

N° 86

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1996-1997

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1996.

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 1997, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Alain LAMBERT,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 34

SERVICES DU PREMIER MINISTRE :

I - SERVICES GÉNÉRAUX

Rapporteur spécial : M. Henri TORRE

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Jean Cluzel, Henri Collard, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Philippe Marini, *vice-présidents* ; Emmanuel Hamel, René Régnauld, Alain Richard, François Trucy, *secrétaires* ; Alain Lambert, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Guy Cabanel, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Yvon Collin, Jacques Delong, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Marc Massion, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Oudin, Maurice Schumann, Michel Sergent, Henri Torre, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2993, 3030 à 3035 et T.A. 590.

Sénat : 85 (1996-1997).

Lois de finances.

SOMMAIRE

PRINCIPALES OBSERVATIONS	3
CHAPITRE PREMIER : L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS EN 1996	9
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE	9
II. ANALYSE DÉTAILLÉE	10
A. DÉPENSES ORDINAIRES EN NETTE DIMINUTION	10
1. Une augmentation des moyens des services.....	11
2. La baisse des dépenses d'intervention.....	12
B. DES DÉPENSES EN CAPITAL EN TRÈS FORTE PROGRESSION	12
CHAPITRE II : L'ENSEMBLE MOUVANT ET HÉTÉROGÈNE DES SERVICES GÉNÉRAUX DU PREMIER MINISTRE	15
I. LES ORGANISMES RATTACHÉS AU PREMIER MINISTRE	15
II. LA RÉFORME DE L'ÉTAT	19
III. LES INSTITUTIONS D'ENSEIGNEMENT ET DE RECHERCHE	24
IV. LES ORGANISMES DE DOCUMENTATION ET D'INFORMATION	25
V. LE MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE	26
VI. LES FONDS SPÉCIAUX	27
EXAMEN EN COMMISSION	29
ANNEXE : MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	31

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. La difficile mise en oeuvre de la construction du mémorial de la France d'Outre-mer

L'agrégat 03 regroupe les moyens permettant à la Délégation aux rapatriés de mettre en oeuvre les dispositions législatives applicables aux rapatriés. Pour 1997, les crédits mis à la disposition des services généraux du Premier ministre sont la traduction budgétaire de la poursuite de la troisième année d'application du plan quinquennal d'action en faveur des Français musulmans rapatriés qui a pris effet au 1er janvier 1995.

Le projet de loi de finances pour 1997 prévoit une diminution des crédits de 33 millions de francs liée à l'ajustement des crédits aux besoins réels et à la contribution à l'effort de maîtrise des dépenses de l'Etat. La politique en faveur des rapatriés devrait conduire aussi à la construction d'un mémorial de la France d'Outre-mer. **Or, votre rapporteur déplore qu'onze ans après le lancement de cette idée, le mémorial soit toujours à l'état de projet.** Toutefois, il ose espérer que le transfert des crédits de l'Etat destinés à sa création du titre VI (subventions d'investissement accordées par l'Etat) au titre V (investissements exécutés par l'Etat) affirme la volonté de l'Etat de reprendre ce dossier en main et se traduira rapidement par le démarrage des travaux de construction.

2. Le début d'une politique de clarification des organismes

Au sein de la nébuleuse des organismes extrêmement divers rattachés aux services du Premier ministre, trois créations interviennent : le secrétariat général de la mer ; la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (qui constitue en réalité un simple transfert en provenance du ministère des affaires sociales) et la mission interministérielle pour la Nouvelle-Calédonie.

Parallèlement, deux organismes ont été dissous en 1996 : le collège de prévention des risques technologiques et l'observatoire juridique des technologies de l'information.

Enfin, deux organismes sont transférés : la délégation interministérielle aux professions libérales (transférée à la section du

commerce-artisanat) et la délégation interministérielle pour la sécurité des systèmes d'information (transférée à la section des services généraux de la défense nationale).

A cet égard, votre rapporteur rappelle qu'ayant insisté l'année passée sur la nécessité d'une véritable remise en ordre de ces organismes pour assurer une gestion plus rigoureuse de la dépense publique, le Parlement avait voté un article additionnel qui obligeait le Gouvernement à présenter chaque année la liste de toutes les commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du Premier ministre ou des ministres.

Votre rapporteur se félicite que le Gouvernement ait respecté la volonté du Parlement en publiant la liste des organismes gravitant autour de chaque ministère et en précisant leurs missions. Il faudrait maintenant qu'une étape supplémentaire soit franchie et qu'un examen attentif de leurs activités soit entrepris pour vérifier leur réelle utilité, déceler les éventuels doubles emplois et favoriser une certaine rationalisation de ces instances.

3. Le premier bilan de l'activité du Commissariat à la réforme de l'Etat

L'année passée, votre rapporteur avait souligné la création du Commissariat à la réforme de l'Etat et s'était engagé à analyser attentivement ses activités et ses résultats. Après un an de fonctionnement, un premier bilan peut être dressé.

En automne 1995, la Commissariat s'est attaché, en liaison avec l'ensemble des départements ministériels, à identifier les principaux chantiers de réforme et à préparer les propositions correspondantes. Quatre axes principaux ont été définis au printemps 1996 : placer les citoyens au coeur du service public ; rénover la gestion des ressources humaines ; déléguer les responsabilités ; mieux décider et mieux gérer. Afin de mettre en pratique ces projets de réforme, un "fonds pour la réforme de l'Etat" a été créé en cours d'année et doté de 50 millions de francs. 20 millions de francs sont destinés à financer les opérations à caractère national et 30 millions de francs les opérations à caractère local.

Votre rapporteur se félicite de l'utilisation effective et pertinente de ces crédits ouverts par décret d'avance. En effet, la liste des opérations bénéficiant d'un financement du Commissariat à la réforme de l'Etat montre que 84 % des crédits ont été consommés. En outre, les actions privilégiées sont en rapport avec les quatre axes de réforme déjà mentionnés.

Ainsi, les administrations centrales concernées se sont attachées à développer la qualité de leurs prestations en introduisant le paiement par carte bancaire, en accélérant le traitement des demandes ou encore en modernisant leurs services.

Quant aux services déconcentrés, ils se sont engagés dans la voie du regroupement au sein de "maisons de service public" pour faciliter les démarches des usagers vis-à-vis des administrations dans les quartiers urbains et dans les zones rurales.

Le bilan de l'action du Commissariat à la réforme de l'Etat s'avère donc positif.

Toutefois, votre rapporteur s'interroge sur la poursuite de la réforme. En effet, il est prévu qu'entre 1996 et 1998, les effectifs des administrations centrales soient réduits de 10 %, tandis que le nombre de directions chuterait de 30 %. Certes, ces mesures sont nécessaires, mais votre rapporteur reste prudent sur leur chance d'application face aux résistances auxquelles elles ne manqueront pas de se heurter de la part des services concernés.

4. La diminution des fonds spéciaux

Les crédits affectés aux fonds spéciaux s'élèvent à 394,8 millions de francs pour 1997 et sont répartis entre le Premier ministre pour 48,1 millions de francs et la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) pour 346,7 millions de francs. Ils sont en diminution de 7 %, soit 30 millions de francs par rapport à 1996.

Toutefois, cette baisse affecte beaucoup plus la DGSE (- 28 millions de francs) que les services du Premier ministre (-1,9 millions de francs).

Votre rapporteur se félicite de la diminution de ces crédits dans la mesure où ils constituent une entorse à la transparence de l'emploi des deniers publics, même si le secret qui entoure l'affectation des fonds n'est plus guère contesté.

AVANT-PROPOS

Le fascicule des Services généraux regroupe un ensemble de crédits variés, principalement destinés :

- aux cabinets du Premier ministre, du ministre des relations avec le Parlement, du ministre de la fonction publique et du secrétaire d'Etat à l'action humanitaire d'urgence ;

- au secrétariat général du Gouvernement et 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 ,

- à la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité ;

- à la direction générale de l'administration de la fonction publique et aux établissements d'enseignement ;

- à la politique de réimplantation d'administrations ;

- aux moyens de fonctionnement et d'intervention du service des rapatriés ;

- aux fonds spéciaux.

Toutefois, bien que les crédits présentés dans ce rapport représentent l'ensemble des dotations affectées aux Services généraux, les moyens attribués au Conseil supérieur de l'audiovisuel (agrégat 05 du budget) font l'objet d'une étude détaillée dans le rapport sur les 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, d'une part, à la fonction publique et, d'autre part, aux rapatriés font l'objet de deux rapports séparés.

CHAPITRE PREMIER

L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS EN 1996

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Les crédits demandés pour 1997 (dépenses ordinaires et crédits de paiement) s'élèvent à **4,01 milliards de francs**, en diminution de **8,8 %** par rapport aux crédits votés pour 1996.

Toutefois, si l'on se base sur les crédits réellement disponibles en 1996 après l'annulation par décret d'un montant de 235 millions de francs en septembre 1996, les crédits de la loi de finances pour 1997 diminuent seulement de 3,6 %.

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

(en millions de francs)

	Crédits votés pour 1996	Crédits demandés pour 1997	Évolution en %
Dépenses ordinaires			
Titre III - Moyens des services	3.107,3	3.195,0	+ 2,8
Titre IV - Interventions publiques	1.268,5	738,3	- 41,8
Total dépenses ordinaires	4.375,8	3.933,3	- 10,1
Dépenses en capital (crédits de paiement)			
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	27,7	82,4	+ 197,5
Titre VI - Subventions d'investissement	-	-	-
Total dépenses en capital	27,7	82,4	+ 197,5
Total DO + CP	4.403,5	4.015,8	- 8,8
Autorisations de programme			
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	41,2	62,6	+ 51,9
Titre VI - Subventions d'investissement	-	-	-
Total autorisations de programme	41,2	62,6	+ 51,9

Toutefois, comme chaque année, la structure du budget des services généraux est modifiée dans le projet de loi de finances pour 1997. Aussi, les transferts effectués en provenance ou vers d'autres budgets ministériels expliquent en grande partie les évolutions de crédits constatées.

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

Objet des crédits transférés	Montant des crédits transférés et incidence sur le budget des services généraux	Budget de provenance ou de destination
Crédits de fonctionnement et d'intervention de la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie	+ 234.575.391 francs	Travail et affaires sociales
Crédits de fonctionnement du secrétariat général de la mer	+ 3.780.000 francs	<ul style="list-style-type: none">- Agriculture, pêche et alimentation- Services financiers- Outre-mer- Equipement, logement, transports et tourisme- Environnement

Ainsi, les transferts opérés (qui concernent principalement les moyens du secrétariat général de la mer et de la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie) majorent de 238,6 millions de francs le plafond initial du budget des Services généraux du Premier ministre pour 1997.

A structure constante, c'est-à-dire hormis ces transferts et hormis la création du fonds pour la réforme de l'Etat, le montant des crédits prévus en 1997 s'établit à 3,667 milliards de francs.

II. ANALYSE DÉTAILLÉE

A. DÉPENSES ORDINAIRES EN NETTE DIMINUTION

Globalement, les dépenses ordinaires sont réduites de 10,1 % en 1997. Toutefois, cette évolution recouvre deux mouvements contrastés : une augmentation des moyens de service et une forte baisse des dépenses d'intervention.

1. Une augmentation des moyens des services

Le présent projet de loi de finances prévoit une **progression des crédits du titre III de 2,8 %** par rapport aux dotations votées en 1996.

Les principales augmentations de crédits concernent :

- **la réforme de l'Etat** avec la création d'un fonds pour la réforme de l'Etat, au titre duquel **110 millions de francs** sont demandés ;

- **les prestations d'action sociale** avec l'inscription d'un crédit de **28 millions de francs** destiné aux catégories de fonctionnaires et retraités les plus démunis ;

- le renouvellement du **parc automobile** avec l'ouverture de **25 millions de francs** ;

- l'accroissement des **moyens d'information à caractère interministériel** pour lesquels 20 millions de francs sont demandés ;

- les **dépenses d'informatique** de l'administration générale qui atteignent **4,4 millions de francs** ;

- l'augmentation de **4,1 millions de francs** de la **subvention aux Instituts régionaux d'administration** ;

- les **dépenses de rémunération** qui progressent en raison de la revalorisation de certaines prestations (indemnités, relèvement du plafond de sécurité sociale, taxe pour les transports) pour un montant de **0,8 million de francs** et de l'application de la dernière tranche du protocole Durafour conclu le 9 février 1990 avec les organisations syndicales sur la rénovation des grilles de bonification des emplois (**1 million de francs**).

En contrepartie, d'importantes économies sont réalisées. Elles comprennent :

- **les mesures de révision des services votés** (consolidation de la régulation budgétaire et nouvelle contribution des services à la maîtrise de l'Etat) qui atteignent **37,4 millions de francs**, soit 1,2 % des crédits du titre III ;

- la réduction de **32,9 millions de francs** des crédits de **formation et de modernisation de la fonction publique** ;

- la **diminution du nombre des abonnements** souscrits par les administrations à l'Agence France Presse, qui permet de générer une économie de **11,5 millions de francs** ;

- la **suppression nette de 26 emplois** qui dégage une économie de **2,7 millions de francs**.

2. La baisse des dépenses d'intervention

Après une réduction des crédits du titre IV de 35,1 % dans le budget pour 1996, la **tendance à la baisse se poursuit** pour 1997 même si elle est moins accentuée (- 10,1 %).

Cette nette réduction des crédits résulte, pour l'essentiel, de la baisse de la contribution forfaitaire de l'Etat au financement des exonérations de redevances de télévision, qui passe de 804,7 à 684,0 millions de francs.

Il convient toutefois de remarquer que si l'on tient compte de l'annulation des crédits d'un montant de 148 millions de francs en septembre 1996, la contribution forfaitaire de l'Etat est en progression de 4,1 % par rapport aux crédits qui lui ont été réellement affectés en 1996.

Les autres économies affectent le dispositif des aides à la presse (- 37,6 %), les prestations sociales et les actions culturelles en faveur des rapatriés (- 33 millions de francs), l'Institut français des relations internationales (- 1,3 million de francs) et le Centre des études européennes de Strasbourg (-1 million de francs).

En revanche, un nouveau chapitre est créé en faveur de l'action interministérielle de lutte contre la toxicomanie (230 millions de francs), mais il s'agit seulement d'un transfert de crédits du ministère du travail et des affaires sociales.

B. DES DÉPENSES EN CAPITAL EN TRÈS FORTE PROGRESSION

Les crédits de paiement inscrits au titre V s'élèvent à **82,4 millions de francs** au lieu de 27,7 millions de francs dans la loi de finances pour 1996. Les autorisations de programme correspondantes atteignent 62,6 millions de francs au lieu de 41,2 millions de francs.

Cette augmentation importante des crédits est liée à la création de deux nouveaux chapitres :

- le **fonds pour la réforme de l'Etat**, qui comporte deux sections : l'une, destinée à financer des opérations à caractère national et dotée de 15 millions de francs ; l'autre, consacrée à l'action territoriale de l'Etat et dont les crédits s'élèvent à 25 millions de francs ;

- la **préservation et le développement du patrimoine culturel des Français rapatriés d'outre-mer** (25 millions de francs en crédits de paiement). Ce chapitre est destiné à financer la construction du mémorial de l'oeuvre française outre-mer à Marseille.

En outre, l'entretien des hôtels ministériels et des locaux de la documentation française se traduit par une dotation de 12,1 millions de francs au secrétariat général du Gouvernement.

CHAPITRE II

L'ENSEMBLE MOUVANT ET HÉTÉROGÈNE DES SERVICES GÉNÉRAUX 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 élevé.

Lorsque, pour une nouvelle action, un comité est créé, des fonctionnaires et des crédits budgétaires lui sont affectés. Or, 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, 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.

I. LES ORGANISMES RATTACHÉS 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.

Organismes gravitant autour du Premier ministre

- Centre de hautes études sur l'Afrique et l'Asie moderne (1973)
- Collège de prévention des risques technologiques (1989)
- Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics (1975)
- Comité interministériel de l'évaluation des politiques publiques et conseil scientifique de l'évaluation (1990)
- Comité consultatif national de règlement amiable des différends ou litiges relatifs aux marchés passés par les services centraux de l'Etat (1991)
- Comité de coordination des télécommunications et commissions spécialisées (1991)
- Comité interministériel de l'aide au développement (1996)
- Comité interministériel à l'intégration (1989)
- Comité interministériel de lutte contre la drogue et la toxicomanie (1996)
- Comité interministériel pour la réforme de l'Etat (1995)
- Comité interministériel pour les restructurations de défense (1975)
- Comité interministériel de la sécurité nucléaire (1975)
- Comité interministériel à la sécurité routière (1975)
- Comité national de publication des travaux préparatoires aux institutions de la Vème République (1984)
- Comité pour la réorganisation des administrations (1993)
- Commission de coordination de la documentation administrative (1971)
- Commission consultative des alcools (1981)
- Commission de défense nationale en matière de télécommunications (1986)
- Commission de déontologie (1991)
- Commission interministérielle de coordination des instances de contrôle des transferts intéressant la défense et la sécurité (1990)
- Commission nationale de la coopération décentralisée (1992)
- Commission nationale d'évaluation des gens du voyage (1992)
- Commission nationale d'évaluation de la parité sociale globale (1987)
- Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (1991)
- Commission d'orientation pour le développement des services de communication audiovisuelle (1987)
- Commission de sauvegarde des droits et libertés individuels (1957)
- Commission de simplification des formalités incombant aux entreprises (1990)
- Commission supérieure de codification et commissions annexes (1989)
- Conseil national de la vie associative (1996)
- Conseil national des langues et cultures régionales (1985)
- Conseil national de la montagne (1985)
- Conseil d'orientation de la forêt méditerranéenne (1987)
- Conseil supérieur de l'audiovisuel (1989)

- Conseil supérieur du cheval et commissions spécialisées (1990)
- Conseil supérieur de la langue française (1996)
- Direction de la documentation française (1945)
- Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (1992)
- Haut comité de l'information scientifique et technique (1993)
- Haut comité à l'intégration (1989)
- Haut comité du secteur public (1982)
- Institut français des relations internationales
- Médiateur (1973)
- Mission interministérielle pour la Nouvelle-Calédonie (1996)
- Observatoire juridique des technologies de l'information (1988)
- Observatoire de la parité hommes/femmes (1995)
- Observatoire sur les sectes (1996)
- Comité interministériel des moyens de l'Etat à l'étranger (1994)
- Conseil de l'audiovisuel extérieur de la France (1989)
- Comité interministériel de la coopération régionale Caraïbes-Guyane (1990)
- Conseil technique des clubs et équipes de prévention spécialisée (1972)
- Conseil supérieur de l'information sexuelle, de la régulation des naissances et de l'éducation familiale (1973)
- Conseil national de politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (1992)
- Conseil supérieur du travail social (1984)
- Commission d'accès aux documents administratifs (1978)
- Commission nationale consultative des droits de l'homme (1990)
- Commission consultative des droits de la femme (1993)
- Conseil supérieur pour l'emploi, les revenus et les coûts (1993)
- Service juridique et technique de l'information (1947)
- Service de l'information du Gouvernement (1976)

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 recourent 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,
- ◆ et le Médiateur de la République, autorité administrative indépendante.

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

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

C'est pourquoi votre rapporteur approuve la décision prise de supprimer deux de ces structures en 1997 : le Collège de prévention des risques technologiques et l'Observatoire juridique des technologies de l'information.

En outre, la présentation par le Gouvernement, conformément à l'amendement proposé l'année dernière par le Sénat, de la liste des commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du Premier ministre ou des ministres est un premier pas très positif vers la rationalisation de ces structures.

Il faudrait maintenant les examiner attentivement en se posant trois questions :

- Est-ce que le choix du ministère pour leur rattachement est véritablement pertinent ?

Ainsi, on peut se demander si le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, attribué aux services du Premier ministre, ne devrait pas plutôt dépendre du ministère des Affaires sociales.

- Est-ce que certains regroupements ne peuvent pas être effectués ?

Parmi les organismes gravitant autour des services du Premier ministre cohabitent la Commission de sauvegarde des droits et libertés individuels et la Commission consultative des droits de l'homme. Ces deux commissions pourraient certainement fusionner.

- Est-ce qu'il n'existe pas des organismes devenus inutiles ou obsolètes qui peuvent être supprimés ?

II. LA RÉFORME DE L'ÉTAT

Créé par décret du 13 septembre 1995, le commissariat à la réforme de l'Etat, placé auprès du Premier ministre, est chargé, dans le cadre des orientations définies par le comité interministériel pour la réforme de l'Etat, et après consultation des ministres concernés, de faire des propositions tendant à :

- clarifier les missions de l'Etat et redéfinir le champ des services publics,
- mieux prendre en compte les besoins et les attentes des usagers des services publics,
- améliorer l'efficacité des services de l'Etat et de ses établissements publics,
- favoriser la délégation des responsabilités au sein de l'Etat,
- moderniser la gestion publique.

A partir de ces grands thèmes d'action, le commissariat s'est attaché, tout au long de l'automne 1995 et en étroite liaison avec l'ensemble des départements ministériels, à identifier les principaux chantiers de réforme et à préparer les propositions correspondantes. Il a mis en place un réseau de correspondants dans chaque ministère, afin d'assurer une coordination efficace et permanente avec les administrations et a intégré, dans sa réflexion, les travaux déjà réalisés au cours des dernières années ainsi que l'évaluation des actions de modernisation déjà entreprises.

A l'issue de cette phase d'étude, il a proposé au Gouvernement les éléments d'une réflexion préparatoire à la réforme de l'Etat, sous la forme d'un document regroupant une centaine de propositions. Ce document a été soumis à une large concertation, à l'intérieur de l'administration et, en particulier, auprès des personnels et de leurs organisations syndicales, et à l'extérieur de

l'administration, en direction des élus, des organisations professionnelles et des associations participant à la vie administrative.

Au vu des résultats de la concertation, le Gouvernement a arrêté, dans le cadre du comité interministériel pour la réforme de l'Etat, réuni le 29 mai 1996, une série de décisions orientées autour de quatre axes principaux :

- Placer les citoyens au coeur du service public ;
- Rénover la gestion des ressources humaines ;
- Déléguer les responsabilités ;
- Mieux décider et mieux gérer.

En outre, un "fonds pour la réforme de l'Etat" a été créé, destiné à soutenir et à accompagner les actions de réforme des administrations. Ce fonds comporte deux sections.

La première section, dotée de 20 millions de francs en 1996, finance les opérations réalisées dans les administrations centrales.

**Récapitulation des opérations dans les administrations centrales
bénéficiant d'un financement au titre de 1996**

Ministère	Opération	Financement retenu par le Cabinet du Premier ministre
<i>Premier ministre</i>		
DSAF	- Mise au point d'un outil de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences	200.000
COSIFORM	- Schéma directeur des téléprocédures - Réalisation d'un serveur des formulaires administratifs (DICOSERV)	400.000 600.000
CIRA	- Expérimentation d'une mise en réseau des centres et du recours à un numéro audiotel	900.000
Sous-total		2.100.000
<i>Fonction publique</i>	- Mise en place d'une banque de données juridiques commune aux trois fonctions publiques - Renforcement des formations à la gestion déconcentrée des personnels - Aide à la formation syndicale dans le cadre de la déconcentration du dialogue social	1.000.000 1.000.000 750.000
Sous-total		2.750.000
<i>Equipement, logement, transport, tourisme</i>	- Organisation de rencontres de l'équipement sur le thème de la qualité - Expérimentation sur des sites pilotes d'un programme de référence d'amélioration des conditions physiques de l'accueil des usagers - Mise en place d'un dispositif de gestion des personnels dans le cadre de la reconversion en centre national de ressources pédagogiques de l'antenne de Montpellier de l'école des techniciens de l'équipement - Conception et expérimentation d'un cycle de formation de haut niveau des sous-directeurs d'administration centrale - Utilisation par d'autres administrations de l'application de gestion du personnel diffusée dans les services déconcentrés du ministère de l'équipement	500.000 100.000 300.000 300.000 300.000
Sous-total		1.900.000

<i>Aménagement du territoire, ville et intégration</i>	- Assistance technique au développement d'outils d'information géographique, associés à un système télématique	250.000
Sous-total		250.000
<i>Environnement</i>	- Colloque sur le "verdissement" des administrations	250.000
Sous-total		250.000
<i>Industrie, poste et télécommunications</i>	- Etude préparatoire aux opérations de réimplantation des services du ministère chargé de la poste et des télécommunications	300.000
	- Mise en place d'évaluations de profit en faveur des agents touchés par la restructuration du ministère	150.000
Sous-total		450.000
<i>Education nationale, enseignement supérieur</i>	- Réforme de l'administration centrale	1.000.000
Sous-total		1.000.000
<i>Agriculture, pêche et alimentation</i>	- sensibilisation aux démarches qualité	300.000
Sous-total		300.000
<i>Culture</i>	- Développement de l'évaluation des politiques culturelles	200.000
Sous-total		200.000
<i>Economies et finances</i>	- Mise en oeuvre de l'expérimentation de paiement par carte bancaire	594.000
Sous-total		594.000
<i>Affaires étrangères</i>	- Accélération du traitement des demandes d'état-civil des Français de l'étranger	400.000
Sous-total		400.000
<i>Justice</i>	- Traitement des procédures pénales en temps réel	1.500.000
	- Mise en place de télétravail	200.000
Sous-total		1.700.000
<i>Travail</i>	- Création et diffusion de tableaux de bord de gestion des dossiers de COTOREP	200.000
	- Installation, dans cinq COTOREP, d'un serveur vocal de renseignements du public	500.000

	- Organisation d'un séminaire et de dix regroupements inter-régionaux sur la modernisation des COTOREP	250.000
	- Achèvement de la mise en accessibilité aux handicapés des locaux des COTOREP	427.800
	- Edition en braille de fiches sur les droits des handicapés et sur la réglementation du travail à destination des agents et des usagers des services	200.000
<i>Affaires sociales</i>	- Formation de l'encadrement aux innovations managériales et institutionnelles	500.000
	- Elaboration d'outils de pilotage pour la gestion des établissements médico-sociaux	500.000
Sous-total		2.577.800
<i>Intérieur</i>	- Expérimentation du paiement par carte bancaire dans les préfectures et sous-préfectures	350.000
	- Accélération de la mise en place du guide d'accueil informatisé	150.000
	- Extension à d'autres sites de la formation à l'accueil du public	300.000
Sous-total		800.000
<i>Jeunesse et sports</i>	- Mise en place d'une comptabilité analytique et d'un contrôle de gestion dans les établissements publics du ministère de la jeunesse et des sports	250.000
Sous-total		250.000
<i>Anciens combattants</i>	- Formation à la reconversion d'agents du ministère	350.000
	- Etude sur les conditions d'une fusion des corps homologués du ministère de l'office national des anciens combattants	50.000
Sous-total		400.000
Total		16.517.800

Les sommes nécessaires pour la mise en oeuvre de ces mesures sont directement transférées sur les budgets des ministères bénéficiaires.

• La seconde section du fonds pour la réforme de l'Etat, qui dispose de 30 millions de francs de crédits, est consacrée aux opérations réalisées dans les services déconcentrés de l'Etat.

L'énumération des projets financés par la section territoriale serait trop longue. Toutefois, certaines tendances sont perceptibles qui visent à développer la polyvalence des services publics, à rapprocher les services publics des citoyens et à améliorer les prestations rendues.

Ainsi, la plupart des départements bénéficiant de crédits alloués par le fonds pour la réforme de l'Etat ont entrepris la création de "maisons de service public", destinées à répondre aux besoins et aux attentes des citoyens qui souhaitent bénéficier d'une présence plus proche et d'une plus grande polyvalence des services publics, tant en zone rurale, où l'on constate parfois une certaine fragilisation des implantations administratives, que dans les quartiers urbains périphériques dans lesquels les services publics sont peu présents ou apparaissant difficiles d'accès.

Outre les services déconcentrés traditionnels, les maisons de service public sont susceptibles de réunir dans une structure d'accueil unique des organismes sociaux (ANPE, ASSEDIC, URSSAF, CPAM, CAF), des établissements et exploitants publics (la Poste, EDF-GDF, SNCF...) ainsi que des associations.

Par ailleurs, l'informatisation des ANPE, des services de police et du logement s'est poursuivie tandis que le développement du paiement par carte bancaire est peu à peu introduit dans les services publics.

Pour financer cette amélioration des conditions d'accueil et d'orientation du public, les crédits de la section territoriale du fonds pour la réforme de l'Etat sont délégués aux préfets des départements sélectionnés comme départements pilotes.

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 pour 1997 atteignent 329,8 millions de francs, en augmentation de 3,8 % par rapport à 1996.

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

	Crédits votés pour 1996	Crédits demandés pour 1997	Evolution en %
Ecole nationale d'administration	161,74	161,08	-0,41
Centre des Hautes études sur l'Afrique et l'Asie moderne	3,19	3,08	-3,57
Institut international d'administration publique	24,27	23,18	-4,70
Instituts régionaux d'administration	125,68	142,41	13,31

Les instituts régionaux bénéficient d'une hausse importante de leur dotation qui correspond à l'ajustement des subventions d'exploitation des établissements à la présence d'élèves dans les IRA durant 12 mois, tandis que les autres institutions d'enseignement voient leurs crédits diminuer.

IV. LES ORGANISMES DE DOCUMENTATION ET D'INFORMATION

Trois services de documentation sont rattachés aux services du Premier ministre :

- la Documentation française,
- le service juridique et technique de l'information (SJTI),
- le service d'information du Gouvernement, qui remplace l'ancien service d'information et de diffusion.

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

	Crédits votés pour 1996	Crédits demandés pour 1997	Evolution en %
SJTI	22,70	21,60	-5,10
Service d'information du Gouvernement	56,70	69,00	21,90
Documentation française	61,50	62,40	1,50
TOTAL	140,90	153,00	9,30

La hausse des crédits de la Documentation française est liée à l'augmentation des crédits de paiement en matière d'investissements afin de poursuivre le programme de remise à niveau du site d'Aubervilliers, d'entretenir les trois sites occupés par la Documentation française et de rénover le site du quai Voltaire.

La baisse des crédits du service juridique et technique de l'information est liée d'une part à la régulation budgétaire, d'autre part au regroupement de ses crédits de fonctionnement dans l'article 21 "administration générale". Désormais, chaque service dispose d'une enveloppe globale mais sa gestion est prise en charge par la direction des services administratifs et financiers.

Quant au nouveau service d'information du Gouvernement, il voit ses crédits fortement augmenter. Cette hausse est liée à la volonté du Gouvernement de recentrer la politique de communication gouvernementale pour la concentrer sur ce service. Ainsi, les 20 millions de francs supplémentaires mis à la disposition du SIG au chapitre 37-10 "actions d'information à caractère interministériel" proviennent en fait d'autres départements ministériels.

V. LE MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE

Les crédits mis à la disposition du Médiateur pour 1997 s'élèvent à 23,9 millions de francs, soit la reconduction de la dotation 1996.

Il convient toutefois de noter que si les services du Médiateur sont ainsi relativement épargnés par la rigueur budgétaire, les difficultés rencontrées en matière de recrutement de personnel persisteront.

Il est en effet de plus en plus difficile d'obtenir des Administrations des fonctionnaires mis à disposition du fait des mesures de réduction des effectifs qui les frappent. Or, le Médiateur de la République ne dispose pas des moyens budgétaires qui lui permettraient de procéder au recrutement de fonctionnaires en détachement ou à celui d'agents contractuels. Dans ces conditions, il ne peut que s'en remettre à la bonne volonté des Départements ministériels pour obtenir les moyens humains dont il a besoin.

Votre rapporteur regrette cet état de fait alors que l'intérêt de l'institution du Médiateur est reconnue par tous et espère que les administrations sauront se montrer compréhensives.

VI. LES FONDS SPÉCIAUX

Les crédits demandés au titre des fonds spéciaux pour 1997 atteignent 394,8 millions de francs, soit une diminution de 7 %.

Leur évolution au cours des cinq derniers exercices est retracée dans le tableau ci-après :

	Voté 1992	Voté 1993	Voté 1994	Voté 1995	Voté 1996	PLF 1997
Article 10 - Fonds spéciaux du Gouvernement						
en millions de francs	50,1	51,5	49,6	50,3	49,9	48,0
évolution en %	7,3	2,8	-3,7	1,4	-0,8	-3,9
Article 20 - Fonds spéciaux à destination particulière *						
en millions de francs	398,1	409,2	395,3	401,3	374,8	346,7
évolution en %	3,6	2,8	-3,4	1,5	-6,6	-7,0
TOTAL						
en millions de francs	448,2	460,7	444,9	451,9	424,8	394,8
évolution annuelle en %	4,0	2,8	-3,4	1,5		-7,0

* Crédits destinés au fonctionnement de la DGSE

Une tendance à la baisse des fonds spéciaux semble donc se dessiner, surtout pour les crédits destinés au fonctionnement de la DGSE.

Votre rapporteur rappelle que, conformément à l'article 42 de la loi du 27 avril 1946 portant ouverture et annulation de crédits sur l'exercice 1996 :

"Il ne peut être ouvert de crédits de fonds spéciaux qu'au budget de la présidence du Gouvernement. Le Président du Gouvernement est responsable devant l'Assemblée de l'emploi de ces fonds. Les ministres intéressés sont responsables devant le Président du Gouvernement des sommes mises par ce dernier à leur disposition".

Selon les services du Premier ministre, une *"tradition républicaine qui remonte à la IIIème République"* entoure de secret l'affectation de ces fonds. Toutefois, *"le rapporteur de la commission des finances peut être informé par le Gouvernement de l'affectation des fonds"*.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 30 octobre 1996, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé à l'examen des crédits des services du Premier ministre : I - services généraux, sur le rapport de M. Henri Torre, rapporteur spécial.

M. Henri Torre, rapporteur spécial, a d'abord présenté les grandes lignes du budget des services généraux du Premier ministre pour 1997, puis a formulé ses observations.

M. Maurice Schumann s'est alors interrogé sur la baisse du nombre des abonnements souscrits par les administrations à l'Agence France presse.

En réponse, M. Henri Torre, rapporteur spécial, a précisé que les crédits affectés au chapitre 34-95 "abonnements souscrits par les administrations au service d'informations générales de l'Agence France presse" diminuaient de 2 % pour se limiter à 566,6 millions de francs pour 1997.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a vivement encouragé les mesures prises pour réformer l'Etat en profondeur. Il a estimé que les administrations publiques devaient suivre l'exemple du secteur privé et dégager des gains d'efficacité dans les ressources humaines.

M. Christian Poncelet, président, a également insisté sur la nécessaire réforme de l'Etat. Il a rappelé que les 64 milliards de francs d'économie dégagés par le projet de loi de finances pour 1997 n'avaient pu être trouvés que par une analyse minutieuse de chaque budget, chapitre par chapitre, article par article.

Dès lors, les marges de manoeuvre ayant été épuisées, l'exercice suivant exigerait l'amorce de véritables réformes structurelles afin de poursuivre l'indispensable maîtrise des dépenses publiques.

En réponse, **M. Henri Torre, rapporteur spécial**, a estimé que la réforme de l'Etat, animée par le commissariat spécialement créé à cet effet, devrait s'accompagner d'un suivi très attentif par le Parlement afin de s'assurer de son bon déroulement.

La commission a alors adopté les crédits des services généraux du Premier ministre.

ANNEXE

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Titre III

- Majoration de crédits de 500.000 francs sur le chapitre 37-05 "dépenses relative à l'activité du Médiateur de la République" article 10 "Médiateur de la République".
- Majoration de crédits de 200.000 francs sur le chapitre 36-31 "subvention à l'Institut international d'administration publique" article 10 "Institut international d'administration publique".

Titre IV

- Majoration de crédits de 500.000 francs sur le chapitre 44-11 article 21.
- Majoration de crédits de 1,35 million de francs sur le chapitre 43-04 "Institut français des relations internationales".

Réunie le 30 octobre 1996, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a adopté les crédits des services du Premier ministre : I - services généraux, sur le rapport de M. Henri Torre, rapporteur spécial.

Le Sénat sur internet : <http://www.senat.fr>
minitel : 36-15 - code SENATEL
L'Espace Librairie du Sénat : tél. (1) 42-34-21-21

Imprimé pour le Sénat par la Société Nouvelle des Librairies-Imprimeries Réunies
5, rue Saint-Benoît, 75006 Paris

ISBN 2-11-100960-1



9 782111 009608

ISSN 1240-8425

Prix de vente au public : 5,80 F