidence.

Le traitement brut mensuel, l'indemnité de résidence et l'indemnité de fonction du Premier ministre sont égaux aux montants correspondants pour les ministres, majorés de 50 %.

Le traitement brut mensuel et l'indemnité de résidence sont soumis aux cotisations sociales obligatoires et imposables à l'impôt sur le revenu suivant les règles applicables aux traitements et salaires.

2. L'instauration d'une commission de vérification des fonds spéciaux

a) La commission de vérification des fonds spéciaux

Par ailleurs, l'article 154 de la loi de finances initiale pour 2002 a institué une « commission de vérification », chargée de vérifier chaque année que les crédits du chapitre 37-91 du budget des services généraux du Premier ministre sont utilisés conformément à la destination qui leur a été assignée par la loi de finances.

La commission de vérification est composée :

- de deux députés, dont le président de la commission, désignés par le président de l'Assemblée nationale pour la durée de leur mandat ;

- de deux sénateurs désignés par le président du Sénat après chaque renouvellement triennal ;

- de deux membres nommés pour cinq ans, par décret, parmi les membres de la Cour des comptes, sur proposition de son premier président.

Les membres de la commission de vérification sont astreints au respect du secret de la défense nationale protégé en application des articles 413-9 et suivants du code pénal pour les faits, actes ou renseignements dont ils ont pu avoir connaissance à raison de leur mandat¹. Les travaux de la commission sont secrets. Est puni des peines prévues à l'article 226-13 du

¹ Le régime du secret de la défense nationale prévoit (article 413-10 du code pénal) une sanction de sept ans d'emprisonnement et 700 000 francs d'amende (peine ramenée à trois ans d'emprisonnement et 300 000 francs d'amende en cas d'imprudence ou de négligence) pour le fait, par toute personne dépositaire d'un renseignement, procédé, objet, document, donnée informatisée ou fichier qui a un caractère de secret de la défense nationale, soit de le détruire, détourner, soustraire ou de le reproduire, soit de le porter à la connaissance du public ou d'une personne non qualifiée.

code pénal le fait de divulguer ou publier, dans un délai de trente ans, une information relative aux travaux de la commission¹.

Les vérifications terminées, la commission de vérification établit un rapport sur les conditions d'emploi des crédits. Le rapport est remis par le président de la commission au Président de la République, au Premier ministre et aux présidents et rapporteurs généraux des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances.

La commission de vérification dresse en outre un procès-verbal dans lequel elle constate que les dépenses sont couvertes par des pièces justificatives pour un montant égal. Le procès-verbal est remis par le président de la commission au Premier ministre et au ministre chargé du budget, qui le transmet à la Cour des comptes.

b) Les apports du Sénat

A l'initiative du Sénat, plusieurs modifications importantes ont été apportées au dispositif initialement prévu.

Tout d'abord, le Sénat a inséré une disposition précisant la durée du mandat des parlementaires membres de la commission de vérification (conformément aux dispositions indiquées ci-avant), ainsi que les conditions de leur éventuelle cessation de fonction en cours de mandat².

En outre, le Conseil constitutionnel, conformément à ce qu'estimaient les sénateurs requérants, a décidé que la disposition selon laquelle la commission de vérification reçoit communication de l'état des dépenses se rattachant à des opérations en cours n'était pas conforme au principe constitutionnel de séparation des pouvoirs, et censuré cette disposition. Les sénateurs avaient en particulier souligné qu'elle mettait en péril la sécurité des opérations des services secrets.

Plusieurs modifications adoptées par le Sénat, visant pour la plupart à mieux protéger le secret, ont cependant été rejetées par l'Assemblée nationale :

- obligation que les personnes nommées à la commission de vérification soient habilitées à accéder aux informations classées Très Secret-

¹ L'article 226-13 du code pénal prévoit que la révélation d'une information à caractère secret par une personne qui en est dépositaire soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire, est punie d'un an d'emprisonnement et de 100 000 francs d'amende.

² Sauf démission, il ne peut être mis fin aux fonctions de membre de la commission qu'en cas d'empêchement constaté par celle-ci. Les membres de la commission désignés en remplacement de ceux dont le mandat a pris fin avant son terme normal sont nommés pour la durée restant à courir dudit mandat.

Défense (habilitation accordée par le Premier ministre) et prêtent serment de respecter les obligations de secret prévues par le texte ;

- suppression du rapport écrit prévu sur les conditions d'emploi des crédits (le président de la commission de vérification devant se tenir à la disposition du Président de la République, du Premier ministre et des présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat pour leur présenter, le cas échéant, ses observations) ;

- modification de la composition de la commission de vérification, celle-ci devant comporter cinq membres au lieu de six, la Cour des comptes y étant représentée par son premier président, président de la commission (le texte du gouvernement prévoyant une présidence de la commission par l'un des deux députés) ;

- précision que la commission de vérification était assistée d'un secrétariat¹, dont les membres devaient avoir fait l'objet d'une habilitation leur permettant d'accéder à des informations classées Très Secret-Défense.

c) La mise en place de la commission de vérification

La commission de vérification est actuellement en cours de constitution.

Dans le cas de notre assemblée, le président du Sénat a désigné, le 16 septembre 2002, M. Serge Vinçon, ainsi que votre rapporteur spécial, en qualité de membres de cette commission.

Selon les informations transmises à votre rapporteur spécial, les autres membres de la commission doivent être prochainement nommés.

La commission de vérification doit avoir terminé ses travaux avant le 31 mars de l'année qui suit celle de l'exercice soumis à son contrôle. Ainsi qu'il a été indiqué à votre rapporteur spécial, cette réforme sera pour la première fois appliquée au sujet des crédits relatifs à l'année 2002. La commission doit donc avoir achevé ses premiers travaux au 31 mars de l'année 2003.

¹ Ce dernier point était particulièrement important, dans la mesure où le texte du gouvernement ne reconnaissait pas la possibilité, pour les membres de la commission, de recourir à des collaborateurs.

C. LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2003

1. Des besoins habituellement sous-évalués

Les crédits demandés au titre des fonds spéciaux (chapitre 37-91) sont en général fortement sous-évalués.

Le chapitre 37-91 « fonds spéciaux » est un chapitre limitatif, qui peut être abondé par décret pour dépenses accidentelles et, en cas d'urgence, par décret d'avance, conformément à l'article 11 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959.

Ainsi, traditionnellement, en cours d'année, les fonds secrets sont abondés par des décrets non publiés au Journal officiel et qui portent sur des sommes non négligeables : entre 15 et 30 % du montant initial. Ces abondements servent notamment à financer des opérations particulières de la DGSE¹. Selon la note remise par M. François Logerot au Premier ministre, la DGSE bénéficie prioritairement des crédits supplémentaires ouverts en cours d'année. Ainsi, dans la période récente, la totalité de ces compléments lui aurait été affectée en 1994, 1995, 1999 et 2000. Elle en aurait reçu 80 % à 90 % de 1996 à 1998, années où des compléments auraient été affectés aussi aux deux autres lignes.

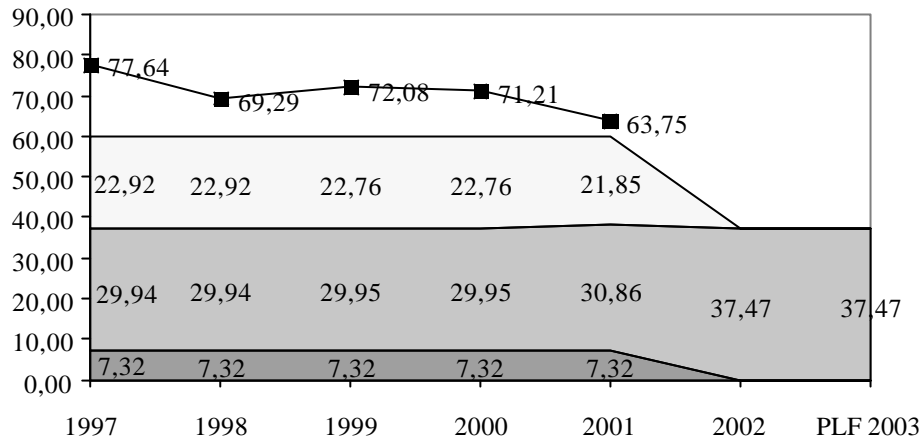
Selon M. Logerot, les crédits initiaux, qui étaient de 64 à 70 millions d'euros dans les années 1991 à 1995, sont revenus à 60 millions d'euros depuis 1997. A ces crédits se sont ajoutés des crédits supplémentaires, qui ont varié de 18,3 millions d'euros en 1992 à 9,1 millions d'euros en 1998, le point moyen se situant à 12,2 millions d'euros environ. Ainsi, les crédits ouverts totaux ont atteint un maximum en 1992 (86,7 millions d'euros) et un minimum en 1998 (69,3 millions d'euros), ce qui correspond à une diminution de 20 % en valeur.

Le graphique ci-après permet de mettre en évidence la sous-évaluation des crédits des fonds spéciaux de 1997 à 2001.

¹ Jusqu'en 1986, il revenait au chef de l'état-major particulier du Président de signer le décret permettant d'abonder, en cours d'année, les fonds spéciaux destinés à ces opérations. Depuis l'affaire du Rainbow Warrior, le Premier ministre est seul responsable de la gestion de ces fonds.

Comparaison des fonds secrets votés et dépensés depuis 1997

(en millions d'euros)



- Crédits inscrits en LFI : dépenses diverses (article 20 § 20)
- ▒ Crédits inscrits en LFI : sécurité (1)
- Crédits inscrits en LFI : fonds spéciaux à destination du gouvernement (article 10)
- Exécution (totalité du chapitre 37-91, avant modification de périmètre)

(1) DGSE (article 20 § 10), puis totalité du chapitre 37-91 (à partir de 2002)

Source : « verts » et « bleus » budgétaires

La situation est d'autant plus paradoxale que, dans le même temps, le gouvernement n'utilise pas la totalité des crédits dont il dispose. Ainsi, pour la première fois, le Premier ministre a indiqué le 18 juillet 2001 dans un communiqué que le solde des comptes des fonds spéciaux attribués depuis 1997 au gouvernement était alors d'environ 15,5 millions d'euros. Il a également annoncé que le solde qui serait constaté à la fin de la législature serait reversé au budget de l'Etat, comme l'impose l'article 42 de la loi du 27 avril 1946, jamais respecté jusqu'alors sur ce point. Ainsi, le 6 mai 2002, il a annoncé le reversement du solde des fonds spéciaux (soit 2,76 millions d'euros) au budget de l'État.

2. Les crédits demandés pour 2003 sont-ils suffisants ?

Les crédits du chapitre 37-91 demandés pour l'année 2003 sont de 37.473.672 euros, ce qui est identique au montant inscrit en loi de finances pour 2002.

Dans la mesure où les crédits des fonds spéciaux ont été régulièrement sous-estimés de 1997 à 2001, on peut se demander si cette somme sera suffisante.

RÉCAPITULATION DES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Les crédits des services généraux du Premier ministre ont été augmentés de 658.300 euros, dont :

- 578.300 pour le titre III ;
- 80.000 pour le titre IV.

1. Crédits reconductibles

A l'initiative de notre collègue député Georges Tron, l'Assemblée nationale a adopté un amendement tendant à réduire les crédits des services généraux du Premier ministre de 200.000 euros (titre III).

Il s'agit de limiter la hausse des crédits de l'article 10 du chapitre 37-04, relatif aux études et à la communication sur la gestion publique : celle-ci serait de seulement 30.000 euros (soit une croissance de 1,5 %), au lieu de 230.000 euros (soit une croissance de 11,5 %). En effet, selon l'auteur de l'amendement, les crédits prévus par la loi de finances initiale pour 2002 seraient suffisants.

2. Crédits non reconductibles

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements présentés par le gouvernement, majorant à titre non reconductible :

- les crédits du titre III, à hauteur de 778.300 euros ;
- les crédits du titre IV, à hauteur de 80.000 euros.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 7 novembre 2002 sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé à l'**examen des crédits des services du Premier ministre : I.-. Services généraux**, sur le rapport de **M. François Marc, rapporteur spécial**.

M. François Marc, rapporteur spécial, a rappelé que le budget des services généraux du Premier ministre regroupait des crédits aussi importants que ceux du Premier ministre, du secrétaire d'Etat aux relations avec le Parlement, du ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, du secrétaire d'Etat à la réforme de l'Etat, de huit autorités administratives indépendantes, d'une vingtaine d'organismes rattachés au Premier ministre (parmi lesquels le conseil d'analyse économique, la commission nationale consultative des droits de l'homme et la commission d'accès aux documents administratifs), et, enfin, des fonds spéciaux. Il a indiqué que les crédits proposés pour 2003, de l'ordre de 1.143.000.000 euros, étaient en légère diminution (-1,8 %) par rapport à l'année 2002.

M. François Marc s'est interrogé sur la pertinence du rattachement de certains crédits au budget des services généraux du Premier ministre. En effet, ce budget est constitué pour moitié de crédits dits d'assistance et de solidarité. Ces crédits existent depuis longtemps, mais leur montant est demeuré modique jusqu'à la loi de finances pour 2001. En 2001 a eu lieu une forte augmentation de la contribution de l'Etat au remboursement des exonérations de télévision, qui s'élève aujourd'hui à près d'un demi-milliard d'euros. **M. François Marc** s'est demandé si, dans un souci de lisibilité, ces crédits ne devraient pas être inscrits à un autre budget, par exemple celui de la solidarité. Il a précisé que, crédits d'assistance et de solidarité exceptés, le projet de loi de finances initiale pour 2003 proposait une augmentation (et non une diminution) des crédits des services généraux du Premier ministre de 1,3 %, ce qui provenait de la diminution de la contribution de l'Etat au remboursement des exonérations de télévision.

M. François Marc, rapporteur spécial, a ensuite souligné que le budget des services généraux du Premier ministre se caractérisait par une forte sous-exécution des crédits. Le taux de consommation des crédits ouverts en début d'année est en effet habituellement inférieur à 80 %. Les crédits les plus sous-consommés sont ceux du titre V (investissement), dont le taux de consommation (en prenant en compte les reports de l'année précédente) ont été compris depuis 1997 entre 10 % et 19 %. La régulation budgétaire décidée en août 2002 n'a cependant concerné qu'une faible part (10,6 %) des crédits inscrits en loi de finances pour 2002.

M. François Marc a déploré l'insuffisance des informations transmises au Parlement au sujet des nombreux organismes placés auprès du Premier ministre. Il a cependant souligné l'amélioration récente de la qualité des informations contenues dans le « jaune » relatif aux commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du Premier ministre ou des ministres. En effet, alors que jusqu'à récemment il n'était de fait pas possible de connaître, même grossièrement, le nombre d'organismes placés auprès du Premier ministre, un « toilettage » a été effectué en 2001. Ainsi, alors que le « jaune » pour l'année 2001 énumérait plus de soixante organismes rattachés au Premier ministre, la liste figurant dans ceux relatifs aux années 2002 et 2003 n'en comprend que 40, ce qui est certainement plus proche de la réalité. Cette information doit être encore améliorée à partir du prochain « jaune » qui, conformément à la loi de finances rectificative pour 2002, devra évaluer le coût de fonctionnement de ces organismes et indiquer le nombre de leurs membres comme le nombre de leurs réunions tenues lors des trois années précédentes.

En dernier lieu, **M. François Marc, rapporteur spécial**, a brièvement fait le point sur la récente réforme des fonds spéciaux. Il a déclaré que jusqu'à celle-ci, le régime des fonds spéciaux différait du régime actuel sur deux points essentiels : les fonds spéciaux concernaient en partie des dépenses non liées à la sécurité ; ceux qui étaient relatifs à la sécurité étaient les seuls à voir leur utilisation faire l'objet d'une procédure de vérification (par une commission spéciale présidée par un président de chambre à la Cour des comptes et ne comprenant, bien entendu, aucun membre du Parlement). La loi de finances initiale pour 2002 a réformé le dispositif antérieur sur ces deux points essentiels : les fonds spéciaux concernent désormais les seules actions liées à la sécurité (et sont donc passés de 60 millions d'euros à 37 millions d'euros), et a été instituée une « commission de vérification », chargée de vérifier chaque année que les crédits de l'année précédente ont été utilisés conformément à leur destination. Le président du Sénat a désigné, le 16 septembre 2002, MM. Serge Vinçon et François Marc, rapporteur spécial, en qualité de membres de cette commission. A l'initiative du Sénat, la durée du mandat des parlementaires membres de la commission de vérification, ainsi que les conditions de leur éventuelle cessation de fonction en cours de mandat, ont été précisées. Le Conseil constitutionnel, conformément à ce qu'estimaient les sénateurs requérants, a décidé que la disposition selon laquelle la commission de vérification recevait communication de l'état des dépenses se rattachant à des opérations en cours n'était pas conforme au principe constitutionnel de séparation des pouvoirs, et a censuré cette disposition. Les sénateurs avaient en particulier souligné qu'elle mettait en péril la sécurité des opérations des services secrets. Rappelant que les crédits destinés aux fonds spéciaux avaient été sous-estimés de 1997 à 2001 par les lois de finances, M. François Marc s'est demandé si les crédits proposés par le projet de loi de finances initiale pour 2003 (identiques à ceux inscrits en loi de finances pour 2002) seraient suffisants.

Compte tenu, notamment, de l'amélioration en cours de la transparence des informations relatives aux organismes financés par ce budget, **M. François Marc, rapporteur spécial**, s'est déclaré favorable à ce que la commission propose au Sénat d'adopter les crédits des services généraux du Premier ministre.

Il a en outre indiqué qu'il était en train d'effectuer un contrôle de la direction de la Documentation française, dont les conclusions feraient l'objet d'un rapport d'information au début de l'année 2003.

M. Jean Arthuis, président, a souligné le manque de lisibilité de ce budget découlant de la forte augmentation, en 2001, de la dotation destinée à financer la contribution de l'Etat au remboursement des exonérations de redevance de télévision. **M. Philippe Marini, rapporteur général**, s'est interrogé sur la capacité de la direction de la Documentation française à commercialiser ses publications de manière satisfaisante, et sur les surcoûts entraînés par la double localisation de l'école nationale d'administration (ENA).

En réponse, **M. François Marc, rapporteur spécial**, a estimé que la direction de la Documentation française s'efforçait d'améliorer la diffusion de ses publications, et a indiqué qu'il suivrait avec vigilance le débat relatif à une éventuelle réduction des crédits de l'ENA.

M. Michel Moreigne s'est interrogé sur le régime d'incompatibilités de la fonction de délégué du médiateur de la République, et **M. Philippe Adnot** s'est demandé si le régime d'indemnisation des orphelins de la déportation devait être étendu.

A l'issue de ce débat, **M. Jean Arthuis, président**, a pris acte de ce que M. François Marc, rapporteur spécial, était favorable à l'adoption des crédits des services généraux du Premier ministre, et indiqué que **la commission se prononcerait à ce sujet à l'occasion de l'examen des crédits de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, le jeudi 14 novembre 2002.**