

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 novembre 1992.

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 1993 **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

Par M. Jean ARTHUIS,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 28

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, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, *vice-présidents* ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, *secrétaires* ; Jean Arthuis, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Maurice Blin, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gœtchy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Loricant, Roland du Luart, Michel Manet, Michel Moreigne, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, René Régnault, Roger Romani, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Trégouët, Jacques Valade.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9e législ.) : 2931, 2945 (annexe n° 31) et T.A. 732.

Sénat : 55 (1992-1993).

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
EXAMEN EN COMMISSION	9
AVANT-PROPOS	11
CHAPITRE I - PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS	13
I - L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DEPUIS 1988	13
II - L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS EN 1993	15
A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE	15
B. PRÉSENTATION DÉTAILLÉE	17
1. Les dépenses ordinaires	17
2. Les dépenses en capital	18
CHAPITRE II - L'ENSEMBLE MOUVANT ET HÉTÉROGÈNE DES SERVICES GÉNÉRAUX DU PREMIER MINISTRE	19
I - LES MINISTÈRES ET SECRÉTARIATS D'ÉTAT	20
II - LES ORGANISMES RATTACHÉS AU PREMIER MINISTRE ..	24

	<u>Pages</u>
III - LES INSTITUTIONS D'ENSEIGNEMENT ET DE RECHERCHE	27
A. LES INSTITUTS RÉGIONAUX D'ADMINISTRATION	28
B. L'ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION	29
IV - LES ORGANISMES DE DOCUMENTATION ET D'INFORMATION	30
V - LE MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE	32
VI - LES RÉIMPLANTATIONS D'ADMINISTRATIONS	33
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	37

PRINCIPALES OBSERVATIONS

Le maintien de structures gouvernementales pléthoriques

Le fascicule des Services généraux du Premier ministre pour 1993 comprend les crédits destinés aux Cabinets du Premier ministre ainsi que de quatre autres ministres et secrétaires d'Etat, alors que deux cabinets seulement étaient rattachés aux Services du Premier ministre en 1992, mais que six l'étaient en 1991.

Ces modifications sont directement liées à la composition du gouvernement qui comprenait 49 membres en 1990 (gouvernement Michel Rocard), 46 membres en 1991 (gouvernement Edith Cresson) et qui comprend 44 membres aujourd'hui.

Votre rapporteur se félicite de cette légère désinflation gouvernementale. Il relève toutefois que nombre de ministères ou secrétariats d'Etat sont encore inutiles et qu'en outre, il leur arrive fréquemment de se trouver concurrents sur un certain nombre de sujets, ce qui n'est favorable ni à la cohérence, ni à l'efficacité de la politique gouvernementale.

Votre rapporteur persiste donc à penser que des économies substantielles pourraient être faites en réduisant le nombre des cabinets ministériels et, par voie de conséquence, leurs frais de personnel et leurs moyens de fonctionnement (secrétariats et automobiles).

2. Un ensemble d'organismes nombreux et parfois redondants.

Traditionnellement, les Services généraux du Premier ministre apparaissent comme une nébuleuse d'organismes les plus divers, répondant soit à une volonté politique déterminée, soit à la difficulté d'attribuer tel ou tel secteur à un département ministériel donné.

Or, chacun de ces comités, missions, délégations et autres organismes donne lieu à l'attribution de crédits budgétaires et à l'affectation d'un certain nombre de fonctionnaires, qui se surajoutent même parfois à des structures ministérielles existantes. Votre rapporteur estime que cela ne saurait, en aucun cas, aller dans le sens d'une gestion rigoureuse de la dépense publique, aujourd'hui particulièrement nécessaire.

Pourtant, il semble que le Président de la République lui-même ait demandé que l'on supprime les *"organismes désuets"* et que l'on réfléchisse à l'utilité de préserver l'ensemble de ces structures.

De même, dans une circulaire du 18 septembre dernier, le Premier ministre a appelé à *"la suppression des organismes inutiles ou redondants"* qui pourraient permettre *"des économies budgétaires"*.

3. La mise en oeuvre des délocalisations.

La politique des délocalisations en province de services de l'Etat et d'organismes publics, décidées ou confirmées lors des Comités interministériels de l'aménagement du territoire des 3 octobre et 7 novembre 1991, et des 29 janvier et 23 juillet 1992, a commencé à être mise en oeuvre au cours de l'année 1992.

A ce titre, le budget des Services généraux du Premier ministre finance les mesures d'accompagnement social de ces *"réimplantations d'administrations"* en province. Pour 1992, le coût moyen estimé de la délocalisation d'un emploi s'établit entre 350.000 et 400.000 francs.

Votre rapporteur constate le coût important de ces mesures pour le budget de l'Etat. A cet égard, il s'interroge sur la suppression des autorisations de programme qui leur étaient destinées dans le projet de budget pour 1993, alors que d'autres opérations sont annoncées et envisagées.

4. Le coût élevé des dépenses de personnel

Parmi les crédits du budget des Services généraux du Premier ministre, qui comprend notamment les dotations affectées à la Direction générale de l'administration et de la fonction publique, les chapitres relatifs aux dépenses de personnel font l'objet des augmentations les plus significatives.

Votre rapporteur s'élève ici une nouvelle fois contre l'importance de l'incidence budgétaire des différentes mesures de revalorisation des rémunérations publiques consenties au cours des dernières années, et en particulier du "*protocole Durafour*" de février 1990 (accord sur la rénovation de la grille de la fonction publique) et du "*Plan Soisson*" de novembre 1991 (augmentation générale des traitements de 6,5 % sur 3 ans).

Il considère que, tant cette politique salariale que l'augmentation continue du nombre des fonctionnaires, ne peuvent que contribuer à aggraver le déficit budgétaire et rendre vain tout effort mené pour réduire la charge de la dette.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 29 octobre 1992, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission des finances a procédé à l'examen du budget des services du Premier ministre : I. -services généraux, pour 1993, sur le rapport de M. Maurice Couve de Murville, rapporteur spécial.

M. Maurice Couve de Murville, rapporteur spécial a d'abord indiqué que les crédits demandés pour les services généraux du Premier ministre en 1993 s'élevaient à 4,4 milliards de francs, en augmentation de 3,6 % par rapport au budget de 1992. Puis, il a précisé que la raison essentielle de cette évolution était une sensible augmentation des dépenses de fonctionnement qui progressent de 4,26 %.

Parmi ces dépenses, M. Maurice Couve de Murville, rapporteur spécial a souligné l'augmentation particulièrement élevée des dépenses de personnel en raison des diverses mesures de revalorisation des rémunérations décidées depuis 1990, des crédits sociaux de la fonction publique, des subventions aux institutions d'enseignement, en particulier la subvention à l'école nationale d'administration, compte tenu de son déménagement à Strasbourg et les actions de prévention de la délinquance.

Le rapporteur spécial a alors ajouté, qu'à l'inverse, peu d'économies étaient réalisées, celles-ci se limitant à la suppression de 16 emplois, soit à peine 1 % des effectifs, et à une contribution de 15 millions de francs à "la maîtrise des dépenses de l'Etat".

Enfin, il a indiqué que les crédits d'intervention et les dépenses d'équipement étaient pratiquement stables par rapport au budget voté pour 1992.

M. Maurice Couve de Murville, rapporteur spécial, a alors fait un certain nombre de remarques sur l'ensemble extrêmement divers que constituaient les services généraux du Premier ministre.

S'appuyant sur le fait que les crédits de ce budget doivent couvrir les frais de fonctionnement de cinq cabinets ministériels le rapporteur spécial a estimé que les structures gouvernementales actuelles restaient pléthoriques et déraisonnables. Il a estimé normal que dans une période d'aggravation du déficit budgétaire, des

économies soient faites en supprimant des cabinets ministériels, leurs frais de personnel et leurs moyens de fonctionnement. Par ailleurs, M. Maurice Couve de Murville, rapporteur spécial, a remarqué qu'il y avait actuellement près de 50 organismes rattachés au secrétariat général du Gouvernement, alors qu'il n'y en avait qu'une vingtaine en 1968-1969. Il a souligné que les dépenses liées à ces organismes, souvent concurrents, étaient élevées et excessives. Enfin, le rapporteur spécial a considéré que les déclarations, tant du Président de la République, que du Premier ministre, appelant à la suppression d'organismes "désuets, inutiles ou redondants" n'avaient pour l'instant pas été suivies d'effet.

Evoquant ensuite la politique de délocalisation d'administrations ou d'organismes publics mise en oeuvre depuis un an par le Gouvernement, M. Maurice Couve de Murville, rapporteur spécial, a déploré son coût budgétaire significatif, soit environ 400.000 francs par emploi délocalisé.

Enfin, le rapporteur spécial s'est une nouvelle fois élevé contre la progression incontrôlée des dépenses de personnel, en raison du "plan Soisson" et du "protocole Durafour" notamment. Il a également estimé déraisonnables les créations d'emplois prévues en 1993.

En conclusion, M. Maurice Couve de Murville, rapporteur spécial, a indiqué qu'il ne lui paraissait pas possible d'adopter les crédits des services généraux du Premier ministre.

A M. Christian Poncelet, président, qui l'interrogeait sur le coût du protocole Durafour, M. Couve de Murville, rapporteur spécial, a répondu que, pour l'Etat, ce protocole représentait une charge budgétaire de 22 milliards de francs répartis sur les sept années de son application. Le rapporteur spécial a par ailleurs indiqué qu'un Gouvernement ne devrait pas comporter plus de 30 ministres.

Répondant ensuite à M. Alain Lambert qui constatait l'intérêt d'une réelle politique de délocalisation pour l'aménagement du territoire, M. Maurice Couve de Murville, rapporteur spécial, a insisté sur le coût élevé des délocalisations décidées depuis un an et en particulier celle de l'école nationale d'administration qui, de par sa vocation, devait être située à Paris.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits des services du Premier ministre (I. - services généraux) pour 1993.

AVANT-PROPOS

Le fascicule des Services généraux regroupe les crédits destinés aux Cabinets du Premier ministre, du ministre d'Etat chargé de la fonction publique et des réformes administratives, du ministre des relations avec le Parlement, porte-parole du gouvernement, du secrétaire d'Etat à la ville et du secrétaire d'Etat aux grands travaux, les crédits destinés au Secrétariat général du gouvernement, 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 du Secrétariat général du gouvernement. Les crédits alloués au Médiateur sont également inscrits à ce budget.

Par ailleurs, bien que les crédits présentés dans ce rapport représentent l'ensemble des dotations affectées aux Services généraux, les moyens destinés au Conseil supérieur de l'audiovisuel (action 4 du budget) font l'objet d'une étude détaillée dans le rapport des crédits de la Communication. Il en est de même pour les aides à la presse, les abonnements des administrations à l'Agence France Presse et les crédits du Service juridique et technique de l'information analysés dans le rapport sur la presse. Enfin, les observations relatives à la fonction publique font l'objet, cette année, d'un rapport séparé.

CHAPITRE I

PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

I - L'EVOLUTION DES CREDITS DEPUIS 1988

De 1988 à 1993, les crédits inscrits au titre des Services généraux du Premier ministre ont fortement progressé.

**Les Services du Premier ministre
de 1988 à 1993**

- + 1.925 millions de francs
- + 76 % en francs courants
- + 51 % en francs constants.

Toutefois, cette augmentation ne peut être analysée de façon globale car la structure des Services généraux du Premier ministre est éminemment mouvante et parfois fort différente d'une année à l'autre.

En effet, certains crédits sont rattachés durant un exercice aux Services du Premier ministre dans le but de leur conférer une importance politique particulière. Puis, ils sont transférés sur le budget du ministère le mieux concerné par cette nouvelle action ou intervention.

Néanmoins, l'analyse de l'évolution des crédits des Services généraux depuis 1988 montre que les dotations ont progressé chaque année de façon continue. Cette tendance se vérifie même, à l'intérieur du budget, pour chacun des titres. Seul le titre VI

n'est plus doté de crédits de paiement depuis 1992, ceux-ci ayant été transférés au titre IV.

Le tableau ci-après retrace le détail de ces évolutions.

**Evolution des crédits des Services généraux
du Premier ministre
de 1988 à 1993**

(en millions de francs)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Titre III Moyens des services	2.455	2.536	2.985	3.034	3.145	3.279
Titre IV Interventions publiques	60	127	473	615	738	752
Titre V Investissements exécutés par l'Etat (C.P.)	9	13	17	16	416	425
Titre VI Subventions d'investissement accordées par l'Etat (C.P.)	7	8	8	8	.	.
Total	2.531	2.683	3.493	3.673	4.300	4.456

Si, en raison des nombreux mouvements qui l'ont affecté, un bilan exact du budget des Services généraux du Premier ministre, à structure constante, de 1988 à 1993, se révèle être un exercice particulièrement difficile, votre rapporteur n'en constate pas moins que les crédits regroupés dans ce fascicule ont, de façon globale, fortement progressé au cours de ces six années.

L'accroissement des structures ministérielles et l'augmentation du nombre des organismes interministériels justifient en grande partie cette évolution.

Votre rapporteur estime que, dans le contexte budgétaire actuel, ce double mouvement ne traduit pas la rigueur qui, pourtant, devrait s'imposer.

II - L'EVOLUTION DES CREDITS EN 1993

A. PRESENTATION GENERALE

Les crédits demandés pour 1993 (dépenses ordinaires et crédits de paiement) s'élèvent à 4,45 milliards de francs, en augmentation de 3,6 % par rapport aux crédits votés pour 1992.

Les autorisations de programme prévues atteignent 26 millions de francs, au lieu de 816,9 millions de francs en 1992.

Le tableau ci-après fournit le détail de ces évolutions.

(millions de francs)

	Crédits votés pour 1992	Crédits demandés pour 1993	Evolution en %
Dépenses ordinaires			
Titre III : moyens des services	3 145,35	3 279,49	+ 4,26
Titre IV : interventions publiques	738,49	751,92	+ 1,81
Total dépenses ordinaires	3 883,84	4 031,41	+ 3,79
Dépenses en capital			
Titre V : investissements exécutés par l'Etat - crédits de paiement	416,22	425,03	+ 2,11
Titre VI : subventions d'investissement accordées par l'Etat - crédits de paiement	-	-	-
Total dépenses en capital	416,22	425,03	+ 2,11
Total D.O. + C.P.	4 300,07	4 456,44	+ 3,63
Autorisations de programme			
Titre V	816,94	26,04	- 96,81
Titre VI	-	-	-
Total autorisations de programme	816,94	26,04	- 96,81

La progression affichée de 3,6 % de l'ensemble des moyens de paiement alloués aux Services généraux du Premier ministre ne rend pas compte de la véritable augmentation de ce budget qui, à structure constante, ne progresse que de 2,9 %, soit au même rythme que la hausse des prix, mais légèrement moins que l'ensemble des dépenses du budget général (3,4 %).

En effet, les modifications des structures gouvernementales, les transferts qu'elles entraînent vers d'autres ministères et, à l'inverse, les crédits transférés en provenance d'autres budgets ont, chaque année une incidence significative sur les crédits des Services généraux du Premier ministre.

Le tableau ci-après résume l'ensemble de ces mouvements et chiffre leur incidence sur le budget et les effectifs des Services du Premier ministre en 1993.

MOUVEMENTS	Crédits (en millions de francs)	Emplois
- Transfert en provenance de l'Équipement, du Logement et des Transports, du Secrétariat d'État à la ville	+ 2,85	+ 15
- Transfert en provenance de la Culture, du Secrétariat d'État aux grands travaux	+ 3,05	+ 14
- Transfert en provenance de la Culture du porte-parole du Gouvernement	+ 1,77	+ 10
- Transfert des crédits de loyer du Secrétariat d'État à l'Action humanitaire ⇒ Affaires étrangères	- 1,02	-
- Transfert en provenance du SGDN de la délégation interministérielle et service central de la sécurité des systèmes d'information ..	+ 21,29	+ 39
- Transfert en provenance de la Justice, de l'Intérieur et de la Défense de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité	+ 1,74	+ 6
- Transfert en provenance de l'Industrie du Comité interministériel de la sécurité nucléaire	+ 1,26	
TOTAL	+ 30,94	+ 84

B. PRESENTATION DETAILLEE

1. Les dépenses ordinaires

Les moyens des services (crédits du titre III), qui représentent près des trois quarts du budget des Services généraux, progressent de 4,26 %, soit plus que l'ensemble des autres dépenses du budget.

Cette évolution recouvre des mouvements contrastés. En effet, certains chapitres voient leurs dotations augmenter, tandis que d'autres connaissent de sensibles diminutions.

Parmi les crédits qui augmentent, et en dehors de l'incidence des divers transferts en provenance d'autres budgets, les principales évolutions concernent :

- les dépenses de personnel qui progressent de 20,5 millions de francs, en raison des diverses mesures de revalorisation des rémunérations publiques et de la poursuite de la mise en oeuvre du "protocole Durafour" ;**
- les crédits sociaux de la fonction publique, désormais regroupés en un seul chapitre (logement, crèches, aides ménagères, chèques vacances) qui augmentent de 4,2 % et atteignent 675 millions de francs ;**
- les subventions de fonctionnement aux organismes de formation (Ecole nationale d'administration, Instituts régionaux d'administration, Institut international d'administration publique, Centre de hautes études sur l'Afrique et l'Asie modernes) qui, globalement, progressent de 8 %, soit + 22,4 millions de francs ;**
- les crédits du Médiateur qui augmentent de 14 % en raison d'un renforcement des moyens de personnel ;**
- les actions de prévention de la délinquance qui progressent de 14,5 % et atteignent 31,5 millions de francs ;**
- les fonds spéciaux qui s'élèvent à 460 millions de francs, en augmentation de 2,8 % par rapport à 1992.**

En sens inverse, les principales économies résultent de :

- la suppression de 16 emplois dans les services centraux, le Service juridique et technique de l'information et le Service d'information et de diffusion ;

- la contribution des services à la maîtrise des dépenses de l'Etat, conformément à la lettre de cadrage du 6 mai 1992 qui avait adopté le principe d'une économie de 3 % sur les crédits de fonctionnement, ce qui représente, pour les Services généraux, une économie de 15 millions de francs ;

- la diminution des crédits de modernisation de la fonction publique à hauteur de 4,4 millions de francs ;

Les dépenses d'interventions (crédits du titre IV) qui atteignent 751,9 millions de francs, progressent de 1,8 % par rapport à 1992, alors que l'augmentation avait été de 17,7 % entre 1991 et 1992.

Cette légère augmentation en francs courants résulte principalement d'une augmentation des subventions pour les actions de prévention de la délinquance (+ 8,1 %), et d'une faible progression des aides à la presse (+ 2,6 %). En revanche, la contribution forfaitaire de l'Etat au financement des exonérations de redevances de télévision est stable. De même, les crédits destinés à l'Institut français des relations internationales et à la Délégation générale à la langue française sont en diminution, à hauteur respectivement de - 1,6 % et - 19,2 %.

2. Les dépenses en capital

Les crédits de paiement inscrits au titre V s'élèvent à 425 millions de francs et progressent de 2,1 %, tandis que les autorisations de programme inscrites sur le même titre diminuent de plus de 96 % pour ne s'élever qu'à 26 millions de francs.

En effet, le chapitre relatif aux dépenses immobilières et d'équipements liées aux réimplantations d'administrations ne comporte plus d'autorisations de programme, alors que celles-ci s'élevaient à 800 millions de francs en 1992.

Seuls 400 millions de francs -soit la même somme qu'en 1992- sont inscrits en crédits de paiement à ce titre.

CHAPITRE II

L'ENSEMBLE MOUVANT ET HETEROGENE DES SERVICES GENERAUX DU PREMIER MINISTRE

Traditionnellement, les Services généraux du Premier ministre apparaissent comme une nébuleuse d'organismes les plus divers. Les modifications qui affectent les différentes structures de cet ensemble ont, en principe une raison politique ou institutionnelle.

Pourtant, l'expérience montre que ces rattachements ne répondent pas tous à une volonté politique déterminée. Ils traduisent souvent une difficulté d'attribuer tel ou tel secteur à un département ministériel donné.

En cas de conflit de rattachement ou d'incertitude, le budget "fourre-tout" des services du Premier ministre offre alors une solution de facilité.

De ce fait, le nombre d'organismes gravitant autour du Secrétariat général du gouvernement est de plus en plus élevé.

Pour chaque nouvelle action un comité est créé, des fonctionnaires et des crédits budgétaires lui sont affectés. Ces comités perdurent et ne sont que très rarement supprimés. Parfois même, ils se surajoutent à des structures ministérielles existantes, ce qui ne facilite pas la cohérence de l'action gouvernementale et rend difficile le contrôle du Parlement.

Pourtant, le Président de la République lui-même a demandé que l'on supprime les "organismes désuets" et que l'on réfléchisse à l'utilité de préserver l'ensemble de ces structures.

De même dans une circulaire du 18 septembre dernier, le Premier ministre a appelé à "la suppression des organismes inutiles ou redondants" qui pourraient permettre "des économies budgétaires".

En outre, dans son rapport sur l'exécution du budget 1991, le contrôleur financier près les Services du Premier ministre écrit :

"Il n'est pas certain, d'une part, que tous ces organismes doivent être rattachés au Premier ministre et, d'autre part, que certains regroupements ou suppressions, générateurs d'économies, soient impossibles."

Le présent chapitre examine les principaux éléments de cette structure ainsi que leur évolution.

I - LES MINISTERES ET SECRETARIATS D'ETAT

En 1991, le fascicule des Services généraux du Premier ministre regroupait les crédits destinés aux cabinets du Premier ministre, M. Michel Rocard, et de six ministres et secrétaires d'Etat rattachés.

En 1992, compte tenu, d'une part de la modification des structures gouvernementales issue de la nomination du gouvernement de Mme Edith Cresson, et d'autre part des transferts effectués, le fascicule des Services généraux ne comportait plus que les crédits destinés au Premier ministre et à deux autres cabinets.

En 1993, les Services généraux regroupent les crédits du cabinet du Premier ministre et de quatre autres cabinets : ceux du ministre d'Etat chargé de la fonction publique et des réformes administratives, du ministre des relations avec le Parlement, porte-parole du Gouvernement, du secrétaire d'Etat à la ville et du secrétaire d'Etat aux grands travaux.

Ces modifications sont directement liées à la composition du Gouvernement qui comprenait 49 membres en 1990 (gouvernement Michel Rocard), 46 membres en 1991 (gouvernement Edith Cresson) et qui comprend 44 membres aujourd'hui (gouvernement Pierre Bérégovoy).

Votre rapporteur se félicite de cette légère désinflation gouvernementale. Il relève toutefois que nombre de ministères ou secrétariats d'Etat sont encore inutiles et qu'en outre, il leur arrive fréquemment de se trouver concurrents sur un certain nombre de sujets, ce qui n'est favorable ni à la cohérence, ni à l'efficacité de la politique gouvernementale.

Votre rapporteur persiste à penser que des économies substantielles pourraient être faites en réduisant le nombre des cabinets ministériels et, par voie de conséquence, leurs frais de personnel et leurs moyens de fonctionnement.

Décret n° 48-1233 du 28 juillet 1948 portant règlement d'administration publique en ce qui concerne les cabinets ministériels

Article premier - Le cabinet d'un ministre ne peut comporter d'autres emplois que les emplois suivants :

- un emploi de directeur de cabinet,
- un emploi de chef de cabinet,
- deux emplois de chef adjoint de cabinet,
- trois emplois d'attaché de cabinet,
- un emploi de chef du secrétariat particulier,
- deux emplois de chargé de mission ou de conseiller technique.

Toutefois, le nombre des emplois de chargé de mission ou de conseiller technique peut être porté à trois quand il y a un seul adjoint du cabinet.

Le présent article n'est pas applicable au cabinet du Premier ministre.

Article 2 - Les cabinets du ministre des affaires étrangères, du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'intérieur pourront comprendre un directeur adjoint de cabinet (...)

Article 2 bis - (...) Le cabinet d'un secrétaire d'Etat ne peut comporter d'autres emplois que les emplois suivants :

- un emploi de directeur de cabinet,
- un emploi de chef de cabinet,
- un emploi de chef adjoint de cabinet,
- un emploi de chargé de mission ou de conseiller technique,
- deux emplois d'attaché de cabinet,
- un emploi de chef du secrétariat particulier.

**Circulaire n° 3757/SG du 8 avril 1992
relative à la composition des cabinets ministériels**

Le Premier ministre à Mesdames et Messieurs les ministres et secrétaires d'État.

A l'occasion du Conseil des ministres qui s'est tenu aujourd'hui, je vous ai fait part du nombre de collaborateurs dont vous pouvez constituer votre cabinet.

Je vous confirme que ce nombre s'établit à :

15 personnes pour un ministre d'État ;

12 personnes pour un ministre ;

9 personnes pour un ministre délégué ;

7 personnes pour un secrétaire d'État.

Ces effectifs sont plus élevés que précédemment, pour tenir compte de la décision, que je vous ai également communiquée ce matin, de ne plus autoriser le moindre recrutement de collaborateurs "officiels".

Je veillerai à une stricte application de cette décision prise à la demande du Président de la République. Des dispositions pratiques seront prises en ce sens.

Fait à Paris le 8 avril 1992

Pierre Bérégovoy

De ces informations, il ressort qu'un minimum de 426 collaborateurs "officiels" font partie des différents cabinets ministériels.

En outre, chacun des 3 ministres d'État, 17 ministres, 8 ministres délégués et 15 secrétaires d'État du Gouvernement actuel disposent de frais de représentation et de crédits de fonctionnement significatifs.

Votre rapporteur considère que ces chiffres permettent à eux seuls de mesurer le coût budgétaire de structures gouvernementales pléthoriques. Il estime qu'une telle charge n'est

pas raisonnable, en particulier dans le contexte actuel des finances publiques.

Réponse du gouvernement à la question posée par votre rapporteur sur les moyens mis à la disposition des ministres et secrétaires d'État

Dans le cadre des moyens généraux prévus pour assurer le fonctionnement des administrations centrales, certains moyens sont spécifiquement réservés au fonctionnement des cabinets ministériels. Ce sont les suivants :

Rémunérations de collaborateurs du cabinet

Les crédits prévus s'élèvent, en valeur moyenne pour 1992, et hors charges sociales, à 1 202 570 F pour un ministre et 1 125 589 F pour un secrétaire d'État.

Indemnités pour les collaborateurs du cabinet

Celles-ci s'élèvent par an à 150 000 F pour un ministre et 60 000 F pour un secrétaire d'État.

Frais de représentation

Ceux-ci sont fixés à 250 000 F pour un ministre et à 125 000 F pour un secrétaire d'État.

Véhicules

La dotation habituellement prévue est fixée à 3 véhicules pour un ministre, dont 1 véhicule de 11 CV maximum et 2 véhicules de 7 CV maximum, et à 2 véhicules, dont 1 de 11 CV et 1 de 7 CV maximum, pour un secrétaire d'État.

II - LES ORGANISMES RATTACHES AU PREMIER MINISTRE

Les services gravitant autour des services du Premier ministre sont aussi hétérogènes que nombreux. Votre rapporteur tient à en donner la liste qui, seule, peut témoigner de cette diversité.

Ainsi, les services traditionnellement rattachés au Premier ministre regroupent :

- le Secrétariat général du gouvernement ;
- le comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics ;
- la mission relative à l'organisation des administrations centrales ;
- le comité interministériel de la sécurité nucléaire ;
- le comité interministériel de l'informatique et de la bureautique dans l'administration ;
- la commission d'accès aux documents administratifs ;
- la commission de coordination de la documentation administrative ;
- la commission nationale consultative des droits de l'homme ;
- le conseil national de la vie associative ;
- la délégation à l'espace aérien ;
- la délégation interministérielle aux professions libérales ;
- le délégué aux fonctionnaires internationaux ;
- les centres interministériels de renseignements administratifs ;
- le centre d'enregistrement et de révision des formulaires administratifs ;

- le collège de la prévention des risques technologiques ;
- la commission supérieure de codification ;
- la commission pour la simplification des formalités incombant aux entreprises ;
- le centre les hautes études sur l'Afrique et l'Asie modernes ;
- l'Institut français des relations internationales ;
- le conseil supérieur du cheval ;
- l'observatoire juridique des technologies de l'information ;
- le délégué interministériel aux jeux olympiques d'hiver 1992 ;
- le conseil supérieur de la langue française ;
- la délégation générale à la langue française ;
- la direction de la documentation française ;
- le service juridique et technique de l'information ;
- le service d'information et de diffusion ;
- le comité interministériel de lutte contre la drogue et la toxicomanie ;
- la délégation générale à la lutte contre la drogue et la toxicomanie ;
- la commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité ;
- la délégation interministérielle et le service central de la sécurité des systèmes d'information.

Cette liste d'organismes montre l'hétérogénéité des services rattachés au Premier ministre, mais elle fournit également la preuve d'un certain nombre de redondances.

C'est le cas, par exemple, de deux organismes dont les attributions se recoupent largement : la commission de coordination de la documentation administrative et la commission d'accès aux documents administratifs.

C'est également le cas du centre d'enregistrement et de révision des formulaires administratifs et de la commission pour la simplification des formalités incombant aux entreprises. D'autres exemples pourraient encore être cités.

Ainsi, six organismes au moins, au sein de cet ensemble, ont pour but de proposer des mesures de simplification administrative :

- les centres interministériels de renseignements administratifs,
- le centre d'enregistrement et de révision des formulaires administratifs,
- la commission supérieure chargée d'étudier la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaires,
- la commission pour la simplification des formalités incombant aux entreprises,
- la commission d'accès aux documents administratifs,
- le Médiateur de la République.

Comment ne pas s'interroger sur le problème de la coordination de leurs travaux ?

En outre, en comparant le nombre d'organismes actuellement rattachés au Premier ministre avec celui des organismes qui l'étaient en 1968, votre rapporteur a constaté que le chiffre avait plus que doublé, sans qu'il y ait toujours une justification évidente aux créations effectuées.

La recherche d'"organismes inutiles ou désuets" devrait donc, en premier lieu, se faire sur cet ensemble de services.

Par ailleurs, en rationalisant des structures devenues obsolètes ou inutiles, il devient possible de redéployer des effectifs là où les besoins se trouvent, sans pour autant procéder à de nouveaux recrutements. C'est dans cette voie qu'une réflexion doit aujourd'hui être menée.

Certains observateurs l'ont depuis longtemps indiqué. Ainsi, dans un rapport pour le X^e Plan, paru en 1989, il était précisé :

"Le respect excessif attaché aux structures existantes conduit à toujours ajouter sans jamais supprimer. On

empile les institutions les unes sur les autres, on multiplie les textes et les procédures, on accumule les exceptions, on crée des corps et des services supplémentaires, mais on recule toujours devant l'acte, pourtant si salubre, de couper et d'éliminer".

Votre rapporteur ne peut que souligner la justesse de ces remarques et souhaiter qu'un véritable travail de remise en cause des structures gouvernementales et administratives soit enfin entrepris.

III - LES INSTITUTIONS D'ENSEIGNEMENT ET DE RECHERCHE

Les subventions aux institutions d'enseignement et de recherche figurant dans le budget des services généraux du Premier ministre atteignent 302,2 millions de francs en 1993, en progression de 8 % par rapport à 1992.

Le tableau ci-après fournit le détail de ces subventions et de leur évolution.

(en millions de francs)

	Crédits votés en 1992	Credits demandés pour 1993	Evolution en %
Ecole nationale d'administration (ENA)	128,05	135,59	+ 5,9
Centre des hautes études sur l'Afrique et l'Asie modernes (CHEAM)	3,35	3,35	--
Institut international d'administration publique (IAP)	21,78	23,62	+ 8,4
Instituts régionaux d'administration (IRA)	126,63	139,65	+ 10,3
TOTAL	279,81	302,21	+ 8,0

Contrairement à l'exercice précédent, toutes les institutions d'enseignement et de recherche bénéficient d'une augmentation sensible de leurs crédits en 1993, à la seule exception du CHEAM dont la subvention demeure constante en francs courants.

A. LES INSTITUTS REGIONAUX D'ADMINISTRATION

Les I.R.A. contribuent au recrutement et à la formation initiale des fonctionnaires de catégorie A autres que ceux recrutés par la voie de l'E.N.A. Ils ont également pour mission d'organiser la formation de fonctionnaires en cours de carrière. Cette dernière activité est en fort développement : elle représente aujourd'hui 30 à 40 % de leur activité totale.

L'augmentation de 10,3 % de la subvention destinée aux cinq I.R.A. (Bastia, Lille, Lyon, Metz et Nantes) en 1993, s'explique par :

- les conséquences de l'augmentation de la part du recrutement interne pour 0,5 million de francs,
- le financement de l'augmentation des cotisations pour pensions, soit 5,1 millions de francs,
- la revalorisation de l'indemnité de formation des élèves, pour 0,3 million de francs,
- l'augmentation des charges de fonctionnement, soit 3 millions de francs.

L'année 1993 devrait être marquée par la deuxième année de mise en place du 3ème concours, conformément aux dispositions de la loi n° 91-715 du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

Enfin, les activités de formation continue devraient continuer de se développer, les I.R.A. étant devenus, dans ce domaine, les principaux interlocuteurs des services extérieurs des administrations, mais aussi des collectivités locales.

B. L'ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION

La subvention versée par l'Etat à l'ENA représente environ 90 % du budget de l'école. La subvention prévue pour 1993 s'élève à 135,6 millions de francs, en augmentation de 5,9 % par rapport à 1992.

Cette évolution s'explique notamment par une augmentation du nombre des élèves en 1993 (+ 6 élèves), ainsi que par l'allongement de la scolarité d'un mois, décidé en 1991 et appliqué pour la première fois cette année.

Cet allongement a pour but de renforcer le module de formation à la gestion des ressources humaines.

• Le transfert de l'ENA à Strasbourg

La subvention à l'ENA, inscrite au chapitre 36-11 des Services généraux du Premier Ministre, ne comprend pas les dépenses liées au transfert de l'ENA à Strasbourg. En effet, celles-ci sont financées sur la dotation pour réimplantations d'administrations, inscrite au chapitre 37-07 de ce même budget.

La décision prise lors d'un comité interministériel d'aménagement du territoire tenu le 7 novembre 1991 de transférer l'ENA à Strasbourg, a été suivie d'effet par une convention signée le 8 octobre 1992 entre l'Etat et les collectivités locales concernées.

L'Etat est ainsi devenu propriétaire des bâtiments de la Commanderie St-Jean, pour un peu plus de 30 millions de francs. Des travaux de réhabilitation, qui doivent se dérouler en deux étapes, ont aussitôt été entrepris de façon à ce que le 1er janvier 1994, les deux promotions en scolarité puissent être accueillies dans les nouveaux locaux de l'école.

Il est néanmoins prévu, dans cette même convention, de maintenir une antenne de l'ENA à Paris.

En conséquence, au cours de l'année 1993, les personnels de l'école seront amenés à faire usage de leur droit d'option entre le déménagement à Strasbourg ou le reclassement dans les administrations parisiennes. Les agents qui auront décidé de suivre

l'école à Strasbourg recevront les indemnités prévues dans le cadre du plan social d'accompagnement.

Votre rapporteur dénonce le coût élevé de cette décision et constate que le directeur de l'école lui-même a évalué à 40 % l'augmentation du budget de fonctionnement qui devrait être nécessaire pour faire face à cette délocalisation.

En effet, au coût du déménagement, il conviendra très vite d'ajouter la multiplication des frais de déplacement des personnels enseignants, des élèves et des stagiaires.

Car, comme le soulignait déjà votre rapporteur l'année dernière, cette décision méconnaît la vocation et l'originalité de l'ENA qui est de faire appel à un corps enseignant composé en très grande majorité de praticiens, hauts fonctionnaires, qui travaillent à Paris, là où sont installées les administrations centrales.

Si le principe d'une formation plus complète des futurs hauts fonctionnaires sur les questions européennes ne paraît pas contestable, la décision prise de transférer l'ENA à Strasbourg dans ce but ne s'imposait nullement.

Enfin, votre rapporteur constate qu'il est, à ce stade, encore impossible de chiffrer le futur coût de fonctionnement de l'école, mais que la charge est d'ores et déjà certaine et que, pour l'essentiel, l'effort budgétaire sera imputé sur les budgets ultérieurs, à partir de l'exercice 1994.

IV - LES ORGANISMES DE DOCUMENTATION ET D'INFORMATION

D'importants services de documentation sont rattachés aux Services du Premier ministre :

- le Service juridique et technique de l'information (S.J.T.I.),
- le Service d'information et de diffusion (S.I.D.),
- la Documentation française.

Les crédits qui leur sont affectés sont détaillés dans le tableau ci-après :

(en millions de francs)

	Crédits votés en 1992	Crédits demandés pour 1993	Evolution en %
Service juridique et technique de l'information	18,6	23,9	+ 28,5
Service d'information et de diffusion	44,2	43,3	- 2,0
Documentation française (1)	55,7	58,0	+ 4,1
TOTAL	118,5	125,2	+ 5,6

(1) Hors dépenses en capital et de relocalisation.

L'augmentation la plus significative en 1993 concerne les crédits du Service juridique et technique de l'information. Cette évolution résulte de la prise en charge par le budget de l'État des moyens de fonctionnement de la mission câble, précédemment supportés par l'Institut national de l'audiovisuel.

Les crédits destinés à la Documentation française progressent de 4,1 %. Il s'agit pour l'essentiel de crédits de fonctionnement, puisque, pour ses activités industrielles et commerciales, la Direction de la Documentation française dispose, depuis 1979, d'un compte de commerce.

En 1993, les principales évolutions sont :

- une diminution de 0,58 million de francs du versement du budget général au compte de commerce, qui se trouvera ainsi ramené à 0,44 million de francs en 1993 au lieu de 3,42 millions de francs en 1989 ; cette mesure concrétise, pour la quatrième année consécutive, la politique menée par la Documentation française en vue d'atteindre l'autonomie financière de ses activités industrielles et commerciales ;
- une progression de près de 6 % du budget informatique afin de procéder au remplacement de divers matériels et à l'extension du service télématique VOSDROITS (guide des droits et démarches du citoyen) ;
- une diminution des autorisations de programme et crédits de paiement affectés à la rénovation des

immeubles en raison de l'achèvement des travaux de l'immeuble du quai Voltaire.

Par ailleurs, un plan de transfert à Aubervilliers de certaines activités de la Documentation française a été adopté, dans le cadre du programme de délocalisation d'administrations. Son coût est estimé à 34,5 millions de francs sur 3 ans.

Le projet de loi de finances pour 1993 comporte la deuxième tranche de ce plan, c'est-à-dire, après études et démolitions, la construction du nouvel immeuble.

V - LE MEDIATEUR DE LA REPUBLIQUE

Les crédits demandés pour le Médiateur, qui fêtera ses 20 ans d'existence en 1993, atteignent 23,9 millions de francs, en progression de 13,8 % par rapport à 1992.

Cette nouvelle et sensible augmentation des crédits -en 1992 la dotation du Médiateur progressait de 10 % par rapport à 1991- s'explique notamment par :

- l'actualisation des frais de personnel,
- le recrutement de 10 délégués départementaux supplémentaires ; depuis 1991, le nombre des délégués départementaux aura ainsi été doublé dans 15 départements où le nombre des affaires a particulièrement augmenté,
- les frais de personnel du cabinet du nouveau médiateur,
- une augmentation des moyens de fonctionnement.

Comme en 1992, l'institution du Médiateur devrait connaître un accroissement de son activité en 1993.

En 1991, le Médiateur de la République a été saisi de 30 000 affaires, au lieu de 23 000 en 1990. Une telle progression, de l'ordre de 30 %, du nombre des dossiers devrait, selon toute vraisemblance, être à nouveau enregistrée en 1992.

En effet, aux conséquences automatiques d'une meilleure connaissance de l'activité du Médiateur, s'ajoutent désormais les effets de l'extension de son activité à des domaines nouveaux tels que

les affaires nées de l'application de la réglementation européenne ou de l'acceptation du règlement en équité des litiges.

En outre, en permettant la saisine du Médiateur par des personnes morales, et notamment les associations et les collectivités locales, *l'article 9 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992* relative à l'administration territoriale de la République, entraîne déjà une augmentation du nombre des réclamations.

Le Médiateur devra donc poursuivre son adaptation à l'évolution de son activité tout en maintenant les deux priorités de son action :

- établir une réelle proximité avec les réclamants,
- détenir la capacité technique permettant d'aboutir à des solutions amiables.

Votre rapporteur souhaite à cette occasion souligner le rôle de cette institution qui, tout en conservant une structure légère, contribue à désengorger, de manière significative, les tribunaux administratifs, où 100 000 plaintes sont environ déposées chaque année, et à souvent éviter un contentieux coûteux. En effet, plus des deux-tiers des réclamations reçues par le Médiateur reçoivent une solution positive.

La forte progression de l'activité du Médiateur au cours des dernières années pose néanmoins, de façon de plus en plus évidente, la question de son avenir. Celui-ci sera en grande partie déterminé par le choix d'une augmentation ou non de ses moyens.

Enfin, on prendra note que *l'article 137 c du traité de Maastricht* a prévu l'institution d'un Médiateur européen pour les questions relatives au fonctionnement des institutions communautaires.

VI - LES REIMPLANTATIONS D'ADMINISTRATIONS

La délocalisation de certains services de l'Etat et d'organismes publics en province a été décidée ou confirmée lors des comités interministériels d'aménagement du territoire des 3 octobre 1991, 7 novembre 1991, 29 janvier 1992 et 23 juillet 1992.

Cette politique repose sur le principe de l'utilisation des recettes en provenance des cessions d'immeubles appartenant aux administrations délocalisées pour réaliser les nouvelles

implantations en province, financer les mesures d'accompagnement social et contribuer au financement d'un important programme de logement des fonctionnaires à Paris et en proche banlieue.

Afin d'engager les études et investissements nécessaires, des dotations ont été inscrites au budget des Services généraux du Premier ministre en 1992 et 1993. Le tableau ci-après en fournit le détail.

(en millions de francs)

Chapitres	Crédits votés en 1992	Crédits demandés pour 1993
37-07 Dépenses diverses liées aux réimplantations d'administrations	100	100
57-01 Dépenses immobilières et d'équipement liées aux réimplantations d'administrations		
• autorisations de programme	800	--
• crédits de paiement	400	400

La répartition des crédits inscrits sur ces deux chapitres est effectuée, après avis d'un comité de gestion présidé par le Secrétaire Général du Gouvernement, au bénéfice des services de l'Etat et des établissements publics à caractère administratif.

Pour les organismes autres que les établissements publics à caractère administratif, ainsi que pour les ministères de la défense et de l'éducation nationale, le coût des dépenses d'installation sur les nouveaux sites et les dépenses relatives à l'indemnisation des personnels sont supportés sur leurs ressources propres.

A ce jour, ont déjà été réalisées la délocalisation du CEREQ à Marseille (120 emplois), celle du service des cartes, titres, statuts et archives relevant du Secrétariat d'Etat aux anciens combattants, à Caen (70 emplois), le transfert partiel (100 emplois au titre de 92) du Centre national d'enseignement à distance sur le site du futuroscope de Poitiers. Au total, près de 300 emplois ont été redistribués en province à l'automne 1992.

Par ailleurs, outre ces opérations, 1 250 autres emplois, relevant de 19 structures, ont fait l'objet de dossiers pour solliciter un financement ad hoc :

- Documentation française,
- DATAR,
- Comité de décentralisation,
- Commissariat au plan,
- Secrétariat général à l'intégration,
- Délégation interministérielle à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes en difficulté,
- Délégation interministérielle à la ville,
- Agence nationale pour l'insertion des travailleurs d'outre-mer,
- Etablissement national des invalides de la marine :
 - Centre de liquidation des prestations
 - Centre de gestion et de réglementation des pensions
- Inventaire forestier national,
- Agence judiciaire du Trésor,
- Ecole des techniciens du ministère de l'équipement, du logement et des transports,
- Ecole nationale d'administration,
- Cémagref,
- Agence pour l'enseignement français à l'étranger,
- Ecole consulaire,
- Division de la circulation des étrangers du ministère des affaires étrangères,
- Division des biens et intérêts français à l'étranger du ministère des affaires étrangères.

L'ensemble de ces opérations permet aujourd'hui de confirmer les estimations de coûts moyens qui avaient été établies en début de gestion.

Ainsi, la délocalisation d'un emploi administratif "classique" s'établit, en moyenne, entre 350 000 et 400 000 francs. Ce coût peut toutefois atteindre ou dépasser 500 000 francs, lorsque des contraintes spécifiques tenant à l'activité ou au contexte géographique ou fonctionnel doivent être prises en compte. Il est, en revanche, sensiblement allégé lorsque le service ou l'organisme retient comme modalité immobilière d'implantation, la solution locative ou lorsque les collectivités locales contribuent à la réalisation foncière.

Votre rapporteur ne peut que déplorer le coût de cette politique pour le budget de l'Etat.

**MODIFICATIONS APORTEES
PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE**

Par amendement adopté en deuxième délibération à l'Assemblée nationale, les majorations de crédits suivantes ont été effectuées au titre de la réserve parlementaire :

0,3 million de francs pour des actions d'information à caractère interministériel (chapitre 37-10, article 10)

8 millions de francs au titre de la contribution forfaitaire de l'Etat à l'exonération des redevances de télévision (chapitre 46-01, article 10)

En outre, il a été décidé de créer un nouvel article au titre des aides à la presse sur lequel ont été inscrits :

6 millions de francs pour l'aide au papier journal (chapitre 43-03, article 40).

Réunie le jeudi 29 octobre 1992, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission des Finances du Sénat a décidé de ne pas adopter les crédits des Services du Premier ministre (I - Services généraux) pour 1993.

Après avoir pris acte des modifications apportées à ces crédits par l'Assemblée nationale, la Commission des Finances a confirmé cette position au cours de sa séance du mardi 24 novembre 1992.