

N° 88

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988-1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1988

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 1989, 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° 24

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* ; Jean Cluzel, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Joseph Raybaud, *vice-présidents* ; MM. Emmanuel Hamel, Modeste Legouez, Louis Perren, Robert Vizet, *secrétaires* ; M. Maurice Blin, *rapporteur général* ; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Raymond Bourguine, Ernest Cartigny, Roger Chinaud, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Gérard Delfau, Jacques Delong, Marcel Fortier, André Fosset, Mme Paulette Fost, MM. Jean Francou, Henri Goetschy, Georges Lombard, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Josy Moinet, René Monory, Lucien Neuwirth, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Mlle Irma Rapuzzi, MM. René Regnault, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9° législ.) ; 160 et annexes, 294 (annexe n° 25), 299 (tome IX) et T.A. 24.

Sénat : 87 (1988-1989)

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION . . .	5
EXAMEN EN COMMISSION	9
I - PRESENTATION DES CREDITS	13
A) Administration générale des services (Titre III)	15
1. Les dépenses de personnel	16
2. Les dépenses de fonctionnement	17
3. Les dépenses diverses	18
B) Subventions aux institutions d'enseignement et de recherche (sixième partie du Titre III)	18
C) Interventions publiques (Titre IV)	21
D) Investissements exécutés par l'Etat (Titre V) et subventions d'investissement accordées par l'Etat (Titre VI)	22
II - UN BUDGET MOUVANT ET MOINS RIGOUREUX	25
A) La modification des structures gouvernementales et le budget des services généraux du Premier ministre	26
B) Un budget moins rigoureux	29
1. Les priorités	29
a) <i>Le maintien du soutien à certaines actions considé- rées comme prioritaires par le Gouvernement précédent : le Centre interministériel de renseignements administratifs</i>	29
b) <i>Le renforcement d'actions en faveur de priorités du Gouvernement précédent</i>	31
- <i>Le Médiateur</i>	31
- <i>La politique de formation et de modernisation de l'ad- ministration</i>	33
c) <i>De nouvelles priorités se traduisant par des relè- vements de crédits</i>	34
- <i>Le Conseil national de prévention de la délinquance</i>	34
- <i>Les instituts régionaux d'administration</i>	36
2. Un souci d'économie très atténué	36
C) Les nouveaux secteurs rattachés	39
1. Les droits des femmes	39
2. La prévention des risques technologiques et naturels majeurs	39
a) <i>Les plans d'exposition aux risques, les études locales et les actions d'information et de formation</i>	40
b) <i>Les recherches et études générales</i>	43
c) <i>Les subventions aux collectivités locales</i>	43

III - LA POLITIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE	45
A) Le poids de la fonction publique dans le budget de l'Etat	45
B) Les effectifs de la fonction publique : extrême ralentissement de la politique des allègements	47
C) La politique des rémunérations	50
1. L'évolution passée des rémunérations	50
2. Les incertitudes actuelles	52
D) La modernisation de l'administration	53
1. La politique de modernisation et de formation du ministère de la fonction publique	53
2. Les interrogations	55
E) La fonction publique et l'Europe	55
SECONDE DELIBERATION A L'ASSEMBLEE NATIONALE	57

PRINCIPALES OBSERVATIONS

I - OBSERVATIONS SUR LES CREDITS DES SERVICES GENERAUX DU PREMIER MINISTRE

A. LA MODIFICATION DES STRUCTURES GOUVERNEMENTALES ET LA PRESENTATION DES DOCUMENTS BUDGETAIRES

Le budget des Services généraux 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. Cette situation rendait le contrôle parlementaire difficile. Mais les lois de finances pour 1987 et 1988 avaient été caractérisées par un souci de clarification qui conduisit à transférer aux ministères techniques nombre d'organismes qui devaient leur être naturellement rattachés.

La modification intervenue en 1988 des structures gouvernementales rend malheureusement délicat le suivi du contrôle parlementaire par l'ampleur des transferts de crédits qu'elle provoque à partir ou en direction du budget des Services généraux du Premier ministre au sein du projet de loi de finances pour 1989.

En effet, si le budget des Services généraux est allégé des crédits consacrés aux rapatriés, désormais inscrits au budget du ministère de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, et de ceux destinés à la promotion, la diffusion de la langue française dans le monde et le développement de la francophonie, désormais attribués au budget du ministère des affaires étrangères, auprès duquel le ministre délégué, chargé de la francophonie, exerce les attributions en cette matière et dispose notamment du Commissariat général de la langue française, dont les crédits, eux, restent cependant rattachés au budget des Services généraux, plusieurs mouvements en sens inverse sont opérés.

Ainsi, le budget des Services généraux est augmenté des crédits du secrétariat d'Etat chargé des droits des femmes, en provenance du budget du ministère des affaires sociales et de l'emploi, de ceux du secrétariat d'Etat chargé de la prévention des risques technologiques et naturels majeurs, en provenance du budget de l'environnement, et de ceux de l'économie sociale, en provenance du budget du Plan. Enfin, les crédits du Comité interministériel pour l'informatique et la bureautique dans l'administration, jusqu'alors inscrits au budget des charges communes, sont transférés au budget des Services généraux.

Par ailleurs, au sein de ce budget, sont mis en place de nouveaux moyens, destinés : à la création de l'observatoire juridique des technologies de l'information (décret n° 88-189 du 26 février 1988), chargé de conseiller les administrations sur les questions juridiques liées au développement des technologies de l'information; au délégué interministériel aux jeux olympiques d'hiver de 1992; et à la célébration du centenaire de la naissance du Général de Gaulle.

B. LES DEPENSES

Si la volonté d'économies qui marquait le précédent budget n'a pas disparu et si elle se traduit encore par exemple par la quasi stagnation des dépenses de fonctionnement, elle apparaît très atténuée, comme en témoigne le ralentissement des suppressions d'emplois (6 au lieu de 36 en 1988).

L'augmentation des dépenses est due :

- à l'accroissement des dépenses de personnel (participations aux charges de pensions, prestations interministérielles d'action sociale);

- au maintien de certaines actions jugées prioritaires par le gouvernement précédent (augmentation des crédits des centres interministériels de renseignements administratifs), voire à leur accentuation (augmentation des crédits du Médiateur; forte croissance des crédits destinés aux opérations interministérielles de formation et de modernisation);

- à l'ajustement à la hausse de certaines dotations, reflet de nouvelles priorités (crédits du Conseil national de prévention de la délinquance; subvention aux instituts régionaux d'administration).

II - OBSERVATIONS SUR LA POLITIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE

A. POURSUITE A UN RYTHME MOINDRE DE L'ALLEGEMENT DES EFFECTIFS DE LA FONCTION PUBLIQUE

Le solde global des créations et des suppressions d'emplois prévues en 1989 est de - 552, ce qui marque un net ralentissement du mouvement de réduction des effectifs de la fonction publique de ces dernières années. En effet, de 1986 à 1988, les suppressions nettes d'emplois s'élevèrent à 36.039, dont 12.771 en 1988.

De plus, le solde global pour 1989 résulte de la conjonction de la suppression nette de 13.633 emplois dans certains ministères (essentiellement au ministère de la Défense : - 5.817 emplois; au ministère des P.&T. : - 4.115 emplois; au ministère de l'Équipement et du logement : - 1.307 emplois et au ministère des Finances : - 1.263 emplois) et de la création nette dans certains ministères de 13.081 emplois, dont 12.367 au ministère de l'Éducation nationale, 465 au ministère de la justice, 112 au ministère des affaires étrangères, 94 au ministère de la culture et de la communication et 36 au ministère des départements et territoires d'outre-mer.

Votre rapporteur constate ainsi que les suppressions nettes d'emplois concernent essentiellement le ministère de la défense et celui des P. et T. et ne peuvent donc pas être interprétées comme un réel allègement des effectifs de l'administration. En outre, il remarque que l'effort accompli l'an dernier en faveur de l'éducation (création nette de 4 071 emplois), certes environ trois fois moindre que cette année, n'avait pas été incompatible avec une politique de maîtrise des effectifs globaux de la fonction publique incomparablement plus stricte (environ 23 fois plus de suppressions nettes d'emplois).

Le nombre des emplois budgétaires est, au 31 décembre 1988, de 2,5 millions dont 2 millions d'emplois civils.

B. LE POIDS DES DEPENSES DE PERSONNEL DANS LE BUDGET DE L'ETAT ET LA POLITIQUE SALARIALE DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Le poids des dépenses induites par la fonction publique est évalué à 537,4 milliards de francs pour 1988. Cette masse diminue relativement en part du budget de l'Etat (39,2 % au lieu de 39,4 % en 1987).

En 1988, le traitement de base des agents de l'Etat a été revalorisé de 1 % au 1er mars et de 1 % au 1er septembre.

Si la politique salariale pour 1989 a pour objectif le maintien, voire la progression, du pouvoir d'achat moyen, les modalités concrètes (notamment conditions de prise en compte du déroulement de carrière, incidence des réductions d'effectifs) ne sont pas encore connues. Elles font l'objet des négociations avec les organisations syndicales représentatives des fonctionnaires.

C. LA POLITIQUE DE FORMATION ET DE MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION

Les crédits consacrés aux opérations de formation et de modernisation augmentent globalement considérablement (+ 116,6 %). Mais, en fait, sont privilégiées les opérations interministérielles engagées par le ministère de la fonction publique avec tel ou tel ministère (études d'organisation, formations aux nouvelles technologies, à l'innovation et à la qualité) : + 313,6 %.

La poursuite de la politique de formation et de modernisation devrait donc être intensifiée en 1989, ce qui ne peut que rendre plus aiguës les questions toujours pendantes quant à l'adaptation des statuts, des qualifications et des modes de rémunération dans la fonction publique.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 19 octobre 1988, sous la Présidence de M. Robert Vizet, secrétaire, la Commission a procédé à l'examen des crédits des Services du Premier ministre : I. Services généraux, pour 1989, sur le rapport de M. Maurice Couve de Murville, rapporteur spécial.

M. Maurice Couve de Murville, rapporteur spécial, a tout d'abord rappelé que ce budget regroupait les crédits des services centraux, ceux destinés aux cabinets du Premier ministre et des sept ministres et secrétaires d'Etat rattachés, dont le nombre reflète bien l'inflation des postes ministériels au sein du nouveau Gouvernement, ceux de divers organismes ou missions dont le Premier ministre assure la tutelle et ceux du Médiateur.

Il a ensuite relevé que les crédits pour 1989 s'élevaient à 2.675.935.905 francs, ce qui représente une augmentation de 5,71 % mais, à structures constantes, une augmentation plus importante : 11,87 %.

Le rapporteur spécial a en effet noté que la modification des structures gouvernementales s'était traduite par des transferts de crédits à partir ou en direction du budget des services généraux ; il en a regretté l'ampleur inaccoutumée qui rend délicat le suivi du contrôle parlementaire. Il a ainsi constaté que ce fascicule budgétaire était allégé des crédits consacrés aux rapatriés et de ceux de la francophonie mais grevé des dotations pour les secteurs des droits des femmes, de la prévention des risques technologiques et naturels majeurs et de l'économie sociale.

M. Maurice Couve de Murville, rapporteur spécial, a ensuite regretté que le souci d'économie dont témoignaient les précédents budgets fût considérablement atténué. Un net ralentissement des suppressions nettes d'emplois est en effet enregistré.

Le rapporteur spécial a indiqué que l'augmentation des dépenses était due à plusieurs facteurs.

En ce qui concerne les dépenses de personnel, leur accroissement est imputable à l'ajustement des crédits représentant la participation des services généraux du Premier ministre aux charges de pensions civiles et militaires de l'Etat et à celui du poste de la prestation interministérielle du chèque-vacances.

Par ailleurs, le Gouvernement a maintenu le soutien de certaines actions prioritaires de son prédécesseur, notamment en faveur des centres interministériels de renseignements administratifs, voire les a fait bénéficier d'un nouveau renforcement en crédits : c'est le cas pour le Médiateur et pour la politique de formation et de modernisation dans la fonction publique.

Enfin le nouveau Gouvernement a relevé d'autres dotations : celle du conseil national de prévention de la délinquance ainsi que la subvention destinée aux instituts régionaux d'administration dans le but d'accroître le recrutement dans le corps des attachés d'administration scolaire et universitaire.

Il a ensuite présenté les crédits affectés aux secteurs nouvellement rattachés. Il a ainsi constaté que le rattachement du secteur des droits des femmes se traduisait par une augmentation des dépenses de personnel. Il a également signalé le renforcement des crédits consacrés à la prévention des risques majeurs, destiné à accélérer la mise en place des plans d'exposition aux risques, tout en s'interrogeant sur l'opportunité du détachement de ce secteur de celui de l'environnement.

M. Maurice Couve de Murville, rapporteur spécial, a déploré que cet effort en faveur d'actions estimées prioritaires ne fût pas compensé par des économies suffisamment rigoureuses.

Le rapporteur spécial a ensuite étendu cette observation à la politique de gestion des effectifs de la fonction publique.

Il a en effet constaté que le solde global des créations et des suppressions d'emplois était de moins 552, alors qu'il était de moins 12.771 en 1988. Il s'agit donc quasiment d'un arrêt du mouvement de réduction des effectifs globaux de la fonction publique.

Dans le domaine des rémunérations, M. Maurice Couve de Murville, rapporteur spécial, après avoir rappelé que le traitement de base des agents de l'Etat avait été revalorisé en 1988 par deux fois de 1 %, a noté que les modalités concrètes de la politique salariale n'étaient pas encore connues, faisant actuellement l'objet de difficiles négociations avec les partenaires sociaux.

M. Jacques Oudin a ensuite déclaré qu'il importait d'être vigilant quant à l'évolution des effectifs de la fonction publique. Le nombre des fonctionnaires doit en effet être adapté aux missions. Cette adaptation conditionne d'ailleurs les possibilités d'amélioration des rémunérations.

M. Stéphane Bonduel a noté que le redéploiement des effectifs s'était effectué au profit des objectifs prioritaires. Il s'est également interrogé sur l'utilité de l'existence de quatre niveaux dans la fonction publique.

M. Maurice Couve de Murville, rapporteur spécial, a signalé l'augmentation du poids de l'administration résultant de l'accroissement du nombre des fonctionnaires des collectivités locales, dans le cadre de la décentralisation, qui ne s'est pas accompagné d'un recul des effectifs de la fonction publique d'Etat d'ampleur comparable.

Suivant les propositions de son rapporteur spécial, la commission a adopté le budget des Services du Premier ministre : I. Services généraux, pour 1989.

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.

Dans le projet de budget pour 1989, votre rapporteur a dénombré pas moins de sept cabinets de ministres ou secrétaires d'Etat rattachés dont les crédits sont inscrits aux Services généraux : ministre de la fonction publique et des réformes administratives, ministre chargé des relations avec le Parlement, porte-parole du Gouvernement, secrétaire d'Etat chargé des droits des femmes, secrétaire d'Etat chargé de la prévention des risques technologiques et naturels majeurs, secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre chargé de l'action humanitaire.

Les budgets des secrétaires d'Etat auprès du Premier Ministre chargé du Plan et chargé de l'environnement disposent cependant chacun d'un fascicule budgétaire spécifique.

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

De 1987 à 1989, l'évolution de la masse budgétaire des Services généraux du Premier ministre peut être analysée et récapitulée ainsi qu'il suit :

	Loi de finances pour 1987	Loi de finances pour 1988	Projet de loi de finances pour 1989
Dépenses ordinaires	2.347.851.546	2.515.572.130	2.651.960.905
Dépenses en capital (crédits de paiement) ...	22.840.000	15.700.000	23.975.000
TOTAUX	2.370.691.546	2.531.272.130	2.675.935.905

La comparaison des crédits prévus pour 1989 et des crédits votés pour 1988 fait apparaître une augmentation totale de 144.663.775 francs (soit plus 5,71 %) avant déduction ou adjonction, suivant le cas, des différents transferts de crédits liés aux modifications de la structure des Services généraux du Premier ministre.

A structures constantes, l'augmentation globale du budget des Services généraux du Premier ministre est beaucoup plus importante : elle atteint 266.711.322 francs (soit + 11,87 %). Les transferts de crédits vers d'autres ministères et ceux en provenance d'autres ministères se décomposent en effet comme suit :

Transferts vers d'autres ministères

(en francs)

Rapatriés	280.495.996
Francophonie	5.000.000
TOTAL	285.495.996

Transferts en provenance d'autres ministères

(en francs)

Droits des femmes	115.533.252
Prévention des risques technologiques et naturels majeurs	28.850.000
Economie sociale	17.745.197
Comité interministériel pour l'informatique et la bureautique dans l'administration	1.300.000
TOTAL	163.428.449

A. ADMINISTRATION GENERALE DES SERVICES (Titre III)

Nature des dépenses	Crédits (en millions de F) 1988	Crédits (I) (en millions de F) 1989	Variation en %
1. Services centraux, directions, mesures propres à divers corps de fonctionnaires			
Services centraux	171,7	172,7	+ 0,9
Direction générale de l'administration et de la fonction publique	17,4	17,4	-
Direction de la documentation française	49,1	50,6	+ 3,0
Service juridique et technique de l'information	14,5	14,3	- 1,3
Service d'information et de diffusion (y compris actions d'information à caractère interministériel et système national d'informations administratives vidéotex)	39,5	41,1	+ 4,0
Observatoire juridique des techniques de l'information (nouveau)	-	0,5	-
Comité interministériel pour l'informatique et la bureautique dans l'administration (nouveau)	-	0,25	-
Centres interministériels de renseignements administratifs	6,0	7,0	+ 16,6
Corps unique des administrateurs civils (chapitre 31.04)	3,6	3,7	+ 2,1
Secrétariats généraux pour les affaires régionales	3,7	4,2	+ 13,5
Commissariat général de la langue française	3,14	3,10	- 1,0
Conseil national de prévention de la délinquance	45,5	48,5	+ 6,5
2. Fonds spéciaux (chapitre 37.91)	392,5	411,3	+ 4,8
3. Médiateur (dépenses relatives à l'activité du Médiateur chapitre 37.05)	11,3	12,6	+ 11,5
4. Droits des femmes (nouveau)	-	45,4	-
5. Prévention des risques technologiques et naturels majeurs (nouveau)	-	25,4	-
6. Economie sociale (nouveau)	-	4,1	-
7. Action humanitaire (chapitre 37.06 nouveau) (succède au chapitre 37.11 : actions spécifiques dans le domaine des droits de l'homme)	12,0	11,5	- 4,2
8. Modernisation et formation :			
Actions de formation et de perfectionnement dans l'administration (chapitre 34.94)	9,7	9,3	- 4,1
Opérations interministérielles de formation et de modernisation (chapitre 37.03)	14,0	57,9	+ 313,6
Modernisation de l'administration (chapitre 37.04)	13,6	13,6	-
9. Dépenses diverses :			
Participations aux charges de pensions (chapitre 32.97)	382,8	419,8	+ 9,7
Prestations et versements facultatifs (oeuvres sociales) (chapitre 33.92)	2,9	2,95	+ 1,7
Prestations interministérielles d'action sociale (chapitre 33.93)	182,6	210,0	+ 15,0
Réparations civiles et frais de justice (chapitre 37.92)	0,5	0,5	-

Au sein des dépenses d'administration générale des services :

1. Les dépenses de personnel (première, deuxième et troisième parties du Titre III) croissent de 94,8 millions de francs. **A structures constantes, l'augmentation de ces crédits est de 72,2 millions de francs, soit + 9,01 %.** Ce relèvement global traduit notamment :

- diverses mesures acquises, notamment l'extension en année pleine des mesures de revalorisation des rémunérations publiques intervenues en 1988 (+ 3.210.740 francs) et surtout au chapitre 32-97 l'ajustement des crédits représentant la participation des Services généraux du Premier ministre aux charges de pensions civiles et militaires de l'Etat (+ 34.670.099 francs, ce qui, avec les mesures nouvelles, amène un relèvement des crédits de ce chapitre de près de 37 millions de francs);

- l'inscription d'un crédit de 27,5 millions de francs à l'article 40 (chèques-vacances) du chapitre 33-93 (prestations interministérielles d'action sociale). Cette prestation a pour objet d'assurer le service des chèques-vacances aux personnels civils et militaires de l'Etat ainsi qu'aux fonctionnaires et ouvriers d'Etat retraités. Compte tenu des difficultés rencontrées par certains départements ministériels pour assurer la gestion de cette action, le chèque-vacances fut inclus en 1986 dans la liste des prestations d'action sociale à gestion interministérielle et un article 40 fut créé au chapitre 33-93 du budget des Services généraux du Premier ministre. Jusqu'à présent, cet article, sans dotation initiale, était abondé à partir du chapitre 33-95 du budget des charges communes du ministère de l'économie, des finances et du budget et à partir de l'article 10 (prêts aux jeunes ménages) du chapitre 33-93 des Services généraux. Si votre rapporteur se félicite que dans le projet de budget l'article 40 fasse l'objet d'une dotation (27,5 millions de francs), il lui semble qu'eu égard au gonflement des dépenses enregistré pour cette action au cours du premier semestre 1988 (17 millions de francs), la procédure d'abondement à partir d'un autre chapitre devra encore être utilisée;

- le solde des créations et suppressions d'emplois. En effet, si 142 emplois supplémentaires sont prévus, 109 d'entre eux résultent du rattachement du secteur des droits des femmes (102) et de la Délégation à l'économie sociale (7). Par ailleurs, 39 emplois doivent être supprimés. A structures constantes, ces opérations se soldent donc par la suppression nette de 6 emplois;

- l'inscription d'une provision destinée au financement de la revalorisation des rémunérations publiques en 1989 (491.484 francs);

- la reconduction de la dotation de 1988 en vue de l'amélioration du régime des oeuvres sociales en faveur des agents de l'Etat (48.868 francs).

Quant à la mise en place des crédits de personnel pour le secteur des Droits des femmes et celui de l'Economie sociale (lequel fait l'objet d'un rapport spécifique), elle se traduit par l'inscription respectivement d'une dotation de 20.652.209 francs et d'une dotation de 2.008.579 francs.

2. Les dépenses de fonctionnement (quatrième et cinquième parties du Titre III) sont prévues en augmentation de 53,2 millions de francs. **A structures constantes, l'augmentation de ces crédits est de 11,8 millions de francs, soit + 2,18 %.** Cette modeste augmentation globale à structures constantes, en fait très légère régression en francs constants, résulte de la combinaison :

- de réductions de la dotation de certains chapitres :

. chapitre 34-04 (Dépenses informatiques, bureautiques et télématiques) : - 298.000 francs ;

. chapitre 34-06 (Divers services. Réalisation et diffusion d'enquêtes et d'études) : - 4.865.000 francs (soit - 87,8 %) ;

. chapitre 34-94 (Actions de formation et de perfectionnement dans l'administration) : - 370.000 francs ;

- du niveau inchangé des crédits prévus pour les travaux d'entretien immobilier (4.256.118 francs) ;

- et de l'augmentation d'autres dotations :

. chapitre 34-01 (Frais de déplacement) : + 200.000 francs ;

. chapitre 34-93 (Remboursements à diverses administrations) : + 3,412 millions de francs (soit + 28,8 %) ;

. chapitre 34-95 (Abonnements aux informations générales de l'A.F.P.) : + 13.158.088 francs ;

. chapitre 34-98 (Matériel et fonctionnement courant) : + 727.625 francs.

Les crédits de fonctionnement nécessaires aux secteurs nouvellement rattachés aux Services généraux du Premier ministre ont été évalués comme suit :

- . Droits des femmes : 20.629.043 francs
- . Economie sociale : 2.143.231 francs
- . Prévention des risques technologiques et naturels majeurs : 20.450.000 francs
- . Comité interministériel pour l'informatique et la bureautique dans l'administration : 500.000 francs.

3) Les dépenses diverses (septième partie du Titre III), à structures constantes, augmentent fortement : + 170.980.421 francs, soit + 19,55 %. Cette hausse provient notamment du passage des crédits envisagés pour les opérations interministérielles de formation et de modernisation (chapitre 37-03) de 14 millions à 57,9 millions de francs.

Dans le projet de budget, les dépenses diverses accusent une régression par rapport à la loi de finances pour 1988 de 74 millions de francs. En effet, le solde des transferts de crédits des Services généraux vers d'autres ministères ou en sens inverse constitue un allègement de cette partie du Titre III : la mise en place des crédits pour les actions de communication, d'information et de formation relatives à la prévention des risques technologiques et naturels majeurs (+ 5 millions de francs) n'équilibre pas la suppression du chapitre 37-53 (Action sociale, éducative et culturelle pour les Français rapatriés d'origine nord-africaine (- 250 millions de francs).

B. SUBVENTIONS AUX INSTITUTIONS D'ENSEIGNEMENT ET DE RECHERCHE (Sixième partie du Titre III)

Organisme	Crédits votés en 1988 (en MF)	Crédits (1) prévus en 1989 (en MF)	Taux de variation (en %)
Ecole nationale d'administration (E.N.A.)	138,3	114,3	- 17,3
Centre de hautes études sur l'Afrique et l'Asie modernes (C.H.E.A.M.)	3,17	3,24	+ 2,0
Institut international d'administration publique (I.I.A.P.)	17,8	18,5	+ 3,9
Instituts régionaux d'administration (I.R.A.)	78,3	106,5	+ 36,0
TOTAL	237,57	242,54	+ 2,1

(1) Source : loi de finances initiale

La stagnation (en francs constants) des subventions aux institutions d'enseignement et de recherche résulte de la régression des subventions à l'E.N.A. (- 24 millions de francs) et, en sens inverse, de l'augmentation de celles destinées aux instituts régionaux d'administration (+ 28,2 millions de francs).

1/ En ce qui concerne l'Ecole nationale d'administration, la réduction de la subvention est la conséquence de la poursuite de la mise en application des réformes concernant les conditions d'accès à l'Ecole (notamment suppression de la « troisième voie » d'accès et de l'accès direct des normaux et des polytechniciens) et le régime de la scolarité ainsi que de la remise en cause à partir de 1986 des rythmes de recrutement, en particulier dans les corps de la haute fonction publique auxquels destine l'Ecole. Ces deux phénomènes se sont en effet traduits par le raccourcissement de la scolarité de vingt-neuf mois à deux ans, par la diminution de moitié environ du nombre des places offertes aux concours d'entrée et, en conséquence, par des suppressions d'emplois au sein du personnel.

Promotions	Concours externes	Concours internes	Polytechniciens admis sans concours	Elèves de l'E.N.S. et de l'E.N.S.J.F admis par concours sur examens des titres	3ème concours	Total (1)
« 1981-1983 »	88	58	2	-	-	148
« 1982-1984 »	76	57	2	-	-	135
« 1983-1985 »	82	66	2	-	10	160
« 1984-1986 »	84	60	2	-	7	153
« 1985-1987 »	90	71	2	-	7	170
« 1986-1988 »	65	72	2	2	5	146
« 1987-1989 »	71	64	2	2	-	139
« 1988-1990 »	45	39	-	1	-	85
TOTAL	601	487	14	5	29	1.136

(1) Ce total tient compte des redoublants autorisés par le Conseil d'administration ou des redoublants pour cause de maladie ou congé de maternité.

Cette année encore, des économies peuvent donc être réalisées :

- suppression de 2 emplois au titre du redéploiement des effectifs de la fonction publique (- 240.000 francs);
- suppression de 6 emplois (sur 8 mois) en conséquence de la diminution du nombre d'élèves et de stagiaires (- 560.000 francs);
- traitement des élèves et stagiaires (- 25.454.000 francs);
- dépenses de matériel et de fonctionnement (- 2.675.000 francs).

Quant à l'amélioration du contenu de la formation entreprise dans le cadre de la réforme de la scolarité, qui bénéficie d'un ajustement de crédits de 1.100.000 francs pour son financement, elle tend, d'une part, à mieux sensibiliser les élèves aux problèmes concrets que connaît l'administration contemporaine et, d'autre part, à développer l'enseignement appliqué des techniques modernes de décision et de gestion. Ainsi, en 1988, furent renforcés les enseignements d'économie, de langues, de questions internationales et de gestion, dispensés principalement sous forme d'études à mener sur des dossiers techniques relatifs à des problèmes d'actualité; les enseignements, auparavant dispersés, de systèmes comptables et analyse financière, informatique de gestion et de gestion publique ont été regroupés au sein d'un unique ensemble dénommé Gestion; l'utilisation de la micro-informatique a été introduite dans l'enseignement de la macroéconomie.

Le nouveau Gouvernement ne semble pas envisager de revenir à des promotions de 140 à 160 élèves comme par le passé ou de rétablir en l'état la troisième voie d'accès. Cependant, parmi les hypothèses étudiées, dans le cadre d'une réflexion sur les conditions de recrutement dans les corps auxquels destine l'Ecole nationale d'administration, seraient envisagées la possibilité d'opérer dans certains de ces corps, éventuellement par concours, un recrutement complémentaire parallèle à celui que permet l'Ecole, ainsi que l'ouverture desdits corps aux expériences acquises hors de la fonction publique.

Il est à craindre que la condition et les tâches des hauts fonctionnaires n'en soient pas valorisées.

2) Quant à la subvention destinée aux **instituts régionaux d'administration**, elle suivait, comme celle de l'Ecole nationale d'administration et pour les mêmes raisons (baisse du nombre des élèves et redéploiements de

personnel en découlant), une courbe descendante depuis 1986 (- 11,5 % en 1988). Mais, dans le projet de budget pour 1989, la subvention destinée à ces instituts enregistre un accroissement spectaculaire de 36 %.

Cet ajustement reflète :

- à hauteur de 3 millions de francs, l'allongement de la scolarité de douze à dix-huit mois des élèves analystes de l'institut de Lille à compter du 1er avril 1988 (décret n° 88-317 du 28 mars 1988). Ces élèves devraient être rémunérés pendant leur première année à l'indice brut 302 comme les élèves généralistes et à l'indice brut 340 pendant les six mois supplémentaires de scolarité, indice dont bénéficiaient, sous le régime de scolarité précédent, les élèves effectuant une seconde année de scolarité;

- à hauteur de 27,5 millions de francs, l'augmentation envisagée des effectifs des cinq instituts en 1989. Cette recrudescence est due à un accroissement du recrutement dans le corps des attachés d'administration scolaire et universitaire.

C. INTERVENTIONS PUBLIQUES (Titre IV)

Action	Crédits votés en 1988 (en MF)	Crédits (1) prévus en 1989 (en MF)	Taux de variation (en %)
Action éducative et culturelle			
- Célébration du centenaire de la naissance du général de Gaulle (chap. 43-01 <i>nouveau</i>)	-	3,2	-
- Promotion, formation et information relatives aux droits de la femme (chap. 43-02 <i>nouveau</i>)	-	74,2	-
- Actions en faveur de la langue française (chap. 43-05)	17,6	12,1	- 31,25
(dont secrétariat d'Etat à la francophonie)	(5,0)	(-)	(-)
- Commémoration du bicentenaire de la Révolution française et de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (chap. 43-06)	15,0	15,0	-
Action économique			
- Economie sociale : subventions à divers organismes (chap. 44-01 <i>nouveau</i>)	-	13,6	-
Action sociale			
- Prestations sociales et actions culturelles en faveur des rapatriés (chap. 46-02 <i>ancien</i>)	28,0	-	-
TOTAL	60,6	118,1	+ 94,9

(1) Source : Loi de finances initiale

L'évolution des moyens consacrés aux interventions publiques résulte :

- du maintien (en francs courants) des crédits alloués à la mission de commémoration du bicentenaire de la Révolution française et de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen;

- de l'ouverture de crédits destinés à célébrer le centenaire de la naissance du général de Gaulle;

- des mouvements de crédits opérés entre ministères :

- . diminution de la dotation du chapitre 43-05 (actions en faveur de la langue française), due pour l'essentiel au transfert des crédits d'action en faveur de la francophonie au budget du ministère des affaires étrangères;

- . transfert des crédits alloués pour les prestations sociales et actions culturelles en faveur des rapatriés au budget du ministère de la solidarité, de la santé et de la protection sociale;

- . ouverture de crédits au titre des droits des femmes (en provenance du budget du ministère de la solidarité, de la santé et de la protection sociale);

- . ouverture de crédits au titre de l'économie sociale (en provenance du budget du Plan).

D. INVESTISSEMENTS EXECUTES PAR L'ETAT (Titre V) ET SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT ACCORDEES PAR L'ETAT (Titre VI)

	Crédits de paiement votés en 1988 (en MF)	Crédits de paiement prévus en 1989 (en MF)
Instituts régionaux d'administration (investissements par l'Etat : équipement culturel et social).....	-	0,3
Secrétariat général du Gouvernement	8,7	12,4
Institut français des relations internationales	7,0	7,8
Prévention des risques technologiques et naturels majeurs (subventions d'équipement aux collectivités territoriales et recherche) (chapitre 67-01 nouveau).....	-	3,4
TOTAL	15,7	22,9

L'augmentation constatée résulte du transfert de compétences ministérielles en ce qui concerne la prévention des risques technologiques et naturels majeurs et de l'augmentation des crédits d'équipement (en autorisations de programme et en crédits de paiement) destinés au Secrétariat général du Gouvernement (aménagement de bâtiments) et à la Documentation française (travaux d'aménagement et de réfection).

II. UN BUDGET MOUVANT ET MOINS RIGoureux

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... 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 de convergence de l'action administrative.

Actuellement, le budget des Services généraux du Premier ministre regroupe les crédits d'un plus grand nombre de cabinets ministériels (huit, y compris celui du Premier ministre) que l'an passé. Ils étaient en effet alors au nombre de six, y compris celui du Premier ministre.

Parmi les organismes, services, actions ou missions nouvellement créés auprès du Premier ministre, peuvent être cités :

- l'observatoire juridique des technologies de l'information (décret n° 88-189 du 26 février 1988), chargé de conseiller les administrations sur les questions juridiques liées au développement des technologies de l'information ;

- la délégation interministérielle aux jeux olympiques d'hiver de 1992 (nomination d'un délégué par décret du 27 juillet 1988) ;

- la célébration du centenaire de la naissance du général de Gaulle.

Votre rapporteur tentera de décrire les nouveaux bouleversements intervenus au sein de ce budget en conséquence de la modification des structures gouvernementales. Puis, sans prétendre examiner toutes les actions et tous les organismes relevant du Premier ministre, il s'attachera à dégager les priorités dont témoigne l'évolution des crédits, au sein de ce budget, en relevant également que l'effort en leur faveur ne lui semble pas compensé par un souci d'économie suffisant. Enfin, il présentera certains secteurs nouvellement rattachés au Premier ministre.

A. LA MODIFICATION DES STRUCTURES GOUVERNEMENTALES ET LE BUDGET DES SERVICES GÉNÉRAUX DU PREMIER MINISTRE

Les deux précédents projets de loi de finances avaient témoigné d'un effort de rationalisation de la présentation du budget des Services généraux du Premier ministre. Cet effort s'était traduit par la restitution aux ministères techniques des organismes ou des actions qui devaient leur être naturellement rattachés. Il tendait à ne conserver sous la tutelle du Premier ministre que les services dont la gestion interministérielle est nécessaire et ceux qui ne peuvent trouver normalement place qu'auprès du Premier ministre.

La modification des structures gouvernementales intervenue en 1988 s'est traduite par des transferts de crédits d'une ampleur inaccoutumée à partir ou en direction du budget des Services généraux au sein du projet de loi de finances pour 1989.

Quel que soit le bien-fondé de ces transferts de secteurs de compétences et de crédits, qui, pour certains mais certains seulement, pourraient être considérés comme relevant du souci de clarification antérieur, votre rapporteur ne peut que regretter que d'aussi grands bouleversements rendent délicat le suivi du contrôle parlementaire.

Il s'interroge sur l'opportunité de certains de ces mouvements et sur la cohérence des modifications.

D'une part, le budget des Services généraux est allégé de certains crédits :

- ceux consacrés aux rapatriés, désormais inscrits au budget du ministère de la solidarité, de la santé et de la protection sociale ;

- ceux destinés à la promotion, la diffusion de la langue française dans le monde et le développement de la francophonie, désormais attribués au budget du ministère des affaires étrangères, auprès duquel le ministre délégué, chargé de la francophonie, exerce les attributions en cette matière. Mais ledit ministre délégué dispose notamment pour son action du Commissariat général de la langue française, dont les crédits, eux, restent cependant rattachés au budget des Services généraux.

Il semble légitime que le Commissariat général de la langue française, qui est chargé non seulement d'actions précises par exemple en matière d'enrichissement du vocabulaire, de sensibilisation du grand public ou d'application de la législation et de la réglementation linguistiques mais aussi de la coordination des actions des autres administrations ayant une incidence sur la langue, soit placé directement auprès du Premier ministre. La collaboration de cette structure administrative autonome sous l'autorité du Premier ministre avec une instance politique chargée de la francophonie était parfaitement concevable dès lors que cette instance politique était elle-même placée auprès du Premier ministre : c'était le cas avant mai 1988 du secrétariat d'Etat auprès du Premier ministre chargé de la francophonie. L'exercice d'une tutelle commune par le Premier ministre ne pouvait que faciliter l'harmonisation des actions du Commissariat général et du secrétariat d'Etat.

Dans la nouvelle configuration gouvernementale, le rattachement de l'instance politique chargée de la francophonie au ministère des affaires étrangères ne semble pas particulièrement propre à rendre aisée la concertation avec le Commissariat général à la langue française.

A côté de ces allègements du budget des Services généraux, plusieurs mouvements en sens inverse sont opérés.

C'est ainsi que ledit budget est augmenté :

- des crédits du nouveau secrétariat d'Etat chargé des droits des femmes, en provenance du budget du ministère des affaires sociales et de l'emploi;

- des crédits du secrétariat d'Etat chargé de la prévention des risques technologiques et naturels majeurs, en provenance du budget de l'environnement. La nécessité de scinder ces deux secteurs n'apparaît pas clairement à votre rapporteur. Que ce secrétaire d'Etat ait autorité sur le directeur de l'eau et de la prévention des pollutions et des risques du secrétariat d'Etat à l'environnement en tant que ce directeur exerce les fonctions de délégué aux risques majeurs ne semble notamment pas relever d'un souci de simplification;

- des crédits de l'économie sociale, en provenance du budget du Plan. Les attributions concernant ce secteur sont exercées, par délégation au Premier ministre, par le secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre;

- des crédits au Comité interministériel pour l'informatique et la bureautique dans l'administration, jusqu'alors inscrits au budget des charges communes.

Créé par décret n° 84-468 du 18 juin 1984, cet organisme est chargé de définir les orientations générales en matière d'utilisation de l'informatique et de la bureautique dans les administrations de l'Etat, de coordonner les projets et les réalisations des différents ministères, de connaître les problèmes de formation des personnels et de transformation dans l'organisation et le fonctionnement de l'administration liés à la mise en oeuvre de ces actions.

Il faudrait également signaler qu'au secrétariat d'Etat chargé des droits de l'Homme a succédé un secrétariat d'Etat chargé de l'action humanitaire, lequel ne reprend qu'une partie des attributions de son prédécesseur, les autres étant transférées au ministère des affaires étrangères. Mais il s'agit là d'une opération à peu près neutre sur le plan budgétaire en ce qui concerne les Services généraux.

Il apparaît donc à votre rapporteur que ces mouvements ne contribuent guère à ériger le budget des Services généraux en entité budgétaire cohérente.

La gestion de ce budget ne semble pas non plus témoigner d'une rigueur parfaite.

B. UN BUDGET MOINS RIGoureux

En effet, l'effort financier effectué en faveur des priorités ne semble pas gagé par une volonté d'économies parfaitement satisfaisante.

1) Les priorités

L'augmentation des dépenses constatée pour les Services généraux est due à plusieurs facteurs : accroissement des dépenses de personnel, le maintien de certaines actions jugées prioritaires par le Gouvernement précédent, voire leur accentuation, et l'ajustement à la hausse de certaines dotations, reflet de nouvelles priorités.

Il a déjà été indiqué que l'augmentation des dépenses de personnel était presque totalement imputable à l'évolution du chapitre 32-97 (participation des Services généraux du Premier ministre aux charges de pensions civiles et militaires de l'Etat) et du chapitre 33-93 (prestations interministérielles d'action sociale).

Mais, par ailleurs, ce fascicule budgétaire reflète certaines priorités.

a) Le maintien du soutien à certaines actions considérées comme prioritaires par le Gouvernement précédent : le centre interministériel de renseignements administratifs

Le centre interministériel de renseignements administratifs (C.I.R.A.) est un service du Premier ministre rattaché directement au Secrétariat général du Gouvernement.

Il se compose d'un secrétariat général et de sept centres implantés à Paris, Lille, Lyon, Metz, Rennes, Bordeaux et Marseille.

Le C.I.R.A. est spécialisé dans l'information du public par téléphone. Il répond gratuitement aux demandes de renseignements administratifs formulées par appels téléphoniques des citoyens, demandes concernant la législation, la réglementation, la procédure et la pratique administratives.

Le tableau ci-après reflète le développement de l'activité du C.I.R.A.

CENTRES	Nombre d'agents (informateurs et agents d'orientation)		Nombre d'appels			Nombre d'appels par jour en moyenne		
	1986	A partir de 1987	1986	1987	Premier semestre 1988	1986	1987	Premier semestre 1988
Paris	35	40	324.636	355.969	200.182	1.293	1.418	1.589
Lyon	20 (1)	17	180.063	164.255	100.341	717	654	796
Metz	15 (2)	16 (3)	128.275	139.135	71.820	515	556	574
Lille	13	15	87.305	104.511	61.942	348	415	492
Reunes (4)	4	4	17.676	13.502	9.158	70	74	98
Bordeaux	17	19	40.126	64.680	43.604	160	258	346
Marseille	17	18 (5)	15.551 (6)	54.257	36.761	105 (6)	232	292

(1) Absorption provisoire de la cellule d'information de la direction départementale du travail et de l'emploi du Rhône (3 agents).

(2) Pour 1986 et 1987.

(3) Premier semestre 1988.

(4) Centre d'orientation.

(5) 20 au premier semestre 1988.

(6) Second semestre 1986.

L'effectif des centres n'a pas augmenté en fonction du nombre des appels.

Les demandes de renseignements concernent notamment :

- le domaine fiscal : 23,6 %;
- le domaine social (travail, emploi) : 18 %;
- l'urbanisme et le logement : 11,2 %;
- la justice : 11 %.

Ces centres sont également en relation avec les médias. Ils prolongent ainsi souvent leur action en assurant une chronique dans la presse régionale ou dans le cadre d'émissions radiophoniques ou télévisées.

De plus, le C.I.R.A. ne se cantonne pas dans cette activité de renseignement administratif. Il mène également d'autres actions :

- propositions de mesures de simplifications administratives. Sur 26 mesures proposées en 1987, seules 2 n'ont pas été retenues par les départements ministériels;

- participation à des opérations-témoins : par exemple, en période de déclarations fiscales, opérations pour renseigner le public, en collabora-

tion avec les directions départementales et régionales des impôts et le service de la communication et des relations avec le public du ministère de l'économie, des finances et du budget ; ou encore campagne de renseignement sur la formation professionnelle du Centre de Lille au cours du dernier trimestre 1987 ;

- collaboration avec diverses administrations pour les mises à jour de différents guides (Guide des guides, Guide des consommateurs, Comment réussir votre retraite, Petit guide téléphonique de l'administration) ;

- en matière de relations extérieures : pour répondre aux demandes de pays étrangers souhaitant implanter une structure de renseignements analogue ;

- participation aux nouvelles techniques de communication : par exemple, réalisation d'une base de données en renseignements administratifs pratiques par le Centre de Lille.

Le C.I.R.A. manque d'informateurs mis à disposition dans certains secteurs : commerce et artisanat et justice, essentiellement.

De plus, il doit faire face à l'augmentation des demandes de renseignements. La surcharge ne pourra être atténuée que par la création de nouveaux centres.

Le projet de budget pour 1989 ne procède certes pas à un accroissement des moyens du C.I.R.A. aussi important que celui opéré en 1988 (+ 66,7 % en francs courants). Cependant, il augmente cette dotation de 16,6 % (+ 1 million de francs), qui s'élève donc à 7 millions de francs. Ces crédits supplémentaires serviront principalement à implanter un nouveau Centre à Toulouse (766.146 francs), qui devrait décharger les centres de Paris et de Bordeaux d'appels provenant des régions Midi-Pyrénées, Centre, Limousin et Auvergne.

b) Le renforcement d'actions en faveur de priorités du Gouvernement précédent

Le projet de budget pour 1989 ne se contente pas de maintenir certaines priorités précédentes. Il les accentue parfois très sensiblement.

- Le Médiateur

Ces crédits, inscrits au chapitre 37-05 (dépenses relatives à l'activité du Médiateur), après avoir été relevés de 3,7 % en 1988, enregistrent dans

le projet du budget pour 1989 une progression de 11,39 %, passant de 11,3 millions de francs à 12,6 millions de francs. Cet ajustement porte à environ 50 % l'augmentation des crédits alloués au Médiateur depuis 1986.

Le centre parisien de la médiation est composé d'une cinquantaine de fonctionnaires de catégorie A mis par les ministères à disposition du Médiateur. Outre ce personnel qui traite l'essentiel des dossiers, l'actuel Médiateur, M. Legatte, souhaite développer le recours à des consultants (hauts fonctionnaires et magistrats retraités) pour l'étude de certains dossiers délicats de haute technicité.

Par ailleurs, depuis 1986, le Médiateur dispose de délégués départementaux, recrutés au sein de l'administration territoriale, dont il tend à développer le rôle. Ces délégués ont en effet une mission de conseil et d'information auprès des usagers mais ils sont également chargés de régler directement les affaires les plus simples qui leur sont soumises.

Ces nouvelles orientations ont certainement contribué à améliorer le traitement des réclamations et à raccourcir les délais d'instruction.

En 1987, le Médiateur a reçu 3.876 réclamations individuelles, contre 4.008 en 1986. Cette stabilisation s'accompagne d'une très nette augmentation des réclamations reçues par les délégués : 10.373 contre 7.952 en 1986. L'augmentation globale est donc de près de 20 %.

Le rythme d'affaires traitées à la Médiation s'est stabilisé à un niveau élevé : 4.623 affaires en 1987 (dont 3.314 dossiers recevables) contre 5.079 en 1986 (dont 3.609 recevables). Le taux de satisfaction a augmenté nettement en raison de la sélectivité et de la qualité des interventions. En 1987, 1.049 dossiers ont été satisfaits, soit 31,6 % des dossiers recevables ou 77 % des dossiers faisant apparaître un mauvais fonctionnement du service public ou une iniquité. En 1986, ces chiffres étaient plus faibles : 961 dossiers satisfaits représentaient 26,5 % des dossiers recevables et 65 % des dossiers justifiant une intervention.

Cette activité soutenue a permis de poursuivre la réduction du stock d'affaires en cours d'instruction à la fin de l'exercice qui est passé de 2.718 (dont 1.060 de plus d'un an) à la fin de l'année 1986 à 1.971 (dont 559 de plus d'un an) à la fin de 1987.

Ces tendances se poursuivent en 1988 : 1.922 réclamations ont été reçues au premier semestre où l'on relève une diminution de la proportion de saisines directes (17,8 % au lieu de 20,3 % en 1987). Le taux de satisfaction augmente et le stock de dossiers en cours d'instruction diminue.

En matière de réforme, 38 propositions ont été présentées en 1987 (30 en 1986). Au cours de la même année, 43 propositions ont vu leur instruction achevée : 14 par un rejet, 29 par une acceptation. Ainsi, trois propositions sur quatre ont été retenues. Le délai d'instruction a été réduit à environ un an, ce qui constitue une amélioration notable. Au premier semestre 1988, 12 propositions nouvelles ont été présentées. L'instruction de 19 propositions a été terminée au cours de ce même semestre : 14 ont reçu une issue favorable et 5 seulement ont dû être retirées.

Les crédits alloués au titre de 1988 s'étaient élevés à 11.303.472 francs. Leur utilisation par le Médiateur se répartit en quatre grandes masses :

- Frais de personnel (62 %)	7.000.000 F
- Délégués départementaux (14 %)	1.560.800 F
- Dépenses de fonctionnement (16 %)	1.785.000 F
- Dépenses d'investissement (4 %) liées uniquement au remplacement des matériels et mobiliers amortis, y compris l'acquisition d'un second véhicule automobile	464.000 F

Sur le soldé restant, le Médiateur a poursuivi la modernisation de son équipement en acquérant cinq nouvelles machines à traitement de texte.

Les travaux d'amélioration des locaux de l'avenue de Suffren, siège de la Médiature, n'ont pas été entrepris comme prévu dans le courant de l'année, l'institution devant s'installer d'ici la fin de 1988 dans de nouveaux locaux sis 53, avenue d'Iéna.

L'augmentation des crédits prévus pour 1989 se justifie par la nécessité de résorber totalement les retards dans l'instruction et par le souci constant d'améliorer leur qualité. La réalisation de ces progrès est en effet conditionnée par les possibilités financières de moderniser les outils de gestion du Médiateur et d'aménager le plus grand nombre possible de bureaux dans les nouveaux locaux.

- La politique de formation et de modernisation de l'administration

Elle devrait être poursuivie et amplifiée en 1989, le volume global des crédits inscrits à ce titre aux services généraux passant de 37,3 millions de francs à 80,8 millions de francs.

Elle semble cependant subir une certaine réorientation.

En effet, sur les trois chapitres bénéficiant de dotations au titre de la formation et de la modernisation, seul le chapitre 37-03 bénéficie de l'augmentation considérable des crédits.

La dotation de ce chapitre (opérations interministérielles de modernisation et de formation), qui est destiné à permettre au ministère de la fonction publique d'engager avec un ou plusieurs ministères des opérations particulières de modernisation (études d'organisation, formations aux nouvelles technologies, à l'innovation et à la qualité) ne relevant pas des crédits normaux de fonctionnement et d'investissement de ces ministères, est relevée de 313,6 %.

En revanche, les crédits des deux autres chapitres régressent ou pour le moins stagnent en francs courants :

- le chapitre 34-94 (Actions de formation et de perfectionnement dans l'administration). Les crédits de ce chapitre pour 1988 ont été utilisés pour la préparation et l'organisation des concours interministériels d'accès au corps des attachés d'administration centrale et aux instituts régionaux d'administration, à des actions régionales de formation, au financement de sessions de formation organisées par l'Ecole nationale d'administration et à la formation juridique des fonctionnaires. Pour 1989, les crédits prévus à ce chapitre sont en diminution de 4,1 %.

- le chapitre 37-04 (Modernisation de l'administration). En 1988, ces crédits ont principalement été utilisés pour aider, au niveau des préfetures notamment, des opérations pilotes de modernisation des services et d'implantation de nouvelles technologies bureautiques, télématiques et informatiques, des actions de sensibilisation et de formation spécifiques et la promotion des démarches « qualité ». Ils restent inchangés en 1989.

c) De nouvelles priorités se traduisant par des relèvements de crédits

- Le Conseil national de prévention de la délinquance

Sa dotation (45,5 millions de francs en 1988) est majorée de 3 millions de francs, soit une augmentation de 6,6 %. Le budget du Conseil national de prévention de la délinquance avait été de 47,7 millions de francs en 1986 et de 42,2 millions de francs en 1987.

Ce conseil a été créé par le décret n° 83-549 du 8 juin 1983 à la suite des propositions de la commission des maires sur la sécurité.

Il a pour missions :

- l'élaboration d'une politique nationale de prévention de la délinquance et la coordination des actions interministérielles;
- la sensibilisation du public et des collectivités locales aux problèmes de prévention;
- l'incitation des collectivités locales à entreprendre des politiques de prévention par le biais de contrats d'action (C.A.P.).

Le conseil national est présidé par le Premier ministre qui est assisté d'un vice-président élu. Il comprend 80 membres : les représentants des ministères, 35 maires et 28 personnes qualifiées désignés pour trois ans. Il se réunit au moins une fois par an. Un bureau exécutif de 12 membres assure la permanence.

Les conseils départementaux de prévention de la délinquance comprennent des élus, des fonctionnaires et des personnes qualifiées. Ils sont présidés par les préfets, assistés des procureurs de la République comme vice-présidents. Ils relayent au plan départemental la politique nationale de prévention.

Par ailleurs, tout conseil municipal peut créer un conseil communal de prévention de la délinquance, que préside le maire et qui est composé paritairement de représentants de l'Etat et de la commune.

La présidence du Conseil national est assistée d'une délégation générale dirigée par un délégué général qui dispose de personnel administratif (un attaché principal et sept chargés de mission).

Le Conseil national utilise comme moyen d'action le contrat d'action de prévention de la délinquance, convention passée par une commune avec l'Etat ayant pour but la mise en oeuvre d'une politique de prévention dans la commune. L'apport financier du conseil est subordonné à une participation de la commune d'au moins 50 %.

De plus, le Conseil national a lancé depuis 1982 les opérations-été qui visent les jeunes en situation précaire.

Au 1er juillet 1988, 530 villes étaient dotées d'un contrat d'action. Le volume de l'intervention moyenne par contrat était tombé de 216.000 francs à 121.000 francs. Le nombre de dossiers retenus est passé de 143 en 1986 à 271 en 1988 (pour 100 demandes environ non satisfaites).

La baisse de la délinquance serait plus rapide dans les villes dotées de contrats d'action. De même, pour les départements où se déroulent des opérations-été, la baisse de la petite et moyenne délinquance se situerait, par an, entre 10 et 15 % durant la période estivale.

L'augmentation de la dotation pour 1989 serait destinée à une action importante en matière de communication, au renforcement de l'action des conseils départementaux et au développement de la prise en compte par les différents ministères des politiques de prévention.

- Les instituts régionaux d'administration

Votre rapporteur a déjà exposé les motifs de l'important ajustement de la subvention prévu pour 1989.

Il signale cependant que l'augmentation des effectifs des cinq instituts prévue en 1989 lui paraît révélatrice d'un certain relâchement qui contraste avec la politique plus rigoureuse des années précédentes. Il lui semble aussi significatif que la priorité, en soi tout-à-fait justifiée, affichée par le projet de loi de finances pour le secteur de l'éducation puisse se traduire par un renforcement de l'administration scolaire et universitaire.

Toutes ces actions prioritaires qui bénéficient de crédits renforcés ne sont pas compensées par des économies suffisantes.

2) Un souci d'économie très atténué

Votre rapporteur avait pu se féliciter du louable souci d'économie qui avait présidé, l'an dernier, à l'élaboration du budget des services généraux du Premier ministre.

Ce souci n'a certes pas totalement disparu. Il se traduit encore par la modeste augmentation globale, à structures constantes, des dépenses de fonctionnement de la quatrième et de la cinquième partie du Titre III : + 2,18 % en francs courants. On relève notamment une réduction drastique, à structures constantes, des crédits pour la réalisation d'enquêtes ou d'études de 87,8 %.

La volonté d'économie apparaît cependant extrêmement atténuée.

En témoigne par exemple le net ralentissement des suppressions nettes d'emplois qui sont au nombre de 6, alors que le budget de 1988 prévoyait la suppression nette de 36 emplois, également à structures constantes.

Le projet de budget des services généraux semble être une addition d'actions prioritaires, ce qui n'est pas très compréhensible dans une période où la rigueur budgétaire s'impose et où il est nécessaire d'effectuer des économies pour pouvoir assurer un effort particulier au profit de quelques priorités choisies.

Peu d'actions enregistrent une régression de crédits en 1989.

On ne peut guère relever de diminutions de dotations qu'au titre des actions en faveur de la langue française.

Les attributions en matière de francophonie, comme l'a précédemment indiqué votre rapporteur, ne sont plus exercées par un secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre mais par un ministre délégué auprès du ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères.

Cependant, le **Commissariat général de la langue française** reste rattaché au Premier ministre.

Ses crédits d'intervention (qui sont inscrits au chapitre 43-05) sont en diminution de 503.152 francs (soit - 4 %) au titre des économies.

Ces crédits sont notamment utilisés pour aider, par l'octroi de subventions, des initiatives en faveur de la langue française d'organismes privés ou d'associations.

Le tableau ci-après fournit la liste des organismes ou associations ayant bénéficié d'au moins 200.000 francs de subventions en 1987, d'une part, et entre le 1er janvier et le 21 juillet 1988, d'autre part.

Associations ou organismes	Montant des subventions
I.- 1987	
- Agence de la langue française	4.000.000
- FRANTERM	768.728,56
- Conseil international de la langue française	750.000
- Centre de données audiovisuelles et informatisées pour la communication sociale, l'analyse et la diffusion du français (DAICADIF)	810.000
- Association internationale des Parlementaires de langue française (AIPLF)	530.000
- Association générale des usagers de la langue française (AGULF)	450.000
- Institut pour la coopération audiovisuelle francophone (ICAF)	440.000
- Association Reflet	400.000
- Association France Québec	399.000
- Office du développement et de l'action francophone	300.000
- Institut de Recherches sur l'avenir du français (IRAF)	290.000
- Fondation franco-acadienne pour la jeunesse	210.000
- Fédération internationale des Professeurs de français (FIPF)	200.000
- Institut national de la Santé et de la recherche médicale - revue science et médecine	200.000
- Association pour la diffusion internationale de livres, ouvrages et revues (ADIFLOR)	200.000
- Patrimoine européen 2001	200.000
II.- 1988 (jusqu'au 21 juillet 1988)	
- Association des universités partiellement ou entièrement de langue française (AUPELF)	1.200.000
- Conseil international de la langue française (CILF)	1.100.000
- Centre de données audiovisuelles et informatisées pour la communication sociale, l'analyse et la diffusion du français (DAICADIF)	920.000
- Association internationale des Parlementaires de langue française	530.000
- Institut pour la coopération audiovisuelle francophone (ICAF)	440.000
- Association France-Québec	400.000
- Institut de recherches sur l'avenir du français (IRAF)	210.000
- Association pour la diffusion internationale de livres, ouvrages et revues (ADIFLOR)	200.000
- Office culturel de Cluny - Fédération nationale d'animation globale OCC FNAG	200.000

Les moyens de fonctionnement du Commissariat général inscrits au Titre III régressent de 1 %.

Mais les diminutions de crédits font figure d'exceptions au sein d'un budget marqué par l'accumulation des priorités.

Le souci d'économie ne transparait pas non plus à l'examen des dotations des secteurs nouvellement rattachés aux Services généraux du Premier ministre.

C. LES NOUVEAUX SECTEURS RATTACHES

Votre rapporteur bornera son bref examen au secteur des droits de la femme et à celui de la prévention des risques technologiques et naturels majeurs, l'économie sociale faisant l'objet d'un rapport spécifique.

1) Les droits des femmes

Le détachement du secteur des droits des femmes du ministère des affaires sociales et de l'emploi et sa constitution en secrétariat d'Etat se traduisent par une augmentation des dépenses de personnel et de fonctionnement de 7,06 %. En effet, cette augmentation correspond, pour l'essentiel, à la mise en place de moyens nécessaires au fonctionnement du cabinet du secrétariat d'Etat (2,1 millions de francs).

Si le programme du secrétariat d'Etat est encore en cours d'élaboration et n'a pu être communiqué à la commission, les moyens d'intervention pour ce secteur (chapitre 43-02 *nouveau*: promotion, formation et information relatives aux droits de la femme) sont néanmoins renforcés de 3,13 % (+ 2.252.000 francs) afin, notamment, d'accentuer l'action économique en faveur des femmes en développant et en diversifiant leur qualification professionnelle.

2) La prévention des risques technologiques et naturels majeurs

En 1988, la Délégation aux risques majeurs bénéficiait de crédits inscrits tous au Titre III du fascicule budgétaire de l'environnement et s'élevant à 13,85 millions de francs répartis comme suit :

- 11,45 millions de francs à l'article 20 du chapitre 34-20 destinés :

- . pour 8 millions de francs, à poursuivre la réalisation des plans d'exposition aux risques,

- . pour 3,45 millions de francs, à effectuer des études locales (mouvements de terrain, risques provoqués par les sites industriels et urbains complexes, risques dans les départements d'outre-mer) et des actions d'information et de formation.

- 2,4 millions de francs à l'article 90 du chapitre 34-20 pour réaliser des recherches et des études générales, notamment sur les mouvements de terrain, les séismes et les transports de matières dangereuses.

Pour 1989, la reconstitution d'un secrétariat d'Etat chargé de la prévention des risques technologiques et naturels majeurs et son rattachement aux Services généraux du Premier ministre s'accompagne d'une nouvelle ventilation des crédits entre les titres de ce fascicule et de leur augmentation globale (plus 15 millions de francs, soit une dotation plus que doublée s'élevant à 28,85 millions de francs).

a) Les plans d'exposition aux risques, les études locales et les actions d'information et de formation

- La dotation des plans d'exposition aux risques, inscrite désormais à l'article 70 du chapitre 34-06, est augmentée de 9 millions de francs destinés à accélérer leur mise en place. Cette opération bénéficie donc d'un crédit total de 17 millions de francs.

Les plans d'exposition aux risques trouvent leur origine dans un amendement sénatorial à un projet de loi qui allait devenir la loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles.

La loi offrant au titre de la solidarité une garantie d'indemnisation en cas de catastrophe, il fallait en effet éviter par l'établissement de servitudes, les plans d'exposition aux risques, qu'elle n'ait l'effet pervers d'encourager l'installation de biens et d'activités sur des terrains dangereux et peu chers.

En contrepartie donc de l'assurance de l'indemnisation, les personnes concernées par l'éventualité d'une catastrophe naturelle ont la res-

ponsabilité de mettre en oeuvre certaines mesures de prévention, qui peuvent aller dans certains cas jusqu'à l'interdiction d'utiliser leur terrain ou d'effectuer certaines activités.

Aussi, le Commissariat à l'étude et à la prévention des risques naturels, puis la délégation aux risques majeurs (D.R.M.) furent chargés de mener une phase expérimentale suffisamment étendue pour prendre en compte les différents risques naturels pouvant être cartographiés dans l'état actuel des connaissances (inondations, mouvements de terrain, avalanches, séismes) et pour établir les méthodologies, tester les procédures administratives, rechercher les techniques de prévention et évaluer les coûts afférents à diverses hypothèses.

Sur la base d'un inventaire des communes soumises aux risques naturels effectué auprès des préfets, 670 communes environ concernant 55 départements ont été retenues pour faire l'objet d'un P.E.R.

Servitude d'utilité publique élaborée par l'Etat, le P.E.R. a une procédure intégrant une large consultation des conseils municipaux concernés.

Au plan financier, les P.E.R. ont globalement bénéficié entre 1984 et 1987 inclus d'environ 49 millions de francs de crédits (dont 22 millions de francs de la caisse centrale de réassurance) et de 8 millions de francs en 1988 qui ont été utilisés et consommés pratiquement en totalité sous forme de délégations dans les départements chargés de l'élaboration de P.E.R. (actions déconcentrées pour plus de 80 %) et d'engagements au niveau central pour la réalisation d'études et de guides méthodologiques pour moins de 20 %.

En 1988, le rythme de réalisation des P.E.R. s'est accéléré. Au 1er août 1988, 464 P.E.R. sont prescrits, 66 P.E.R. sont publiés et 20 P.E.R. sont approuvés.

L'objectif fixé en 1988 est d'arriver, à la fin de l'année, à la publication ou à l'approbation pour la moitié au moins des communes bénéficiant de l'établissement des P.E.R. Les mesures de simplification des méthodes déjà entreprises, une gestion plus simple des crédits et la mobilisation des services chargés de l'instruction des P.E.R. devraient permettre d'atteindre cet objectif, sachant que des P.E.R. concernant chacun de nombreuses communes vont prochainement aboutir. Les P.E.R. non encore achevés fin 1988 devraient l'être en 1989.

Sans attendre la fin de la phase expérimentale, il est nécessaire cependant de tirer un premier bilan des mécanismes mis en place par la loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 précitée.

Il permettra d'orienter la deuxième phase des P.E.R. qui s'articulera autour des principes suivants :

- une hiérarchisation des communes soumises aux risques d'inondation, de mouvements de terrain, d'avalanches et de séismes, en fonction de l'intensité des phénomènes susceptibles de se produire et de la vulnérabilité patrimoniale et économique de ces collectivités;

- la prise en compte de risques peu importants dans le cadre des plans d'urbanisme (schémas directeurs, plans d'occupation des sols). Les risques qui ne concernent qu'une partie du territoire communal, ou qui au niveau intercommunal ne sont pas très graves, seraient l'objet d'un périmètre de risque au sens de l'article R.111-3 du code de l'urbanisme qui, à partir d'études à petite échelle, définit les contraintes pour les seules constructions futures;

- la réservation des P.E.R., allégés et simplifiés, aux communes les plus vulnérables, dont un inventaire réalisé auprès des préfets en 1982-1983 a montré que leur nombre était d'environ 2.300 à 2.500 (y compris la plupart des 660 communes bénéficiant de la phase expérimentale). Les communes de montagne seraient prioritaires, comme l'a souhaité l'Association des maires de France à son congrès de 1987.

Pour 1989, de l'ordre de 100 à 200 communes seront concernées par l'engagement des études pour la définition de périmètres de risques et un nombre équivalent par la réalisation de P.E.R.

Le programme sera alors loin d'être achevé et il importerait d'augmenter le nombre de communes traitées en une année.

- Pour les études locales, un crédit de 3,45 millions de francs (inscrit à l'article 70 du chapitre 34-06) est reconduit. Mais ce crédit peut désormais être entièrement utilisé à ce titre, car les actions d'information et de formation bénéficient dans le projet de budget d'un chapitre spécifique, le chapitre 37-07 *nouveau*, qui est doté de 5 millions de francs.

b) Les recherches et études générales

Le montant de ces crédits reste inchangé (2,4 millions de francs) mais il est désormais inscrit au Titre VI (article 20 du chapitre 67-01 *nouveau*) en crédits de paiement. Les autorisations de programme s'élèvent à 3,6 millions de francs.

c) Les subventions aux collectivités locales

A l'article 10 du chapitre 67-01 *nouveau*, est également prévue une mesure nouvelle : 1 million de francs en crédits de paiement (3 millions de francs en autorisations de programme), permettant d'accorder des subventions aux collectivités locales dont la capacité financière ne permet pas toujours de faire face aux problèmes liés aux risques naturels, quand ceux-ci sont d'une ampleur ou d'une imminence telle qu'ils nécessitent de recourir à des investigations d'urgence.

*

* *

Le manque de rigueur constaté dans le projet de budget des Services généraux pour 1989 se manifeste également dans la politique de gestion de la fonction publique.

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 ministère de la fonction publique et des réformes administratives ainsi que pour les écoles ou instituts de formation des fonctionnaires, dépendant du Premier ministre. En outre, des crédits sont prévus au titre des actions de modernisation et de formation dans l'administration.

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. LE POIDS DE LA FONCTION PUBLIQUE DANS LE BUDGET DE L'ETAT

Le nombre des emplois budgétaires au 31 décembre 1988 est évalué à 2,5 millions dont 2 millions d'emplois civils.

Le poids des dépenses induites par la fonction publique est, en 1988, de 537,4 milliards de francs. Ces dépenses correspondent aux crédits liés à l'activité présente ou passée des personnels payés par l'Etat. Il s'agit donc essentiellement des frais de personnel (rémunérations d'activité et retraites) mais aussi des rémunérations des personnels de l'enseignement privé, des frais de déplacement, des pensions et allocations aux anciens combattants, des bourses et des aides sociales.

Ce poids s'est accru de 2,75 % par rapport à 1987. En revanche, il a légèrement diminué relativement en part du budget de l'Etat : 39,2 % au lieu de 39,4 % en 1987 (et 39,9 % en 1986).

Dépenses induites par la fonction publique

(en milliards de francs)

	1986		1987		1988	
	Montant	% (1)	Montant	% (1)	Montant	% (1)
Frais de personnel:	443,413	34,8	457,851	34,5	471,961	34,4
rémunérations d'activité (2)	285,839	22,5	292,051	22,0	302,789	22,1
pensions	97,227	7,6	102,884	7,8	104,397	7,6
cotisations sociales, part de l'Etat	46,333	3,6	47,346	3,6	50,085	3,6
prestations sociales versées par l'Etat	12,526	1,0	13,647	1,0	11,744	0,9
frais de personnel non ventilés	1,488	0,1	1,923	0,1	2,946	0,2
Impôts et taxes	3,613	0,3	3,668	0,3	3,028	0,2
Biens et services de consommation:	11,117	0,9	11,606	0,9	11,846	0,9
frais de déplacement	7,547	0,6	7,913	0,6	8,201	0,6
autres	3,570	0,3	3,693	0,3	3,645	0,3
Opérations d'assistance et de répartitions diverses:	28,349	2,2	28,085	2,1	27,712	2,0
pensions et allocations aux anciens combattants	24,450	1,9	24,822	1,9	24,595	1,8
autres	3,899	0,3	3,263	0,2	3,117	0,2
Subventions:	21,233	1,7	21,819	1,6	22,879	1,7
subventions à l'enseignement privé	20,064	1,6	20,747	1,5	21,802	1,6
autres	1,169	0,1	1,072	0,1	1,077	0,1
Total	507,725	39,9	523,029	39,4	537,426	39,2

Source : lois de finances initiales.

(1) En pourcentage du budget de l'Etat consolidé.

(2) Rémunérations d'activité = rémunérations principales + primes + indemnités + supplément familial de traitement + indemnités résidentielles.

B. LES EFFECTIFS DE LA FONCTION PUBLIQUE : EXTREME RALENTISSEMENT DE LA POLITIQUE DES ALLEGEMENTS

Les effectifs de la fonction publique doublèrent de 1962 à 1986, passant de 1.059.000 à 2.199.225, hors personnels militaires.

Ce phénomène de gonflement avait connu un rythme particulièrement accéléré de 1981 à 1986, période au cours de laquelle 124.458 emplois furent créés.

De 1986 à 1988, le Gouvernement stoppa cette évolution et entreprit une **politique de maîtrise des effectifs** qui permit la suppression nette de 36.039 emplois, dont 12.771 en 1988.

Le projet de loi de finances pour 1989 rompt avec cet effort.

Le **solde global des créations et des suppressions d'emplois** prévues en 1989, au titre des services civils, de la défense et des budgets annexes, est en effet de - 552, ce qui marque pour le moins un **net ralentissement**, si ce n'est quasiment l'arrêt, **du mouvement de réduction des effectifs.**

Projet de loi de finances pour 1989
Créations et suppressions d'emplois

	Effectifs au 31/12/88	Créations	Suppressions	Net créations et suppress.
I. SERVICES CIVILS				
Affaires étrangères	10.712	218	106	112
Agriculture et forêt	29.903	154	255	-101
Anciens combattants	4.150	2	74	-72
Coopération et développement	1.178	3	25	-22
Culture et communication	11.943	231	137	94
Départ. et territ. d'outre-mer	5.003	90	54	36
- Economie, finances et budget :				
I. Charges communes	8			0
II. Services financiers	181.013	815	2.078	-1.263
- Education nationale :				
I. Enseignement scolaire	905.894	11.861	13	11.848
II. Enseignement supérieur	95.584	520		520
III. Jeunesse et sports	7.350		1	-1
- Equipement et logement :				
I. Urban., log. et serv. comm.	110.715	25	1.332	-1.307
II. Routes	918			0
- Industrie et aménag. du territ. :				
I. Industrie	6.197	62	131	-69
II. Aménagement du territoire	137		2	-2
III. Commerce et artisanat	119		1	-1
IV. Tourisme	199	2	2	0
Intérieur (1)	154.718	81	557	-476
Justice	50.693	682	217	465
Recherche et technologie	309			0
- Services du Premier ministre :				
I. Services généraux	1.528	10	19	-9
II. Secret. gén. défense nat.	585			0
III. Conseil économ. et social				
IV. Plan	284	3	4	-1
V. Environnement				
Solidarité, santé et protec. soc.	12.311	30	190	-160
- Transports et mer :				
I. Transports terrestres et sécurité routière :				
1. Transp. terrestres				
2. Sécurité routière				
II. Aviation civile	9.352	86	79	7
III. Météorologie	3.042	3	45	-42
IV. Mer	3.260		43	-43
Travail, empl. et f. p. et Solid., santé et protec. soc. Serv. communs	3.624	3	56	-53
Travail, emploi et form. prof.	8.478	60	127	-67
TOTAUX (I)	1.619.207	14.941	5.548	9.393
II. DEFENSE (1)	440.560		5.817	-5.817
III. BUDGETS ANNEXES				
Postes et télécommunications	438.276	10	4.125	-4.115
Autres budgets	877		13	-13
TOTAUX (III)	439.153	10	4.138	-4.128
TOTAUX (I + II + III)	2.498.920	14.951	15.503	-552

(1) Hors appelés (1000 emplois créés à l'Intérieur et 2183 supprimés à la Défense).

L'analyse des créations et des suppressions d'emplois ne peut que confirmer le constat de la disparition de toute réelle volonté d'alléger l'administration.

En effet, le solde global pour 1989 résulte de la conjonction :

- de la suppression nette de 13.633 emplois dans certains ministères, essentiellement :

- . au ministère de la Défense : - 5.817 emplois,
- . au ministère des P.&T. : - 4.115 emplois,
- . au ministère de l'Équipement et du logement : - 1.307 emplois,
- . au ministère des Finances : - 1.263 emplois,

- et de la création nette dans certains ministères de 13.081 emplois, dont :

- . 12.367 au ministère de l'Éducation nationale,
- . 465 au ministère de la Justice,
- . 112 au ministère des Affaires étrangères,
- . 94 au ministère de la Culture et de la Communication,
- . et 36 au ministère des départements et territoires d'outre-mer.

Votre rapporteur constate ainsi que les suppressions nettes d'emplois concernent essentiellement le ministère de la Défense et celui des P.&T. et ne peuvent donc guère être interprétées comme un réel allègement des effectifs de l'administration.

Certes, il est allégué que l'action en faveur du secteur prioritaire de l'éducation nationale nécessitait un important renforcement d'effectifs.

Mais on remarquera que l'effort accompli l'an dernier en faveur de ce même secteur de l'éducation (création nette de 4.071 emplois), certes moindre que cette année, mais non négligeable, n'avait pas été incompatible avec une politique de maîtrise des effectifs globaux de la fonction publique incomparablement plus stricte (environ 23 fois plus de suppressions nettes d'emplois).

C. LA POLITIQUE DES REMUNERATIONS

Comme le montre le tableau détaillant les dépenses induites par la fonction publique, les frais de personnel représentent l'essentiel de ces dépenses : en 1988, 471,9 milliards de francs, soit 87,8 %. En part du budget de l'Etat, la part des frais de personnel est de 34,4 %.

Au sein des frais de personnel, le poste le plus important est celui des rémunérations d'activité : 302,8 milliards de francs, soit 22,1 % du budget de l'Etat.

L'importance de ces masses justifie les efforts pour les contenir eu égard à l'état du déficit budgétaire de l'Etat et à la volonté affichée de le réduire.

Depuis la fin de 1983, les gouvernements successifs ont recours à la notion plus stricte de pouvoir d'achat moyen en masse au détriment d'une indexation en niveau par rapport à l'évolution des prix en glissement.

1) L'évolution passée des rémunérations

Depuis 1981, les revalorisations des traitements des agents de l'Etat ont été les suivantes :

**Les revalorisations du traitement de base des agents de l'Etat
intervenues depuis le 1er janvier 1981**

Année	Date de revalorisation	Ampleur	Renvois	Observations
1981	1er janvier	0,10 %	(a)	(a) 3 % au 1er janvier dont 2,9 % au titre de l'année 1980 et 0,1 % au titre de l'année 1981. (b) 3,5 % dont 3,2 % au titre de l'année 1981 et 0,3 % au titre de l'année 1982.
	1er avril	3,00 %		
	1er juillet	3,40 %		
	1er octobre	4,30 %		
	1er janvier 1982	3,20 %	(b)	
	TOTAL 1981	14,00 %		
1982	1er janvier	0,30 %		(c) pour les agents dont l'indice de traitement était inférieur ou égal à l'indice majoré 246. (d) au titre de l'année 1982.
	1er avril	2,80 %		
	1er novembre	3,00 %	(c)	
	1er décembre	2,00 %		
	1er janvier 1983	2,00 %	(d)	
	total 1982			
	indice majoré 246	10,10 %		
	indice majoré 246	8,10 %		
1983	1er avril	2,00 %		(e) pour les agents dont l'indice majoré était compris entre 247 et 344 inclus. (f) pour les agents dont l'indice majoré était compris entre 345 et 478 inclus. (g) pour les agents dont l'indice majoré était supérieur à 478. (h) au titre de 1983.
	1er avril	2,00 %	(e)	
	1er juillet	2,00 %		
	1er novembre	2,00 %		
	1er novembre	2,00 %	(f)	
	1er janvier 1984	2,00 %	(g)	
	1er janvier 1984	2,00 %	(h)	
		total 1983 (1)		
	indice majoré 246	8,00 %		
	indice majoré 246	10,00 %		
1984	1er mars	PUE	(i)	(i) attribution d'une prime unique et exceptionnelle (PUE) de 500 F. au titre de l'année 1983.
	1er avril	1,00 %		
	1er novembre	2,00 %		
	total 1984	3,00 %		
1985	1er février	1,50 %		
	1er juillet	1,50 %		
	1er novembre	1,50 %		
	total 1985 (2)	4,50 %		
1986	31 janvier	2 points d'indice majoré	(j)	(j) attribution rétroactive au 1er janvier 1985.
1987	1er mars	0,6 %		(k) mesure rétroactive intervenue en novembre 1987
	1er mai	0,5 %	(R)	
	1er août	0,6 %		
	Total 1987	1,7 %		
1988	1er mars	1,0 %		
	1er septembre	1,0 %		

Source : D.G.A.F.P.

- (1) Le total en niveau pour 1983 ne tient pas compte de la prime exceptionnelle de 500 F attribuée en mars 1984 au titre de l'année 1983 (effet en masse : 0,52 %).
- (2) Le total en niveau pour 1985 ne tient pas compte de l'attribution rétroactive de deux points d'indice majoré en application du décret n° 83-166 du 31 janvier 1986 (effet en masse : 0,6 %).

Au total, du 31 décembre 1980 au 31 décembre 1987, la valeur du traitement brut afférent à l'indice de base a augmenté de 53,2 %.

2) Les incertitudes actuelles

Pour 1988, compte tenu de la proximité des échéances électorales, le Gouvernement précédent n'avait pas engagé en début d'année de négociations portant sur cet exercice.

Une revalorisation générale des traitements de 1 % a été accordée avec prise d'effet à compter du 1er mars 1988.

Depuis les élections et la formation d'un nouveau gouvernement, le ministre de la fonction publique a reçu les organisations syndicales représentatives des fonctionnaires, à leur demande, les 11 et 12 juillet 1988 pour faire le point de la situation en matière salariale.

Une nouvelle revalorisation générale des traitements a été accordée à compter du 1er septembre 1988.

Donc, à ce jour, l'augmentation est de deux fois 1 %.

Les difficiles négociations actuelles portent et sur l'année 1988 et sur l'exercice 1989.

Pour l'instant, il est encore impossible de savoir quelles seront les modalités concrètes de la politique salariale dans la fonction publique pour ces deux années.

L'objectif général de cette politique serait le maintien, voire la progression, du pouvoir d'achat moyen. Tout dérapage qui remettrait en cause l'effort annoncé de maîtrise des dépenses publiques et de réduction du déficit budgétaire.

Il faut rappeler qu'en 1987, en prenant pour base le montant des dépenses de personnel de l'Etat au cours de cet exercice :

- le coût d'une majoration de 1 % du traitement de base des fonctionnaires était, en année pleine, de 4.675 millions de francs au titre de la masse salariale et de 1.922 millions de francs hors masse salariale ;

- le coût de l'attribution à l'ensemble des fonctionnaires et agents de l'Etat d'un point d'indice majoré était, en année pleine, de 1.297 millions de francs au titre des dépenses indexées, dont 764 millions de francs au titre de la masse salariale et 533 millions de francs hors masse salariale (sur la base d'indice moyen de traitement de l'ordre de 380).

De plus, les revalorisations des traitements de la fonction publique se répercutent aussi sur la rémunération des personnels des collectivités locales et des établissements publics d'hospitalisation.

D. LA MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION

La politique de gestion rigoureuse de la fonction publique menée par le précédent gouvernement imposait des efforts de modernisation et de formation.

Ces efforts se poursuivent ainsi que l'a signalé votre rapporteur lors de l'examen des crédits des Services généraux du Premier ministre.

Certes, il incombe à chaque département ministériel d'assurer la modernisation des services relevant de sa compétence avec les moyens dont il dispose à cette fin. Mais le rôle d'impulsion du ministère de la fonction publique est essentiel : ses crédits lui permettent de soutenir des actions pilotes s'insérant dans une politique d'ensemble.

1) La politique de modernisation et de formation du ministère de la fonction publique

Les crédits qui lui sont affectés en 1989 à ce titre, si, globalement, ils augmentent considérablement, témoignent d'une certaine réorientation, puisque ceux consacrés aux actions de formation et de perfectionnement régressent, que ceux consacrés à la modernisation de l'administration stagnent et que ceux destinés aux opérations interministérielles de formation et de modernisation croissent fortement.

L'ajustement considérable de ce dernier poste est essentiellement destiné à la mise en place d'un fonds interministériel pour la formation qui sera constitué par prélèvement sur les budgets des différents ministères et qui permettra de soutenir des actions ministérielles intégrées dans des projets de service, dont la réalisation aura été approuvée par la direction générale de l'administration et de la fonction publique.

Priorité sera donnée aux formations qui permettront d'améliorer le fonctionnement des services et la qualité des services aux usagers.

Sera également maintenu l'effort de soutien des préparations aux concours administratifs internes de catégorie A organisés dans les centres et instituts de préparation à l'administration générale relevant des universités.

Par ailleurs, les actions de formation à une modernisation rapide des techniques et méthodes administratives que le ministère de la fonction publique entend mener pourront également prendre les formes suivantes :

- l'organisation par le ministère lui-même, au niveau central, de formations interministérielles à caractère innovant. Ces formations seront orientées selon plusieurs axes principaux : les méthodes modernes de gestion des ressources humaines, la recherche d'une meilleure qualité de service et la prévention du contentieux administratif.

Des stages d'initiation au droit communautaire seront également programmés dans la perspective des échéances européennes de 1993 ;

- la mise en place d'actions similaires déconcentrées au niveau des cinq instituts régionaux d'administration.

Les préfetures de région seront de nouveau sollicitées pour la reconduction des actions ministérielles de formation à l'informatique entreprises les années antérieures à l'aide des équipements mis en place avec le concours des crédits délégués au titre du budget des services du Premier ministre.

Mais cette politique est-elle suffisante ? La modernisation de l'administration ne passe-t-elle pas par une réforme plus fondamentale ?

2) Les interrogations

Le rapport établi par M. Arthuis à la demande du précédent Premier ministre et présenté en Conseil des ministres du 30 septembre 1987 proposait de développer la gestion participative et d'introduire l'intéressement financier dans l'administration afin de responsabiliser les personnels, de leur donner une plus grande autonomie et de leur octroyer une contrepartie aux améliorations significatives de l'efficacité et de la « productivité ». Ces orientations présentées par M. Arthuis comme nécessaires à la modernisation de l'administration, ainsi qu'à l'épanouissement des fonctionnaires, seront-elles reprises par l'actuel Gouvernement ?

La première esquisse du Xe plan proclame certes la nécessité de se diriger vers une véritable politique des ressources humaines de l'administration qui permettrait de concilier productivité et qualité et d'associer les fonctionnaires au progrès économique général de la Nation, ainsi qu'à l'amélioration de l'efficacité du service public, et qui créerait les conditions d'une plus grande mobilité des agents à l'intérieur de la fonction publique de l'Etat. Mais ce document ne permet pas encore de cerner précisément la politique qui sera suivie quant aux indispensables mutations de l'administration et du secteur public.

E. LA FONCTION PUBLIQUE ET L'EUROPE

Dans la perspective de la constitution du marché unique européen, des stages de formation au droit communautaire vont être organisés au profit des fonctionnaires, comme votre rapporteur l'a précédemment signalé.

Mais l'échéance du 1er janvier 1993 a de nombreuses autres implications pour la fonction publique française, essentiellement en ce qui concerne les possibilités d'accès des ressortissants de la Communauté économique européenne à des emplois publics français.

En effet, la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires fixe comme première condition pour avoir la qualité de fonctionnaire la possession de la nationalité française. Ce texte reprend à cet égard une disposition inscrite dans les statuts généraux successifs.

Il existe cependant des exceptions à ce principe. En effet, les lois n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programme pour la recherche et le développement technologique de la France et n° 84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur permettent le recrutement des non nationaux et leur titularisation lorsque les intéressés sont susceptibles d'apporter un concours qualifié à l'effort de recherche ou au rayonnement des universités.

L'exigence de la nationalité française pour l'accès à tous les autres emplois de fonctionnaires titulaires ne paraissait pas contraire au principe de libre circulation des travailleurs au sein de la communauté européenne, le Traité de Rome excluant en effet de l'application de ce principe les emplois dans l'administration publique.

Cependant, la Cour de justice des communautés européennes interprète de façon stricte cette exception en la limitant aux seuls emplois caractéristiques de l'administration publique en tant qu'investie de l'exercice de la puissance publique et de la responsabilité de la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat.

Il est donc apparu nécessaire de rechercher les voies et moyens conduisant à une mise en conformité de nos règles internes avec le Traité tel qu'interprété par la Cour de justice.

C'est pourquoi une mission d'études et de propositions a été instituée, pour rechercher les modalités propres à assurer cette mise en conformité. Elle doit répondre à deux questions essentielles.

La première est d'ordre juridique. Compte tenu des critères généraux établis par la Cour de justice, quels sont les éléments à retenir pour déterminer les types d'emplois ne pouvant, *a priori*, être occupés par d'autres que les nationaux ?

La seconde question est plus pratique mais non moins importante. Il paraît en effet opportun de n'envisager cette mise en conformité que si la réciprocité est organisée chez nos partenaires. Or, le recrutement dans la fonction publique française est normalement un recrutement objectif par concours alors que certains de nos partenaires utilisent essentiellement des procédures de recrutement direct, sans définition de conditions *a priori*, mais laissant une grande latitude de choix aux pouvoirs publics.

Les premiers résultats de cette mission devraient être connus à brève échéance.

SECONDE DELIBERATION A L'ASSEMBLEE NATIONALE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement concernant des crédits ses Services généraux du Premier ministre.

Au titre III de l'Etat B, les crédits ont été majorés de 2.360.000 F. Cette augmentation a plusieurs objets :

a) Chapitre 36-11 : Subvention à l'Ecole nationale d'administration

La subvention de fonctionnement destinée à l'E.N.A. est majorée de 0,6 million de francs, ce qui la porte à 114,9 millions de francs (contre 138,3 millions de francs en 1988, soit une régression de 16,9 % au lieu de 17,3 % dans le projet initial).

La présente majoration a pour but le développement de la formation permanente.

Le rapport de la mission d'étude confiée à M. Fauroux avait préconisé l'instauration pour les membres des corps recrutés par la voie de l'E.N.A. d'une obligation de formation professionnelle.

Les crédits dégagés permettraient l'instauration d'un dispositif de formation permanente utilisant les capacités pédagogiques et administratives de l'E.N.A.

b) Chapitre 37-02 : Dépenses diverses du service d'information et de diffusion

Un crédit supplémentaire de 0,4 million de francs est inscrit pour permettre la poursuite de la publication des travaux préparatoires de la Constitution de 1958.

L'an dernier, en seconde délibération à l'Assemblée nationale, un crédit supplémentaire avait déjà été inscrit à ce titre. Il avait permis la publication du 2^e tome de cet ouvrage.

c) Chapitre 37-05 : Dépenses relatives à l'activité du Médiateur

Les crédits de la médiation bénéficient d'un crédit supplémentaire de 360.000 francs, à la demande du Médiateur.

Ses crédits sont ainsi portés à 12,95 millions de francs (contre 11,3 millions de francs en 1988, soit une augmentation de 14,6 %).

d) Chapitre 37-08 : Actions de prévention de la délinquance

Les crédits du Conseil de prévention de la délinquance sont majorés de 1 million de francs, ce qui les porte à 49,5 millions de francs (contre 48,5 millions de francs en 1988).

Réunie le mercredi 19 octobre 1988 sous la présidence de M. Robert Vizet, secrétaire, la Commission des Finances a procédé à l'examen des crédits des Services du Premier Ministre : I. Services généraux.

La Commission des Finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits demandés pour 1989.