

Note à l'attention de Monsieur le Premier ministre
relative au régime des fonds spéciaux

François Logerot,
Premier président de la Cour des comptes

10 octobre 2001.

SOMMAIRE

| | |
|---|-----------|
| <u>I – LE RÉGIME ACTUEL DES FONDS SPÉCIAUX</u> | 2 |
| A – VOLUME ET IMPORTANCE RELATIVE DES DEPENSES SUR FONDS SPECIAUX | 2 |
| B – DESTINATION DES FONDS SPECIAUX | 3 |
| C – MODALITES DE GESTION | 5 |
| <u>II – LA QUESTION DU PÉRIMÈTRE DES FONDS SPÉCIAUX</u> | 8 |
| A – UN REGIME DEROGATOIRE APPLIQUE A UN CHAMP TRES LARGE | 8 |
| B – LA NECESSITE D’UNE REVISION DU PERIMETRE | 10 |
| <u>III – PROPOSITIONS</u> | 14 |
| A – MAINTIEN D’UN REGIME DE FONDS SPECIAUX | 14 |
| B – RECLASSEMENT DANS LE BUDGET ORDINAIRE DES AUTRES CREDITS | 15 |

Note à l'attention de Monsieur le Premier ministre
relative au régime des fonds spéciaux

— ♦ —

Par lettre du 4 juillet 2001, le Premier ministre a demandé à titre personnel au Premier président de la Cour des comptes de lui adresser des propositions dans le cadre d'un réexamen d'ensemble du régime des fonds spéciaux ouverts au budget de l'Etat, et dont le Premier ministre dispose en application d'une loi du 27 avril 1946 et d'un décret du 19 novembre 1947.

Ce réexamen concerne « les fonctions de l'Etat auxquelles répondent ces fonds ainsi que les modalités de leur contrôle tant vis-à-vis de la Cour des comptes que du Parlement ».

La présente note a pour objet de répondre à cette demande en analysant par priorité le périmètre des opérations actuellement financées sur fonds spéciaux. Une note complémentaire portera sur les modalités du contrôle externe auquel est soumise actuellement une partie de ces fonds et aux révisions qu'appelleraient ces modalités.

Il est précisé que, la mission ayant été confiée et acceptée par l'auteur de la note à titre strictement personnel, les observations et les propositions ci-après relèvent de sa seule responsabilité et ne sauraient donc engager la Cour des comptes ni en tant qu'institution, ni en tant que corps de contrôle, même si certaines d'entre elles s'appuient sur des communications officielles de la Juridiction portées antérieurement à la connaissance des autorités compétentes ou contenues dans ses rapports publics.

I – LE RÉGIME ACTUEL DES FONDS SPÉCIAUX

A – Volume et importance relative des dépenses sur fonds spéciaux

Sur une période couvrant dix exercices (1991 à 2000), on constate une certaine décroissance des crédits ouverts et des dépenses nettes imputées au chapitre 37-91, aussi bien dans leur montant qu'en valeur relative.

a) volume :

Les crédits initiaux, qui étaient de 420 à 460 millions de francs (64 à 70 millions d'euros) dans les années 1991 à 1995, sont revenus à 394,8 MF puis 393,8 MF (60 M€) depuis 1997 ; mais à ces montants s'ajoutent, tous les ans, des ouvertures de crédits en cours d'exercice, de volume variable, opérées par décrets de répartition à partir du chapitre 37-95 « dépenses accidentelles » du budget des charges communes : au cours de la période, ces crédits supplémentaires ont varié de 120,3 MF (18,3 M€) en 1992 à 59,8 MF (9,1 M€) en 1998, le point moyen se situant à 80 MF (12,2 M€) environ ¹.

Au total, les crédits ouverts ont atteint un maximum en 1992 (568,5 MF / 86,7 M€) et un minimum en 1998 (454,5 MF / 69,3 M€) ; la diminution est de 20 % en francs courants.

En raison des mécanismes de gestion des crédits, les dépenses nettes sont, chaque année, égales aux crédits ouverts ; les quelques annulations de crédits, peu significatives sauf en 1999 (- 4,6 MF / - 0,7 M€) et 2000 (- 1,9 MF / - 0,29 M€) ont été prononcées par le collectif de fin d'année, et non par la loi de règlement.

¹ Ces décrets ne sont pas publiés au Journal officiel ; l'article 20 de la loi du 3 juillet 1978 portant règlement définitif du budget de 1976 dispose que tous les textes réglementaires intervenant pour l'exécution des lois de finances sont publiés, « à l'exception de ceux portant sur des sujets de caractère secret concernant la défense nationale, les affaires étrangères et la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat » ; l'article 56 de la nouvelle loi organique du 1^{er} août 2001 limite la non-publication aux rapports qui exposent les motivations de ces modifications de crédits, les décrets eux-mêmes devant être publiés. Cette disposition s'appliquera à compter du budget de 2005.

b) part relative :

Elle n'a pratiquement pas cessé de diminuer dans le cours de la période considérée :

- par rapport au total des dépenses des services généraux du Premier ministre, la part du chapitre 37-91 est revenue de 16 % en 1991 à 10 % en 2000 ; cette évolution est toutefois d'interprétation délicate en raison des variations du périmètre et des dotations de ce budget dues notamment aux modifications des structures gouvernementales et aux créations ou suppressions d'organismes rattachés au Premier ministre ;

- par rapport au total des dépenses du titre III du budget (moyens des services), la proportion est passée de 0,09 % (près d'un millième) en 1991 à 0,06 % en 2000, soit une réduction relative d'environ un tiers ;

- par rapport au total des dépenses du budget général, la diminution relative est du même ordre (de 0,03 à 0,02 %).

Etant précisé qu'un recours accru aux fonds spéciaux au titre des opérations liées à la sécurité extérieure ou intérieure ne peut évidemment être exclu, les questions que pose le régime des fonds spéciaux ne tiennent donc pas à leur volume ni à la part qu'ils occupent dans le budget de l'Etat, mais aux interrogations récurrentes touchant à leur destination et aux modalités de leur gestion.

B – Destination des fonds spéciaux

Inchangée depuis de nombreuses années, la nomenclature du chapitre 37-91 comporte trois « lignes » budgétaires : l'article 10, paragraphe 10, « fonds spéciaux du Gouvernement », qui supporte environ 10 % des dépenses en 2000 ; l'article 20 « fonds spéciaux à destination particulière », se subdivise en deux : le paragraphe 10 « dépenses de la DGSE » reçoit la plus grosse part de la dotation

(58 % en 2000), environ le double de celle du paragraphe 20, « dépenses diverses » (32 %).

La part des dépenses de la DGSE est accrue par le fait que, traditionnellement, elle bénéficie prioritairement des crédits supplémentaires ouverts en cours d'année en fonction des besoins : dans la période récente, la totalité de ces compléments lui a été affectée en 1994, 1995, 1999 et 2000 ; elle en a reçu 80 % à 90 % de 1996 à 1998, années où des compléments ont été affectés aussi aux deux autres lignes.

Compte tenu de cette affectation prioritaire, les dotations des articles 10 § 10 (48 MF / 7,3 M€) et 20 § 20 (149,3 MF / 22,8 M€) sont celles qui demeurent réellement à la libre disposition du Premier ministre ; à cet égard, le communiqué publié le 18 juillet 2001 a donné pour la première fois **des indications sur la répartition de ces dotations** pour l'année courante (197,3 MF / 30,1 M€ au total, en crédits initiaux). Celles-ci sont en majorité consacrées au fonctionnement de l'appareil gouvernemental : outre 24 MF (3,66 M€) réservés à la présidence de la République et 2 MF (0,3 M€) au ministère des affaires étrangères, 60 MF (9,2 M€) sont affectés, d'une part au « fonctionnement de l'hôtel de Matignon » (36 MF / 5,5 M€), d'autre part aux rémunérations complémentaires des personnels du cabinet et des services du Premier ministre (24 MF / 3,66 M€). Une enveloppe de 52 MF au total (7,93 M€) est attribuée à l'ensemble des ministères pour des rémunérations complémentaires et des « frais de fonctionnement exceptionnels ». Enfin 12 MF (1,83 M€) sont « affectés à des actions humanitaires ou en faveur des droits de l'homme ». Un supplément à la dotation affectée à la DGSE (37,4 MF / 5,7 M€) a été prélevé sur les deux autres lignes budgétaires, le communiqué précisant en outre que, selon les besoins, d'autres services de renseignement et de sécurité peuvent bénéficier de dotations en fonds spéciaux, notamment le Groupement interministériel de contrôle (écoutes téléphoniques).

Comme on le voit, les informations données ne se recoupent pas facilement avec les montants prévus au budget mais cette remarque est sans grande conséquence puisque, les crédits de fonds spéciaux étant à la libre disposition du Premier ministre, leur fongibilité entre les différentes lignes est possible. Toutefois, la séparation entre les articles 10 et 20 de dépenses consacrées principalement au fonctionnement de Matignon et des ministères ne paraît pas s'imposer, de même que la différence des modes de gestion qui leur sont appliqués (voir infra).

Des informations qui ont été données, on retiendra qu'un montant d'environ 130 MF (19,8 M€), soit près du tiers de la dotation globale, est affecté à des dépenses de rémunération ou de fonctionnement qui ne se rattachent pas – au moins a priori – à des impératifs de sécurité extérieure ou intérieure de l'Etat, ni même à des interventions particulières assimilables à des « actes de Gouvernement » et pouvant de ce fait relever de procédures particulières et échappant à tout contrôle.

C – Modalités de gestion

Il y a lieu de distinguer la phase d'exécution budgétaire de la phase d'utilisation effective des fonds.

a) l'exécution budgétaire :

Les crédits du chapitre 37-91 font l'objet d'ordonnancements en principe mensuels du secrétariat général du Gouvernement, visés par le contrôleur financier ; toutefois, pour les dépenses de la DGSE, le nombre d'ordonnances est en général supérieur et variable selon les années (17 en 1999 par exemple) du fait des ouvertures de crédits supplémentaires ou des « avances » consenties à partir des autres lignes (comme en 2001). Les crédits de l'article 10 (fonds spéciaux du Gouvernement) donnent lieu à virements sur un compte de dépôt ouvert à la paierie générale du Trésor au nom du Premier ministre ; ceux de l'article 20 (DGSE et dépenses diverses) viennent alimenter deux comptes à la Banque de

France ouverts respectivement au nom de la DGSE et du Premier ministre.

On notera que le fractionnement des versements est plus marqué que ce que prévoyait l'article 42 de la loi du 27 avril 1946 selon lequel « les crédits applicables aux dépenses sur fonds spéciaux ne peuvent être ordonnancés, à l'avance, que pour une période de trois mois au maximum » ; mais rien n'interdirait semble-t-il, de modifier la périodicité mensuelle dès lors que la limite d'un quart des dotations versé chaque trimestre serait respectée.

b) l'utilisation effective des fonds :

Elle est confiée aux délégués du Premier ministre (le directeur et le chef du cabinet, le secrétaire général du Gouvernement et deux de ses collaborateurs) qui répartissent et gèrent les fonds en fonction des directives reçues. S'agissant des crédits de l'article 20 § 20 (dépenses diverses), le compte ouvert à la Banque de France sert notamment à créditer d'autres comptes dans le même établissement au nom des titulaires de la fonction de président de la République et de celle de Premier ministre ; ces comptes d'imputation définitive des dépenses sont fermés lors des changements de titulaires.

Selon le communiqué du Premier ministre du 18 juillet 2001, l'essentiel des opérations est effectué par virement bancaire ou par chèque ; les retraits en espèces sur le compte Banque de France porteraient (en 2001) sur 76 MF au total (11,6 M€) mis à la disposition des cabinets du Premier ministre d'une part, des cabinets des ministres et secrétaires d'Etat d'autre part, auxquels les fonds sont transférés sous cette forme, par « enveloppes » mensuelles remises aux personnes désignées par les ministres (en général, les chefs de cabinet).

Aucune règle particulière n'est établie quant à la forme et au contenu de la comptabilité tenue par les personnes habilitées à disposer des fonds. A Matignon, le Premier ministre « donne quitus » annuellement et à la fin de son mandat à ces personnes, et les pièces justificatives sont alors détruites.

Aucun compte rendu n'est fourni au Premier ministre par les ministres attributaires de fond, et il ne leur en est d'ailleurs pas demandé.

Ces modalités de gestion appellent les observations suivantes au regard des dispositions – toujours en vigueur – de la loi du 27 avril 1946 (article 42) :

- en premier lieu, les décrets donnant quitus aux membres du Gouvernement, en fin d'année et « au départ de chacun des ministres », et qui devaient mentionner explicitement les provisions reçues, les sommes dépensées et les reliquats disponibles, n'ont jamais été établis depuis l'origine ; la justification invoquée est que le système de régulation par douzièmes permet d'interrompre le paiement en cas de changement de cabinet : mais cette pratique n'empêche nullement la constitution de reliquats cumulés en cours d'année, reportés à l'année suivante jusqu'à la fin du mandat ministériel et éventuellement conservés après cette échéance ;

- en second lieu, l'absence d'un reversement des reliquats aux produits divers du budget, d'un rétablissement des crédits de même montant et d'une annulation en fin d'année des crédits demeurés sans emploi, contrairement à ce que prévoyait la loi de 1946, a pour conséquence que l'apparence d'un emploi intégral des dotations du chapitre 37-91, tel que le reflète la loi de règlement, ne correspond pas au taux réel d'utilisation des fonds spéciaux, qui peut être bien inférieur ; le communiqué précité du Premier ministre a, pour la première fois, souligné cette discordance, en annonçant qu'un reliquat d'environ 102 MF (15,5 M€) s'était constitué depuis 1997 et que le montant constaté en fin de mandat serait reversé au budget.

II – LA QUESTION DU PÉRIMÈTRE DES FONDS SPÉCIAUX

A – Un régime dérogatoire appliqué à un champ très large

Au nom d'une double exigence de secret et de souplesse de gestion, les dérogations aux règles budgétaires et comptables qui caractérisent le régime des fonds spéciaux, et qui découlent des modalités de gestion rappelées ci-dessus, sont très importantes ; leur champ d'application est conçu de manière très large et excède ce qui apparaît strictement nécessaire.

Donnant lieu à des ordonnancements fractionnés, mais globaux, à destination de comptes de dépôts, les crédits dérogent à la règle de la spécialité budgétaire ; gérés discrétionnairement à partir de ces comptes, ils échappent par là-même aux contrôles a priori applicables aux dépenses de l'Etat, aussi bien celui du contrôleur financier que celui du comptable public ; les délégués du Premier ministre (ou des ministres pour la part qui leur est allouée) cumulent en fait les fonctions d'ordonnateur et de comptable comme le permet une gestion purement privée. Enfin, l'utilisation des fonds spéciaux est hors du champ des contrôles externes, aussi bien celui de la Cour des comptes que celui du Parlement, étant précisé que les crédits affectés à la DGSE font l'objet du contrôle exercé par la commission de vérification instituée par le décret du 19 novembre 1947. A cet égard, on notera le paradoxe d'une situation où les fonds publics consacrés à des opérations légitimement couvertes par le secret défense sont l'objet d'un contrôle externe, alors que ceux qui sont, pour une grande partie au moins, dévolus au fonctionnement courant de l'appareil gouvernemental, échappent à toute vérification a posteriori.

S'agissant du contrôle parlementaire, il s'exerce normalement dans le cadre des dispositions de l'ordonnance du 30 décembre 1958 (n° 58-1374), article 164-IV ², qui donnent aux rapporteurs spécialisés des différents budgets le pouvoir de suivre et de contrôler l'emploi des crédits, sur pièces et sur place, et aux présidents et rapporteurs généraux des commissions des finances les pouvoirs

² Dans sa version modifiée en dernier lieu par la loi de finances rectificative pour 2000.

d'investigation les plus larges « réserve faite... des sujets de caractère secret concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat ».

Cette restriction s'étend dans la pratique à l'ensemble des dépenses du chapitre 37-91 : il a été constaté en effet que des réponses particulièrement concises étaient données chaque année aux questions posées par les rapporteurs spéciaux des commissions des finances, même dans le cas où des précisions étaient demandées sur la répartition entre dépenses de fonctionnement courant et dépenses intéressant la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat. Pour le budget 2001, par exemple, la réponse identique faite aux deux rapporteurs est la suivante : « Les fonds inscrits à l'article 20 § 10 sont destinés au fonctionnement de la direction générale de la sécurité extérieure. Ceux qui figurent respectivement à l'article 10 et à l'article 20 § 20 n'ont pas d'affectation différente. Celle-ci est laissée à la discrétion du Premier ministre, responsable de leur emploi devant le Parlement aux termes de la loi du 27 avril 1946 portant ouverture et annulation de crédits sur l'exercice 1946 ».

Il apparaît ainsi que la protection et le secret dont bénéficient les opérations liées à la sécurité – et plus généralement aux intérêts supérieurs de la Nation – couvrent également la totalité des dépenses sur fonds spéciaux et donc les dépenses courantes de fonctionnement des services du Premier ministre et des cabinets ministériels financées de cette manière ; or, la portée très large des dérogations apportées aux règles normales d'utilisation des deniers publics ne se justifie que par référence à des obligations de discrétion et de facilité d'emploi strictement interprétées.

Un réexamen du périmètre actuel des fonds spéciaux paraît donc s'imposer ; force est de constater qu'il n'a pas été entrepris depuis plus d'un demi-siècle, malgré les critiques périodiquement reprises par les médias, mais le contexte actuel le rend sans doute plus nécessaire et plus urgent.

B – La nécessité d’une révision du périmètre

Plusieurs motifs militent, à l’heure actuelle, pour que le régime des fonds spéciaux ne s’applique plus à des dépenses sur fonds publics qui pourraient être traitées selon les dispositions budgétaires et comptables généralement en vigueur.

a) les polémiques récentes ont montré que l’exigence de transparence à l’égard de l’utilisation des moyens financiers mis à la disposition des pouvoirs publics se faisait de plus en plus pressante. C’est tout particulièrement le cas en ce qui concerne les rémunérations payées sur deniers publics, comme l’indiquent notamment les réactions et commentaires auxquels ont donné lieu les rapports que la Cour des comptes a consacrés en janvier 2000 et avril 2001 à la fonction publique d’Etat, et dans lesquels étaient dénoncées la complexité et l’opacité caractérisant la gestion des traitements et rémunérations accessoires des fonctionnaires et des autres agents publics. Dès octobre 1999, le Gouvernement avait d’ailleurs rappelé ³ l’obligation d’asseoir les primes et indemnités de toute nature sur des bases législatives ou réglementaires et lancé une opération de remise en ordre juridique, qui a déjà donné lieu à la publication de textes intéressant plusieurs corps de la fonction publique.

De ce point de vue, la distribution de rémunérations complémentaires non déclarées à l’administration fiscale et ne supportant pas les prélèvements sociaux, du fait qu’elles sont versées en espèces provenant des comptes de fonds spéciaux, n’apparaît plus seulement comme un privilège anachronique, mais toléré ; elle constitue une irrégularité choquante dès lors qu’il s’agit de compléments de rémunérations versés à des agents publics, sur fonds publics, en dehors de toutes règles et de tous contrôles. Leur dissimulation est d’autant moins admissible que les sujétions supportées par les membres des cabinets ministériels et par les autres personnels qui leur apportent leur concours sont le plus souvent bien réelles, qu’il s’agisse de la charge de travail ou des contraintes de calendrier ou d’horaires, et méritent d’être compensées en toute clarté.

³ Circulaire Finances/Fonction Publique du 1^{er} octobre 1999.

De même, on ne voit pas pour quelles raisons devrait être maintenu le secret entourant les dépenses de fonctionnement courant des services du Premier ministre et de l'ensemble des cabinets, qu'il s'agisse de dépenses de réception, de restauration, de frais de déplacement, de fournitures diverses ou de prestations commandées à l'extérieur. La nécessité, peu discutable, d'une certaine souplesse dans l'allocation des moyens et de la rapidité dans leur mise en œuvre doit être conciliée avec une exigence fondamentale de transparence et de rigueur dans l'usage des fonds publics ; il ne semble pas qu'on se soit soucié de rechercher véritablement cette conciliation, cela depuis des décennies, tant est grande la facilité apportée par le système en usage.

b) à la nécessité d'une meilleure transparence s'ajoute l'intérêt qui s'attache à **combattre la suspicion** persistante quant à l'utilisation possible des fonds spéciaux pour financer directement ou indirectement des activités de nature politique. Dans le passé, il est certain que ce fut une destination souvent avouée, maintes fois prouvée mais tacitement acceptée de l'usage des « fonds secrets », que ce soit à l'égard des partis politiques, de leurs organisations satellites ou de la presse ⁴. Les lois successives qui, de 1988 à 1995, ont établi la surveillance du patrimoine des élus et l'encadrement du financement des partis politiques et des campagnes électorales -y compris le financement sur le budget de l'Etat-, prohibent désormais toute utilisation à ces fins des fonds spéciaux.

Certes, il appartient aux diverses commissions de contrôle indépendantes mises en place d'exercer leur vigilance, dans la limite parfois étroite des pouvoirs qui leur sont reconnus. Force est de constater toutefois que l'usage entièrement discrétionnaire et non contrôlé de 40 % environ des fonds spéciaux ne peut que laisser libre cours au soupçon, ne serait-ce qu'en raison de l'absence de comptes-rendus d'utilisation de leurs dotations par les ministres et de la conservation des reliquats éventuels d'une année sur l'autre ou en fin de mandat.

⁴ L'ouvrage de Jean-Noël Jeanneney, « L'argent caché » (2^{ème} édition, 1981, Seuil) dresse à cet égard un tableau pittoresque mais édifiant (voir pages 272 et suivantes).

La réduction du champ actuel des fonds spéciaux paraît de nature à réduire les risques d'un usage contraire aux lois précitées, sous réserve que l'ensemble des crédits demeurant affectés au chapitre 37-91 – et pas seulement ceux destinés à la DGSE – fassent l'objet d'un contrôle externe adapté, auquel le Parlement pourrait être associé.

c) le troisième motif qui incite à préconiser le reclassement dans d'autres lignes budgétaires des crédits de fonctionnement qui devraient y figurer se relie à l'effort de **modernisation de la gestion publique**, dont l'adoption de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 marque une étape importante. D'une part, des dispositions nouvelles ont pour but de renforcer les droits d'information et de contrôle du Parlement ; d'autre part, l'allocation des crédits aux administrations se fera dans un cadre budgétaire rénové, plus lisible aux stades de l'examen et du vote des lois de finances et plus souple au stade de l'exécution : tel est l'objet de la présentation nouvelle par missions et par programmes destinée à remplacer la présentation traditionnelle en termes de moyens.

La révision du régime des fonds spéciaux pourrait parfaitement s'inscrire dans ces perspectives : non seulement elle rendrait au Parlement toutes ses prérogatives sur les dépenses sorties du champ actuel, mais elle contribuerait aussi à progresser dans la voie d'une **évaluation des coûts de l'appareil gouvernemental**, qui fait défaut jusqu'à présent. En effet, la structure actuelle des budgets ministériels ne permet pas d'avoir une vue même approchée de ces coûts :

- en dehors de la rémunération du ministre (traitement + indemnités représentatives de frais), les dépenses de personnels ne sont identifiées que par une ligne « indemnités de cabinets », qui ne représente qu'une partie des dépenses de l'espèce dont une grosse part provient des fonds spéciaux ; quant aux rémunérations principales, elles n'apparaissent nulle part : les fonctionnaires affectés aux cabinets ministériels sont généralement en situation de mise à disposition (qu'ils soient rémunérés sur le budget du même ministère ou celui d'une autre administration) ; les personnes non-fonctionnaires sont rémunérées par des « contrats-cabinets », gagés sur les dotations budgétaires par le blocage

d'emplois de titulaires, selon des modalités arrêtées par la direction du budget mais non-décrites dans la loi de finances.⁵

- s'agissant des autres dépenses de fonctionnement (matériel, frais de déplacement, prestations extérieures), les crédits mis à la disposition du ministre et du cabinet ne sont identifiés que très rarement dans les budgets et se trouvent en pratique confondus dans les dotations de l'administration centrale correspondante. L'exception la plus notable concerne le budget des affaires étrangères, qui comprend deux chapitres consacrés respectivement aux frais de réception et voyages exceptionnels (34-03) et aux frais de réceptions courantes et de déplacements ministériels (34-04) : encore convient-il de noter qu'une part de ces crédits sert chaque année à abonder les crédits du titre II affectés à la présidence de la République et à financer des déplacements présidentiels.

Le cabinet du Premier ministre lui-même ne dispose pas de crédits individualisés (à part une ligne « frais de réception » dotée de ... 52 381 F en 2001), le coût de son fonctionnement étant évalué - en dehors des 60 MF (9,2 M€) venant des fonds spéciaux - à 22,5 MF (3,43 M€), soit environ 0,63 % du titre III du budget des services généraux du Premier ministre, selon le communiqué du 18 juillet 2001.

La clarification du coût de fonctionnement de l'appareil gouvernemental est un objectif qui dépasse le seul réexamen du périmètre des fonds spéciaux ; elle supposerait notamment que le coût global des personnels affectés aux cabinets ministériels soit évalué, au moins en exécution, notamment dans les comptes-rendus de gestion budgétaire qui doivent être établis annuellement par les ministres et communiqués au Parlement en annexe à la loi de règlement. Les propositions présentées ci-après ont pour objet d'amorcer cette clarification tout en limitant le champ des fonds spéciaux aux opérations qui en relèvent effectivement par leur nature même.

⁵ Voir rapport public particulier de la Cour des comptes, avril 2001, page 87. Il y a lieu toutefois de noter qu'à la suite d'observations de la Cour, une annexe au projet de loi de finances recense depuis l'année 2000 l'effectif des collaborateurs des cabinets en précisant leur origine (personnels mis à disposition par le ministère ou une autre administration ; personnels détachés sur emplois du ministère ; personnels recrutés sur contrat).

III – PROPOSITIONS

A – Maintien d'un régime de fonds spéciaux

a) La nécessité pour un Etat de pouvoir conduire dans le secret **l'action de protection de la sécurité intérieure et extérieure** de la collectivité nationale n'est pas l'objet de sérieuses contestations, pas plus en France que dans les autres démocraties. La justification d'un régime budgétaire et comptable dérogatoire appliqué à une partie des crédits dont bénéficient les services chargés des missions de renseignement n'a d'ailleurs jamais été mise en cause dans les débats parlementaires.

Il paraît donc légitime que soit conservée la ligne budgétaire réservée à la DGSE, et que l'utilisation des crédits à partir d'un compte de dépôts échappant aux contrôles habituels en matière de dépense publique soit maintenue ; elle pourrait d'ailleurs être élargie aux autres services concourant à la recherche du renseignement et relevant des ministres de l'intérieur, de la défense ou de l'économie et des finances, ou du Premier ministre lui-même (écoutes téléphoniques). Ces services autres que la DGSE reçoivent en effet des versements en provenance du chapitre 37-91, selon les besoins, comme le mentionnait le communiqué du Premier ministre du 18 juillet 2001, mais ces dotations ne sont pas soumises aux vérifications de la commission instituée par le décret du 19 novembre 1947 puisque sa compétence est limitée aux crédits inscrits à l'article 20 § 10 (DGSE).

Le maintien du régime des fonds spéciaux dans le domaine qui en relève logiquement ne doit toutefois pas permettre une extension abusive de son champ normal, qui est celui d'activités opérationnelles ou d'interventions financières qui doivent impérativement rester couvertes par le secret absolu. En effet, les services intéressés disposent de crédits budgétaires inscrits dans les différents budgets ministériels dont ils relèvent et soumis aux contrôles du Parlement et de la Cour des comptes ; la DGSE par exemple dispose de crédits de personnel, de fonctionnement et d'investissement, inscrits au budget de la Défense, qui représentent globalement quatre fois le montant des crédits

provenant des fonds spéciaux. Il en est de même évidemment pour les autres services concourant à la recherche du renseignement (DST, DRM, Douanes, etc...) qui ne reçoivent que ponctuellement des dotations du chapitre 37-91. Il importe donc que ces dotations ne servent pas à compléter, par simple facilité d'emploi, les dotations ordinaires du budget consacrées à des dépenses qui ne nécessitent pas une protection particulière. L'un des objets du contrôle externe exercé sur les fonds spéciaux doit être précisément de vérifier la spécificité des imputations dont ils font l'objet et d'en rendre compte au Gouvernement.

b) en dehors des affectations aux services de sécurité, **d'autres utilisations discrétionnaires** des crédits bénéficient à des opérations diverses, sur la nature desquelles aucune information n'est par définition disponible.

Ainsi, le communiqué précité du 18 juillet 2001 fait état d'un montant de 12 MF (1,83 M€) consacré « à des actions humanitaires ou en faveur des droits de l'homme ». Cette affectation peu explicite recouvre sans doute, pour partie, des subventions à des organismes divers qui – sauf nécessités particulières de confidentialité – pourraient être réimputées sur crédits budgétaires ordinaires du titre IV.

En tous cas, ce type d'utilisations devrait être l'objet d'un contrôle externe adapté, au même titre que les dotations aux services de sécurité, ce qui présenterait l'avantage appréciable d'empêcher le soupçon – inévitable dans le système actuel – sur l'usage possible des fonds spéciaux à des fins politiques.

B – Reclassement dans le budget ordinaire des autres crédits

Pour les raisons déjà exposées plus haut, la réintégration dans des chapitres ordinaires du budget général de la partie des crédits du chapitre 37-91 sur lesquels s'imputent des rémunérations accessoires ou des dépenses de fonctionnement permettrait d'assainir le débat sur les fonds spéciaux et d'apporter plus de clarté dans la gestion de l'appareil gouvernemental. Une telle réintégration ne paraît pas soulever de difficultés fondamentales, sous réserve de conserver des

marges de souplesse nécessaires et de tirer parti des mécanismes existant en matière de gestion publique ; toutefois, la nécessité de ne pas bouleverser le fonctionnement de l'appareil gouvernemental peut justifier que cette remise en ordre soit progressive, mais amorcée le plus tôt possible.

a) rémunérations accessoires :

Il est urgent de mettre fin à la pratique des versements en espèces qui permettent à leurs bénéficiaires, pour des montants qui peuvent être élevés ⁶, de faire échapper à l'impôt sur le revenu et aux cotisations sociales (CSG, CRDS, contribution de solidarité) une part de leurs rémunérations accessoires. On rappellera qu'en principe les indemnités perçues par les membres des cabinets ministériels « ont le caractère d'une véritable rémunération [et] doivent donc, à ce titre, être comprises dans le revenu imposable des intéressés, quel que soit le montant des sommes en cause » ⁷. Il devrait en être de même pour les agents, autres que les ministres et leurs collaborateurs, qui en bénéficient également du fait de leur affectation dans les services du Premier ministre ou dans les cabinets.

Pratiquement, il s'agirait de transférer les montants actuellement réservés à cet usage, éventuellement révisés, aux lignes budgétaires déjà ouvertes dans les différents budgets au titre des indemnités de cabinet ; on pourrait aussi, au moins dans un premier temps, ouvrir une dotation globale au budget des services généraux du Premier ministre, qui ferait l'objet de répartition entre les ministères par arrêtés de transfert.

Des mesures complémentaires devraient accompagner cette réaffectation de crédits :

⁶ Ces versements peuvent excéder notablement la limite (20 000 F, soit 3 049 €) des sommes payables en espèces (article 1649 quater B du code général des impôts) par un particulier non-commerçant.

⁷ Instruction du 18 juin 1974 n° 5F-26-74 de la direction générale des impôts, prise à l'occasion de la suppression à compter du 1^{er} juin 1974 de la déduction supplémentaire pour frais professionnels de 10 % dont bénéficiaient auparavant les intéressés ; cette instruction est traduite dans la « documentation de base » DGI (édition du 10 février 1999).

1. En premier lieu, il serait nécessaire de **donner une base réglementaire** aux « indemnités de cabinet », en application de la règle générale, alors qu'actuellement l'utilisation des crédits déjà inscrits à ce titre dans les budgets paraît ne relever que d'une instruction très ancienne du secrétaire d'Etat au budget⁸ qui ne saurait constituer un fondement juridique suffisant. Un décret définirait le régime de ces indemnités – qui pourraient être qualifiées d'indemnités de sujétions spéciales – et un arrêté en fixerait sinon un barème détaillé, du moins les maxima autorisés selon le type de fonctions exercées.

Ainsi serait supprimée l'une des anomalies les plus notoires de la situation actuelle, à l'instar de ce qui avait été fait dès 1983 pour les membres des cabinets ministériels relevant du ministère de l'économie et des finances ; en effet leurs rémunérations accessoires sont payées depuis cette date uniquement sur crédits budgétaires et entièrement fiscalisées, sur simple décision du ministre de l'époque dont l'application avait évidemment été facilitée par les ressources particulières dont bénéficie ce ministère⁹.

2. En outre, dans la mesure où la plupart des membres des cabinets ministériels sont affectés par le ministre parmi les fonctionnaires relevant de son autorité ou mis à sa disposition par des administrations ou des corps extérieurs au ministère, on observe **une très grande hétérogénéité dans la pratique suivie en matière de rémunérations accessoires « officielles »** : certains continuent de percevoir les indemnités au niveau antérieur, d'autres sont ramenés à un taux forfaitaire, d'autres enfin voient leurs indemnités supprimées. Un réexamen de cette situation s'impose, afin de permettre une gestion rationnelle et équitable des crédits indemnitaires : ou bien la totalité des indemnités serait prise en charge sur les crédits mis à la disposition des ministres, ou bien une règle claire serait fixée par le Premier ministre – par exemple le maintien au niveau moyen applicable aux fonctionnaires du grade et de l'échelon considéré.

⁸ Lettre du secrétaire d'Etat au budget aux ministres et secrétaires d'Etat du 31 juillet 1954 (n° 47-13/B2).

⁹ Il s'agit des « crédits d'articles » désormais inclus dans les lois de finances dès le stade de la prévision depuis l'exercice 2000. Il subsiste toutefois dans ce ministère des versements en espèces au profit de personnels autres que les membres des cabinets.

Enfin, la rémunération des ministres et secrétaires d'Etat pourrait justifier un réexamen particulier. Actuellement, elle est fixée par un décret du 25 avril 1967, modifié par des décrets du 31 janvier 1984 et du 1er juin 1995 (textes non publiés), qui institue un système assez complexe composé de trois éléments : un traitement de base fixé par référence aux traitements les plus élevés de la fonction publique (« hors-échelle G » pour les ministres, « hors-échelle F » pour les secrétaires d'Etat) ; un complément fixé en valeur absolue et indexé sur l'évolution du traitement de base ; enfin, une indemnité représentative de frais et s'élevant à 40 % (pour le Premier ministre), 20 % (pour les ministres) et 10 % (pour les secrétaires d'Etat) du total des deux premiers éléments. En 1995, une réduction de 10 % a été opérée sur ce dernier total, et donc sur l'ensemble.

Globalement, la rémunération brute s'étage de 530 000 F environ pour un secrétaire d'Etat, à 600 000 F pour un ministre et à 800 000 F pour le Premier ministre. Ces montants sont inférieurs à ceux des rémunérations, indemnités comprises, des plus hauts fonctionnaires comme des dirigeants d'entreprises publiques ; mais d'une part, l'indemnité représentative de frais est exonérée de l'impôt sur le revenu, selon une application « coutumière » des dispositions de l'article 81-1° du Code général des impôts¹⁰ ; d'autre part, les membres du Gouvernement peuvent conserver pour eux-mêmes une partie des « enveloppes » de fonds spéciaux et leur train de vie est de fait partiellement pris en charge par les dotations de fonctionnement du ministère.

La révision de ce dispositif peu transparent pourrait se traduire par une réévaluation de la rémunération globale assortie de la suppression de l'avantage fiscal qui porte actuellement sur l'indemnité représentative de frais.

b) moyens de fonctionnement courants :

En ce domaine aussi, aucune difficulté sérieuse ne paraît s'opposer à un reclassement progressif dans les budgets des différents ministères des dotations de fonds spéciaux utilisées à cette fin à partir des sommes remises en espèces aux

¹⁰ « Sont affranchies de l'impôt : 1° les allocations spéciales destinées à couvrir les frais inhérents à la fonction ou à l'emploi et effectivement utilisées conformément à leur objet ».

chefs de cabinet. Elles seraient inscrites à un chapitre ou à un article budgétaire sous forme d'une dotation globale, qui pourrait d'ailleurs être abondée par des crédits en provenance du même budget et actuellement affectés de fait au fonctionnement du cabinet sans pour autant être identifiés.

L'un des arguments avancés traditionnellement pour justifier la commodité offerte par le système actuel est la nécessité d'un maximum de souplesse et de rapidité d'emploi des moyens mis à la disposition du ministre et de son cabinet, les procédures habituelles d'ordonnancement et de paiement des dépenses publiques apparaissant à cet égard beaucoup trop lourdes. Mais cette affirmation témoigne d'une certaine méconnaissance des possibilités offertes par la réglementation, en particulier grâce à l'institution de régies d'avances, telles que les organisent un décret du 20 juillet 1992 et une instruction du 29 juin 1993. Le régisseur peut effectuer le paiement par virement, chèque, carte de paiement ou même numéraire de certaines catégories de dépenses courantes (matériel et fonctionnement, frais de mission ou de stage, rémunérations de personnels payés sur une base horaire ou à la vacation) dans la limite de l'avance qui lui est accordée par le comptable public et égale au maximum à 1/6^{ème} du montant prévisible des dépenses annuelles. L'avance est reconstituée après production des pièces justificatives des dépenses exposées.

Pour faciliter le fonctionnement des cabinets, il pourrait donc être institué auprès de chacun d'eux une régie d'avances confiée à un fonctionnaire agissant sous l'autorité du chef de cabinet, et qui serait seul habilité à manier les fonds. Des dérogations, prévues par le décret précité, pourraient être décidées pour élargir les catégories des dépenses payables par le régisseur, relever le montant unitaire par opération (actuellement fixé à 5 000 F, ce qui peut en effet paraître insuffisant) ou porter l'avance à une proportion supérieure du volume prévisible des dépenses annuelles.

Quant aux procédures des marchés publics, considérées fréquemment comme trop contraignantes, on rappellera qu'elles ont été modernisées et allégées par le décret du 7 mars 2001 réformant le code ; en particulier, le seuil au-delà duquel s'impose la passation d'un marché formalisé pour les dépenses de même

nature payées au cours d'une année a été porté à 90 000 euros (590 000 francs), ce qui représente un quasi-doublement du seuil précédemment applicable. En outre, les cabinets peuvent s'appuyer en ce domaine sur les services d'administration générale qui de toutes façons sont soumis au code des marchés publics pour la gestion des crédits qui leur sont alloués.

*

Allégé et assaini par le transfert à des dotations budgétaires de droit commun des crédits qui n'y ont pas leur place, le régime des fonds spéciaux serait recentré sur son seul objet légitime, qui est le financement d'actions liées à la sécurité intérieure et extérieure de la Nation ou à d'autres interventions exceptionnelles que le Premier ministre estimerait nécessaires à la sauvegarde des intérêts supérieurs du pays.

Dans cette perspective, c'est l'ensemble de l'utilisation des fonds spéciaux qui devrait faire l'objet d'un contrôle externe particulier, inspiré de celui qui s'exerce actuellement sur les seules dotations affectées à la DGSE, et associant la Cour des comptes, d'autres corps de contrôle et des représentants du Parlement. Des propositions seront présentées à cet effet dans une note complémentaire.

Selon les décisions qui seront arrêtées par le Premier ministre, les termes d'une révision des dispositions existantes, à savoir l'article 42 de la loi du 27 avril 1946 et le décret du 19 novembre 1947, pourront être précisés.

François LOGEROT

Premier président de la Cour des comptes

10 octobre 2001