

N° 67

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 novembre 1986

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 1987, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur.

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 31

SERVICES DU PREMIER MINISTRE

I. Services généraux

Rapporteur spécial : M. Maurice COUVE DE MURVILLE.

[1] *Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Geoffroy de Montalembert, vice-président d'honneur ; Michel Durafour, Jean Cluzel, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, vice-présidents ; Emmanuel Hamel, Modeste Legouez, Louis Perrein, Robert Vizet, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Raymond Bourguin, Roger Chinaud, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Gérard Delfau, Jacques Delong, Marcel Fortier, André Fosset, Mme Paulette Fost, MM. Jean Francou, Henri Gœtschy, Georges Lombard, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Josy Moinet, Jacques Mossion, Lucien Neuwirth, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, René Regnault, Robert Schwint, Henri Torre, André-Georges Voisin.*

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (8^e législ.) : 363 et annexes, 395 (annexe n° 37), 397 (tomes II et XII), 399 (tome VII) et T.A.

Sénat : 00 (1986-1987)

Lois de Finances - Premier Ministre (services généraux).

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS	4
EXAMEN EN COMMISSION	7
I - PRESENTATION DES CREDITS	11
<i>A) Administration générale des services</i>	13
<i>B) Subventions aux institutions d'enseignement et de recherche</i>	15
<i>C) Interventions publiques</i>	15
<i>D) Investissements exécutés par l'Etat et subventions d'investissement accordées par l'Etat</i>	16
II - LES ORGANISMES RATTACHES	17
<i>A) La rationalisation de la présentation du budget des services généraux du Premier Ministre</i>	18
1) Suppressions de services	18
2) Créations de services	18
3) Transferts de services	19
4) Observations	20
<i>B) La gestion des organismes divers rattachés au Premier Ministre</i>	21
1) Le Médiateur	22
2) La Direction de la Documentation française	23
3) Les actions dans le domaine de la langue française	23

III - LA POLITIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE	25
A) La politique des rémunérations	25
1) Les perspectives pour 1987	25
2) Rappel de l'évolution des rémunérations en 1986	26
B) L'évolution des effectifs	27
1) Les réductions d'effectifs	27
2) Le redéploiement des effectifs	27
3) Une inquiétude pour l'avenir : l'évolution des effectifs des collectivités locales	28
C) La modernisation de l'administration	29
1) La réorganisation des administrations centrales	29
2) L'administration et la contrainte de productivité	29

PRINCIPALES OBSERVATIONS

A. OBSERVATIONS SUR LES CREDITS DES SERVICES GENERAUX DU PREMIER MINISTRE

1) Un effort de rationalisation des dépenses des services du Premier Ministre :

a) La présentation des documents budgétaires :

Le budget des Services du Premier Ministre apparaissait traditionnellement comme une nébuleuse d'organismes les plus divers, dont le rattachement à une même entité budgétaire obéissait rarement à un lien logique.

Il en résultait une difficulté fondamentale quant à la réalité du contrôle parlementaire sur l'utilisation des crédits des services rattachés au Premier Ministre.

Ce projet de budget propose une clarification de cette situation en transférant aux ministères techniques tous les organismes qui doivent leur être naturellement rattachés. Le solde de ce mouvement de transferts aboutit à minorer les crédits des Services généraux à hauteur de 411,8 millions de francs.

b) Les dépenses :

Le projet de budget traduit également une volonté significative d'économies :

- par la suppression de 32 emplois au niveau des services dans le cadre du redéploiement des effectifs;

- par la suppression d'organismes dont le maintien ne se justifiait plus (Délégation chargée des nouvelles formations, Délégation aux réfugiés);

- par la reconsidération des crédits votés pour le fonctionnement des services (économies sur les frais de déplacement, sur les crédits d'enquêtes et d'études, sur les crédits d'énergie, reconsidération des subventions allouées aux établissements d'enseignement -E.N.A., I.R.A.).

2) Mais le maintien d'actions jugées prioritaires :

- Le Médiateur bénéficie d'une augmentation de ses crédits (+ 36,2 %) pour relancer les actions destinées à améliorer les relations entre l'administration et les citoyens.

- Le Service Central de la Sécurité des Systèmes d'Information fait l'objet d'un ajustement de ses dotations pour améliorer le secret et le cryptage des communications intra-gouvernementales et pour prévenir les difficultés et les fragilités liées au développement de l'informatique.

- Les aides à l'accueil des rapatriés d'Afrique du Nord sont multipliées par trois pour tenir compte des besoins perçus dans ce secteur.

- Les prestations d'aide ménagère à domicile des personnes âgées, retraitées de la fonction publique, font l'objet d'un ajustement (+ 55 %) destiné à relancer ce type d'action et à prévenir les difficultés de gestion constatées sur ce chapitre.

- L'informatisation des services centraux bénéficie également d'une importante mesure nouvelle (+ 2,1 millions de francs).

B. OBSERVATIONS SUR LA POLITIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE

1) L'amorce d'une politique ambitieuse en matière de fonction publique :

- Un objectif: le maintien du pouvoir d'achat en masse des fonctionnaires.

- Une rupture : l'allègement des effectifs dans la fonction publique (- 19 102 emplois contre - 4 300 en 1986).

- Une conséquence : la tendance à la diminution de la part des charges de personnel dans le budget de l'Etat.

2) La fonction publique et la contrainte de la productivité :

- la réorganisation des administrations centrales.

● La modernisation de l'administration : c'est dans cet esprit qu'a été désigné un ministre délégué auprès du Premier Ministre, chargé des réformes administratives; un crédit de 10 millions de francs a également été dégagé sur ce budget pour mener des actions de modernisation dans le domaine de la bureautique et de l'informatique.

3) Quelques interrogations pour l'avenir :

● Les statuts des personnels de la Fonction publique sont-ils adaptés aux mutations attendues ?

● L'introduction de la bureautique et de l'informatique n'exige-t-elle pas une modification de la grille des qualifications ?

● La diminution des effectifs ne pourrait-elle s'accompagner d'une reconnaissance affirmée de la promotion et du mérite ? La mise en ordre des rémunérations annexes ne permet-elle pas d'imaginer un système de primes au mérite ?

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 22 octobre 1986 sous la Présidence de M. Christian Poncelet, Président, la Commission a procédé à l'examen des crédits des services généraux du Premier Ministre pour 1987 sur le rapport de M. Maurice Couve de Murville, rapporteur spécial.

M. Maurice Couve de Murville a tout d'abord rappelé que ce projet de budget proposait une progression des crédits de 1,4 %. Cependant, cette progression tient compte des transferts des crédits de nombreux organismes, précédemment rattachés au Premier Ministre, et qui sont désormais confiés aux services techniques.

A cet égard, le rapporteur spécial s'est félicité que l'on ait opéré ces transferts de crédits car la commission avait toujours regretté que les services du Premier Ministre constituent une nébuleuse d'organismes les plus divers et se caractérisent par une grande hétérogénéité; cette situation qui nuisait à la réalité et à la portée du contrôle parlementaire méritait la clarification contenue dans le projet de budget.

M. Maurice Couve de Murville a ensuite insisté sur les efforts d'économie proposés par le projet de budget des services généraux du Premier Ministre qui se traduisent par la suppression de 32 emplois au niveau des services dans le cadre du redéploiement des effectifs, par la suppression de deux organismes dont le maintien ne se justifiait plus (Délégation chargée des nouvelles formations, Délégation aux réfugiés) et enfin par la reconsidération des crédits votés pour le fonctionnement des services.

Le rapporteur spécial a également insisté sur les priorités reconnues par ce projet de budget en faveur du médiateur, du service central de la sécurité des systèmes d'information et de l'informatisation des services centraux qui bénéficient d'importantes augmentations de crédits.

M. Maurice Couve de Murville a également présenté la politique menée en matière de fonction publique. Il a ainsi souligné les révisions des habitudes qui s'imposaient aux administrations.

Aussi, pour l'avenir, le Gouvernement s'est-il fixé trois objectifs : réduire les effectifs (- 19 102 dans le projet de budget), réorganiser les administrations centrales dans le prolongement du rapport de MM. Belin et Gisserot et moderniser l'administration grâce à l'introduction des technologies nouvelles.

Le rapporteur spécial s'est enfin inquiété de l'adaptation du statut de la fonction publique qui date de 1945, aux mutations qui sont envisagées dans la fonction publique.

M. Jacques Descours Desacres s'est interrogé sur la comparaison entre l'évolution des effectifs de l'Etat et celle des agents des collectivités locales.

M. Robert Vizet a regretté la suppression de la troisième voie d'accès à l'E.N.A. et s'est déclaré très préoccupé par la politique menée dans la fonction publique.

M. Michel Durafour a souhaité obtenir des précisions sur la comparaison entre le nombre d'agents publics en France et dans les principaux pays développés.

M. André Bourguin s'est inquiété des effets strictement budgétaires de la réduction des effectifs de la fonction publique ainsi que des intentions du Gouvernement, pour les années à venir, en matière de révision des services votés, rappelant à ce sujet les pratiques en vigueur aux Etats-Unis.

M. Josy Moinet a émis la crainte que les suppressions d'emplois au Ministère de l'économie, des finances et de la privatisation ne retardent les révisions attendues par les élus locaux dans le domaine de la fiscalité locale.

M. Gérard Delfau a regretté que des postes de sous-préfet dans de nombreux arrondissements ruraux ne soient pas pourvus.

M. Stéphane Bonduel a déploré l'allongement du délai d'instruction des requêtes adressées au médiateur.

MM. Christian Poncelet, président, Henri Torre et Jacques Delong se sont interrogés sur l'utilité des « médiateurs départementaux ».

Enfin, M. Maurice Blin, rapporteur général, s'est également préoccupé de la ventilation des suppressions d'emplois au sein des divers ministères et de l'évolution comparée des effectifs de la fonction publique de l'Etat et de la fonction publique territoriale.

La commission a ensuite décidé, à la majorité, de proposer au Sénat d'adopter les crédits des services généraux du Premier Ministre pour 1987.

I. PRESENTATION DES CREDITS

Le fascicule des Services généraux regroupe les crédits destinés aux Services centraux du Premier Ministre : Cabinets du Premier Ministre, des Ministres et Secrétaires d'Etat rattachés, Secrétariat général du Gouvernement, Direction des Services administratifs et financiers, ainsi que les crédits propres aux directions, services, commissariats, délégations, conseils et missions dont la gestion administrative et budgétaire est assurée par la Direction des Services administratifs et financiers.

Sont également inscrits au budget des Services généraux du Premier Ministre les crédits alloués au Médiateur.

De 1985 à 1987, l'évolution de la masse budgétaire des Services généraux du Premier Ministre peut être analysée et récapitulée ainsi qu'il suit (1) :

	Loi de finances 1985	Loi de finances 1986	Loi de finances 1987
Dépenses ordinaires	2.262.238.829	2.530.204.836	2.149.627.811
Dépenses en capital (crédits de paiement) ...	20.898.000	19.847.000	23.340.000
TOTAUX	2.283.136.829	2.550.051.836	2.172.967.811

La comparaison des crédits prévus pour 1987 et des crédits votés pour 1986 fait apparaître une diminution totale de 377 084 025 F avant déduction des différents transferts de crédits liés à la nouvelle organisation du Gouvernement.

(1) Cette présentation générale des crédits ne tient pas compte d'un amendement adopté par l'Assemblée Nationale qui accroît de 5 millions de francs les crédits destinés à la réalisation et à la diffusion d'enquêtes et d'études (chapitre 34-06) dans le domaine de la bureautique, l'informatique ou la télématique, au profit du ministère chargé des réformes administratives.

Toutefois, à structures constantes l'évolution globale du budget des Services généraux du Premier ministre ressort à + 34 749 993 F (soit une augmentation de + 1,36 %) après déduction des différents transferts de crédits qui se décomposent comme suit :

Transfert vers divers ministères des moyens de fonctionnement de :

la délégation à la condition féminine	- 133.185.302
la délégation interministérielle à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes en difficulté	- 5.030.038
la délégation aux risques majeurs	- 17.522.976
la mission interministérielle de lutte contre la toxicomanie	- 629.748
le Haut comité d'étude et d'information sur l'alcoolisme	- 5.153.851
le Haut Conseil du secteur public	- 570.172
la commission nationale pour le développement social des quartiers	- 94.680
la délégation à la formation professionnelle	- 91.934.520
la délégation à l'économie sociale	- 18.592.263
la délégation interministérielle à la sécurité routière	- 36.653.154
	- 309.366.704
Transfert vers le ministère de la culture et de la communication des crédits d'aides à la presse	- 171.692.972
Transfert sur le budget des services généraux du Premier Ministre en provenance du fascicule «Affaires sociales et emploi - II Affaires sociales» des crédits du secrétariat d'Etat aux rapatriés	+ 69.225.658
	- 411.834.018

A. ADMINISTRATION GENERALE DES SERVICES (TITRE III)

Nature des Dépenses	Crédits votés (en millions de francs) 1986	Crédits votés (ex millions de francs) 1987	Variation en %
1. Services centraux, directions, mesures propres à divers corps de fonctionnaires :			
Services centraux	128,9	133,4	+ 3,5 %
Direction générale de l'administration et de la fonction publique	25,4	31,7	+ 23,6 %
Direction de la documentation française	49,6	49,3	- 0,5 %
Service d'information et de diffusion	34,8	33,7	- 3,2 %
Service central de la sécurité des systèmes d'information	5,4	7,9	+ 46,3 %
Centres interministériels de renseignements administratifs	4,3	3,6	- 16,5 %
Corps unique des administrateurs civils (chapitre 31.04 6, art. 10)	6,8	6,8	+ 0,3 %
Services d'études des secrétariats généraux des affaires régionales	5,8	2,5	- 57,37 %
Missions auprès des préfets de région	3,71	3,71	-
2. Délégation interministérielle pour la sécurité des systèmes d'information (nouveau)		0,7	
3. Fonds spéciaux (chapitre 37.91)	377,3	384,8	2,00 %
4. Médiateur (dépenses relatives à l'activité du Médiateur, chapitre 37.05)	8	10,9	+ 36,25 %
Actions de prévention de la délinquance (chapitre 37.08)			
Conseil national de prévention de la délinquance	47,7	42,2	- 11,53 %
6. Rapatriés (nouveau)		47,4	
7. Dépenses diverses			
Réparations civiles et frais de justice (chapitre 37.92)	0,46	0,46	-
Prestations et versements facultatifs (oeuvres sociales) (chapitre 33.92)	2,4	2,8	+ 16,66 %
Prestations interministérielles d'action sociale (chapitre 33.93)	130,96	170,96	+ 30,54
Participation aux charges de pensions (chapitre 32.97)	371	376,2	+ 1,40
Actions de formation et de perfectionnement dans l'administration (chapitre 34.94)	4,6	4,7	+ 2,17
Modernisation de l'administration (chapitre 37.04)	4	10	+ 150,00
Système national d'information administrative vidéotex	6	6	0,3
Actions spécifiques dans le domaine des droits de l'homme (chapitre 37.11 nouveau)	-	13	-

L'augmentation des dépenses d'administration générale des services (titre III) correspond à plusieurs évolutions :

a) Pour les dépenses de personnel :

L'augmentation des crédits à structures constantes (+ 44,3 millions de francs, soit + 6,1 %) traduit :

- diverses mesures acquises (+ 4.238.755 F), notamment un ajustement des crédits représentant la participation des Services généraux du Premier ministre aux charges de pensions civiles et militaires de l'Etat (+ 5.122.000 F), ainsi que l'extension en année pleine des sept suppressions d'emplois du collectif 1986, l'attribution de deux points d'indice majoré à l'ensemble des personnels et la progression des charges sociales.

- la revalorisation des crédits destinés aux prestations et versements facultatifs en faveur des agents des Services généraux du Premier ministre (+ 24,84 %) ainsi qu'aux prestations interministérielles d'action sociale (+ 30,54 %).

- la suppression de trente deux emplois (- 3.091.500 F) et diverses mesures d'économies (- 1.687.592 F).

- la mise en place des crédits afférents aux dépenses de personnel des services récemment créés (+ 3.750.143 F), ainsi que divers ajustements (+ 526.724 F).

b) Pour les dépenses de fonctionnement :

Les crédits destinés à ces dépenses progressent de 7,7 millions de francs (soit + 0,6 %).

Cette évolution traduit différents mouvements de crédits liés dans un sens à l'inscription des moyens de fonctionnement des organismes récemment créés (+ 16.824.396 F) aux actions de modernisation de l'administration (+ 10.000.000 F), à divers ajustements des crédits en faveur du Médiateur (+ 3.128.984 F) ou de la poursuite du schéma directeur de l'informatique (+ 2.091.324 F) et en sens inverse, à diverses économies et à la non reconduction de mesures nouvelles en 1986.

B. SUBVENTIONS AUX INSTITUTIONS D'ENSEIGNEMENT ET DE RECHERCHE

	Crédits votés en 1986 (en MF)	Crédits prévus en 1987 (MF)	Taux de variation (en %)
Ecole nationale d'administration ((ENA) ...	159,3	156,54	- 2
Centre de hautes études sur l'Afrique et l'Asie modernes	3,1	3,2	+ 1
Institut international d'administration publique	17,95	17,95	-
Instituts régionaux d'administration I.R.A.	99,4	88,5	- 10,9
TOTAL	279,75	265,99	- 4,9

La diminution des subventions aux institutions d'enseignement et de recherche résulte de la réduction des subventions à l'ENA (- 2,96 millions de francs) liée à la suppression de la « troisième voie » et des mesures d'économie réalisées sur les subventions aux Instituts régionaux d'administration.

C. INTERVENTIONS PUBLIQUES

	Crédits votés en 1986 (en MF)	Crédits prévus en 1987 (en MF)	Taux de variation (en %)
Actions en faveur de la langue française (chapitre 43.05)	15,2	15,2	-
Prestations en faveur des rapatriés (chapitres 46.01 et 46.02)	-	30,9	-
TOTAL	15,2	46,1	-

La progression des crédits d'intervention ne peut être significative du fait du transfert des actions dans le domaine des droits de la femme vers le ministère des Affaires sociales et, en sens inverse, de l'inscription sur le fascicule des Services du Premier ministre des dotations en faveur des rapatriés.

Sur ce point, il convient de noter l'importante augmentation des prestations en faveur des rapatriés d'Afrique du Nord (+ 11,2 millions de francs).

D. INVESTISSEMENTS EXECUTES PAR L'ETAT ET SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT ACCORDEES PAR L'ETAT

	Crédits de paiement votés en 1986 (en MF)	Crédits de paiement prévus en 1987 (en MF)
Service technique central des chiffres	0,4	0,5
Secrétariat général du gouvernement	8,1	7,8
Subventions d'équipement aux instituts régionaux d'administration	4	8,2
Institut français des Relations internationales	6,5	6,8
TOTAL	19	23,3

L'impact des efforts de rigueur apparaît au niveau du titre V « Investissements exécutés par l'Etat » : les équipements accusent une baisse importante tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement.

L'essentiel des crédits du titre V sera consacré à l'aménagement des bâtiments administratifs et l'entretien des hôtels ministériels (7,8 millions de francs) et à l'équipement en matériel technique du service central de la sécurité des systèmes d'information (0,5 million de francs).

Au titre VI, la mesure la plus significative porte sur le financement de la reconstruction de l'I.R.A. de Nantes et la rénovation de l'I.R.A. de Metz (8,2 millions de crédits de paiement). 6,8 millions de francs seront en fait consacrés aux travaux de l'Institut français des Relations internationales.

II. LES ORGANISMES RATTACHES

Le fascicule des Services généraux du Premier ministre regroupe les crédits d'organismes nombreux et divers. On peut distinguer deux motivations principales à ces rattachements :

- Le caractère interministériel de l'action menée par les grands services : Direction générale de l'Administration et de la Fonction publique, Direction de la Documentation française, Service d'information et de Diffusion, etc. Ces services constituent une structure quasi-permanente de l'Administration du Premier ministre.

- L'impulsion particulière que le Gouvernement entend donner, à une époque déterminée, à certaines activités pour la mise en oeuvre de sa politique. Cette situation explique le rattachement au Premier ministre d'une part des missions d'études confiées, pour une durée limitée, à des parlementaires ou à d'autres personnalités et, d'autre part, de services et organismes divers dont l'insertion dans les Services généraux présente un caractère durable mais non obligatoirement définitif, leur transfert au ministère le plus qualifié sur le plan technique pouvant intervenir une fois l'essentiel de la mission accompli.

Les créations et suppressions de services traduisent la modification des structures gouvernementales à l'occasion de la constitution de nouveaux cabinets ainsi que l'évolution des missions que le Premier ministre a choisi de faire assumer sous son autorité directe dans un souci de cohérence et convergence de l'action administrative.

Depuis le 20 mars 1986, le budget des Services généraux du Premier ministre regroupe les crédits des cabinets :

- du Premier ministre,
- du ministre chargé des relations avec le Parlement,
- du ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la réforme administrative (depuis le 19 août 1986),
- du secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de la francophonie,
- du secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé des droits de l'homme,
- du secrétaire d'Etat aux rapatriés,
- du porte parole du Gouvernement.

Le fascicule budgétaire relatif aux Services généraux du Premier ministre retrace, outre les dotations des cabinets ministériels, les dotations des services et organismes rattachés.

A. LA RATIONALISATION DE LA PRESENTATION DU BUDGET DES SERVICES GENERAUX DU PREMIER MINISTRE

Le projet de loi de finances pour 1987 traduit les modifications des structures gouvernementales intervenues depuis le vote du budget pour 1986.

Globalement, ces modifications aboutissent à la suppression, dans le budget des Services généraux du Premier ministre, des crédits de fonctionnement d'un cabinet de secrétaire d'Etat.

En outre, il sera procédé à la mise en place des moyens d'action des secrétariats d'Etat chargés d'une part des droits de l'homme, d'autre part de la francophonie.

1) Suppressions de services

Le projet de loi de finances pour 1987 traduit également la suppression des services du délégué du Premier ministre chargé des nouvelles formations, ainsi que celle de la délégation interministérielle aux réfugiés.

2) Créations de services

A l'inverse, le projet de budget pour 1987 comporte l'inscription des moyens de fonctionnement nouveaux mis à la disposition de la délégation interministérielle pour la sécurité des systèmes d'information et du service central de la sécurité des systèmes d'information créés respectivement par décrets n° 86.317 et 86.318 du 3 mars 1986.

Dans le cadre de la politique définie par le Gouvernement, le délégué interministériel veille en liaison étroite avec le secrétaire général de la défense nationale à la cohérence des actions entreprises en matière de sécurité des systèmes d'information.

Il suit l'exécution des directives et instructions du Premier ministre et propose les mesures que l'intérêt national rendrait souhaitables.

La délégation assure le secrétariat du directoire de la sécurité des systèmes d'information.

Le délégué dispose du service central de la sécurité des systèmes d'information, chargé d'apprécier le niveau de protection des systèmes d'information.

Le projet de budget pour 1987 prévoit également la mise en place des crédits de fonctionnement des services d'études du secrétariat général des affaires régionales en Midi-Pyrénées.

3) Transferts de services

Mais ce qui confère son aspect le plus novateur au budget des Services du Premier ministre consiste dans le transfert des moyens de divers organismes, inscrits en 1986 au fascicule des Services généraux du Premier ministre vers le budget de différents ministères, ainsi qu'il est détaillé ci-après :

- Au ministère des affaires sociales et de l'emploi :
 - la délégation à la formation professionnelle (dont seuls les crédits de fonctionnement demeuraient inscrits à ce budget),
 - les services centraux, régionaux et départementaux chargés des droits de la femme, désormais placés sous l'autorité d'une déléguée à la condition féminine, et
 - le haut comité d'études et d'information sur l'alcoolisme.
- Au ministère de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports :
 - la délégation interministérielle à la sécurité routière,
 - la commission nationale pour le développement social des quartiers, et
 - la délégation aux risques majeurs.
- Au ministère de l'économie, des finances et de la privatisation :
 - le haut conseil du secteur public.
- Au ministère de l'éducation nationale :
 - la délégation interministérielle à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes en difficulté.

- Au ministère de la justice :

- la mission interministérielle de lutte contre la toxicomanie.

Il convient naturellement de se féliciter de ces transferts, qui tendent à rapprocher les organismes en cause de leurs interlocuteurs naturels.

En sens inverse, le budget des services généraux du Premier ministre accueille désormais les crédits de fonctionnement du secrétariat d'Etat aux rapatriés, qui figuraient antérieurement au budget du ministère des affaires sociales.

4) Observations

- Il était traditionnellement reproché aux services du Premier ministre, en particulier par la Commission des Finances du Sénat, de regrouper en leur sein les organismes les plus divers, avec une hétérogénéité remarquable qui nuisait à la réalité et à la portée du contrôle parlementaire : comment étudier sérieusement en effet l'action menée par exemple dans les domaines aussi importants et variés que la condition féminine, l'alcoolisme, la francophonie, etc.

Ce budget devait cesser d'être un fourre-tout car cela avait abouti paradoxalement, non pas à renforcer la tutelle politique sur ces actions, incapable de s'exercer devant la multiplicité des tâches, mais bien plutôt une tutelle administrative et une excroissance des services administratifs et financiers du Premier ministre.

C'est donc à une brutale opération chirurgicale qu'il a été procédé, en restituant aux ministres techniques les organismes ou les missions qui leur sont naturellement rattachés, et en ne conservant sous la tutelle du Premier ministre que les services dont la gestion interministérielle est incontestable ou ceux qui ne peuvent logiquement trouver leur place qu'auprès du Premier ministre.

Cet effort de présentation répond à maintes observations émises dans le passé par votre Commission.

- Par ailleurs, ont été passés au crible tous les organismes dont l'inflation avait caractérisé les dernières années : il a ainsi été décidé de supprimer la délégation aux nouvelles formations, la délégation aux réfugiés et de réduire sensiblement les crédits du conseil national de prévention de la délinquance. Votre Commission note avec intérêt les

premiers efforts accomplis dans le sens d'une réduction du nombre des organismes rattachés même s'il est permis de remarquer que ces suppressions se situent encore en-deça des propositions présentées à M. Balladur par MM. Belin et Gisserot.

En effet, dans le cadre de leur mission d'étude et de propositions sur l'allègement des structures des administrations centrales, MM. Belin et Gisserot avaient suggéré de nombreuses suppressions d'organismes rattachés aux services du Premier ministre.

Ces propositions de suppressions concernaient :

- la délégation interministérielle aux réfugiés (effectivement supprimée)
- la délégation chargée des nouvelles formations (effectivement supprimée)
- la délégation aux fonctionnaires internationaux
- la délégation aux professions libérales
- la délégation à l'espace aérien
- la délégation à l'économie sociale
- la mission sur la rénovation des banlieues
- la Commission nationale pour le développement des quartiers
- et la Commission pour la simplification des formalités administratives.

De même, sans envisager leur suppression, il était proposé d'alléger les structures du Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics et du Centre des hautes études sur l'Afrique et l'Asie modernes.

Le présent projet de budget constitue ainsi une première étape avant une remise en cause progressive, et peut-être plus radicale, de bon nombre d'organismes rattachés aux Services du Premier ministre.

B. LA GESTION DES ORGANISMES DIVERS RATTACHES AU PREMIER MINISTRE

Le détail des dotations des organismes rattachés apparaît dans le tableau de présentation des crédits (p. 13).

L'examen des organismes divers est obligatoirement sélectif. Seuls les organismes ou les actions dont l'évolution soulève le plus d'intérêt ou de difficultés feront l'objet d'un examen particulier au sein de ce rapport. Il s'agit :

- du Médiateur,
- de la Direction de la Documentation française,
- des actions dans le domaine de la langue française,

1) Le Médiateur

- Les crédits du Médiateur inscrits au chapitre 37.05 progressent de 36,7 %, passant de 8 à 10,9 millions de francs.

En fait, il est important de rappeler que, par deux décrets de dépenses accidentelles du 18 mars 1986, les crédits effectivement disponibles en 1986 avaient été majorés de 2,8 millions de francs.

Cette augmentation était liée pour une grande partie à la fiscalisation de l'indemnité du Médiateur (ce qui entraîne pour l'Institution la prise en charge des cotisations sociales) et à la revalorisation de l'indemnité versée aux correspondants départementaux, qui passe de 630 à 1300 francs, ceux-ci étant élevés aux rangs de délégués départementaux par le décret n° 86.237 du 18 février 1986.

En outre, la dotation attribuée au titre de 1986 permet au Médiateur d'entreprendre diverses réalisations dans le cadre de l'aménagement des locaux et du matériel. Ainsi, en termes de crédits effectivement disponibles, la progression est limitée à 0,9 % (de 10,8 millions de francs à 10,9 millions de francs).

- Le nombre de requêtes adressées au Médiateur a globalement doublé tous les cinq ans : en 1985, celui-ci a reçu 6455 réclamations. Il est manifeste que les crédits disponibles n'ont pas suivi la même courbe.

Corrélativement, les délais de réponse aux réclamations ont atteint un niveau alarmant : l'objectif prioritaire du Médiateur est en conséquence de les ramener à un niveau plus acceptable.

A cette fin, l'Institution a besoin d'être renforcée en personnel et en matériel. Compte tenu de l'état actuel des finances publiques, l'évolution

somme toute modeste des dotations allouées au Médiateur ne lui permettra que très difficilement d'assumer ses missions essentielles. Cette situation est préjudiciable à une institution, jeune donc évolutive et qui bénéficie d'un large consensus, car elle remet en cause ce qui la justifie, c'est-à-dire l'aptitude à répondre et à résoudre rapidement des situations générées par les lourdeurs et les lenteurs du système administratif.

2) La Direction de la Documentation française

- Les crédits budgétaires de la Direction de la Documentation française financent les activités autres que commerciales de la Documentation française.

Ceux-ci seront en diminution de 0,6 %, passant de 49,6 millions de francs en 1986 à 49,3 millions de francs en 1987.

- Cette diminution doit être appréciée au regard des deux difficultés essentielles qui affectent le fonctionnement de la Documentation française :

- d'une part, l'incertitude régnant quant à l'évolution du chiffre d'affaires, des amplitudes de plus ou moins 50 % ayant été constatées dans le passé en matière d'édition,

- d'autre part, les crédits d'équipement apparaissent trop modestes pour permettre d'entreprendre en 1987 certains travaux liés à l'entretien des immeubles domaniaux dont elle est affectataire.

Par ailleurs, un effort important de modernisation a déjà été engagé pour le développement informatique grâce aux dotations qui avaient pu être inscrites dans le cadre de la loi de finances pour 1986.

3) Les actions dans le domaine de la langue française

Du point de vue strictement budgétaire, la réduction de 20 % des crédits d'intervention dans le budget 1987 entraîne la diminution d'environ 3 millions de francs des moyens en subvention dont dispose le Commissariat général de la langue française.

Cependant, au titre des mesures nouvelles, la création d'un Secrétariat d'Etat chargé de la francophonie permet l'ouverture d'un crédit d'un montant équivalent dans le budget de ce dernier; est ainsi maintenu en francs courants le niveau de l'aide apportée aux organismes oeuvrant dans ce domaine.

En outre, le Secrétariat d'Etat à la francophonie a l'intention, pour l'organisation des manifestations d'expression francophone ainsi que dans le domaine des publications et de la terminologie, d'accroître sensiblement l'appel aux financements privés, soit par le biais du mécénat d'entreprise, soit par celui de participations à des actions d'intérêt commun, afin d'accroître l'action en faveur de la diffusion de la langue française.

Une nouvelle ventilation des subventions est ainsi prévue dans le cadre du budget 1987 : il s'agit pour le secrétariat d'Etat de favoriser les associations menant des actions concrètes et de réduire très légitimement l'appui aux organismes dont l'activité, pour intéressante qu'elle soit dans un domaine spécialisé, revêt une portée trop restreinte.

III. LA POLITIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE

Le fascicule des Services généraux du Premier ministre comporte des crédits pour la Direction générale de l'administration et de la fonction publique, pour le Secrétaire d'Etat chargé de la Fonction publique et des simplifications administratives et pour les écoles ou instituts de formation dépendant du Premier ministre. En outre, une ligne budgétaire est consacrée à la mission permanente de rénovation et de prospective administratives.

L'examen de ces crédits donne traditionnellement à votre Commission l'occasion de présenter des informations et des observations relatives à la gestion des personnels de l'Etat.

A. LA POLITIQUE DES REMUNERATIONS

L'état du déficit budgétaire exige la poursuite d'objectifs particulièrement rigoureux en matière de dépenses publiques.

Ainsi les dépenses induites par la Fonction publique se situaient aux alentours de 510 milliards de francs en 1986, soit 40 % de l'ensemble du budget de l'Etat, mais en progression de 6 % par rapport à 1985 et surtout de 57 % par rapport à 1981.

La nécessité de contenir ces dépenses a été particulièrement ressentie à la fin de 1983, moment où les gouvernements ont fait appel à la notion plus rigoureuse de pouvoir d'achat moyen en masse au détriment d'une indexation en niveau par rapport à l'évolution des prix en glissement.

1) Les perspectives pour 1987

- Le gouvernement a décidé de s'en tenir à un maintien du pouvoir d'achat moyen en masse, comme les trois années précédentes.

● Cette politique se différencie cependant de celle menée précédemment sur un point : dans le calcul de l'évolution du pouvoir d'achat moyen en masse, le G.V.T. (Glissement-Vieillesse-Technicité, soit l'augmentation spontanée de la masse salariale liée aux avancements à l'ancienneté, aux promotions de grade ou de corps et aux changements d'échelles de rémunération résultant de la seule reconnaissance d'une qualification professionnelle sans qu'il y ait changement de classification statutaire) est désormais apprécié en terme de « GVT positif » au lieu de « GVT solde ».

Contrairement au « GVT solde » qui prend pour base les avancements et promotions de l'ensemble des effectifs, le « GVT positif » exclut les agents partant à la retraite et ceux recrutés dans l'année. Ainsi n'est pris en compte que l'effet des avancements et promotions des agents présents l'année précédente ou qui le seront encore l'année suivante. La prise en compte de l'évolution des rémunérations des entrants et des sortants, qui par construction est pratiquement nulle, aboutissait à minorer sensiblement l'effet réel du GVT.

Celui-ci fixé précédemment et forfaitairement en terme de solde à 0,5 % est aujourd'hui fixé, en GVT positif, à 1,8 %.

Sans qu'il soit possible de préciser dès aujourd'hui la politique qui sera arrêtée en matière de rémunérations en 1987, vraisemblablement liée aux conversations que le Gouvernement mènera avec les organisations syndicales et aussi à l'évolution réelle des prix, il peut être rappelé d'ores et déjà, et avec quelque approximation, quelle sera l'évolution en masse et en moyenne de rémunérations des fonctionnaires :

- GVT positif : + 1,8 % (fixé forfaitairement)
- effet des mesures catégorielles : + 0,53 %
- effet report : + 0,04 %
- Total : + 2,37 %

2) Rappel de l'évolution des rémunérations en 1986

Pour 1986, la progression des rémunérations peut être évaluée comme suit :

- GVT positif : + 1,8 %
- effets reports : + 2,14 %
- Mesures catégorielles : + 0,27 %
- Total : + 4,21 %

Ce total de + 4,21 % doit être rapproché de l'évolution en masse des prix soit : + 2,4 %, ce qui laisse apparaître en fait une légère progression du pouvoir d'achat dans la fonction publique.

B. L'EVOLUTION DES EFFECTIFS

Une mutation s'imposait dans la Fonction publique. L'administration a en effet longtemps vécu sur un mode extensif, comme une entreprise de main d'oeuvre. Les effectifs de la Fonction publique ont ainsi doublé entre 1962 et 1986, passant de 1.059.000 à 2.199.225, hors personnels militaires.

Ce phénomène s'est très nettement accéléré entre 1981 et 1986 avec une progression de 6 % (de 2.074.767 à 2.199.225, soit 124.458 emplois budgétaires créés).

L'objectif du Gouvernement est aujourd'hui de mettre un terme à ce processus.

1) Les réductions d'effectifs

- Déjà, dans le cadre de la première loi de finances rectificative pour 1986, le nombre d'emplois budgétaires a été réduit de **1956**.

- Les suppressions nettes d'emplois contenues dans le projet de budget pour 1987 s'élèvent à **19.102**, ramenant les effectifs (y compris militaires) de 2.511.360 à 2.492.258, soit une diminution de 0,76 %.

Si l'on se réfère aux indications contenues dans le rapport économique et financier (page 47), ces suppressions d'emplois correspondraient à une économie évaluée à **1,8 milliard de francs**.

Il convient enfin de rappeler que les suppressions d'emplois sont fondées sur le principe que les départs en retraite ne seront plus remplacés qu'à raison de un emploi sur deux.

2) Le redéploiement des effectifs

19.102 suppressions d'emplois constituent le solde de 26.161 suppressions et de 7.058 créations. Ainsi, ce budget entend-il non seulement mettre en oeuvre la contrainte de réduction des effectifs mais également dégager plusieurs priorités en faveur notamment de la Justice ou de l'Intérieur.

Les redéploiements d'effectifs par ministère sont détaillés dans le tableau ci-dessous :

**LES CREATIONS ET SUPPRESSIONS D'EMPLOIS BUDGETAIRES
EN 1987**

	Créations	Suppressions	Solde net
A. - Budgets civils	7.058	17.341	- 10.283
Affaires étrangères	17	164	- 147
Affaires sociales et emplois	4	413	- 409
Agriculture	-	312	- 312
Anciens combattants	14	247	- 233
Coopération	1	30	- 29
Culture et communication	172	110	+ 62
Départements et territoires d'outre-mer	-	73	- 73
Economie, finances et privatisation	100	3.090	- 2.990
Education nationale	4.870	9.399	- 4.529
MELATT (*)	-	2.497	- 2.497
Industrie et tourisme	7	146	- 139
Intérieur	620	411	+ 209
Justice	1.250	222	+ 1.028
Mer	2	56	- 54
Services du Premier Ministre	1	171	- 170
B. - Défense	-	4.200	- 4.200
C. - Budgets annexes	-	4.619	- 4.619
Postes et Télécommunications	-	4.600	- 4.600
Autres budgets annexes	-	19	- 19
Total général	7.058	26.160	- 19.102

(*) Ministère de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports.

3) Une inquiétude pour l'avenir : l'évolution des effectifs des collectivités locales

Votre Rapporteur doit se faire l'écho de la préoccupation unanime émise par la Commission des Finances concernant l'évolution comparée des effectifs de l'Etat et des collectivités locales.

Les données actuellement disponibles et fournies par l'INSEE (« Premiers résultats » - Juin 1986) s'arrêtent au 1er janvier 1985. Mais déjà, il est possible de constater qu'en ce qui concerne les personnels départementaux et régionaux, les lois de décentralisation ont eu comme conséquence le maintien en 1984 d'un taux de progression des effectifs très élevé (+ 4 %) qui contraste avec la quasi-stagnation des effectifs de l'Etat.

Il est à craindre que ce mouvement ne se soit accéléré en 1985 et 1986 sous le plein effet des lois de décentralisation. Une question fondamentale est ainsi posée : la réduction des effectifs de l'Etat ne s'accompagne-t-elle pas d'une progression à un rythme au moins aussi rapide, du nombre d'agents des collectivités locales ?

La réponse à cette question est évidemment déterminante pour le succès de la politique de diminution des prélèvements obligatoires.

C. LA MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION

1) La réorganisation des administrations centrales

La volonté de reconsidérer efficacement les « services votés », serpent de mer des finances publiques, avait abouti à confier à MM. Belin et Gisserot le soin de proposer une réorganisation et une réduction des services publics, en concertation avec les responsables de ces services et les corps de contrôle du ministère de l'Economie, des Finances et de la Privatisation. Ainsi, dans la ligne des recommandations, remises au ministre de l'Economie, des Finances et de la Privatisation, a été arrêtée la disparition pure et simple, ou par fusion, d'une direction générale, de quatorze directions d'administration centrale, de quatre délégations, de vingt-et-une sous-directions et de 448 emplois divers.

L'économie résultant de ces suppressions est évaluée pour 1987 à 23,3 millions de francs; elle doit cependant être appréciée à beaucoup plus long terme.

2) L'administration et la contrainte de productivité

Afin de rationaliser et d'améliorer l'efficacité de l'administration, le gouvernement a décidé d'engager un effort remarquable dans trois directions :

- Les dépenses informatiques du Budget général progressent en 1987 de 33,8 % par rapport à la loi de finances pour 1986.

- Par décret du 19 août 1986 a été créé un ministère délégué auprès du Premier ministre, chargé de la réforme administrative. Ainsi est créée une nouvelle structure chargée de la coordination et de la réflexion sur la modernisation de l'administration.

En effet, selon le décret du 19 août 1986, le ministre délégué prépare, en liaison avec les ministres intéressés, les réformes de procédure, de méthode, d'organisation et de structures tendant à améliorer tant l'efficacité des administrations centrales, des services extérieurs et des établissements publics de l'Etat que les rapports entre les services publics, les usagers, les entreprises et les professions. Lors de la préparation des lois de finances, il est informé des moyens en personnels et des crédits de fonctionnement prévus pour les services de l'Etat.

● Enfin, les crédits du chapitre 37.04 relatif à la modernisation de l'administration (et alloués au ministre délégué chargé de la Fonction publique) progresseront de 150 % (+ 5,9 millions de francs) afin de mener des actions pilotes et de sensibilisation dans le domaine de l'introduction des techniques informatiques et de la bureautique dans l'administration.

La réorientation audacieuse de la politique de la fonction publique ne va pas sans susciter quelques réflexions pour l'avenir.

Première réflexion : l'introduction des nouvelles technologies dans l'administration. La réussite du rattrapage technologique dans l'administration suppose une adaptation des personnels et en conséquence une révision des fonctions et des métiers qui restent définis selon les critères de 1945.

Deuxième réflexion : les conséquences de la maîtrise de l'évolution des effectifs. Dans la fonction publique, le règlement impose généralement de lier le nombre des promotions au nombre des recrutements. A partir du moment où les effectifs sont gelés, toute possibilité de promotion est mécaniquement bloquée.

Là encore, le statut de 1945 pourrait exiger une modification. A cet égard, alors que le système des rémunérations annexes fait l'objet d'une remise en ordre, il peut être imaginé de lier les rémunérations annexes au mérite et à la promotion des fonctionnaires.

Ces questions font pour le moment l'objet de négociations et de réflexions menées par le gouvernement avec les organisations syndicales, ce qui infirme l'idée selon laquelle le ministre de la Fonction publique aurait rompu la discussion avec les organisations syndicales.

Les réponses à ces interrogations détermineront inévitablement le succès de la mutation obligée de notre administration.

Réunie le mercredi 22 octobre 1986 sous la présidence de M. Christian Poncelet, Président, la Commission des Finances a procédé à l'examen des crédits des Services Généraux du Premier Ministre sur le rapport de M. Maurice Couve de Murville, rapporteur spécial.

Elle a décidé, à la majorité, de proposer au Sénat l'adoption de ces crédits.