

N° 92

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

Annexe au procès verbal de la séance du 23 novembre 2000.

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 2001, 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° 35

SERVICES DU PREMIER MINISTRE :

I. - SERVICES GÉNÉRAUX

Rapporteur spécial : M. Roland du LUART

(1) Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, *président* ; Jacques Oudin, Claude Belot, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Roland du Luart, Bernard Angels, André Vallet, *vice-présidents* ; Jacques-Richard Delong, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; Philippe Marini, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Jacques Baudot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Henri Torre, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11ème législ.) : 2585, 2624 à 2629 et T.A. 570.

Sénat : 91 (2000-2001).

Lois de finances.

SOMMAIRE

SOMMAIRE	2
PRINCIPALES OBSERVATIONS	3
PREMIÈRE PARTIE : UN BUDGET DE PRÈS DE 6,5 MILLIARDS DE FRANCS, EN HAUSSE DE PLUS DE 32 %	4
I. UN BUDGET DE PRÈS DE 6,5 MILLIARDS DE FRANCS	5
A. CE N'EST PAS UN « PETIT BUDGET »	5
B. UNE HAUSSE DE PLUS DE 32 % POUR 2001	5
II. UNE AUGMENTATION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT AU DÉTRIMENT DES DÉPENSES EN CAPITAL	6
A. LES DÉPENSES ORDINAIRES EN HAUSSE DE 34 %	7
B. LES DÉPENSES EN CAPITAL EN DIMINUTION DE 8 %	10
DEUXIÈME PARTIE : UN BUDGET FOISONNANT	12
I. QUELQUES REMARQUES SUR L'EXÉCUTION ET LA GESTION DES CRÉDITS	12
A. LA SOUS-EXÉCUTION DES CRÉDITS	12
B. LES FONDS SECRETS LARGEMENT SOUS-ÉVALUÉS	12
II. L'ADMINISTRATION DU PREMIER MINISTRE EN MUTATION	13
A. LE NOMBRE DES ORGANISMES RATTACHÉS S'ACCROÎT ENCORE	13
B. COMPTE-RENDU DU CONTRÔLE EFFECTUÉ À LA MILDT	16
C. LE MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE ET LE DÉFENSEUR DES ENFANTS : UNE OCCASION MANQUÉE DE FAIRE DES ÉCONOMIES.....	20
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	22
EXAMEN EN COMMISSION	23

PRINCIPALES OBSERVATIONS

- **Quelle doit être la nature de l'administration qui entoure le Premier ministre ?**

L'augmentation des crédits de fonctionnement en faveur de l'administration du Premier ministre et surtout l'accroissement continu du nombre d'organismes, conseils, comités ou commissions, rattachés au budget des Services généraux du Premier ministre modifient la nature de l'administration du Premier ministre.

Doit-elle être une administration limitée à l'animation politique ou faut-il la laisser évoluer vers un super-ministère de l'interministérialité ?

- **Pour plus de transparence sur les fonds secrets**

Depuis quelques années, le gouvernement propose de voter des fonds spéciaux en stabilité remarquable. Il faut pourtant considérer que chaque année, ces fonds sont abondés par des décrets pour dépenses accidentelles.

Votre rapporteur spécial estime qu'une plus grande sincérité dans les montants proposés au vote du Parlement est nécessaire.

- **Les crédits de la Médiature de la République sont-ils suffisants ?**

Le Médiateur de la République dispose d'un budget stable depuis quelques années alors que son activité ne cesse d'augmenter. Ses efforts de productivité et sa capacité au déficit touchent aujourd'hui à leur fin.

Votre rapporteur spécial regrette que le gouvernement ait choisi de créer une nouvelle autorité administrative indépendante, le Défenseur des enfants, doté de 9 millions de francs de mesures nouvelles pour 2001 et non d'élargir les compétences du Médiateur aux questions de protection des enfants.

- **La baisse continue des dépenses en capital**

Le budget des Services généraux du Premier ministre est avant tout un budget de fonctionnement (97 % de ce budget). Mais il comporte des crédits d'investissement particulièrement importants, notamment pour les cités administratives.

Votre rapporteur spécial déplore la diminution de 40 % de ces crédits de paiement en 2001.

PREMIÈRE PARTIE

UN BUDGET DE PRÈS DE 6,5 MILLIARDS DE FRANCS, EN HAUSSE DE PLUS DE 32 %

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

- Ainsi, il comprend les dotations de **trois cabinets ministériels** (Premier ministre, ministre des relations avec le Parlement et ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat) ainsi que les **fonds spéciaux**.

- Sont également inscrits à ce budget les crédits destinés aux **services et organismes rattachés au Premier ministre**. Il s'agit du Secrétariat général du gouvernement (SGG) ainsi que des directions, services, commissariats, délégations, conseils et missions² dont la gestion administrative et budgétaire est assurée par la direction des services administratifs et financiers, placée auprès du SGG.

- Enfin, y figurent les crédits alloués à **sept autorités administratives indépendantes**, soit deux de plus que l'an dernier : le Médiateur de la République, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, la Commission consultative du secret de la défense nationale, le Conseil de prévention et de lutte contre le dopage, le Défenseur des enfants et la Commission nationale de déontologie de la sécurité.

Ce budget est ventilé en **quatre agrégats** qui ne sont pas tous étudiés par la présente note de présentation et qui ont été modifiés cette année : 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).

Les crédits de ces quatre agrégats représentent l'ensemble des dotations affectées aux Services généraux du Premier ministre. Les moyens destinés à la politique de la communication et au CSA (agrégats 22 et une partie de l'agrégat 32) font l'objet d'études plus détaillées dans les rapports sur les crédits de la communication et de la presse³. En outre, les observations relatives à la fonction publique (agrégat 21) font l'objet d'un rapport séparé⁴.

¹ Les trois autres concernent le Secrétariat général de la défense nationale (SGDN) (rapport spécial de M. Michel Moreigne), le Conseil économique et social (rapport spécial de M. Claude Lise) et le Plan (rapport spécial de M. Thierry Foucaud) ; le budget des Services généraux du Premier ministre représente environ 90 % de l'ensemble de ces crédits.

² Hors les directions et services d'administration centrale, on dénombre chaque année environ une soixantaine d'organismes divers rattachés au Premier ministre.

³ Rapports spéciaux « Communication audiovisuelle » et « Presse » de M. Claude Belot.

⁴ Rapport spécial « Fonction publique » de M. Gérard Braun.

I. UN BUDGET DE PRÈS DE 6,5 MILLIARDS DE FRANCS

A. CE N'EST PAS UN « PETIT BUDGET »

Les crédits demandés pour le budget 2001 des Services généraux du Premier ministre (dépenses ordinaires et crédits de paiement) s'élèvent à **6,434 milliards de francs**.

Même si ce budget oscille traditionnellement autour de 0,5 % des crédits et des dépenses de l'Etat, il ne faut pas le considérer comme un « petit budget » : il est mieux doté que le budget de l'environnement, celui de l'aménagement du territoire ou encore celui de la jeunesse et des sports.

B. UNE HAUSSE DE PLUS DE 32 % POUR 2001

Ce budget pour 2001 est **en hausse de + 32,3 %** par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2000.

Entre 1997 et 1999, le montant global de ce budget a été stable autour de 4 milliards de francs. L'augmentation de 2000 (+ 18,5 %) a rompu cette logique de stabilité nominale et l'augmentation en 2001 est encore plus spectaculaire (+ 32,3 %).

Evolution des crédits sur 2000-2001, par agrégat (en francs)

Agrégat	PLF 2000	PLF 2001	Evolution (%)
31 (administration)	1.536.094.438	1.717.583.444	+ 12 %
21 (fonction publique)	1.316.687.108	1.422.722.081	+ 8 %
22 (communication)	1.768.200.000	3.032.900.000	+ 71 %
32 (AAI)	241.596.097	260.690.459	+ 8 %
TOTAL	4.862.577.643	6.433.895.984	+ 32 %

Source : Services généraux du Premier ministre.

L'augmentation des crédits demandée pour 2001 s'explique pour l'essentiel par l'évolution de **l'agrégat 22 - Politique de la communication**, comme le montre le tableau ci-après. Les crédits demandés pour cet agrégat connaissent en effet une progression de 71 % notamment en raison de

l'inscription d'1,3 milliard de francs de mesures nouvelles au titre de la contribution forfaitaire de l'Etat au financement des exonérations de redevances de télévision¹. Ces mesures nouvelles permettent de compenser pour le secteur de l'audiovisuel public la diminution des ressources publicitaires (loi n° 2000-719 du 1^{er} août 2000 sur la communication audiovisuelle) par des recettes publiques supérieures.

Toutefois, quel que soit l'agrégat considéré, l'augmentation est largement supérieure au taux de 1,5 % affiché pour l'ensemble des budgets civils de l'Etat. **Hors audiovisuel public, ce budget connaît encore une progression de 7,8 %.**

II. UNE AUGMENTATION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT AU DÉTRIMENT DES DÉPENSES EN CAPITAL

Le tableau suivant fournit le détail des évolutions des crédits par grande nature de dépenses. L'augmentation générale de 32 % du budget est la résultante de deux évolutions contrastées entre :

- **les dépenses ordinaires** (titres III et IV) qui **augmentent de 34 %** (elles avaient déjà augmenté de 28 % l'an dernier),
- **et les dépenses en capital** (titre V) qui **diminuent de 8 %** (elles diminuaient de 37 % l'an dernier).

Crédits 2000 et 2001 par grande nature de dépenses (en francs)

Nature des dépenses	LFI 2000	PLF 2001	Evolution (%)
Dépenses ordinaires (1)	4.630.947.643	6.221.895.984	+ 34 %
Dépenses en capital (2)	231.630.000	212.000.000	- 8 %
Total (1) + (2)	4.862.577.643	6.433.895.984	+ 32 %
Autorisations de programme	246.000.000	312.000.000	+ 27 %

Source : Services généraux du Premier ministre.

¹ 5,6 millions de francs de mesures nouvelles pour les abonnements auprès de l'Agence France-Presse, 3,4 millions de francs de mesures nouvelles pour le fonds d'aide à la presse quotidienne nationale ayant de faibles ressources publicitaires, et surtout **1,264 milliard de francs de mesures nouvelles au titre de la contribution forfaitaire de l'Etat au financement des exonérations de redevances de télévision**, etc. Cf. rapport spécial de M. Claude Belot.

A. LES DÉPENSES ORDINAIRES EN HAUSSE DE 34 %

Le budget des Services généraux du Premier ministre est essentiellement un **budget de fonctionnement**. En effet, les dépenses ordinaires (titres III et IV) représentent près de **97 % de ce budget**.

Crédits demandés pour 2001 par titre

(en millions de francs)

Crédits demandés pour 2001	Montant	Part dans le total (en %)
. Titre III - Moyens des services	3.578	56 %
. Titre IV - Interventions publiques	2.644	41 %
. Titres III et IV (dépenses ordinaires)	6.222	97 %
. Titre V - Investissements exécutés par l'Etat (dépenses en capital - crédits de paiement)	212	3 %
TOTAL	6.433	100 %

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

1. Impact des dépenses de communication et de fonction publique

L'évolution générale des dépenses ordinaires (+ 34 %) s'explique en partie par l'augmentation des crédits demandés pour l'agrégat 22 (Politique de la communication) dont l'évolution a été indiquée plus haut (+ 71 % pour un agrégat qui représente plus de 47 % du budget) mais aussi celle de l'agrégat 21 (Fonction publique) qui enregistre à titre d'exemple 49 millions de francs supplémentaires en 2001 au titre des prestations interministérielles d'action sociale ou encore 15 millions de francs supplémentaires pour les opérations interministérielles de formation.

2. Agrégat 31 - Premier ministre, administration générale

Le montant de l'agrégat 31 augmente de **12 %** (et 10 % hors transferts) pour plusieurs raisons :

- la création de **53 postes budgétaires supplémentaires** : 16 emplois destinés à compenser les effets de la réforme du service national, 6 emplois liés à la création du conseil d'orientation des retraites, 22 emplois « traduisant

l'adaptation des moyens aux missions des services », 9 emplois au titre de la titularisation d'agents contractuels ;

- le transfert de **20 postes budgétaires** concernant des emplois occupés par des agents actuellement mis à la disposition des Services généraux du Premier ministre (en particulier de la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie, MILDT, *cf. infra*), par différents départements ministériels ;

- le transfert de **51 emplois** destinés à permettre de pourvoir les emplois de secrétaires généraux pour les affaires régionales (SGAR) et de chargés de mission « nouvelles technologies » auprès de ces derniers ;

- les **crédits destinés au conseil d'orientation des retraites** (9,7 millions de francs sur le 31-02 ; six emplois budgétaires et quatre emplois non budgétaires) ;

- les crédits en faveur des victimes des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation qui passent de 100.000 francs en 2000¹ à 200 millions de francs en 2001.

Il faut rappeler en outre, que le budget des Services généraux du Premier ministre réalise une économie de 3 millions de francs avec la **suppression du Centre des hautes études sur l'Afrique et l'Asie modernes (CHEAM)**² et une économie de 9,6 millions de francs avec **le transfert des crédits de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN)** au budget du Secrétariat général de la défense nationale (SGDN).

On peut également noter, s'agissant de cet agrégat, la réorganisation intervenue dans les services du Premier ministre avec notamment la création de la direction du développement des médias³ qui remplace le service juridique et technique de l'information et de la communication, et celle du service d'information du Gouvernement qui remplace le service d'information et de diffusion.

¹ Il faut rappeler toutefois que 250 millions de francs ont été reportés de 1999 sur 2000 sur ce même chapitre.

² Pour information, la bibliothèque et les fonds, très riches, qui appartenaient au CHEAM seront répartis entre L'institut national des langues et civilisations orientales (INALCO), la Documentation française et les Archives nationales.

³ Décret n° 2000-1074 du 3 novembre 2000 relatif à la direction du développement des médias.

3. Agrégat 32 - Autorités administratives indépendantes

L'agrégat 32 voit ses crédits augmenter pour tenir compte de la création en 2000 de deux nouvelles autorités : le Défenseur des enfants (un emploi budgétaire et huit emplois non budgétaires ; 9 millions de francs) et la Commission nationale de déontologie de la sécurité (3 emplois budgétaires ; 2,7 millions de francs).

Les crédits 2000 et 2001 des autorités administratives indépendantes¹ (en francs)

Autorité administrative indépendante	LFI 2000	PLF 2001	Evolution (%)
Médiateur (37-05)	26.920.000	26.060.000	- 3,1 %
Contrôle des interceptions de sécurité (37-11)	2.282.776	2.342.032	+ 2,6 %
Secret de la défense nationale (37-13)	1.155.265	1.170.265	+ 1,3 %
Lutte contre le dopage (37-14)	4.733.404	4.733.404	0 %
Défenseur des enfants (37-15)	-	9.000.000	création
Commission nationale de déontologie de la sécurité (37-16)	-	2.700.000	création

Source : Services généraux du Premier ministre.

Il apparaît que la seule autorité administrative indépendante à voir ses crédits diminuer est le Médiateur de la République : cette baisse est de 3 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2000 et de 10 % par rapport aux crédits votés pour 2000 y compris ceux de la loi de finances rectificative pour 2000.

4. Les emplois

L'effectif budgétaire a **cru de 15,4 % en deux ans pour atteindre plus de 1.600 personnes.**

A ces effectifs, il convient d'ajouter quelques 411 mises à disposition en provenance d'autres ministères, qui représentent donc environ **25 % des effectifs réels** ainsi que des possibilités de recruter des agents contractuels.

¹ Sauf les crédits du CSA.

Tableau récapitulatif de l'évolution du nombre des emplois depuis 1996

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Services permanents	1.161	1.139	1.141	1.161	1.239	1.364
Autres services	295	291	291	241	248	254
dont AAI ¹	222	221	221	221	221	243
Total général	1.456	1.430	1.432	1.402	1.487	1.618

Source : Services généraux du Premier ministre.

B. LES DÉPENSES EN CAPITAL EN DIMINUTION DE 8 %

Le budget des Services généraux du Premier ministre recouvre un patrimoine immobilier important : 64.800 m² dont 31.410 dans des locaux classés « monuments historiques ».

**Montants des crédits de paiement votés en 1999, 2000 et demandés en 2001
pour le gros entretien - en projets de loi de finances**

(en millions de francs)

	Dotations 1999	Dotations 2000	Evolution 99/00	Dotations 2001	Evolution 00/01
Chapitre 57-02 - SGG - Equipement et matériel (CP)	17	23	+ 36 %	28	+ 22 %
Chapitre 57-02 - SGG - Equipement et matériel (AP)	20	30	+ 50 %	34	+ 13 %
Chapitre 57-07 - Cités administratives (CP)	138	144	+ 4 %	87	- 40 %
Chapitre 57-07 - Cités administratives (AP)	161	151	- 6 %	181	+ 20 %

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

¹ Jusqu'en 2000, ces chiffres ne concernent que le CSA.

Les **crédits de paiement** demandés pour 2001 sont en diminution de 8 % par rapport à ceux de 2000. Cette évolution résulte de situations très contrastées : **l'équipement des cités administratives voit ses crédits diminuer de 40 %**, les dépenses d'équipement du Secrétariat général du gouvernement augmentent de 22 %, un crédit de 30 millions de francs destiné à financer le logement social des fonctionnaires exerçant dans les quartiers difficiles est à nouveau inscrit en 2001. Mais c'est surtout l'inscription de 30 millions de francs supplémentaires au titre de « l'action sociale interministérielle » qui permet une progression générale de l'ordre de 8 %.

Après une baisse de 37,8 % en 2000, les **autorisations de programme (AP)** augmenteront en 2001 de 27 %. Cet accroissement concerne les deux chapitres relatifs au gros entretien immobilier pour les services généraux (+ 13 % en AP) et les cités administratives (+ 20 % en AP) mais surtout l'action sociale interministérielle (+ 86 % en AP).

DEUXIÈME PARTIE UN BUDGET FOISSONNANT

I. QUELQUES REMARQUES SUR L'EXÉCUTION ET LA GESTION DES CRÉDITS

A. LA SOUS-EXÉCUTION DES CRÉDITS

Le budget des Services généraux du Premier ministre se caractérise par une forte sous-exécution de ses crédits. Celle-ci s'est même accrue dans les dernières années.

Crédits initiaux et dépenses réelles sur 1996-1999 (en millions de francs)

	1996	1997	1998	1999
Crédits initiaux	4.403	4.049	4.071	4.095
Dépenses réelles	3.874	3.562	3.386	3.415
Ecart	- 12 %	- 12 %	- 17 %	- 17 %

Source : Cour des comptes.

Dans son rapport relatif à l'exécution des lois de finances pour 1999, paru en juin 2000, la Cour des comptes souligne le maintien à un niveau élevé des reports de crédits qui représentent en moyenne 10 % du budget voté. Cette situation n'a pu qu'être aggravée par le vote de 250 millions de francs sur le chapitre 46-02 (Actions en faveur des victimes des législations antisémites pendant l'Occupation) en loi de finances rectificative pour 1999.

B. LES FONDS SECRETS LARGEMENT SOUS-ÉVALUÉS

Confirmant les analyses de votre rapporteur spécial les années précédentes, la Cour des comptes indique dans son rapport que « *le chapitre 37-91 « fonds spéciaux » a bénéficié en 1999 de 83,7 millions de francs de crédits de répartition, soit 21,3 % de la dotation initiale (393,8 millions de francs) au lieu de 15 % au cours de l'exercice précédent* ». Il s'agit donc d'un versement en provenance du crédit global pour « dépenses accidentelles »,

opéré par **décret non publié au Journal officiel**, qui rend quelque peu illusoire le vote par le Parlement de ces crédits¹.

Comparaison des fonds secrets votés et dépensés depuis 1997

(en millions de francs)

	1997	1998	1999	2000	2001
Prévu	394	394	394	394	394
Réalisé	509	454	473	ND	ND
Ecart (en %)	+ 29 %	+ 15 %	+ 20 %	ND	ND

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

Le gouvernement propose en effet chaque année au Parlement de voter des fonds spéciaux en admirable stabilité : cette année encore, pour la cinquième année consécutive, ces crédits du chapitre 37-91 s'établissent à 393,8 millions de francs avec une répartition entre fonds spéciaux du gouvernement et fonds spéciaux « à destination particulière » inchangée.

Votre rapporteur spécial estime que les montants que le gouvernement demande au Parlement de voter ne sont pas sincères car trop écartés des réalisations observées les dernières années.

II. L'ADMINISTRATION DU PREMIER MINISTRE EN MUTATION

A. LE NOMBRE DES ORGANISMES RATTACHÉS S'ACCROÎT ENCORE

Après une relative « pause » en 1999 dans la création nette de nouveaux organismes rattachés au Premier ministre, l'année 2000 a renoué avec l'augmentation des créations, observable avant 1999.

¹ cf. également page 30 du rapport « Une réserve de crédits à l'utilisation aléatoire : les dépenses éventuelles et accidentelles », de M. Louis-Ferdinand de Rocca-Serra, Commission des finances du Sénat, n° 144, 1999-2000.

En 2000, ont été créés au moins six nouveaux organismes¹ :

- le défenseur des enfants (AAI ; loi n° 2000-196 du 6 mars 2000) ;
- le conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (décret n° 2000-302 du 7 avril 2000) ;
- le conseil d'orientation des retraites (décret n° 2000-393 du 10 mai 2000) ;
- la commission nationale de déontologie de la sécurité (AAI ; loi n° 2000-494 du 6 juin 2000) ;
- l'observatoire de l'emploi public (décret n° 2000-663 du 13 juillet 2000) ;
- le conseil stratégique des technologies de l'information (décret n° 2000-1080 du 7 novembre 2000 ; créé pour une durée de trois ans).

Ces organismes n'ont pas tous vocation à être rattachés au Premier ministre, d'autres rattachements auraient dû être envisagés.

L'Institut des hautes études sur la défense nationale (IHEDN) a été transféré au SGDN.

Un seul organisme a été supprimé : le Centre des hautes études sur l'Afrique et l'Asie modernes (CHEAM).

La disparition du CHEAM

Il convient de noter toutefois que l'économie retirée de la suppression du CHEAM (3 millions de francs en 2001) ne devrait être que temporaire. En effet, en réponse à une question écrite de M. Xavier de Villepin, le Premier ministre a indiqué que la réforme du CHEAM, intervenue en 1996, n'avait « *pas donné les fruits que l'on pouvait en attendre (... et que) dans ces conditions, il a semblé préférable de rebâtir de fond en comble une nouvelle institution* », qui devrait être « *plus large, plus souple, mieux adaptée à la demande identifiée* ». Cette nouvelle institution devrait être intégrée au sein d'un **Institut des hautes études en relations internationales** et reprendrait, en les prolongeant, les missions du CHEAM.

Votre rapporteur spécial s'étonne que cette création n'ait pas été conduite dans le même temps que la suppression du CHEAM afin de faciliter la transmission des droits et obligations d'un organisme à l'autre.

¹ Alors que la réponse à la question budgétaire ne mentionne que trois organismes.

Si l'on en croit le décompte donné dans le « jaune budgétaire » intitulé « Liste des commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du Premier ministre ou des ministres », on dénombre 66 organismes rattachés au Premier ministre (contre 56 l'an dernier)¹ :

- 27 organismes dont les crédits sont inscrits sur le budget des Services généraux du Premier ministre (contre 19 en 2000, 15 en 1999 et 13 en 1998, soit une augmentation de plus de 100 % en trois ans) ;

- et 39 organismes dont les crédits ne sont pas inscrits sur le budget des Services généraux du Premier ministre² (contre 37 en 2000, 32 en 1999 et 29 en 1998, soit une augmentation de plus d'un tiers en trois ans).

Lors de l'examen par le Sénat du budget des Services généraux du Premier ministre pour 2000, votre rapporteur spécial annonçait qu'il allait mener chaque année une **mission de contrôle budgétaire** sur l'un des organismes rattachés au budget des Services généraux du Premier ministre, afin de vérifier dans chaque cas d'espèce l'utilité et l'activité de la structure ainsi que la légitimité de son rattachement au Premier ministre.

Votre rapporteur spécial estime que cet accroissement des organismes rattachés au Premier ministre met celui-ci à la tête d'une administration multiforme et change la nature de sa fonction : le Premier ministre, ministre sans portefeuille en principe, devient moins l'animateur politique, l'instance d'arbitrage du gouvernement que le chef d'une nouvelle administration à vocation interministérielle.

¹ Une partie de cette augmentation semble toutefois découler d'un « toilettage » de la liste annexée au projet de loi de finances. Toutefois ce « toilettage » n'est pas toujours satisfaisant : cette liste comporte toujours la « Commission de contrôle de l'organisation et du déroulement de la consultation des populations de Nouvelle-Calédonie prévue par l'article 76 de la Constitution ». Or, cette consultation s'est déroulée le 8 novembre 1998, il y a donc plus de deux ans, et cette commission a officiellement disparu en 1999. Pour la deuxième année consécutive votre rapporteur spécial se voit dans l'obligation de souligner cette erreur persistante du « jaune ».

² En effet, le Premier ministre préside un certain nombre d'organes dont le coût est supporté par d'autres ministères.

B. COMPTE-RENDU DU CONTRÔLE EFFECTUÉ À LA MILDT

En application des dispositions de l'article 164-IV de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958, votre rapporteur a donc décidé d'effectuer une mission d'information et de contrôle budgétaire portant sur la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT).

1. Une structure mouvante

Depuis 1982, sept programmes, rapports et autres plans gouvernementaux censés donner un nouveau souffle à la politique de lutte contre la drogue en France se sont succédé **ainsi que cinq structures interministérielles différentes** chargées de mettre en oeuvre cette politique. Selon les époques, ces structures ont été rattachées aux services du Premier ministre, au Ministère de la Santé et de la Solidarité, ou au Ministère de la Justice. Dernier avatar de cette structure mouvante : la « Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie » (MILDT) a été créée par un décret du 24 avril 1996 et placée auprès du Premier ministre.

La MILDT anime et coordonne l'action de dix-sept départements ministériels concernés par la lutte contre la drogue et la prévention des dépendances, notamment dans les domaines de la prise en charge sanitaire et sociale, de la prévention, de la répression, de la formation, de la communication, de la recherche et de la coopération internationale. Elle prépare et met en oeuvre les décisions du comité interministériel de lutte contre la drogue et de prévention des dépendances, qui concerne depuis le plan gouvernemental du 16 juin 1999 aussi bien les consommations de drogues illicites que l'abus d'alcool, de tabac et de médicaments psychoactifs, soit l'ensemble des pratiques addictives.

2. La MILDT bénéficie de son rattachement au Premier ministre

a) Les crédits en provenance du budget des Services généraux du Premier ministre

Depuis 1998, la MILDT bénéficie d'une délégation de crédits inscrits au budget des Services généraux du Premier ministre. Auparavant ces crédits étaient délégués par le ministère de la Santé. Cette délégation en provenance des Services généraux du Premier ministre justifie en partie le rattachement de la MILDT au Premier ministre et permet d'affirmer son caractère interministériel.

Frais de fonctionnement de la MILDT (1997-2000)

(en millions de francs)

Années	1997	1998	1999	2000
Total	3.237	3.296,45	3.226,45	3.296,45

Source : Services généraux du Premier ministre.

Ces crédits doivent servir, outre à la rémunération de la Présidente et du délégué, au financement des frais de fonctionnement de la MILDT. Toutefois, ne sont pas prises en compte les rémunérations des autres personnels (mis à disposition par d'autres administrations et établissements publics) ni le loyer et les frais de téléphone qui sont acquittés par le ministère de la Santé.

Votre rapporteur souhaiterait que cette situation soit plus claire avec notamment des **transferts d'emplois budgétaires** au profit de la MILDT (qui figureraient alors au budget des Services généraux du Premier ministre) et une **prise en charge du loyer et des frais de téléphone** par le budget des Services généraux du Premier ministre.

b) Les autres crédits dont bénéficie la MILDT

A ces crédits s'ajoutent ceux en provenance du budget de la Santé et de la solidarité ainsi que le produit de **deux fonds de concours**. L'un de ces fonds, mis en place pour rapporter une trentaine de millions de francs, ne produit en réalité que 500.000 francs annuels au maximum. Votre rapporteur estime que cette situation, principalement liée à des dysfonctionnements administratifs, doit être rapidement éclaircie.

3. Appréciation sur les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement de la MILDT sont donc, en principe prises en charge par le budget des Services généraux du Premier ministre qui délègue chaque année, en début d'année, l'enveloppe de crédits destinée à couvrir ces frais.

a) Les dépenses de personnel

(1) La « valse des présidents » a longtemps affecté la crédibilité de la MILDT

Dans un rapport de 1998 consacré à la politique de lutte contre la drogue en France, la Cour des comptes avait critiqué à juste titre la succession des présidents à la tête de la MILDT, souvent hauts fonctionnaires ou personnalités politiques dont cette présidence ne constituait pas l'unique

fonction. Elle déplorait également l'insuffisante durée du mandat, soulignant que l'institution avait connu douze responsables entre 1982 et 1998 et que le poste de président avait même été laissé vacant de décembre 1995 à avril 1996.

La nomination en juin 1998 de Mme Nicole Maestracci, magistrate, présidente de la MILDT à temps plein depuis 1998, a mis fin à cette pratique particulièrement préjudiciable pour l'activité et la crédibilité de la mission.

(2) Des mises à disposition systématiques qui nuisent à la transparence

Si l'on considère les crédits de personnel délégués à la MILDT, seuls deux postes apparaissent : celui de la Présidente et celui du délégué. Or, la MILDT compte au total 42 collaborateurs. Cette illusion d'optique résulte de la pratique systématique des mises à disposition de personnels par les administrations impliquées dans l'action interministérielle de lutte contre la drogue (30 personnels sur le total de 42), en application du décret de 1996 dont l'article 6 prévoit : « *La MILDT dispose de personnels mis à disposition par les départements ministériels ou établissements publics* ».

Ces mises à disposition résultent d'un arbitrage du Premier ministre, rendu le 12 décembre 1996 et qui fixait les effectifs que chaque administration devait mettre à disposition de la MILDT. Votre rapporteur a d'ailleurs remarqué que ces objectifs n'étaient pas intégralement remplis, certaines administrations ayant peine à verser leur « écot » à la MILDT.

Répartition des personnels de la MILDT et évolution depuis 1996

	Agents en position de détachement	Non titulaires contractuels vacataires	Agents mis à disposition	Appelés	Total
au 01/01/1996	2	nd	nd	nd	27
au 01/01/1997	2	nd	nd	nd	27
au 01/01/1998	2	nd	nd	nd	32
au 01/01/1999	2	6	24	1	33
au 01/01/2000	2	7	30	1	40

Source : MILDT.

Le système des mises à disposition présente certains avantages pour la MILDT puisqu'elle n'en supporte aucun coût et qu'elle dispose ainsi de véritables professionnels de leur secteur. Mais il présente surtout des inconvénients (la MILDT n'a pas le choix de ses collaborateurs, les emplois ainsi proposés sont peu attractifs, etc.).

Votre rapporteur estime que ce système n'est ni sain ni clair pour une institution pérenne comme la MILDT qui doit pouvoir compter sur un noyau de personnel propre. C'est pourquoi votre rapporteur se félicite de la décision prise pour le budget pour 2001 de procéder à des **transferts d'emplois** au

bénéfice de la MILDT (19 emplois dans un premier temps pour un coût de 6 millions de francs). Il estime toutefois que cette décision aurait dû être prise dès l'an dernier puisque l'arbitrage du Premier ministre avait été rendu en septembre 1998 en faveur d'un transfert des emplois et que le plan triennal avait rappelé cet objectif.

Tableau des transferts d'emplois prévus pour 2001

Ministères	Mises à disposition	Transferts 2001	Catégories d'emplois
Justice	3	0	
Education nationale	4	2	1 A+ ; 1 A
Recherche	2	0	
Défense	4	2	1 A ; 1 C
Affaires étrangères	1	1	1 A+
Intérieur	4	3	2 A+ ; 1 C
Economie et Finances	7	4	2 A ; 2 C
Jeunesse et sports	2	0	
Emploi et solidarité	8	6	3 A+ ; 1 A ; 2 C
Equipement	1	1	1 A
Outre-mer	1	0	
Culture	1	0	
TOTAL	38	19	7 A+ ; 6 A ; 6 C

Source : Services généraux du Premier ministre.

b) Les autres dépenses de fonctionnement

Les autres dépenses de fonctionnement sont financées par des crédits délégués du budget des Services généraux du Premier ministre, à l'exception des locaux, dont le loyer est acquitté sur le budget de la Santé et de la Solidarité. Les frais de téléphone sont pris en charge par ce même ministère alors que ce sont les Services généraux du Premier ministre qui se chargent des frais d'affranchissement.

Frais de fonctionnement de 1994 à 1999

(En KF)

	Frais de déplacement	Frais de représentation	Documentation	Loyer	Autres charges	Total
1994	700	125	ND	3000	1 923	5 748
1995	700	125	275	ND	ND	1 100
1996	507	50	232	ND	ND	789
1997	transfert vers SGPM	ND	ND	ND	ND	
1998	352	44	302	ND	281	979
1999	430	40	495	ND	1 591	2 556

Source : MILDT.

Le rapport de la Cour des comptes avait souligné le caractère peu justifié de dépenses de loyer de locaux dans la rue du Faubourg-Saint-Honoré qui dépassaient les 2,92 millions de francs en 1995. Aujourd'hui, la MILDT est installée dans 693 m² place des Cinq Martyrs du Lycée Buffon dans le 15^{ème} arrondissement parisien pour un loyer annuel de **2,7 millions de francs** (et 3,35 millions de francs si on y inclut les charges et les frais de nettoyage). **Ce loyer demeure donc une charge lourde pour l'Etat.**

Il faut déplorer le « **nomadisme** » de la mission qui va être une nouvelle fois amenée à quitter ses locaux actuels. La Mission déménage environ tous les dix-huit mois ce qui semble tout à fait excessif et surtout très **onéreux** au plan financier comme au plan organisationnel.

Il semblerait donc de meilleure politique que les Services généraux du Premier ministre prennent à leur charge le loyer de la mission et s'engagent à lui trouver des locaux pérennes.

C. LE MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE ET LE DÉFENSEUR DES ENFANTS : UNE OCCASION MANQUÉE DE FAIRE DES ÉCONOMIES

1. La dotation du Médiateur de la République est stable autour de 26 millions de francs par an

La dotation pour 1999 s'élevait à 26,32 millions de francs dont 1,4 million de francs de crédits non reconductibles pour des dépenses d'informatique.

La dotation pour 2000 s'élève actuellement à 29,02 millions de francs. La loi de finances initiale avait en effet prévu une dotation de 26,92 millions de

francs que la loi de finances rectificative de ce printemps a abondée de 2,1 millions de francs supplémentaires pour mettre en place cent nouveaux délégués du Médiateur dans les quartiers en difficultés.

La dotation pour 2001 s'établit à 26 millions de francs. La diminution tient notamment à l'économie réalisée par le Médiateur qui n'aura plus à payer un loyer de près de 6 millions de francs car il a déménagé dans des locaux appartenant à l'Etat, boulevard du Montparnasse. Le Médiateur bénéficie en 2001 de 6 millions de francs de mesures nouvelles pour poursuivre la mise en place des délégués dans les quartiers en difficultés.

2. Les efforts de productivité et la capacité au déficit de l'institution atteignent leurs limites

Sur dix ans, on remarque **que le Médiateur a du faire face, avec un budget de fonctionnement pratiquement constant, à un accroissement des recours de 222 %** (plus de 51.000 réclamations en 1999) et les délais de réponses dépassent les quatre mois.

L'exercice 1999 s'est soldé par un déficit de 530.000 francs et le déficit prévisionnel pour 2000 s'établit à 1,7 million de francs. Ces déficits sont financés sur les excédents cumulés des années précédentes mais le déficit prévisible pour 2000 va avoir pour effet de ramener ce « matelas de sécurité » à un montant nul.

3. Une articulation différente du Médiateur et du Défenseur des enfants aurait permis de réaliser des économies

Votre rapporteur spécial n'est pas favorable à la multiplication des organismes rattachés au Premier ministre et en particulier des autorités administratives indépendantes. En l'occurrence, il estime que les missions octroyées au nouveau Défenseur des enfants auraient pu être remplies par le Médiateur de la République, institution préexistante, qui a fait ses preuves. Une telle réforme **aurait permis de réaliser de substantielles économies.**

Au lieu de cela, le gouvernement a proposé de créer une nouvelle institution, qui **obscurcit le paysage administratif français** et qu'il dote en 2001 de 9 millions de francs soit plus d'un tiers du budget du Médiateur de la République.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté en seconde délibération trois amendements consistant à majorer à titre non reconductible :

* de **300.000 francs** en dépenses ordinaires le **chapitre 37-05 article 10** (dépenses relatives à l'activité du Médiateur de la République) ;

* de **100.000 francs** en dépenses ordinaires le **chapitre 37-06 article 20** (actions en faveur du développement de la citoyenneté) ;

* de **300.000 francs** en dépenses ordinaires le **chapitre 37-15 article 10** (dépenses relatives à l'activité du Défenseur des enfants) ;

* de **900.000 francs** en dépenses ordinaires le **chapitre 43-04 article 20** (subventions pour la recherche dans le domaine stratégique et des relations internationales - Institut des relations internationales et stratégiques).

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 24 octobre 2000 sous la présidence de M. Alain Lambert, président, la commission a procédé à l'**examen des crédits du budget des services du Premier ministre pour 2001 : I. - Services généraux**, sur le rapport de **M. Roland du Luart, rapporteur spécial**.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a tout d'abord rappelé que le budget des services généraux du Premier ministre regroupait les crédits du Premier ministre, du ministre chargé des relations avec le Parlement, du ministre chargé de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, des fonds spéciaux, de sept autorités administratives indépendantes ainsi que d'une soixantaine d'organismes rattachés au Premier ministre.

Il a indiqué que l'ensemble de ces crédits s'élevait à 6,5 milliards de francs pour 2001, soit une augmentation de plus de 32 % par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2000. Hors audiovisuel public, l'augmentation du budget des services généraux du Premier ministre s'établit à 8 %. Il a également indiqué que les effectifs inscrits dans ce budget avaient progressé de 15 % en deux ans pour atteindre plus de 1.600 personnes en 2001, sans compter les mises à disposition par d'autres ministères qui représentent environ un quart des effectifs réels.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a formulé plusieurs remarques sur le budget des services généraux du Premier ministre.

En premier lieu, il a tenu à exprimer son étonnement quant au peu de diligence des services de l'Etat à lui faire parvenir les réponses au questionnaire envoyé le 12 juillet dernier : à ce jour, plus d'un mois après la date-limite de réception des réponses, seize questions (dont les plus importantes pour la compréhension de ce budget) sur un total de quarante-deux n'ont pas reçu de réponse officielle.

En deuxième lieu, il a souligné l'importance des reports qui affectent ce budget et la sous-exécution croissante de celui-ci : en 1999, la différence entre les crédits votés par le Parlement et les dépenses réalisées correspondait à un sixième des crédits.

En troisième lieu, **M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a indiqué que la stabilité en projet de loi de finances des fonds spéciaux était tout à fait illusoire puisque le Gouvernement abondait ce chapitre chaque année par des décrets pour dépenses accidentelles non publiés au Journal officiel. Les crédits supplémentaires représentent selon les années entre 15 et 40 % de la dotation initiale.

En quatrième lieu, il a indiqué que le nombre d'organismes rattachés au Premier ministre avait cru en 2000 avec notamment la création du conseil d'orientation des retraites, et celle de deux nouvelles autorités administratives indépendantes : le défenseur des enfants et la commission nationale de déontologie de la sécurité. Une seule suppression d'organisme a été enregistrée en 2000, celle du Centre des hautes études sur l'Afrique et l'Asie modernes (CHEAM). L'Institut des hautes études de la défense nationale (IHEDN) a été transféré au Secrétariat général de la défense nationale (SGDN). Le rapporteur spécial s'est dit las de demander un audit global des organismes rattachés au Premier ministre et a rappelé qu'il s'était engagé devant la commission en octobre 1999 à effectuer des contrôles ponctuels afin de vérifier l'utilité et la légitimité du rattachement ministériel de certains de ces organismes.

En cinquième lieu, **M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a rendu compte du contrôle qu'il a mené auprès de la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et les toxicomanies (MILDT). Il a estimé que cette mission fonctionnait mieux depuis l'arrivée d'une nouvelle présidente en 1998. Il a néanmoins soulevé quelques points sur lesquels des améliorations seraient utiles. En particulier, il s'est dit favorable aux transferts d'emplois prévus dans le budget pour 2001 au profit de la MILDT afin de supprimer progressivement certaines mises à disposition de personnels par d'autres départements ministériels ; il s'est toutefois étonné que ceux-ci n'aient pas eu lieu dès l'an dernier.

Enfin, rappelant les observations de M. Gérard Braun, rapporteur spécial des crédits de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, **M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a proposé à la commission de rejeter le budget des services généraux du Premier ministre qui comporte la dotation de fonctionnement du ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat.

M. François Trucy s'est étonné que les services généraux du Premier ministre bénéficient de créations de postes en compensation de la raréfaction des appelés suite à la réforme du service national.

En réponse, **M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a rappelé que les appelés affectés dans les différents services rattachés au Premier ministre étaient 174 au 1^{er} janvier 1998, 152 au 1^{er} janvier 1999 et 123 au 1^{er} janvier 2000 et que les moyens en personnel de ces services avaient été renforcés depuis 1999 pour compenser cette diminution : 7 emplois ont été créés en 1999, 30 emplois en 2000 et 16 emplois sont proposés pour 2001.

La commission a alors décidé **de proposer au Sénat de rejeter les crédits consacrés aux services généraux du Premier ministre dans le projet de loi de finances pour 2001.**