

N° 74

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès verbal de la séance du 25 novembre 2004

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 2005, 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. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jegou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1800, 1863 à 1868 et T.A. 345

Sénat : 73 (2004-2005)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
SYNTHÈSE DES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	6
PREMIÈRE PARTIE : UN BUDGET DE PLUS DE 0,8 MILLIARD D'EUROS, EN DIMINUTION À PÉRIMÈTRE CONSTANT	8
I. DE FORTES ÉVOLUTIONS EN APPARENCE DES CRÉDITS DES SERVICES GÉNÉRAUX DU PREMIER MINISTRE	11
A. RÉTROSPECTIVE : DES VARIATIONS IMPORTANTES DES CRÉDITS DEPUIS 2001.....	11
B. ... MAIS UNE LÉGÈRE DIMINUTION DES PRINCIPAUX POSTES DE DÉPENSE À PÉRIMÈTRE CONSTANT	13
1. <i>Les crédits d'assistance et de solidarité</i>	13
2. <i>Une baisse des crédits de 1,5 % à périmètre constant</i>	16
II. UN RESSERREMENT DES DÉPENSES EN 2005	17
A. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS PAR TITRE : LA MAÎTRISE DES DÉPENSES	17
1. <i>Les interventions publiques : une diminution de moitié due au transfert des remboursements des exonérations de redevance audiovisuelle</i>	17
2. <i>La diminution des crédits d'action sociale inscrits au titre III</i>	18
a) <i>La baisse des crédits du titre III reflète des mesures d'économie</i>	18
b) <i>L'augmentation des emplois budgétaires</i>	19
3. <i>Le recul des crédits d'investissement</i>	20
B. LES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES : DES DOTATIONS EN LÉGÈRE BAISSÉ.....	22
1. <i>L'évolution générale des crédits</i>	22
2. <i>La légère diminution des crédits du Médiateur de la République</i>	24
a) <i>La quasi-stabilité des dépenses, traduction de l'atteinte d'un palier dans le développement de l'institution</i>	24
b) <i>La mise en œuvre de la réforme budgétaire : la question des personnels et de la définition des objectifs et des indicateurs de performance</i>	25
C. LES SUITES DONNÉES AUX CONTRÔLES BUDGÉTAIRES CONDUITS PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	26
1. <i>La Documentation française : la poursuite de la mise en œuvre du plan de consolidation</i>	27
2. <i>Le Conseil supérieur de l'audiovisuel</i>	28
DEUXIÈME PARTIE : LES ENJEUX DE L'ÉVOLUTION DU BUDGET DES SERVICES GÉNÉRAUX DU PREMIER MINISTRE DANS LE CADRE DE LA RÉFORME BUDGÉTAIRE	30
I. L'ACCÉLÉRATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES	30
A. LA DÉFINITION DE LA NOUVELLE NOMENCLATURE BUDGÉTAIRE : UN EXERCICE RENDU DIFFICILE PAR L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DES MISSIONS ET DES SERVICES	30

1. Un regroupement au sein d'une même mission des crédits participant de la direction de l'action gouvernementale	30
2. La gestion des programmes : la désignation des responsables de programme et la réflexion sur les budgets opérationnels de programme	33
B. LA DÉFINITION EN COURS DES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE	34
1. Le principe : inscrire l'action de l'Etat dans une démarche de performance	34
2. Des objectifs et des indicateurs adaptés aux missions exercées par les différents services du Premier ministre.....	35
3. Un besoin de renforcement du contrôle interne de gestion	37
C. LA PRÉPARATION DU PASSAGE À LA LOLF : LES EXPÉRIMENTATIONS	38
1. La préfiguration de la future action soutien du programme « Coordination du travail gouvernemental ».....	38
2. Les autres expérimentations en cours : la justification des dépenses au premier euro et la délégation de gestion	39
II. LA GESTION BUDGÉTAIRE : DES REPORTS ÉLEVÉS.....	40
A. DES ÉCARTS IMPORTANTS ENTRE LES DOTATIONS EN LOI DE FINANCES INITIALE ET LES CRÉDITS OUVERTS	40
1. Des crédits ouverts supérieurs à ceux votés en loi de finances initiale pour 2003.....	40
2. Une gestion budgétaire en 2003 ayant affecté la totalité des autorisations de programmes ouvertes en loi de finances initiale	42
B. L'AMÉLIORATION DU TAUX DE CONSOMMATION DES CRÉDITS	42
1. Un taux de consommation des crédits désormais supérieur à 90 %.....	42
2. ... mais traduisant des disparités selon les chapitres budgétaires	43
III. LA POURSUITE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME DES FONDS SPÉCIAUX	43
A. L'ANCIEN RÉGIME DES FONDS SPÉCIAUX.....	43
1. Les fonds spéciaux concernaient en partie des dépenses non liées à la sécurité.....	43
2. Des fonds spéciaux donnant lieu à une procédure de vérification	44
B. LA RÉFORME OPÉRÉE EN 2002.....	44
1. La réduction du périmètre des fonds spéciaux.....	44
2. L'instauration d'une commission de vérification des fonds spéciaux	45
a) La commission de vérification des fonds spéciaux.....	45
b) Les apports du Sénat à la réforme.....	46
c) La mise en place de la commission de vérification	47
C. UNE LÉGÈRE AUGMENTATION DES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2005.....	47
1. Des besoins habituellement sous-évalués	47
2. Les crédits demandés pour 2005 sont vraisemblablement de nouveau insuffisants	49
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	50
EXAMEN EN COMMISSION.....	54

SYNTHÈSE DES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Une légère diminution des crédits à périmètre constant

1. Les crédits inscrits au budget des services généraux du Premier ministre dans le présent projet de loi de finances s'élèvent à 829,8 millions d'euros, soit une baisse de 28,3 % imputable au **transfert du remboursement des exonérations de redevance audiovisuelle au budget des charges communes**. Cette **clarification**, conforme aux demandes constantes de votre rapporteur spécial, doit être saluée.

2. Parmi les autres **changements de périmètre**, il convient d'observer la **création d'un chapitre d'aides à la modernisation et au transport postal de la presse** d'information politique et générale, doté de 114 millions d'euros dans le présent projet de loi de finances.

3. **A périmètre constant, les crédits sont en légère baisse** : ils s'élèvent à 706,1 millions d'euros, soit une **diminution de 1,5 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2004.

Sur quatre ans (2001-2005), les crédits proposés n'augmentent que de 1,5 %, soit une progression annuelle de 0,4 %.

4. Le resserrement des crédits concerne principalement les moyens des services (544 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005, en diminution de 40 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale).

Les fortes variations des crédits en exécution montrent au contraire une légère progression des crédits ouverts en 2003

5. Le taux de consommation des crédits s'est nettement amélioré, ayant atteint 94,2 % en 2003, contre moins de 80 % jusqu'en 2000.

6. **Le niveau élevé des reports** (143 millions d'euros de 2002 à 2003) a conduit, en **2003**, à des **ouvertures de crédits** (1,156 milliard d'euros) **supérieures aux dotations en loi de finances initiale** (1,109 milliard d'euros).

7. La majoration, grâce aux reports, des crédits votés en loi de finances initiale est cependant atténuée par des **annulations de crédits importantes** : 39 millions d'euros en 2003, 29 millions d'euros au cours des 9 premiers mois de l'année 2004.

L'accélération de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances

8. Conformément aux observations de votre rapporteur spécial, le projet de mission unique « Direction de l'action du gouvernement » réunissant l'ensemble des services du Premier ministre identifie un programme regroupant les dépenses relatives à la fonction publique et à la réforme de l'Etat, et exclut les crédits relevant des dépenses de communication.

9. **La définition des objectifs et des indicateurs de performance** du programme « Coordination du travail gouvernemental » apparaît **moins avancée que les expérimentations préparant le passage à la LOLF**.

Une sous-évaluation chronique des fonds spéciaux en loi de finances initiale

10. La très légère augmentation des dotations du **chapitre 37-91 relatif aux fonds spéciaux** (37,7 millions d'euros, soit +0,9 %) n'apparaît pas suffisante pour réduire sa **sous-dotation en loi de finances initiale**.

11. Les crédits du chapitre 37-90, créé en loi de finances initiale pour 2004 afin d'assurer le fonctionnement de la commission de vérification des fonds spéciaux, n'avaient encore fait l'objet d'aucune consommation au 31 août 2004.

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe une date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter de la date de dépôt du projet de loi de finances.

A cette date, **100 %** des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

PREMIÈRE PARTIE : UN BUDGET DE PLUS DE 0,8 MILLIARD D'EUROS, EN DIMINUTION À PÉRIMÈTRE CONSTANT

Le budget des services généraux du Premier ministre constitue l'un des cinq fascicules budgétaires des services du Premier ministre¹. Ce budget recouvre **une grande variété de dépenses**.

- Ainsi, il comprend les dotations de **quatre cabinets ministériels** (Premier ministre, ministre délégué 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 (dont la Documentation française), services, 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, la mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires.

¹ Les quatre autres fascicules concernent le Secrétariat général de la défense nationale (SGDN) (rapport spécial de notre collègue Michel Moreigne), le Conseil économique et social (rapport spécial de notre collègue Jean-Claude Frécon), le Plan (rapport spécial de notre collègue Nicole Bricq) et l'aménagement du territoire (rapport spécial de notre collègue Roger Besse).

En application de la loi n° 2002-1050 du 6 août 2002 de finances rectificative pour 2002, un « jaune » complète les informations relatives à ces différents organismes et précise leur coût de fonctionnement, ainsi que leur composition et la fréquence de leurs réunions au cours des trois années précédentes.

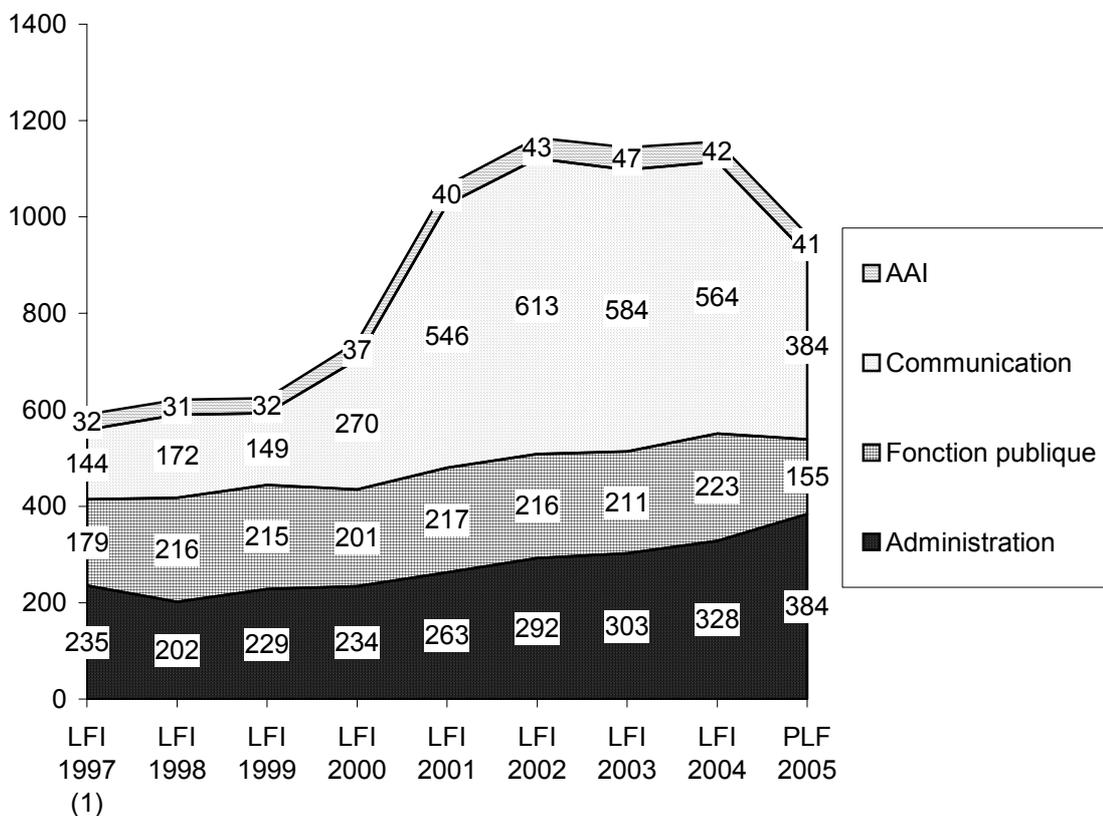
Suite à un audit remis par le secrétariat général du gouvernement en juin 2003, un important effort de rationalisation des organismes rattachés aux services généraux du Premier ministre a été conduit au premier semestre 2004, et présenté dans le rapport spécial de l'année précédente. La suppression ou le transfert de ces organismes a marqué un progrès notable en termes de rationalisation du périmètre des services généraux du Premier ministre.

- Enfin, figurent au budget des services généraux du Premier ministre les crédits alloués à **six 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, la Commission nationale de déontologie de la sécurité et le Comité consultatif national d'éthique.

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 (agrégat 22) 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.

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

² Rapport spécial « Fonction publique » de notre collègue Henri de Raincourt.

³ Rapport spécial « Anciens combattants » de notre collègue Jacques Baudot.

I. DE FORTES ÉVOLUTIONS EN APPARENCE DES CRÉDITS DES SERVICES GÉNÉRAUX DU PREMIER MINISTRE

A. RÉTROSPECTIVE : DES VARIATIONS IMPORTANTES DES CRÉDITS DEPUIS 2001...

Les crédits du budget des services généraux du Premier ministre (SGPM) s'élèvent à **829,79 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005**. Ils ont connu des **évolutions heurtées** – fortes augmentations en 2001, et en 2002, quasi-stabilité en 2003 et en 2004, recul important prévu en 2005 – comme l'indique le graphique ci-après.

La répartition par titre dans le projet de loi de finances pour 2005 s'établit comme suit :

- titre III (moyens des services) : 543,75 millions d'euros (65,5 % du total des crédits des SGPM) ;

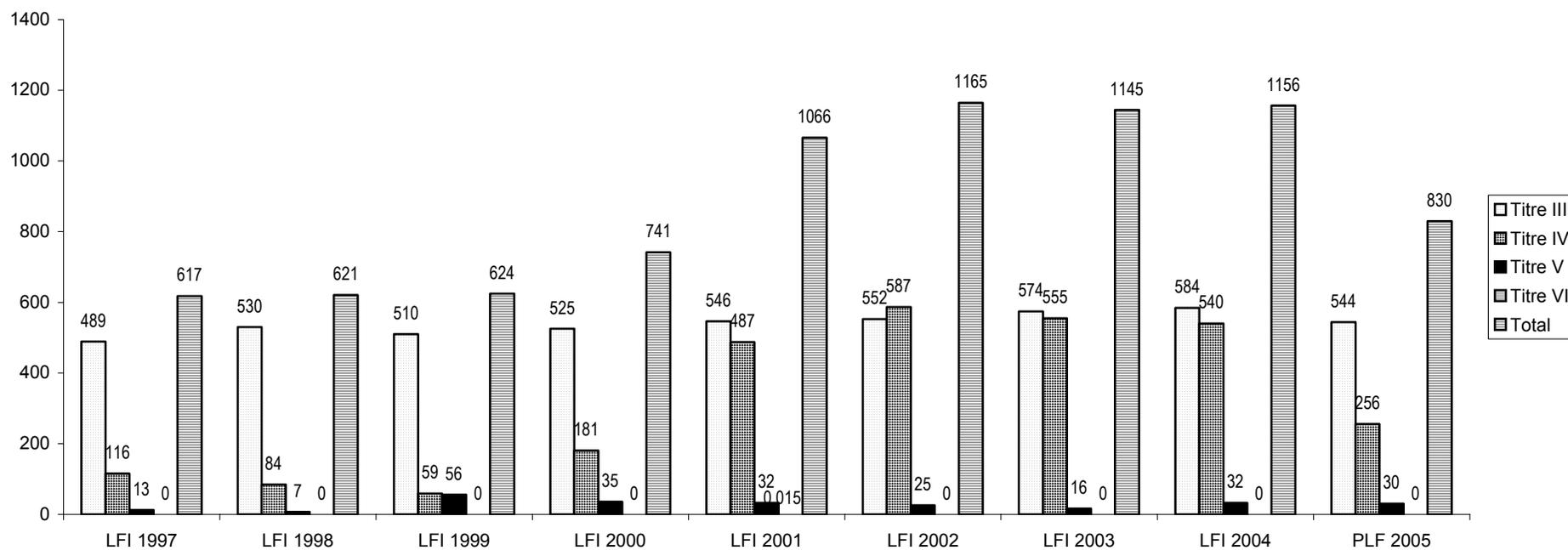
- titre IV (interventions publiques) : 255,93 millions d'euros (30,8 % du total des crédits des SGPM) ;

- titre V (investissements exécutés par l'Etat) : 30,12 millions d'euros (3,6 % du total des crédits du SGPM).

Il n'y a pas de crédits inscrits au titre VI (subventions d'investissement accordées par l'Etat) dans le projet de loi de finances pour 2005.

Les crédits des services généraux du Premier ministre

(en millions d'euros)



Source : « bleus » budgétaires

PS : les crédits du titre VI ont atteint 15.000 euros en LFI 2001.

B. ... MAIS UNE LÉGÈRE DIMINUTION DES PRINCIPAUX POSTES DE DÉPENSE À PÉRIMÈTRE CONSTANT

Ces évolutions contrastées ne doivent pas dissimuler **la stabilité globale des crédits hors dépenses d'assistance et de solidarité**, dont le périmètre est modifié dans le projet de loi de finances pour 2005.

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, inscrits au sixième chapitre 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 redevance audiovisuelle ;

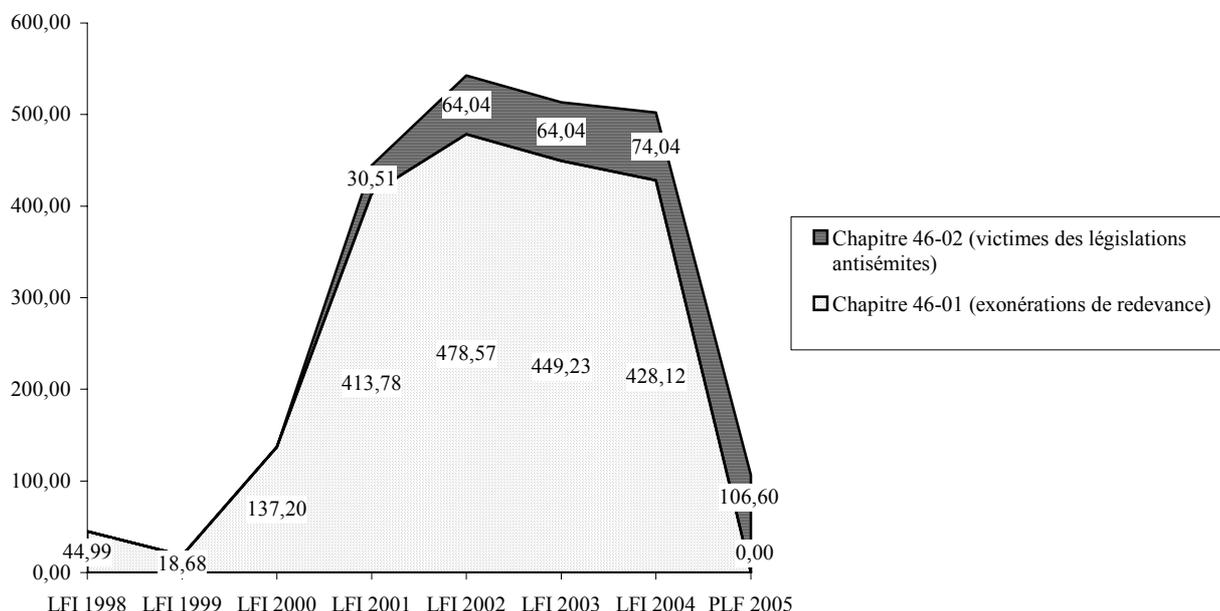
- actions en faveur des victimes des législations antisémites en vigueur pendant l'occupation, créées en 2001.

Ces crédits ont considérablement augmenté entre 2001 et 2004, du fait de l'augmentation de la contribution forfaitaire de l'Etat au financement des exonérations de redevance audiovisuelle, comme le met en évidence le graphique ci-après.

Les évolutions prévues dans le projet de loi de finances pour 2005 traduisent principalement un changement de périmètre : le **transfert au chapitre 15-01 du budget des charges communes du remboursement par l'Etat des exonérations de redevance audiovisuelle** à hauteur de 440 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005. **Cette évolution, de nature à recentrer les crédits des services généraux du Premier ministre sur les missions correspondant effectivement à la direction de l'action du gouvernement, est saluée par votre rapporteur spécial.**

Evolution des dépenses d'assistance et de solidarité inscrites au 6^{ème} chapitre du titre IV

(en millions d'euros)



Source : « bleus » budgétaires

En outre, les crédits inscrits au chapitre 46-02 (« **Actions en faveur des victimes des législations antisémites en vigueur pendant l'occupation et des victimes d'actes de barbarie pendant la deuxième guerre mondiale** ») augmentent de 74 à **106,6 millions d'euros (soit + 44,0 %)** dans le projet de loi de finances pour 2005. Cette évolution résulte d'une hausse des crédits inscrits à l'article 10 (indemnisation des orphelins de la déportation et des victimes de spoliations du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'occupation) et d'une mesure nouvelle à l'article 20 (indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la deuxième guerre mondiale). L'intitulé du chapitre 46-02 a été modifié dans le projet de loi de finances pour 2005, prenant en compte l'élargissement du champ des bénéficiaires des aides inscrites à ce chapitre en faisant référence aux « victimes d'actes de barbarie pendant la deuxième guerre mondiale » ; toutefois, la référence aux « orphelins des victimes d'actes de barbarie » et non aux « victimes » de ces actes définirait plus exactement les nouveaux bénéficiaires du dispositif.

D'une part, le décret n° 2000-657 du 13 juillet 2000 a institué **une mesure de réparation pour les orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites** (article 10 du chapitre 46-02). 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. L'augmentation des crédits inscrits à ce titre dans le projet de loi de finances pour 2005 (de 74 à **86,6 millions d'euros**, soit + 17 %) correspond à la montée en puissance de ce dispositif.

L'article 17 de la loi n° 2001-1276 du 28 décembre 2001 de finances rectificative pour 2001 a par ailleurs 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 bénéficiaires de cet article de loi se sont vus appliquer les dispositions du décret du 13 juillet 2000, sans qu'il ait été jugé nécessaire de prendre un texte réglementaire d'application.

D'autre part, le chapitre 46-02 permet également l'**indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la deuxième guerre mondiale** (article 20 du chapitre 46-02). Cette mesure nouvelle dans le projet de loi de finances pour 2005, à hauteur de **20 millions d'euros**, permet l'attribution d'une aide à tous les orphelins des victimes de la barbarie nazie, sur la base d'un rapport au Premier ministre de M. Philippe Dechartre, conformément aux dispositions du décret n° 2004-751 du 27 juillet 2004 instituant une aide financière en reconnaissance des souffrances endurées par les orphelins dont les parents ont été victimes d'actes de barbarie durant la deuxième guerre mondiale. Les montants sont identiques à ceux des réparations attribuées aux orphelins des victimes de persécutions antisémites¹.

Les crédits du chapitre 46-02 du budget des services généraux du Premier ministre sont analysés plus en détail par notre collègue Jacques Baudot, dans son rapport spécial sur le budget des anciens combattants. En première analyse, **le nouveau dispositif apparaît fortement sous-doté** : selon les informations du ministère délégué aux anciens combattants transmises à notre collègue Jacques Baudot, sur la base d'une répartition entre les versements en rente et en capital identique au choix opéré par les victimes de persécutions antisémites², les indemnités en capital atteindraient 105,4 millions d'euros et le versement de rentes viagères représenteraient une dépense annuelle de 22,8 millions d'euros – soit des montants nettement supérieurs à ceux inscrits dans le projet de loi de finances pour 2005, sauf à supposer une montée en puissance très progressive du nouveau dispositif.

¹ L'article 2 du décret du 27 juillet 2004 précité précise que « la mesure de réparation prend la forme, au choix du bénéficiaire, d'une indemnité au capital de 27.440,82 euros ou d'une rente viagère de 457,35 euros par mois ».

² Ces derniers ont opéré à 48 % d'entre eux pour le versement d'une indemnité en capital, et à 52 % pour une rente viagère.

2. Une baisse des crédits de 1,5 % à périmètre constant

Hors dépenses d'assistance et de solidarité (sixième partie du titre IV), des élargissements de son périmètre affectent le budget des services généraux du Premier ministre :

- **il est créé un chapitre 41-11 d'aides à la modernisation et au transport postal de la presse** d'information politique et générale, doté de **114 millions d'euros** dans le projet de loi de finances pour 2005¹ ;

- d'autre part, dans le cadre de la mise en œuvre du programme ADELE (administration électronique), des **crédits** de personnel (3,233 millions d'euros) et de fonctionnement (13,81 millions d'euros) ont été transférés de divers ministères **au profit de l'agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE)**, de même que des dotations visant au renforcement de la sécurité des systèmes d'information et d'aide à la mutualisation (5,177 millions d'euros)² ;

- les crédits du Comité consultatif national d'éthique (0,31 million d'euros) ont été transférés du budget du ministère de la santé à celui des services généraux du Premier ministre ;

- des transferts sont opérés du ministère de la défense : pour la location d'un immeuble de parking (0,66 million d'euros), et pour l'emploi d'un directeur de projet au titre de la mise en place de la mission d'accompagnement du transfert de l'Ecole nationale d'administration (ENA) à Strasbourg (92.000 euros).

A contrario le transfert, à compter du 1^{er} janvier 2005, du service des prestations familiales aux caisses d'allocation familiale se traduit par une réduction de 0,55 million d'euros du périmètre du budget des services généraux du Premier ministre.

A périmètre constant, les crédits du budget des services généraux du Premier ministre peuvent ainsi être évalués à 706,1 millions d'euros en 2005, en **diminution de 1,5 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2004**, alors qu'ils avaient progressé de 0,9 % en loi de finances initiale pour 2004 par rapport à 2003. Ces données pourraient toutefois être affinées en prenant en compte, parmi les transferts de charges, les mesures nouvelles qui ne constituent pas *stricto sensu* des transferts. A moyen terme, à périmètre constant, **les dotations sont toutefois quasi-stables depuis 2001 (+ 1,5 % entre 2001 et 2005, soit + 0,4 % par an)**.

¹ Voir le rapport spécial « Presse » de notre collègue Claude Belot.

² Voir le rapport spécial « Fonction publique » de notre collègue Henri de Raincourt.

II. UN RESSERREMENT DES DÉPENSES EN 2005

A. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS PAR TITRE : LA MAÎTRISE DES DÉPENSES

1. Les interventions publiques : une diminution de moitié due au transfert des remboursements des exonérations de redevance audiovisuelle

La diminution globale des crédits du titre IV (interventions publiques), de 284,4 millions d'euros, s'explique comme suit :

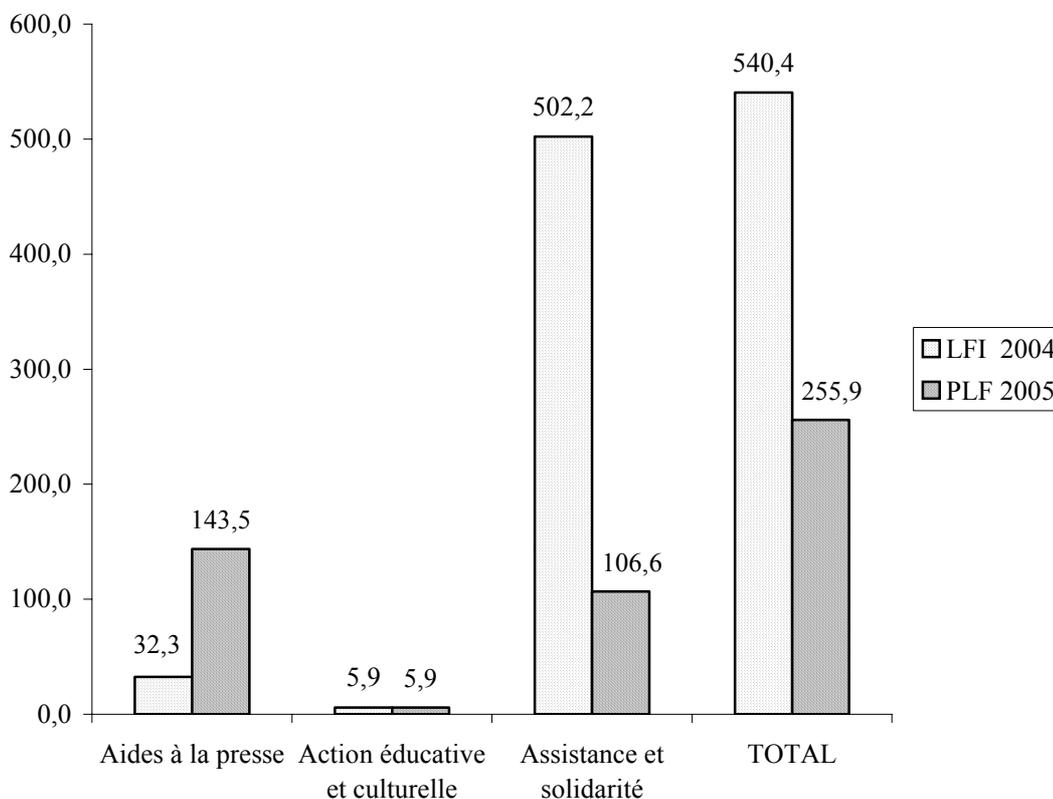
- la diminution des crédits d'assistance et de solidarité, du fait du transfert du remboursement des exonérations de redevance audiovisuelle, à hauteur de 395,6 millions d'euros, exposée ci-dessus ;

- la forte hausse des crédits des aides à la presse (de 111,2 millions d'euros) constituant les interventions politiques et administratives, ce qui traduit la mise en place de nouvelles aides, partiellement transférées du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (s'agissant de l'aide au transport postal : 66 millions d'euros), dans un contexte d'accompagnement des mutations économiques et sociales du secteur ;

- la légère diminution des crédits d'action éducative et culturelle (de 0,03 million d'euros), lesquels regroupent des subventions à des actions de formation et d'information (4,15 millions d'euros, + 0,16 million d'euros) et les subventions dans le domaine stratégique et des relations internationales à l'Institut français des relations internationales (1,52 million d'euros, en diminution de 0,11 million d'euros) et à l'Institut des relations internationales et stratégiques (0,22 million d'euros, en baisse de 0,08 million d'euros).

Les crédits destinés aux interventions publiques (titre IV)

(en millions d'euros)



Source : projet de loi de finances pour 2005

2. La diminution des crédits d'action sociale inscrits au titre III

a) La baisse des crédits du titre III reflète des mesures d'économie

Les crédits du titre III (**moyens des services**) atteignent 543,75 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005, **en baisse de 40,3 millions d'euros (soit - 6,9 %)** par rapport à la loi de finances initiale pour 2004. Si une expérimentation de globalisation de crédits de personnel conduite dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF, cf. *infra*) ne rend pas pertinentes les comparaisons par rapport à l'année 2004 chapitre par chapitre, le solde observé traduit d'importantes **mesures d'économie**.

Dans le domaine de l'action sociale interministérielle (55 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005), la prestation crèche diminue de 55 millions d'euros. Les dépenses d'amélioration de l'habitat des retraités diminuent de 1,3 million d'euros et celles consacrées à la réservation de logements pour les fonctionnaires de 1,6 million d'euros.

Des mesures d'économie sur les crédits de fonctionnement propres aux services généraux du Premier ministre s'élèvent à 0,525 million d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005.

Malgré la baisse des crédits du titre III, il est prévu une augmentation des emplois budgétaires parallèlement à une mesure indemnitaire nouvelle de 1,5 million d'euros destinée à **renforcer l'attractivité des services généraux du Premier ministre**, où les taux moyens des primes servies sont actuellement inférieurs à la moyenne interministérielle.

b) L'augmentation des emplois budgétaires

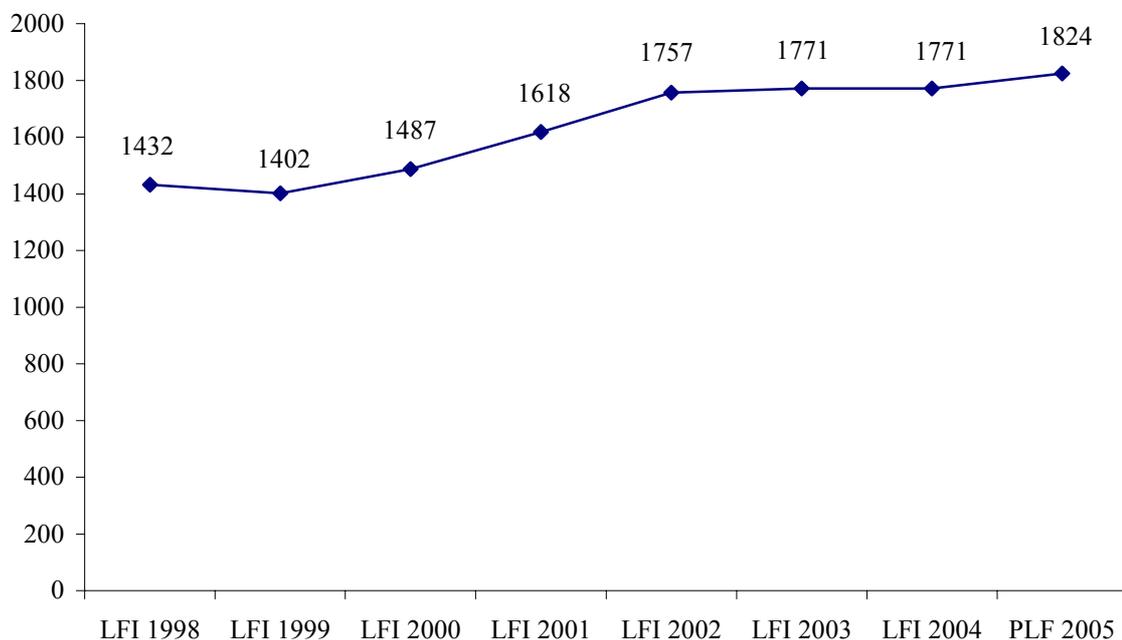
Après une augmentation **d'environ 25 % en quatre ans** entre 1999 et 2003, puis une stabilisation en 2004, les effectifs des services généraux du Premier ministre devraient à nouveau **progresser de 3 % en 2005** et s'élever à **1.824 agents** en fin d'année. Ces effectifs incluent 358 contractuels, soit 19,6 % de l'effectif total. Les évolutions depuis 1998 sont retracées dans le graphique ci-après.

Votre rapporteur spécial observe le nombre élevé de détachements et de mises à disposition d'agents auprès des services du Premier ministre ou, *a contrario*, d'agents des services du Premier ministre auprès d'autres administrations. Ces mouvements, dont le solde est favorable aux services du Premier ministre, s'établissaient comme suit à la date du 31 juillet 2004 :

- 159 fonctionnaires des services du Premier ministre étaient détachés dans les administrations extérieures, et 274 fonctionnaires détachés dans les services du Premier ministre ;

- les services du Premier ministre mettaient 15 agents à disposition d'autres administrations, alors que 545 agents étaient mis gracieusement à disposition par d'autres administrations.

L'évolution des emplois budgétaires au 31 décembre de chaque année



Source : « bleus » budgétaires

3. Le recul des crédits d'investissement

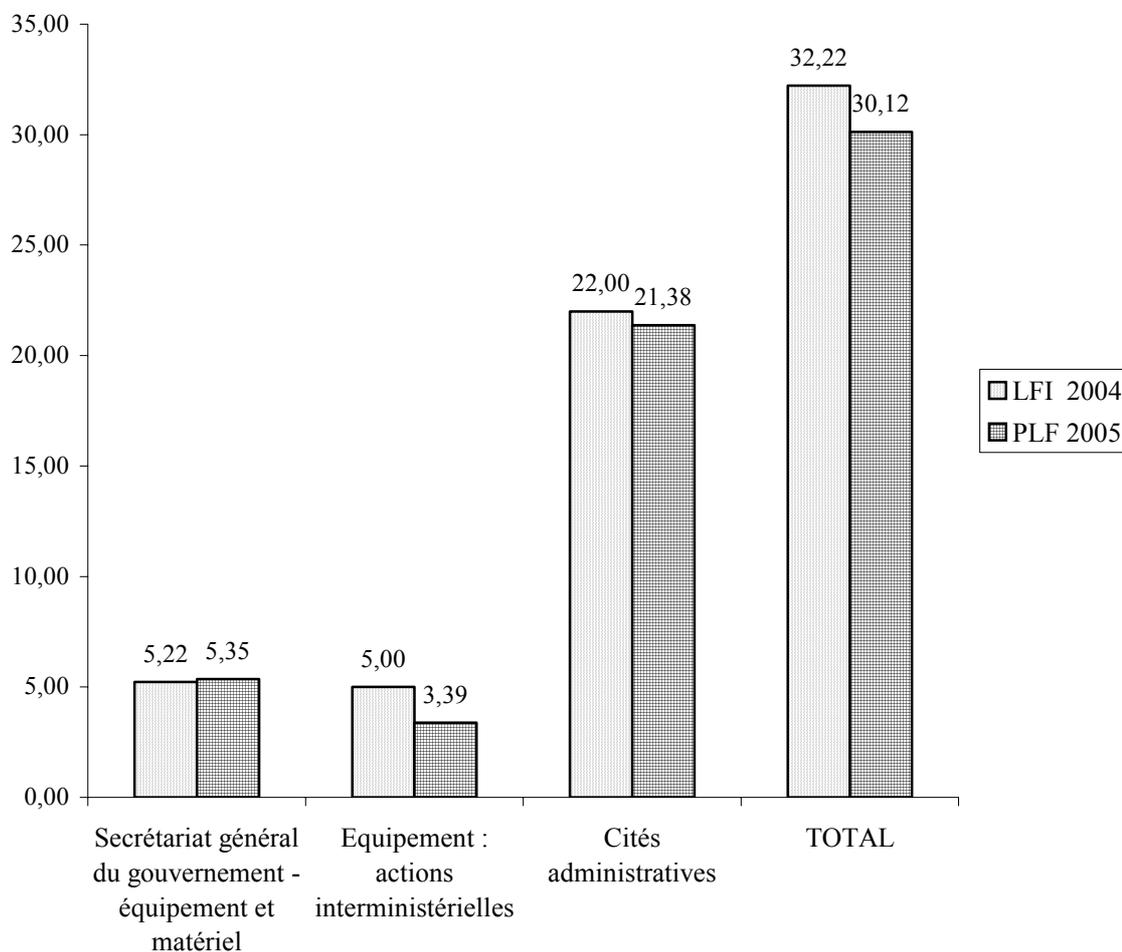
Après une augmentation de 16 millions d'euros en 2004 liée au renouvellement des cités administratives, **les crédits du titre V (investissements) diminuent de 2,1 millions d'euros** par rapport à la loi de finances initiale pour 2004 (soit - 6,5 %) pour s'établir à **30,12 millions d'euros** en crédits de paiement.

Les dépenses d'équipement et de gros entretien des cités administratives, inscrites au chapitre 57-07 représentent, comme en 2004, la majeure partie des dépenses d'investissement (21,38 millions d'euros, soit 71 % des crédits du titre V), en légère diminution par rapport à 2004 (baisse de 0,62 million d'euros, soit - 2,8 %).

La baisse prévue en 2005 concerne principalement les dépenses d'équipement des actions interministérielles (3,39 millions d'euros, en baisse de 1,61 million d'euros), plus précisément de l'action sociale interministérielle. En revanche, les dépenses d'équipement et de matériel du secrétariat général du gouvernement (5,35 millions d'euros) progressent légèrement (+ 0,15 million d'euros).

Les crédits du titre V (investissements)

(en millions d'euros)



Source : projet de loi de finances pour 2005

Les autorisations de programme demandées pour 2005 atteignent 23,32 millions d'euros, alors que les dotations en loi de finances initiale pour 2004 s'élevaient à 29,4 millions d'euros.

B. LES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES : DES DOTATIONS EN LÉGÈRE BAISSSE

1. L'évolution générale des crédits

Les dotations de cinq autorités administratives indépendantes sont inscrites au budget des services généraux du Premier ministre et constituent l'agrégat 32. Les crédits correspondants s'élèvent à **41,14 millions d'euros** dans le projet de loi de finances pour 2005, **en diminution de 0,6 million d'euros** (soit - 1,4 %) par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 2004. **A périmètre constant, les crédits de l'agrégat diminuent de 0,9 million d'euros** (soit - 2,1 %), la différence s'expliquant par le rattachement du Comité consultatif national d'éthique aux services généraux du Premier ministre dans le projet de loi de finances pour 2005 – **sans que d'ailleurs la cohérence de ce transfert du ministère de la santé n'apparaisse pleinement à votre rapporteur spécial.**

Ces dépenses se répartissent entre les autorités administratives indépendantes suivantes :

- le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) : 31,95 millions d'euros, en diminution de 0,74 million d'euros (- 2,3 %) par rapport aux dotations 2004 ;

- le Médiateur de la République : 7,75 millions d'euros, en diminution de 0,19 million euros (- 2,4 %) par rapport à la dotation 2004 ;

- la Commission nationale de déontologie de la sécurité : 0,54 million d'euros, en augmentation de 12.000 euros (+ 2,2 %) par rapport à la dotation 2004 ;

- la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité : 0,38 million d'euros, en augmentation de 11.000 euros (+ 2,9 %) par rapport à la dotation 2004 ;

- le Comité consultatif national d'éthique, nouvellement rattaché au budget des services généraux du Premier ministre, doté de 305.000 euros dans le projet de loi de finances pour 2005 ;

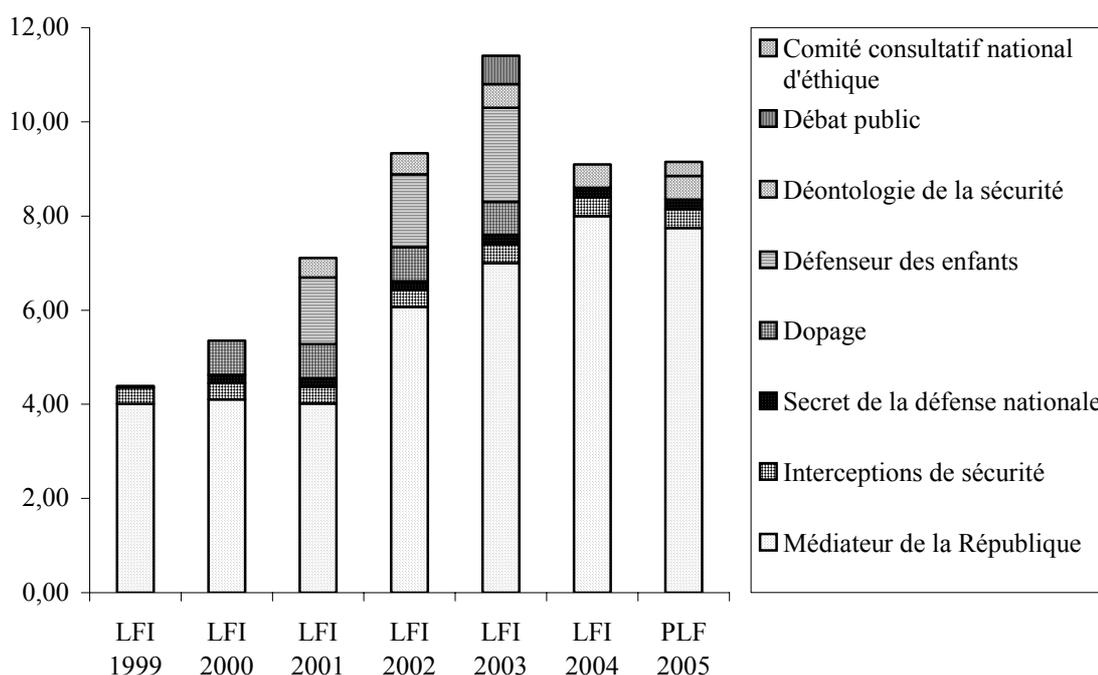
- la Commission consultative du secret de la défense nationale : 0,18 million d'euros, cette dotation étant quasi-stable (hausse de 300 euros, soit + 0,2 %) par rapport à la dotation 2004.

En outre, une dotation de 30.000 euros de la commission de vérification des fonds spéciaux (chapitre 37-90), inchangée par rapport à la loi de finances initiale pour 2004, est inscrite à l'agrégat 32 du budget des services généraux du Premier ministre¹.

Hors CSA, dont les crédits examinés ci-dessous représentent près des trois quarts des dotations des autorités administratives indépendantes dont les crédits sont inscrits au budget des services généraux du Premier ministre, les évolutions des dotations des autres autorités administratives indépendantes relevant de l'agrégat 32 des services généraux du Premier ministre sont retracées ci-dessous. Plusieurs de ces autorités – conseil de prévention et de lutte contre le dopage, défenseur des enfants, commission nationale du débat public – relèvent désormais d'autres ministères.

Les crédits des autorités administratives indépendantes (hors CSA)

(en millions d'euros)



Source : « bleus » budgétaires

¹ Sur cette dotation, voir ci-dessous les observations de votre rapporteur spécial au paragraphe III C 2 de la deuxième partie du présent rapport.

Votre rapporteur spécial a plus spécialement examiné les crédits du Médiateur de la République, compte tenu de la part qu'ils représentent dans les crédits des autorités administratives indépendantes relevant des services généraux du Premier ministre (hors CSA).

Par ailleurs, votre rapporteur spécial a examiné les suites apportées au contrôle budgétaire du CSA qu'il a mené au premier semestre 2004, avec l'accord de notre collègue Claude Belot, rapporteur spécial des crédits de la communication audiovisuelle, qu'il tient à remercier.

2. La légère diminution des crédits du Médiateur de la République

a) La quasi-stabilité des dépenses, traduction de l'atteinte d'un palier dans le développement de l'institution

La légère diminution (- 0,19 million d'euros) des crédits du Médiateur de la République (7,75 millions d'euros) témoigne de l'atteinte d'un palier dans le développement de l'institution, après une hausse en 2004 (+ 1,2 million d'euros) ayant accompagné la mise en place des délégués de proximité dans les sites prioritaires de la politique de la ville et le financement de charges liées au transfert du siège de l'avenue d'Iéna à la rue Saint-Florentin. Votre rapporteur spécial salue l'effort de limitation des dépenses qu'implique la diminution des crédits prévue dans le projet de loi de finances pour 2005, tout en observant que le résultat excédentaire de l'exercice 2003 (+ 0,19 million d'euros) peut être interprété comme l'existence de « marges de manœuvre ».

En 2003, 55.635 affaires ont été reçues par l'ensemble de l'institution (+ 16,8 % par rapport à 2002), et les résultats enregistrés au premier semestre 2004 (29.659 affaires) témoignent d'un retour au niveau d'activité record de 2001 (58.591 affaires).

S'agissant des propositions de réforme, en 2005 l'accent devrait notamment être porté sur la protection de l'enfance et le travail social de proximité. Les propositions de réforme clôturées en 2004 sont rappelées dans le tableau ci-dessous.

Par ailleurs, le Médiateur de la République a poursuivi en 2003 et 2004 le développement de son activité de coopération internationale.

**Les propositions de réforme du Médiateur de la République clôturées
au premier semestre 2004**

« Au cours du premier semestre de 2004, 11 propositions de réformes ont été clôturées, dont 8 ont été satisfaites. Il s'agit des propositions suivantes :

« -98-R27 – Droits à pension de vieillesse - cumul des reliquats des périodes cotisées ;

« -99-R11 – Aménagement des taxes locales en faveur des personnes handicapées ;

« -99-R12 – Situation des enfants de harkis au regard du droit au secours exceptionnel ;

« -00-R08 – Conditions de non-exécution de la contrainte par corps en cas d'insolvabilité ;

« -00-R16 – Exécution des jugements de divorce sur demande conjointe prévoyant une prestation compensatoire en capital ;

« -02-R06 – Information de la CNRACL¹ sur la situation fiscale de ses pensionnés exonérés de contributions sociales ;

« -02-R12 – Aménagement des conditions d'affiliation à l'assurance vieillesse des personnes assumant, au foyer familial, la charge d'un handicapé adulte ;

« -03-R05 – Droit de vote et d'éligibilité des deux parents pour l'élection des représentants des parents d'élèves aux conseils d'école et aux conseils d'administration des établissements publics locaux d'enseignement ;

« -03-R08 – Régularisation de la superposition d'impositions résultant de la réforme des contributions sur les loyers ;

« -03-R16 – Prise en charge des honoraires des mandataires judiciaires en cas de faillite personnelle ;

« -03-R17 – Informations des bénéficiaires d'une pension de réversion partagée ».

Source : Médiateur de la République

b) La mise en œuvre de la réforme budgétaire : la question des personnels et de la définition des objectifs et des indicateurs de performance

Ayant auditionné le 6 octobre 2004 M. Jean-Paul Delevoye, nouveau Médiateur de la République ayant succédé le 13 avril 2004 à M. Bernard Stasi, votre rapporteur spécial relève les questions spécifiques qui se posent au Médiateur de la République, autorité administrative indépendante, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

¹ Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales.

D'une part, s'agissant du personnel dont dispose le Médiateur de la République, hormis ses délégués sur le terrain, la médiation employait au 1^{er} juillet 2004 89 agents permanents, dont 23 contractuels, 60 fonctionnaires mis à disposition, 2 détachés et 4 agents du secrétariat général du gouvernement. Dans la mesure où la LOLF prévoit des plafonds d'emplois exprimés en équivalents temps plein (ETP), le Médiateur de la République a fait part de son inquiétude d'une diminution de ses moyens en personnels.

Votre rapporteur spécial estime que **l'identification des personnels réellement affectés au médiateur de la République répond pleinement au principe de transparence qu'exige la LOLF**. Des discussions avec le ministère de la fonction publique devraient pouvoir être engagées sur cette base, afin d'évaluer les moyens nécessaires et ceux disponibles.

D'autre part, la démarche de performance prévue par la LOLF requiert la **définition d'objectifs et d'indicateurs de performance** associés à chaque programme. Dans le cas d'une institution aussi spécifique que le Médiateur de la République, dont les crédits devraient faire l'objet d'une action du programme « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du gouvernement », il serait cohérent que les objectifs et les indicateurs de performance soient associés à l'action « Médiateur de la République ». Outre des critères quantitatifs (nombre de dossiers traités, ...), qui ne doivent pas inciter à la multiplication de dossiers peu ou pas traités, il serait opportun que certains critères qualitatifs puissent être mesurés, en particulier :

- la capacité du Médiateur de la République à impulser des réformes administratives ;

- la notoriété de l'institution, afin de permettre l'accès au droit du plus grand nombre de citoyens.

C. LES SUITES DONNÉES AUX CONTRÔLES BUDGÉTAIRES CONDUITS PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

En application des dispositions de l'article 57 de la LOLF, **vos rapporteur spécial a achevé au premier semestre 2004 deux missions de contrôle budgétaire** sur pièces et sur place, concernant respectivement le Conseil supérieur de l'audiovisuel¹ et la Documentation française².

¹ Sénat, rapport d'information n° 371 (2003-2004).

² Sénat, rapport d'information n° 394 (2003-2004).

1. La Documentation française : la poursuite de la mise en œuvre du plan de consolidation

Direction d'administration centrale dont le rôle est d'être le diffuseur et l'éditeur de l'administration française, la Documentation française exerce à la fois des missions non commerciales – notamment de diffusion d'information publique, dont le site Internet service-public.fr constitue un des fleurons – et des activités commerciales, dans le respect des règles de concurrence. Cette dualité des missions de la Documentation française explique sa double source de financement, par le budget général de l'Etat et le compte de commerce n° 904-19. Comme en loi de finances initiale pour 2004, la Documentation française représente une dépense totale de **29 millions d'euros** dans le projet de loi de finances pour 2005, **dont 16 millions d'euros au titre du compte de commerce**.

Dans son rapport d'information précité, votre rapporteur spécial avait partagé le constat de la Cour des comptes et les conclusions d'un audit interne commandé au cabinet BearingPoint sur la situation financière critique de la Documentation française : au 1^{er} janvier 2003, la situation débitrice nette du compte de commerce a été évaluée à 5,6 millions d'euros. Sans un versement exceptionnel du budget général de l'Etat de 3,12 millions d'euros, le déficit annuel du compte de commerce en 2003 aurait approché 4 millions d'euros, soit plus de 20 % des recettes commerciales annuelles. Ces difficultés ont justifié en septembre 2003 la mise en œuvre d'un plan de consolidation, fondé notamment sur le recentrage des activités, le retour à l'équilibre d'exploitation commerciale et une réduction de 13 % des effectifs (de 407 à 350-355 agents) au cours de la période 2003-2007.

Les données disponibles pour le premier semestre 2004 montrent un redressement financier conforme aux prévisions, à partir d'une situation initiale toutefois très dégradée : le chiffre d'affaires commercial devrait progresser de 10 % en 2004, tandis que la suppression de 28 emplois budgétaires en 2003-2004 se traduit par une contraction de la masse salariale (de 5,3 millions à 5 millions d'euros en 2004).

Dans la continuité des observations formulées dans son rapport d'information précité, votre rapporteur spécial encourage la Documentation française à poursuivre le renforcement du contrôle interne et du contrôle de gestion, avant le passage à la nouvelle comptabilité analytique prévue au plus tard début 2005. Il observe que le taux de rapports publics accessibles depuis le site de la Documentation française (70 %) doit encore être amélioré.

En liaison avec notre collègue Bernard Vera, rapporteur spécial du budget des Journaux officiels, votre rapporteur spécial suit enfin attentivement les travaux de la **mission d'étude confiée à M. Frédéric Tiberghien**, maître des requêtes au Conseil d'Etat, **concernant les perspectives de rapprochement de la Documentation française et des Journaux officiels**, au regard des complémentarités en matière d'édition, de diffusion et d'impression. Il a pris note que des groupes de travail transversaux avaient été constitués dans huit domaines¹, chacun d'entre eux ayant présenté ses préconisations dans un rapport remis fin juin 2004. Cette réflexion initiale devait ensuite permettre de définir des orientations, en vue du rapprochement des deux directions, en novembre 2004.

2. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel

Autorité administrative indépendante dont les crédits sont inscrits au budget des services généraux du Premier ministre, mais dont la politique relève du domaine de la communication audiovisuelle, le CSA dispose de dotations à hauteur de **32 millions d'euros, en baisse de 0,7 million d'euros (soit - 2,3 %)**, dans le projet de loi de finances pour 2005.

Cette évolution traduit en fait un ajustement technique de la baisse des crédits affectés à la mise en œuvre de la télévision numérique terrestre (TNT). Les moyens de fonctionnement courant progressent légèrement :

- les crédits de personnel s'élèvent à 13,7 millions d'euros, en hausse de 0,42 million d'euros, du fait principalement de la transformation d'emplois budgétaires ;

- la baisse (- 1,16 million d'euros) des crédits de fonctionnement (18,2 millions d'euros) s'explique essentiellement par la restitution d'un solde de crédits de 0,97 million d'euros, ouverts en loi de finances initiale pour 2004 pour la mise en place de la TNT.

Dans son rapport d'information précité, votre rapporteur spécial s'était félicité de l'effort de transparence du CSA dans sa gestion financière, notamment dans ses relations avec la direction du budget, conforme à l'autonomie financière que lui confère son statut d'autorité administrative indépendante.

Les principales améliorations envisagées concernaient la **mise en place d'une comptabilité analytique**, permettant de définir les moyens affectés à chacune des missions, de plus en plus nombreuses, que doit assumer le CSA. Cette évolution doit s'inscrire dans le cadre de la définition des

¹ Edition, impression, diffusion, informatique, moyens généraux, gestion financière, gestion des ressources humaines, tarification.

objectifs et des indicateurs de performance prévus par la LOLF, alors que le regroupement des dotations du CSA au sein d'une même action dans la future nomenclature budgétaire devrait permettre des progrès importants en termes de lisibilité et de fongibilité des crédits.

Votre rapporteur spécial déplore que peu de progrès aient été enregistrés pour la définition des objectifs et des indicateurs de performance. Le CSA invoque des difficultés d'ordre technique (nécessité d'un progiciel informatique approprié, renforcement préalable des outils de contrôle interne de gestion et de comptabilité analytique) qui, pour être réelles, ne peuvent être surmontées qu'avec une volonté politique. En effet, votre rapporteur spécial estime que les critères quantitatifs sont d'ores et déjà disponibles et que d'autres autorités administratives indépendantes, telles que la Commission nationale de l'informatique et des libertés, ont su définir des outils de comptabilité analytique pertinents.

En tout état de cause, même si ses dotations ne feront pas l'objet d'un programme distinct, **le CSA doit envisager de définir des objectifs et des indicateurs de performance propres, du fait de la spécificité de ses missions.**

DEUXIÈME PARTIE :

LES ENJEUX DE L'ÉVOLUTION DU BUDGET DES SERVICES GÉNÉRAUX DU PREMIER MINISTRE DANS LE CADRE DE LA RÉFORME BUDGÉTAIRE

L'ensemble des dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) seront en vigueur au 1^{er} janvier 2005 et donc pour le projet de loi de finances pour 2006. Afin de préparer cette échéance, un document annexe au projet de loi de finances pour 2005 présente les crédits du budget de l'Etat selon la nouvelle nomenclature budgétaire, en application de l'article 66 de la LOLF. Parallèlement, les travaux internes se sont accélérés pour la définition des objectifs et des indicateurs de performance.

La LOLF doit aussi se traduire par une sincérité accrue du budget de l'Etat. Or le budget des services généraux du Premier ministre est caractérisé par un taux relativement faible de consommation des crédits. En outre, l'importance des reports participe de décalages importants entre les crédits ouverts et ceux votés en loi de finances initiale et en loi de finances rectificative.

La préparation de la LOLF s'opère également dans le contexte de la poursuite de la réforme des fonds spéciaux, dont les crédits inscrits aux chapitres 37-91 sont traditionnellement sous-dotés en loi de finances initiale.

I. L'ACCÉLÉRATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

A. LA DÉFINITION DE LA NOUVELLE NOMENCLATURE BUDGÉTAIRE : UN EXERCICE RENDU DIFFICILE PAR L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DES MISSIONS ET DES SERVICES

1. Un regroupement au sein d'une même mission des crédits participant de la direction de l'action gouvernementale

Dans la future nomenclature budgétaire prévue par la LOLF en missions, programmes et actions, **l'ensemble des crédits des services**

généraux du Premier ministre doivent être regroupés dans la mission « Direction de l'action du Gouvernement », à l'exception des crédits de l'agrégat 22 « Politique de la communication » qui doivent relever de la mission interministérielle « Médias ». La mission « Direction de l'action du gouvernement » correspond à des crédits de paiement à hauteur de **677 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005.**

Le périmètre de cette nouvelle mission se rapproche de celle de l'ensemble des services du Premier ministre, puisqu'elle regrouperait, outre les crédits des services généraux du Premier ministre, ceux du Secrétariat général de la défense nationale, du Conseil économique et social et du Plan, examinés respectivement par nos collègues Michel Moreigne, Jean-Claude Frécon et Nicole Bricq dans leurs rapports spéciaux.

La mission ministérielle « Direction de l'action du Gouvernement » doit être composée de **deux programmes** :

- « **Coordination du travail gouvernemental** » (481 millions d'euros en crédits de paiement dans le projet de loi de finances pour 2005) ;

- « **Fonction publique, réforme de l'Etat et prospective** » (196 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005).

L'architecture du programme « Fonction publique, réforme de l'Etat et prospective » est examinée par notre collègue Henri de Raincourt dans son rapport spécial sur les crédits de la fonction publique.

Le programme « Coordination du travail gouvernemental » serait formé de **dix actions**, suivant une démarche qui a visé à regrouper des acteurs très différents autour de finalités d'intérêt général et à respecter l'autonomie de gestion des autorités administratives et instances indépendantes :

- l'action « Coordination du travail gouvernemental » – dont on peut regretter que son nom duplique celui du programme dont elle fait partie – regroupe les crédits destinés au fonctionnement du cabinet du Premier ministre et des cabinets des ministres rattachés, du secrétariat général du gouvernement et du service d'information du gouvernement (74 millions d'euros de dotations dans le projet de loi de finances pour 2005) ;

- l'action « Coordination de la sécurité et de la défense et de la sécurité » comporte les crédits du Secrétariat général de la défense nationale, les subventions allouées à l'Institut français des relations internationales et à l'Institut des relations internationales et stratégiques et les crédits du groupement interministériel de contrôle (ex-fonds spéciaux) (118 millions d'euros de dotations) ;

- l'action « Coordination de la politique européenne » correspond aux crédits du secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (7 millions d'euros de dotations) ;

- l'action « Coordination sectorielle » comprend les crédits de rémunération et de fonctionnement des services dépendant du ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat (la direction générale de l'administration et de la fonction publique, la délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat, la délégation aux usagers et aux simplifications administratives, l'agence pour le développement de l'administration électronique), de la direction du développement des médias, du conseil d'analyse économique et du conseil d'orientation des retraites (18 millions d'euros de dotations) ;

- l'action « Information administrative » regroupe les crédits de la direction de la Documentation française et des centres interministériels de renseignements administratifs (32 millions d'euros de dotations) ;

- l'action « Instances indépendantes » retrace les crédits de la commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations, de la commission nationale consultative des droits de l'homme et de la commission d'accès aux documents administratifs (109 millions d'euros de dotations) ;

- l'action « Médiateur » recouvre l'activité du Médiateur de la République (8 millions d'euros de dotations) ; votre rapporteur spécial observe que la dénomination de cette action pourrait reprendre celle de l'institution (qualifiée par la loi de Médiateur « de la République » depuis 1989), d'autant plus que d'autres instances de médiation se sont développées depuis sa création ;

- l'action « Défense et protection des libertés » regroupe les crédits de trois autorités administratives indépendantes : la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, de la Commission consultative du secret de la défense nationale et de la Commission nationale de déontologie de la sécurité (1,5 million d'euros de dotations) ;

- l'action « Conseil Supérieur de l'Audiovisuel » correspond aux crédits du CSA (32 millions d'euros de dotations) ;

- l'action « Soutien » est constituée des crédits de la direction des services administratifs et financiers des services du Premier ministre et des rémunérations des secrétariats généraux aux affaires régionales (82 millions d'euros de dotations).

Votre rapporteur général observe **un effort d'adaptation des principes prévus par la LOLF** – chaque mission doit correspondre aux moyens d'une politique publique – **au caractère particulier des services du Premier ministre**, dont la mission est de diriger l'action gouvernementale. A cet égard, la mission qu'il est envisagé de créer regroupe les services d'état-major et ceux exerçant une fonction de coordination ou participant à la mission d'information publique. En outre, la mission atteint une certaine taille critique.

En ce sens, **la requalification de la mission « Premier ministre »** – dans la maquette initialement présentée par le gouvernement le 21 janvier 2004 – **en une mission « Direction de l'action du Gouvernement » offre davantage de lisibilité**. De même, la constitution d'un programme « Fonction publique, réforme de l'Etat et prospective » a répondu aux observations concordantes des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat sur le projet initial de maquette budgétaire afin de mieux identifier ces crédits.

Votre rapporteur spécial regrette cependant que soient rattachés à cette mission, de même qu'aujourd'hui aux services généraux du Premier ministre, des crédits qui ne participent qu'indirectement à la direction de l'action du gouvernement, comme ceux de l'indemnisation des victimes de spoliations du fait de la barbarie nazie (qui pourraient relever de la mission « Mémoire et liens avec la Nation ») ou du Conseil supérieur de l'audiovisuel (susceptibles d'être rattachés à la mission « Médias »). **S'il est nécessaire que la maquette budgétaire prévue par la LOLF présente une certaine permanence, son caractère évolutif doit permettre d'envisager ces évolutions sans bouleverser son équilibre global.**

2. La gestion des programmes : la désignation des responsables de programme et la réflexion sur les budgets opérationnels de programme

Le secrétaire général du gouvernement doit être responsable des deux programmes constituant la mission « Direction de l'action du gouvernement » : « Coordination du travail gouvernemental » et « Fonction publique, réforme de l'Etat et prospective ». Ce choix apparaît cohérent avec l'étendue du champ que couvre chaque programme et la nécessité de désigner un responsable placé à un niveau hiérarchique suffisamment élevé, disposant de l'autorité nécessaire.

En revanche, **la réflexion sur les budgets opérationnels de programme reste en cours**. Comme le rappelle le guide méthodologique sur la démarche de performance, *« le budget opérationnel de programme regroupe la part des crédits d'un programme mise à la disposition d'un responsable*

identifié pour un périmètre d'activité (une partie des actions d'un programme par exemple) ou pour un territoire (une région, un département...) de manière à rapprocher la gestion des crédits du terrain »¹. Ces caractéristiques incitent notamment à constituer un budget opérationnel de programme pour chacune des autorités administratives indépendantes devant être regroupées au sein de la mission « Direction de l'action du gouvernement », en conformité avec l'autonomie financière dont celles-ci disposent.

B. LA DÉFINITION EN COURS DES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

1. Le principe : inscrire l'action de l'Etat dans une démarche de performance

Comme l'a rappelé notre collègue Philippe Marini, rapporteur général, dans son rapport d'information sur le débat d'orientation budgétaire pour l'année 2005², **le passage, dans le cadre de la LOLF, d'une culture de moyens à une culture de résultats** implique la définition d'une stratégie de performance, au niveau de la mission, puis d'objectifs et d'indicateurs de performance découlant de la stratégie ainsi définie :

« Afin que les nouvelles règles budgétaires prévues par la LOLF permettent le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats, l'article 51 de la loi organique prévoit « la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié » (...).

« Le pilotage des administrations sera désormais conduit en fonction des résultats attendus des programmes, résultats sur lesquels pourra s'appuyer le Parlement dans l'exercice de sa mission de contrôle.

« Les objectifs définis, à l'issue d'une réflexion stratégique, doivent pouvoir se décliner en indicateurs fiables et objectifs. Les projets et les rapports annuels de performance soumis au Parlement, concrétisent ainsi une démarche enchaînant définition d'une stratégie, fixation d'objectifs et mise au point d'indicateurs de performance ».

¹ *Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, secrétaire d'Etat au budget et à la réforme budgétaire, commission des finances de l'Assemblée nationale, commission des finances du Sénat, Cour des comptes, comité interministériel d'audit des programmes, « La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs. Guide méthodologique pour l'application de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ». Citation p. 46.*

² *Sénat, rapport n° 389 (2003-2004). Citations pp. 202-203.*

Si la LOLF prévoit l'association à chaque programme des objectifs et des indicateurs de performance, ceux-ci peuvent concerner plus particulièrement telle ou telle action au sein d'un programme. Votre rapporteur spécial estime que ce choix devra notamment être retenu pour certaines autorités administratives indépendantes ou administrations spécifiques (Documentation française, service d'information du gouvernement...) dans le cas du programme « Coordination du travail gouvernemental ».

2. Des objectifs et des indicateurs adaptés aux missions exercées par les différents services du Premier ministre

Afin de préparer le passage à la LOLF en 2006, le projet de loi de finances pour 2005 est accompagné d'un document présentant les objectifs et indicateurs du programme « Coordination du travail gouvernemental » et indiquant la méthodologie d'élaboration de chaque indicateur. Ce document préfigure le futur projet annuel de performance (PAP) et est qualifié de « avant-projet de PAP » ou « pré-PAP ».

Les objectifs et les indicateurs qui leur sont associés ont fait l'objet d'une validation au niveau ministériel par le secrétaire général du gouvernement, en tant que futur responsable des programmes de la mission « Direction de l'action du gouvernement ».

Le « pré-PAP » a retenu **quatre objectifs** :

- **l'objectif n° 1** vise à **améliorer l'information du citoyen** : deux indicateurs sont envisagés ; d'une part, le pourcentage de personnes interrogées dans le cadre du baromètre du service d'information du gouvernement (SIG) de la Communication déclarant « *avoir l'impression de voir, lire ou entendre régulièrement ou de temps en temps des campagnes de publicité faites par les pouvoirs publics* » ; d'autre part, le nombre de visites effectuées sur les sites internet du Premier ministre gérés par le SIG ;

- **l'objectif n° 2** consiste à **faciliter l'accès des usagers à l'information administrative à moindre coût** : l'indicateur, en cours de construction, serait obtenu à partir d'un ratio entre le coût complet annuel de la base de données « Vos droits » (commune au portail « service-public.fr » et aux centres interministériels de renseignements administratifs) et le nombre de consultations de cette base ;

- **l'objectif n° 3** est d'**assurer la progression de la diffusion des ouvrages édités par la Documentation française**, ce que doit mesurer l'indicateur de diffusion commerciale des nouveaux ouvrages édités par la Documentation française ;

- **l'objectif n° 4** vise à **maîtriser le coût de la fonction de soutien assurée par la direction des services administratifs et financiers** des services du Premier ministre : l'indicateur utilisé serait la part des crédits de la fonction de soutien dans l'ensemble des crédits des programmes bénéficiaires de ce soutien.

Suite à son contrôle budgétaire de la Documentation française, votre rapporteur spécial souligne effectivement la nécessité que la Documentation française s'affirme comme l'éditeur de référence de l'administration française :

« En termes de chiffre d'affaires, compte tenu de la modestie des tirages, la part de la Documentation française (...) n'atteignait que 0,36 % en 2002 (soit environ un cinquième des exemplaires édités en France par les administrations de l'Etat), selon les données du syndicat national de l'édition. En 2002, le chiffre d'affaires de ventes de publications par la Documentation française a ainsi atteint 8,7 millions d'euros, alors que le chiffre d'affaires du secteur s'élevait à 2,4 milliards d'euros.

*« Loin de refléter les résultats de l'édition française, l'évolution de la part de marché de la Documentation française s'explique principalement par les variations du chiffre d'affaires de ventes de publications, en hausse jusqu'en 1998 (du fait principalement de ses ventes de livrets d'apprentissage) puis en diminution constante jusqu'en 2002. Alors qu'environ 200 éditeurs français publient au moins un titre chaque année, **la Documentation française occupait la 37^{ème} place parmi les éditeurs français en 2002, en recul de 5 places depuis 2000** »¹.*

En revanche, votre **rapporteur spécial juge ambigu l'objectif n° 4**, à savoir le coût de la fonction de soutien, car il s'agit d'un simple objectif de moyens, susceptible de surcroît d'évoluer selon le périmètre de l'action soutien. En outre, l'objectif n° 1 – la visibilité de la communication gouvernementale – dépend à la fois de l'actualité et des biais inhérents aux enquêtes par sondage. Il pourrait également être opportun de prendre davantage en compte les moyens alloués à l'atteinte de cet objectif.

La réflexion sur les objectifs et les indicateurs de performance reste à approfondir. Comme il a été opportunément rappelé à votre rapporteur spécial dans les réponses aux questionnaires budgétaires, *« s'agissant d'une version de PAP « à blanc », celle-ci est certainement perfectible et les services poursuivront leur réflexion afin d'améliorer la pertinence des choix d'indicateurs pour le premier véritable PAP qui sera joint au projet de loi de finances pour 2006 ».*

¹ Sénat, rapport n° 394 (2003-2004), p. 14.

En particulier, des objectifs et des indicateurs de performance pourraient être élaborés concernant le Conseil supérieur de l'audiovisuel, le Médiateur de la République ou la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) des services du Premier ministre – même s'il convient de limiter le nombre d'objectifs à une demi-douzaine. **Compte tenu du passage imminent aux nouvelles règles budgétaires prévues par la LOLF, cette réflexion doit s'achever dans les meilleurs délais.**

3. Un besoin de renforcement du contrôle interne de gestion

Le renforcement du contrôle interne de gestion constitue un adjuvant pour le passage d'une culture de moyens à une culture de résultats dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF.

A cet effet, les activités de certains services et directions sont d'ores et déjà couvertes par un système de contrôle de gestion :

- la Documentation française, pour la part de ses activités à caractère industriel et commercial ;
- la direction des services administratifs et financiers (DSAF) ;
- les centres interministériels de renseignements administratifs (CIRA).

En outre, un dialogue de gestion a été mis en place en 1999 entre le secrétariat général du gouvernement (SGG) et les services qui lui sont directement rattachés¹. Dans ce cadre, le SGG définit annuellement les objectifs de ses services qui lui remettent un tableau de bord de suivi. Une réunion trimestrielle ou semestrielle, présidée par le secrétaire général du gouvernement, permet aux directeurs de présenter les résultats obtenus et d'expliquer les écarts constatés par rapport aux objectifs fixés. **Votre rapporteur spécial estime que le dialogue de gestion doit faciliter la définition des objectifs et indicateurs de performance pour les services concernés.** Ces outils devront être adaptés au périmètre des futurs budgets opérationnels de programme.

Dans la perspective du passage à la LOLF, votre rapporteur spécial se félicite en outre de la réforme, en 2003, de l'étude que la direction des services administratifs et financiers (DSAF) conduit chaque année sur les coûts complets des principaux services généraux du Premier ministre. En 2003, l'étude a été réorientée afin de permettre de connaître le coût, par type de

¹ La direction de la Documentation française, le direction des services administratifs et financiers et le secrétariat général des CIRA, ainsi que la direction des Journaux officiels, dont les crédits sont examinés par notre collègue Bernard Vera dans son rapport spécial.

dépenses et par agent, de la structure de soutien et d'estimer plus précisément le ratio entre le coût des structures et de leurs interventions. En 2005, la masse salariale doit être prise en compte.

Les services généraux du Premier ministre envisagent d'étendre le contrôle et le dialogue de gestion à l'ensemble des services du Premier ministre, et en particulier au SIG, à la DGAFP et à la direction du développement des médias. De même, il est prévu d'harmoniser les documents de suivi et d'analyse et de renforcer le contrôle exercé par la DSAF sur les opérateurs externes que constituent les institutions et associations subventionnées.

C. LA PRÉPARATION DU PASSAGE À LA LOLF : LES EXPÉRIMENTATIONS

1. La préfiguration de la future action soutien du programme « Coordination du travail gouvernemental »

Dans le projet de loi de finances pour 2005, une expérimentation budgétaire est inscrite au budget des services généraux du Premier ministre sous la forme d'un **chapitre expérimental 39-01 regroupant les crédits rattachés à l'action « Soutien » du futur programme « Coordination du travail gouvernemental »**.

Ce chapitre, doté de **43,6 millions d'euros**, se compose de crédits dont la gestion s'effectuera uniquement en crédits de paiement :

- les crédits des personnels rattachés à la DSAF ;
- les crédits du chapitre de fonctionnement gérés par la DSAF pour le compte d'autres services (ex-chapitre 34-98 article 21 et article 10 hors intendance).

Cette expérimentation vise, en phase de construction de la nouvelle nomenclature budgétaire prévue par la LOLF, des dépenses de personnel estimées à leur coût réel sur un périmètre évalué à 358 emplois, soit un cinquième de l'ensemble des effectifs des services généraux du Premier ministre.

Dans la masse des dépenses de personnel ont été intégrées :

- les cotisations sociales afférentes à ces rémunérations ;
- les rémunérations réelles des effectifs présents (fonctionnaires et contractuels, en prenant en compte la rémunération fixe et le traitement

indemnitaire) constatées au 30 juin 2004 et calculées en extension année pleine pour 2005. Un glissement vieillesse technicité (GVT) forfaitaire de 1,8 % a été appliqué, ainsi qu'une prévision d'entrées-sorties des effectifs.

Un des enjeux de l'expérimentation sera de **mesurer l'écart entre la prévision de masse salariale et la réalisation en fin d'année budgétaire**. Cette évaluation nécessite de développer des outils de suivi de la masse salariale.

La nomenclature du chapitre expérimental comportera deux articles de prévision, dits articles de regroupement, qui permettront en gestion de regrouper respectivement les dépenses de personnel et les autres dépenses.

Votre rapporteur spécial observe que ce dispositif permet d'anticiper l'application du principe de fongibilité asymétrique des crédits au sein d'un même programme, sous l'autorité du responsable de programme¹. Il convient cependant de veiller à ce que l'action « Soutien » ne regroupe que les seules dotations correspondant aux fonctions supports, lesquelles ne peuvent en tout état de cause constituer qu'une fraction des dotations de l'ensemble du programme. A cet égard, le montant prévisionnel du chapitre 39-01 (43,6 millions d'euros) reste limité à 9 % des dépenses du programme.

2. Les autres expérimentations en cours : la justification des dépenses au premier euro et la délégation de gestion

Selon les informations fournies à votre rapporteur spécial, d'autres expérimentations sont prévues dans le cadre du projet de loi de finances pour 2005, afin notamment de préparer la justification des dépenses au premier euro² :

- une expérimentation de justification au premier euro pour le chapitre 37-10 « Actions d'information », correspondant aux dépenses du service d'information du gouvernement ;

¹ Selon la définition donnée par la direction de la réforme budgétaire du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, la fongibilité asymétrique est la « caractéristique de crédits dont l'affectation, dans le cadre du programme, n'est pas prédéterminée de manière rigide, mais simplement prévisionnelle. La fongibilité laisse donc la faculté de définir (sous la limite de l'asymétrie) l'objet et la nature des dépenses dans le cadre du programme pour en optimiser la mise en œuvre. L'asymétrie se traduit par la faculté d'utiliser à d'autres emplois les crédits prévisionnels dédiés aux dépenses de personnel, sans que l'inverse puisse être réalisé ; les crédits de personnels sont donc limitatifs par programme » (source : Les Notes Bleues de Bercy, n° 35, septembre 2003).

² Toujours selon la direction de la réforme budgétaire du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, « la justification au premier euro conduit à analyser de manière approfondie le "stock" de dépenses. Les crédits ne seront plus justifiés en deux compartiments, d'une part les services votés, d'autre part les mesures nouvelles, mais "au premier euro" » (source : Les Notes Bleues de Bercy, n° 35, septembre 2003).

- une expérimentation de justification au premier euro pour la gestion d'une prestation d'action sociale interministérielle du chapitre 33-94, relatif à la DGAFP ;

- une expérimentation de rénovation de la tutelle de la DGAFP sur un Institut régional d'administration (opérateur public) à déterminer ;

- une expérimentation de « délégation de gestion » (ex-mandat de gestion) pour certaines actions de communication que le service d'information du gouvernement conduit pour le compte d'autres ministères ;

- une expérimentation à la DSAF de ventilation des emplois équivalents temps plein sur les actions des programmes du Premier ministre.

Votre rapporteur spécial se félicite que ces mesures d'expérimentation permettent d'**associer pleinement les agents à la préparation des nouvelles règles budgétaires prévues par la LOLF**. Dans ce contexte, il juge d'autant plus regrettable que la réflexion sur les indicateurs et les objectifs de performance reste très largement à conduire.

II. LA GESTION BUDGÉTAIRE : DES REPORTS ÉLEVÉS

Bien que la gestion du budget des services généraux du Premier ministre reste marquée par des écarts entre les dotations en loi de finances initiale et les crédits ouverts, **votre rapporteur spécial relève l'amélioration notable du taux de consommation des crédits**.

A. DES ÉCARTS IMPORTANTS ENTRE LES DOTATIONS EN LOI DE FINANCES INITIALE ET LES CRÉDITS OUVERTS

1. Des crédits ouverts supérieurs à ceux votés en loi de finances initiale pour 2003

Pour l'exercice budgétaire 2003, l'écart entre les dotations votées en loi de finances initiale (1,109 milliard d'euros) et les crédits ouverts (1,156 milliard d'euros) traduit principalement le niveau élevé des **reports de l'exercice antérieur (+ 143 millions d'euros, soit plus de 12 % des crédits ouverts en 2003)** ainsi que des **annulations (- 39,3 millions d'euros, soit 3,5 % des dotations en loi de finances initiale)** et des transferts de crédits (- 45,7 millions d'euros, soit 4,7 % des dotations en loi de finances initiale). **Les crédits ouverts en 2003 ont été supérieurs de 52 millions d'euros (soit 4,34 %) aux crédits ouverts en loi de finances initiale**. Cet écart conduit à

nuancer les observations de votre rapporteur spécial quant à une stabilisation globale du budget des services généraux du Premier ministre fondée sur la seule comparaison des dotations en lois de finances initiales.

Outre un ajustement du montant du remboursement des exonérations de redevance audiovisuelle (17,5 millions d'euros de crédits annulés), l'effort de régulation budgétaire en 2003 a notamment porté sur le fonctionnement courant des services généraux du Premier ministre : 4,9 millions d'euros de crédits du chapitre 34-98 (« Moyens de fonctionnement des services ») ont ainsi été annulés, représentant près de 13 % des dotations en loi de finances initiale.

En outre, les dotations en loi de finances initiale ont été majorées de 15,9 millions d'euros en loi de finances rectificative pour 2003, de 3,9 millions d'euros par décret pour dépenses accidentelles¹ et de 1,7 million d'euros correspondant au produit de fonds de concours. La loi de finances rectificative a notamment permis de majorer de 30 millions d'euros les crédits du chapitre 46-02 (indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur sous l'occupation), procédant ainsi à un ajustement des dépenses lié à la montée en puissance de ce dispositif.

A contrario les dotations en loi de finances initiale ont été minorées de 33 millions d'euros, suite à des mesures de répartition.

La situation budgétaire au 31 août 2004 traduisait des écarts moins importants entre le niveau des crédits votés en loi de finances initiale (1,124 milliard d'euros) et celui des crédits ouverts (1,144 milliard d'euros), en raison notamment d'une diminution des reports (68 millions d'euros, en baisse de 52 % par rapport à 2003).

En outre, le décret n° 2004-962 du 9 septembre 2004 portant **annulation de crédits** a conduit à minorer de **28,9 millions d'euros** les crédits des services généraux du Premier ministre, dont 6,25 millions d'euros de moyens de fonctionnement des services (chapitre 34-98), 5,37 millions d'euros eu titre du « fonds pour la réforme de l'Etat et de la modernisation @ » (chapitre 37-08) et 5 millions d'euros correspondant au remboursement des exonérations de redevance audiovisuelle (chapitre 46-01). **En prenant en compte ces annulations, les crédits ouverts s'élèvent à 1,114 milliard d'euros, soit un niveau quasi-équivalent à celui des crédits votés** (1,124 milliard d'euros).

¹ Voir ci-dessous les observations de votre rapporteur spécial au paragraphe III de la deuxième partie, relatif aux fonds spéciaux.

2. Une gestion budgétaire en 2003 ayant affecté la totalité des autorisations de programmes ouvertes en loi de finances initiale

Plus de la moitié des reports abondant les crédits ouverts en loi de finances initiale concernent les dépenses d'investissement du titre V : s'agissant des crédits ouverts en 2003, les reports aux chapitres du titre V se sont élevés à 98,6 millions d'euros (soit 69 % de l'ensemble des reports du budget) ; au 31 août 2004, ces reports atteignaient 32 millions d'euros (soit 47 % du total des reports).

De fait, les dépenses du titre V apparaissent dans une très large mesure financées par des reports de crédits non consommés de l'année antérieure : en 2003, seuls 37,9 millions d'euros de crédits ont été consommés, alors que le total des crédits ouverts atteignait 69,9 millions d'euros. Le solde (32 millions d'euros) correspond aux crédits du titre V reportés en 2004.

Ainsi que le souligne le contrôleur financier dans son rapport de gestion 2003, **pour la première fois les autorisations de programmes (AP) ouvertes en loi de finances initiale ont été entièrement affectées par les mouvements intervenus en gestion :** sur 31,79 millions d'euros d'AP ouverts, 13,28 millions d'euros ont été annulés en loi de finances rectificative, 2,86 millions d'euros par un décret du 14 mars 2003 et 18,95 millions d'euros ont été répartis. Ces annulations n'ont été que très partiellement compensées par l'ouverture de 0,81 million d'euros par fonds de concours et 0,08 million d'euros par transfert.

B. L'AMÉLIORATION DU TAUX DE CONSOMMATION DES CRÉDITS

1. Un taux de consommation des crédits désormais supérieur à 90 %...

Le budget des services généraux du Premier ministre s'est caractérisé par une forte sous-exécution de ses crédits. Jusqu'en 2000, le taux de consommation des crédits ouverts en début d'année – y compris les reports de l'année précédente – était inférieur à 80 %. Pour l'année budgétaire **2003, le taux de consommation des crédits a atteint 94,2 %** (soit des dépenses totales de 1,089 milliard d'euros alors que le total des crédits ouverts s'élevait à 1,156 milliard d'euros).

Votre rapporteur spécial se félicite de l'amélioration du taux de consommation des crédits, laquelle participe d'une plus grande sincérité des lois de finances.

La situation au 31 août 2004 semble confirmer cette amélioration de tendance : à cette date, les dépenses (713,37 millions d'euros) représentaient plus de 62 % des crédits ouverts (1,144 milliard d'euros).

2. ... mais traduisant des disparités selon les chapitres budgétaires

L'amélioration du taux de consommation des crédits reflète des disparités. Ainsi, pour le titre V (70 millions d'euros de crédits ouverts en 2003), celui-ci n'a atteint que 54 % en 2003.

S'agissant des autres chapitres budgétaires, 14,3 millions d'euros de crédits du chapitre 46-01 (remboursement des exonérations de redevance audiovisuelle) n'ont pas été consommés en 2003, soit un taux de consommation de 96,7 %. Cette situation s'explique par le caractère prévisionnel des dépenses inscrites au chapitre 46-01.

III. LA POURSUITE DE LA MISE EN ŒUVRE 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 la réforme précitée, le régime des fonds spéciaux différait du régime actuel sur deux points essentiels, s'agissant de la nature des dépenses et des procédures de vérification.

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, le chapitre 37-91 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).

2. Des fonds spéciaux donnant lieu à une procédure de vérification

Jusqu'à la réforme précitée, 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 d'application n° 47-2234 du 19 novembre 1947.

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

B. LA RÉFORME OPÉRÉE EN 2002

La loi de finances initiale pour 2002 précitée a réformé le dispositif antérieur sur ces deux points essentiels, en réduisant son périmètre aux seules actions liées à la sécurité et en instituant une commission de vérification des fonds spéciaux

1. La réduction du périmètre des fonds spéciaux

Les fonds spéciaux concernent désormais les seules actions liées à la sécurité.

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.** Le projet de loi de finances pour 2005 modifie pour la première fois ce montant depuis l'adoption de la réforme, en le majorant de près de 0,3 million d'euros.

Suite à 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.

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.

La commission de vérification des fonds spéciaux est actuellement présidée par notre collègue député René Galy-Dejean.

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 code pénal le fait de divulguer ou publier, dans un délai de trente ans, une information relative aux travaux de la commission².

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.

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 (soit environ 110.000 euros) d'amende (peine ramenée à trois ans d'emprisonnement et 300.000 francs (soit environ 46.000 euros) d'amende en cas d'imprudance 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.*

² *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 15.000 euros d'amende.*

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 à la réforme

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-dessus), ainsi que les conditions de leur éventuelle cessation de fonction en cours de mandat¹.

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 :

- l'obligation que les personnes nommées à la commission de vérification soient habilitées à accéder aux informations classées Très Secret-Défense (habilitation accordée par le Premier ministre) et prêtent serment de respecter les obligations de secret prévues par le texte ;

- la 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) ;

- la 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

¹ 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.

texte du gouvernement prévoyant une présidence de la commission par l'un des deux députés) ;

- la 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 a été mise en place avec un léger retard, et en conséquence a tenu sa première réunion au mois de juillet 2003.

S'agissant de notre assemblée, le président du Sénat a désigné, le 16 septembre 2002, notre collègue Serge Vinçon, ainsi que votre rapporteur spécial, en qualité de membres de cette commission.

La loi prévoit que 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, mais les retards dans l'installation de la commission se sont répercutés sur la remise du rapport annuel. Le rapport 2002 a été remis en octobre 2003, le rapport 2003 n'ayant pas encore été remis début octobre 2004.

C. UNE LÉGÈRE AUGMENTATION DES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2005

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

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.

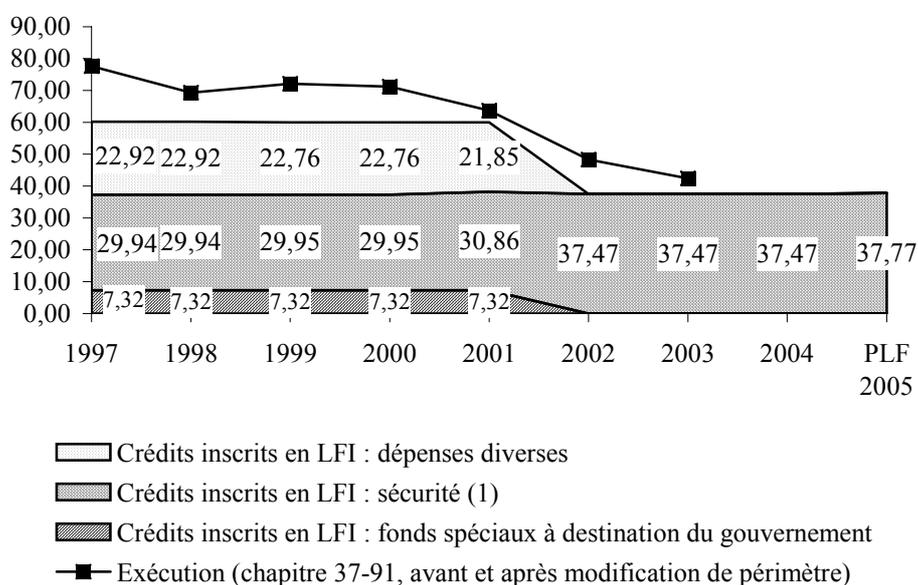
DGSE¹. Selon la note remise par M. François Logerot, alors premier président de la Cour des comptes, au Premier ministre, la DGSE bénéficie prioritairement des crédits supplémentaires ouverts en cours d'année. Ainsi, dans la période récente, la totalité de ces compléments lui aurait été affectée en 1994, 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 la note précitée, les crédits initiaux, qui étaient compris entre 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. 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 met en évidence la sous-évaluation des crédits des fonds spéciaux depuis 1997. On observe toutefois une **réduction progressive de l'écart entre les crédits ouverts et ceux adoptés en loi de finances initiale**.

Comparaison des fonds secrets votés et dépensés depuis 1997

(en millions d'euros)



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

Source : « verts » et « bleus » budgétaires, secrétariat général du gouvernement

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 dite du « Rainbow Warrior », le Premier ministre est seul responsable de la gestion de ces fonds.

La consommation excédera encore vraisemblablement en 2004 le montant des crédits inscrits en loi de finances initiale. En effet, le chapitre 37-91 avait été abondé de 3,037 millions d'euros au 31 août 2004.

La situation est d'autant plus paradoxale que, dans le même temps, le gouvernement ne semble pas utiliser 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'Etat.

2. Les crédits demandés pour 2005 sont vraisemblablement de nouveau insuffisants

Les crédits du chapitre 37-91 demandés pour l'année 2005 s'élèvent à 37.766.714 euros, en progression de 0,29 million d'euros (soit + 0,8 %) par rapport à la loi de finances initiale pour 2004.

Malgré cette légère augmentation des dotations en loi de finances initiale, **voire rapporteur spécial s'interroge toujours sur la sincérité du montant inscrit dans le présent projet de loi de finances**, compte tenu de l'abondement régulière des crédits du chapitre 37-91 depuis 1997 dans des proportions nettement supérieures à l'augmentation proposée dans le présent projet de loi de finances.

En outre, **un chapitre 37-90** intitulé « Commission de vérification des fonds spéciaux » a été **créé par la loi de finances initiale pour 2004, afin d'assurer le fonctionnement de la commission de vérification.** Le chapitre 37-90, rattaché à l'agrégat 32 « Autorités administratives indépendantes », a été doté de 30.000 euros dans la loi de finances initiale pour 2004. Votre rapporteur spécial regrette qu'**aucune dépense n'ait été engagée à la date du 31 août 2004**, alors que les retards pris dans la préparation des rapports d'activité témoignent d'un nécessaire renforcement de l'activité de la commission de vérification.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS DU TITRE III

Lors de l'examen en première lecture du budget des services généraux du Premier ministre, l'Assemblée nationale a adopté un **amendement de réduction des crédits de 150.000 euros** à l'article 22 du chapitre 37-30, **soit la totalité des moyens budgétaires du Conseil d'analyse de la société**. Cet amendement a été adopté sur l'initiative de notre collègue député Pierre Bourguignon, rapporteur spécial des crédits des services généraux du Premier ministre au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, malgré l'avis défavorable du gouvernement.

Le Conseil d'analyse de la société a été créé par le décret n° 2004-666 du 8 juillet 2004 portant création du Conseil d'analyse de la société, ayant *« pour mission d'éclairer les choix politiques du gouvernement, par l'analyse et la confrontation des points de vue, lorsque les décisions à prendre présentent des enjeux liés à des faits de société »*, aux termes de l'article 1^{er} du décret précité, dont les principaux extraits sont reproduits dans l'encadré ci-dessous. M. Luc Ferry, ancien ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, est président délégué du Conseil d'analyse de la société.

Dans l'exposé des motifs de son amendement, notre collègue député Pierre Bourguignon a estimé inutile la création d'une instance spécifique dont la mission relèverait de l'appréciation politique du gouvernement et du Parlement, pouvant prendre appui sur les organismes d'évaluation et de prospective déjà existants – tels que le Conseil économique et social et le commissariat général au Plan.

**Extraits du décret n° 2004-666 du 8 juillet 2004 portant création du
Conseil d'analyse de la société**

« Article 1

« Il est créé auprès du Premier ministre un Conseil d'analyse de la société.

« Le conseil a pour mission d'éclairer les choix politiques du Gouvernement, par l'analyse et la confrontation des points de vue, lorsque les décisions à prendre présentent des enjeux liés à des faits de société.

« Le conseil examine les questions qui lui sont soumises par le Premier ministre ainsi que celles dont il juge utile de se saisir.

« Article 2

« Le conseil est présidé par le Premier ministre ou par un président délégué qu'il désigne.

« Il est composé de personnalités choisies en raison de leur compétence, qui sont nommées par arrêté du Premier ministre pour un mandat de cinq ans renouvelable.

« Le président délégué du Conseil d'analyse économique et le commissaire au Plan sont membres de droit du conseil. Ils peuvent se faire représenter.

« Des experts peuvent être invités à participer aux travaux du conseil.

« Article 3

« Les membres du conseil sont tenus au secret sur les débats auxquels ils ont participé et sur les informations auxquelles ils ont eu accès dans le cadre de leurs travaux.

« Article 4

« Le conseil peut faire appel à la collaboration des administrations de l'Etat intéressées par ses travaux. Il peut également passer commande de travaux ou d'études à des organismes extérieurs à l'administration ».

Source : Légifrance

En seconde délibération a été adopté un **amendement** du gouvernement **rétablissant la dotation de 150.000 euros relative aux moyens du Conseil d'analyse de la société.**

L'Assemblée nationale a également majoré, à titre non reconductible, les crédits du titre III du budget des services généraux du Premier ministre, d'un montant de 70.000 euros sur l'article 10 du chapitre 37-05 « Médiateur de la République », et à hauteur de 797.500 euros sur l'article 20 « Développement de la citoyenneté » du chapitre 37-06 « Actions en faveur du droit de l'homme et du développement de la citoyenneté ». L'article 20 du chapitre 37-06 regroupe des subventions en faveur de diverses associations.

Au total, l'Assemblée nationale en seconde délibération a donc procédé à une **majoration de crédits pour un montant de 1.017.500 euros au titre III du budget des services généraux du Premier ministre.**

II. MODIFICATION DES CRÉDITS DU TITRE IV

Lors de la seconde délibération du projet de loi de finances pour 2005, l'Assemblée nationale a majoré, à titre non reconductible, de 180.000 euros les crédits inscrits au chapitre 43-04 « Subventions pour la recherche dans le domaine stratégique et des relations internationales » du titre IV du budget des services généraux du Premier ministre, selon la répartition suivante :

- 100.000 euros sur l'article 10, relatif à l'Institut français des relations internationales (IFRI) ;

- 80.000 euros sur l'article 20, relatif à l'Institut des relations internationales et stratégiques (IRIS).

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le **mercredi 20 octobre 2004** sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé, sur le rapport de **M. François Marc, rapporteur spécial**, à l'examen des crédits des services du Premier ministre : I. Services généraux, inscrits dans le **projet de loi de finances pour 2005**.

M. François Marc, rapporteur spécial, a rappelé que le budget des services généraux du Premier ministre regroupait des crédits très divers, à hauteur de 830 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005. Il a relevé que, parmi ces crédits, figuraient ceux de cabinets ministériels (en particulier, du Premier ministre et du ministre en charge de la fonction publique), les dotations de directions d'administration centrale des services du Premier ministre et d'organismes placés auprès de lui, aussi divers que la commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations du fait des législations antisémites en vigueur sous l'Occupation ou le conseil d'orientation des retraites. Enfin, plusieurs autorités administratives indépendantes étaient rattachées aux services généraux du Premier ministre, parmi lesquelles le Médiateur de la République et le Conseil supérieur de l'audiovisuel.

Compte tenu de cette hétérogénéité, **M. François Marc, rapporteur spécial**, a plaidé de manière constante pour que le périmètre des services généraux du Premier ministre corresponde aux seules fonctions d'état-major de l'action gouvernementale. A cet égard, il a souligné que le projet de loi de finances pour 2005 marquait un progrès, en transférant le remboursement des exonérations de redevance audiovisuelle au budget des charges communes. Il a ajouté que la nouvelle nomenclature budgétaire prévue par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) poursuivait cette clarification, puisque les crédits d'aide à la presse aujourd'hui inscrits en 2005 au budget des services généraux du Premier ministre devaient relever en 2006 de la mission « Médias », où ils trouvaient naturellement leur place. Il a souligné que la maquette prévue par la LOLF envisageait plus largement de regrouper l'ensemble des crédits des services du Premier ministre dans une mission intitulée « Direction de l'action du gouvernement ».

A périmètre constant, il a observé que les crédits proposés dans le cadre du présent projet de loi de finances étaient en légère baisse : ils étaient de 706 millions d'euros, soit une diminution de 1,5 % par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2004.

M. François Marc, rapporteur spécial, a souligné l'importance des mouvements de crédits en exécution budgétaire. Il a indiqué que, d'une part, les crédits des services généraux du Premier ministre avaient été augmentés en

2003 et 2004 des crédits non consommés de l'année précédente : en 2002, 143 millions d'euros de crédits non consommés avaient été reportés sur 2003 ; en 2003, 68 millions d'euros de crédits non consommés avaient été reportés sur 2004. D'autre part, il a relevé que les annulations de crédit, les mesures de répartition et les transferts réduisaient les crédits disponibles. Les annulations de crédits avaient atteint 39 millions d'euros en 2003 et, pour l'année 2004, près de 29 millions d'euros fin septembre 2004 – soit des annulations de crédits représentant 3 % à 4 % des dotations votées en loi de finances initiale.

Il a conclu que, pour l'exercice budgétaire 2003, le solde de ces différents mouvements de crédits avait conduit à un excédent de 47 millions d'euros des crédits ouverts par rapport aux crédits adoptés en loi de finances initiale. Du point de vue de l'exécution budgétaire, il a souligné que cette progression des crédits ouverts conduisait ainsi à nuancer les observations fondées sur la seule comparaison des dotations en lois de finances initiales, quasi-stables depuis 2001.

Si ce décalage entre les crédits votés et les crédits ouverts était préjudiciable à la sincérité des crédits votés en loi de finances initiale, M. François Marc, rapporteur spécial, s'est félicité de l'amélioration du taux de consommation des crédits à hauteur de 94,2 % en 2003, puisqu'elle conduisait mécaniquement à une diminution des reports et à un rapprochement entre le niveau des crédits votés et le niveau des crédits ouverts en exécution.

Il a souligné que ce budget était confronté à d'importantes évolutions, dans le cadre de la préparation du passage à la LOLF.

Il a ainsi mis en exergue que l'élaboration de la nouvelle maquette budgétaire était d'autant plus difficile que les services du Premier ministre ne concouraient pas véritablement aux moyens de mise en œuvre d'une politique publique identifiable comme telle.

Il a présenté une expérimentation de globalisation des crédits prévue en 2005, afin de préfigurer l'application du principe de fongibilité asymétrique des crédits prévue par la LOLF. Il s'est félicité de cette expérimentation, car elle permettait d'associer les agents à la conduite du changement qu'exigeait la mise en œuvre de la réforme budgétaire.

Il a appelé à approfondir la réflexion sur les objectifs et les indicateurs de performance en soulignant que l'efficacité de la gestion, mesurée au regard des moyens alloués, devait davantage être prise en compte. Ainsi, il a estimé qu'il n'était guère pertinent de retenir comme objectif la part des crédits relevant des fonctions supports de soutien de l'ensemble des dépenses du programme, puisque de tels objectifs et indicateurs de moyens ne renseignaient pas sur la performance de l'action publique.

S'il s'est félicité de la définition d'un objectif de performance visant à renforcer le rôle d'éditeur de référence de la Documentation française, il a regretté qu'il n'ait pas été retenu d'objectifs et d'indicateurs de performance pour le Conseil supérieur de l'audiovisuel, malgré les recommandations qu'il avait formulées en ce sens à l'issue de sa mission de contrôle budgétaire menée au premier semestre 2004. Il a rappelé que le nombre d'objectifs par programme devait toutefois rester limité, pour d'évidentes raisons de lisibilité de l'action publique.

M. François Marc, rapporteur spécial, a ensuite présenté la mise en œuvre de la réforme des fonds spéciaux, inscrits au chapitre 37-91 du budget des services généraux du Premier ministre. Il a rappelé que, depuis la réforme de 2002, les fonds spéciaux correspondaient exclusivement à des actions liées à la sécurité et que les crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2005 s'élevaient à 37,8 millions d'euros, en très légère progression de 0,8 % par rapport à l'année antérieure. Compte tenu d'un nouvel abondement de ces dotations de plus de 3 millions d'euros à la date du 31 août 2004 (soit 8 % des crédits votés), il a estimé que les fonds spéciaux apparaissaient, une fois de plus, sous-dotés en loi de finances initiale. Il a ajouté que, pour la première fois en 2004, 30.000 euros avaient été alloués au fonctionnement de la commission de vérification des fonds spéciaux sans avoir été consommés à la date du 31 août 2004.

Rappelant qu'il avait été désigné ainsi que son collègue Serge Vinçon comme représentants titulaires du Sénat au sein de la commission de vérification des fonds spéciaux, il a déploré les difficultés rencontrées par celle-ci pour mener à bien sa mission, car toute l'information nécessaire n'était pas mise à sa disposition.

Sous le bénéfice de ces observations, il a proposé à la commission d'adopter les crédits des services généraux du Premier ministre.

M. Jean Arthuis, président, a remercié M. François Marc, rapporteur spécial, pour avoir précisé dans son rapport les conditions de mise en œuvre de la LOLF, ainsi que les suites apportées aux contrôles budgétaires qu'il avait conduits, et a appelé à systématiser cette démarche.

S'agissant de la commission de vérification des fonds spéciaux, il a fait part de son intention d'écrire au Premier ministre pour l'interroger sur les conditions nécessaires au bon exercice de ses missions.

M. Denis Badré a déclaré partager les observations de M. Jean Arthuis, président, sur les difficultés rencontrées par la commission de vérification des fonds spéciaux. Etant donné que la mission « Direction de l'action du gouvernement » ne correspondait pas à une politique publique, il a souhaité disposer de précisions sur les objectifs et les indicateurs de

performance associés au programme « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du gouvernement ».

M. François Marc, rapporteur spécial, a rappelé qu'il avait prêté serment de ne pas divulguer les informations dont il avait eu connaissance en tant que membre de la commission de vérification.

Sous ces réserves, il a déploré que la commission se heurte à des résistances pour disposer de l'ensemble de l'information nécessaire à son activité, et plus particulièrement à l'exercice de sa mission de contrôle. Il a donc remercié **M. Jean Arthuis, président**, de son intention d'interroger le Premier ministre à ce sujet.

Concernant les objectifs et les indicateurs de performance, il a présenté les quatre objectifs du programme « Coordination du travail gouvernemental » figurant dans le document préparatoire du futur projet annuel de performance (« avant-projet de PAP ») annexé, à titre indicatif, au projet de loi de finances pour 2005.

Il a détaillé l'objectif n° 1 qui visait à améliorer l'information du citoyen, sur la base de deux indicateurs : d'une part, le pourcentage de personnes ayant connaissance des campagnes d'information des pouvoirs publics, mesuré dans le cadre du baromètre du service d'information du gouvernement (SIG) ; d'autre part, le nombre de visites effectuées sur les sites internet du gouvernement gérés par le SIG.

Il a précisé que l'objectif n° 2 consistait à faciliter l'accès des usagers à l'information administrative à moindre coût, sur la base d'un indicateur obtenu à partir d'un ratio entre le coût de la base de données « Vos droits » et le nombre de consultations de cette base.

Il s'est félicité que l'objectif n° 3, visant à assurer la progression de la diffusion des ouvrages édités par la Documentation française, réponde aux observations qu'il avait formulées lors de son contrôle budgétaire de la Documentation française, et relevé que l'atteinte de cet objectif sera mesurée par un indicateur de diffusion commerciale des nouveaux ouvrages édités par la Documentation française.

Il a présenté l'objectif n° 4 visant à maîtriser le coût de la fonction de soutien assurée par la direction des services administratifs et financiers des services du Premier ministre, et a jugé cet objectif ambigu, car constituant un simple objectif de moyens et susceptible, de surcroît, d'évoluer selon le périmètre de l'action soutien.

Il a donc estimé que la réflexion sur les objectifs et les indicateurs de performance devait encore être approfondie, tout en reconnaissant que leur élaboration était malaisée pour apprécier la performance de fonctions d'état-major.

M. Jean Arthuis, président, a observé que ces préconisations correspondaient également à celles qu'il avait formulées dans son rapport d'information sur les dépenses informatiques de l'Etat et qu'il convenait donc de « mettre l'Etat en ligne avec tous les citoyens ». Il a ajouté que, dès le début de l'année 2005, la commission des finances du Sénat transmettrait au gouvernement son appréciation sur les indicateurs et les objectifs de performance tels que prévus par la LOLF, afin de préparer au mieux le projet de loi de finances pour 2006.

Après avoir pris acte de **l'avis favorable donné par M. François Marc, rapporteur spécial**, à l'adoption de ces crédits, la commission a alors décidé de réserver sa position sur le budget des services généraux du Premier ministre jusqu'à l'examen des crédits de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, le mardi 23 novembre 2004.

Réunie le mardi 23 novembre 2004, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption de l'ensemble des crédits consacrés aux services généraux du Premier ministre pour 2005.

Réunie le jeudi 25 novembre 2004, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale.