

N° 79

—  
**SÉNAT**

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

---

---

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 1994.

**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 1995*, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

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° 34

**SERVICES DU PREMIER MINISTRE**

**I - Services généraux**

*Rapporteur spécial : M. Maurice COUVE de MURVILLE*

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; 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, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Maurice Blin, Camille Cabana, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henry Goetschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Loridant, Roland du Luart, Philippe Marini, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Jacques Mossion, René Régnauld, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Trégouët, Jacques Valade.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 1530, 1560 à 1565 et T.A. 282.

Sénat : 78 (1994-1995).

---

Lois de finances.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS .....</b>	<b>3</b>
<b>AVANT PROPOS.....</b>	<b>5</b>
<b>CHAPITRE PREMIER</b>	
<b>L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS EN 1995.....</b>	<b>7</b>
<b>I - PRÉSENTATION GÉNÉRALE .....</b>	<b>7</b>
<b>II - PRÉSENTATION DÉTAILLÉE.....</b>	<b>8</b>
<b>A. DES DÉPENSES ORDINAIRES EN PROGRESSION .....</b>	<b>8</b>
1. Une diminution des moyens des services .....	8
2. Une forte hausse des dépenses d'intervention.....	9
<b>B. DES DÉPENSES EN CAPITAL EN FORTE RÉGRESSION .....</b>	<b>10</b>
<b>CHAPITRE II</b>	
<b>L'ENSEMBLE MOUVANT ET HÉTÉROGÈNE DES SERVICES GÉNÉRAUX DU PREMIER MINISTRE.....</b>	<b>11</b>
<b>I - LES ORGANISMES RATTACHES AU PREMIER MINISTRE .....</b>	<b>12</b>
<b>II - LES INSTITUTIONS D'ENSEIGNEMENT ET DE RECHERCHE ....</b>	<b>15</b>
<b>III - LES ORGANISMES DE DOCUMENTATION ET D'INFORMATION</b>	<b>19</b>
<b>IV - LE MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE .....</b>	<b>20</b>
<b>V - LES RÉIMPLANTATIONS D'ADMINISTRATIONS.....</b>	<b>22</b>
<b>MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN DEUXIÈME DÉLIBÉRATION .....</b>	<b>27</b>

## PRINCIPALES OBSERVATIONS

### **1. Un réel souci d'économie dans les moyens de fonctionnement des Services généraux du Premier ministre**

Votre rapporteur se félicite des mesures d'économie inscrites cette année dans le budget des Services généraux du Premier ministre.

En effet, 212 millions de francs sont prévus au titre de la révision des services votés, mettant à contribution tant les services de l'administration centrale que les différents établissements ou organismes dépendant du Secrétariat général du Gouvernement à l'effort de maîtrise des dépenses de l'Etat.

Votre rapporteur estime que cette ligne de conduite devra être poursuivie au cours des prochains exercices car la situation actuelle des finances publiques exige le maintien d'un souci constant de rigueur et d'économie.

### **2. Un statu quo dans la remise en ordre des différents organismes gravitant autour du Secrétariat général du Gouvernement**

Les Services généraux du Premier ministre apparaissent comme une nébuleuse d'organismes extrêmement divers, liés, soit à l'affirmation d'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 ou services donne lieu à l'attribution de crédits budgétaires et à l'affectation d'un certain nombre de fonctionnaires, qui, parfois, se surajoutent même à des structures ministérielles existantes.

Votre rapporteur considère, cette année comme les années précédentes, que cela ne saurait, en aucun cas, aller dans le sens d'une gestion rigoureuse de la dépenses publique, pourtant aujourd'hui particulièrement nécessaire.

C'est pourquoi, il suggère qu'une véritable remise en ordre de ces organismes soit rapidement entreprise. Il constate d'ailleurs que le rapport de la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat, présidée par M. Jean Picq, en fait la recommandation :

*"Pour alléger les services du Premier ministre, il est proposé de transférer aux ministères, ou parfois de supprimer, tous les organismes aujourd'hui rattachés à Matignon (une cinquantaine) mais qui ne correspondent pas aux besoins du chef du gouvernement, responsable de la politique de la nation".*

## AVANT PROPOS

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

- aux cabinets du Premier ministre, du ministre de la fonction publique, du ministre de la communication, du ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale et du ministre délégué aux relations avec le Sénat, chargé des rapatriés,

- 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,

- au Médiateur,

- au Conseil supérieur de l'audiovisuel et aux aides à la presse,

- 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.

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 (action 04 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, à nouveau cette année, de deux rapports séparés.

## CHAPITRE PREMIER

### L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS FN 1995

#### I - PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Les crédits demandés pour 1995 (dépenses ordinaires et crédits de paiement) s'élèvent à 5,1 milliards de francs, en augmentation de 5,4 % par rapport aux crédits votés pour 1994.

Les autorisations de programme prévues atteignent 39 millions de francs, au lieu de 152,4 millions de francs en 1994.

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

(en millions de francs)

	Crédits votés pour 1994	Crédits demandés pour 1995	Évolution en %
<b>Dépenses ordinaires</b>			
Titre III : moyens des services	3 158,0	3 137,2	- 0,7
Titre IV : interventions publiques	1 647,3	1 957,6	+ 18,8
<b>Total des dépenses ordinaires</b>	<b>4 805,3</b>	<b>5 094,8</b>	<b>+ 6,0</b>
<b>Dépenses en capital (crédits de paiement)</b>			
Titre V : investissements exécutés par l'Etat	48,5	16,5	- 66,0
Titre VI : subventions d'investissement accordées par l'Etat	-	3,0	-
<b>Total dépenses en capital</b>	<b>48,5</b>	<b>19,5</b>	<b>- 60,0</b>
<b>Total DO + CP</b>	<b>4 853,8</b>	<b>5 114,3</b>	<b>+ 5,4</b>
<b>Autorisations de programme</b>			
Titre V : investissements exécutés par l'Etat	152,4	19,0	- 87,5
Titre VI : subventions d'investissement accordées par l'Etat	-	20,0	-
<b>Total autorisations de programme</b>	<b>152,4</b>	<b>39,0</b>	<b>- 74,4</b>

Contrairement aux années précédentes, la structure du budget des Services généraux est peu modifiée dans le projet de loi de finances pour 1995.

Un seul transfert, en provenance du budget de la Jeunesse et des Sports, est prévu, pour les moyens de fonctionnement de la délégation interministérielle à la coupe du monde de football de 1998 (soit 960 000 francs).

## **II - PRÉSENTATION DÉTAILLÉE**

### **A. DES DÉPENSES ORDINAIRES EN PROGRESSION**

Globalement, les dépenses ordinaires progressent de 6 % en 1995. Cette évolution recouvre toutefois deux mouvements de sens opposé : une diminution des moyens des services, une forte hausse des dépenses d'intervention.

#### **1. Une diminution des moyens des services**

Dans le projet de loi de finances pour 1995, les crédits du titre III diminuent de 0,7 % par rapport aux dotations votées pour 1994.

En outre, ces crédits qui représentaient environ les trois-quarts du budget des Services généraux au cours des exercices précédents n'en constituent plus qu'environ 60 %, ce qui traduit directement le souci d'économie qui a présidé à la confection du budget pour 1995.

Les principales économies résultent de :

- L'importance des mesures de révision des services votés qui touchent 6,5 % des crédits du titre III, soit 204,8 millions de francs.

Elles concernent les services de l'administration centrale comme les établissements et services subventionnés par le budget des Services généraux qui sont tous appelés à contribuer à l'effort de maîtrise des dépenses de l'Etat. Ainsi, les crédits de réalisation et de

diffusion d'enquêtes et d'études (chapitre 34-06) diminuent de 14,8 %, les frais de postes et télécommunications et de remboursements à diverses administrations (chapitre 34-93) diminuent de 4,5 %, les actions d'information à caractère interministériel (chapitre 37-10) sont réduites de plus de 20 %, les actions de modernisation de l'administration (chapitre 37-04) sont réduites de 7,1 %, les dépenses de fonctionnement du Conseil supérieur de l'audiovisuel (chapitre 37-12) diminuent de 3,3 %, les crédits d'action sociale interministérielle (chapitre 33-94) sont réduits de 4,4 %.

- **La réforme du Fonds de solidarité vieillesse** qui désormais prendra en charge les majorations de pension pour enfants, soit une économie d'environ 12 millions de francs pour le budget des Services généraux.

- **La suppression de trois emplois** sur un effectif total de 1.464 personnes au 31 décembre 1994.

Certains crédits du titre III augmentent néanmoins. Les principales évolutions concernent :

- **Les dépenses de rémunération** qui progressent de 2,6 %, en raison, d'une part, de la revalorisation des rémunérations publiques déjà prévue pour 1995 ("accords Rossinot" de 1993), et, d'autre part, de la poursuite de la mise en oeuvre du "protocole Durafour" de 1990 (fin de la cinquième tranche et début de la sixième tranche).

- **La subvention à l'ENA** qui augmente de 7,6 %, en raison de l'incidence de son transfert à Strasbourg et de la création de douze emplois.

## **2. Une forte hausse des dépenses d'intervention**

**Après avoir doublé en 1994, les crédits du titre IV augmentent de 18,8 % dans le projet de budget pour 1995.**

Cette importante progression des crédits résulte, pour l'essentiel, de l'augmentation de la contribution forfaitaire de l'Etat au financement des exonérations de redevances de télévision qui passe de 1.240 à 1.495 millions de francs, soit une augmentation de 20,5 %.

**Les crédits de prestations sociales et d'actions culturelles en faveur des rapatriés progressent également fortement, de 74,5 millions de francs, soit de + 46,5 %. Cette évolution résulte principalement de l'application de la loi du 11 juin 1994 relative aux rapatriés anciens membres des formations supplétives et assimilés ou victimes de la captivité en Algérie.**

Enfin, une dotation de 4,5 millions de francs est prévue au titre du **Centre des hautes études européennes**, qui sera créé en 1995 à Strasbourg.

#### **B. DES DÉPENSES EN CAPITAL EN FORTE RÉGRESSION**

Les crédits de paiement inscrits au titre V s'élèvent à 16,5 millions de francs au lieu de 48,5 millions de francs dans la loi de finances pour 1994. Les autorisations de programme correspondantes atteignent 19 millions de francs au lieu de 152,4 millions de francs.

Cette très nette réduction des crédits est liée à la **non inscription de dotations pour les dépenses immobilières et d'équipement liées aux réimplantations d'administrations en 1995**. Celles-ci s'élevaient, dans le budget de 1994, à 130 millions de francs en autorisations de programme et 30 millions de francs en crédits de paiement. En effet, les crédits inscrits à ce titre depuis 1992 n'ont pas été entièrement engagés ni consommés. Ils donneront lieu à des reports de crédits suffisants pour les opérations de délocalisation envisagées en 1995.

En outre, quelques économies sont faites sur les dépenses d'équipement du **Secrétariat général du gouvernement** et de la **Direction de la Documentation française**.

Enfin, un nouveau chapitre est créé au titre VI pour **subventionner la préservation et le développement du patrimoine culturel des Français rapatriés d'Outre-mer**. Les dotations prévues s'élèvent à 20 millions de francs en autorisations de programme et 3 millions de francs en crédits de paiement. Elles sont destinées à la construction du mémorial de la France d'Outre-Mer.

## 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 de plus en plus élevé.

En outre, 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.

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

*« 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. »*

Votre rapporteur constate que le rapport de la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat, présidée par M. Jean Picq, fait la même recommandation :

*« Pour alléger les services du Premier ministre, il est proposé de transférer aux ministères, ou parfois de supprimer, tous les organismes aujourd'hui rattachés à*

*Matignon (une cinquantaine) mais qui ne correspondent pas aux besoins du chef du gouvernement, responsable de la politique de la nation ».*

## **I - 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 des 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,
- la direction de la documentation française,
- le service juridique et technique de l'information,
- le service d'information et de diffusion,
- la commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité,
- la délégation interministérielle et le service central de la sécurité des systèmes d'information,
- la délégation interministérielle à la coupe du monde de football de 1998,
- la commission de déontologie,
- le service de coordination des actions en faveur des rapatriés et le service central des rapatriés,
- le centre des hautes études européennes.

**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,

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

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 que le gouvernement a décidé de s'engager. Cette réflexion doit donc être poursuivie.

## II - 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 1995 atteignent 333,6 millions de francs, en progression de 4,4 % par rapport à 1994.

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

*(en millions de francs)*

	Crédits votés pour 1994	Crédits demandés pour 1995	Évolution en %
- École nationale d'administration	149,64	161,01	+ 7,6
-Centre des hautes études sur l'Afrique et l'Asie modernes	3,24	3,23	- 0,3
- Institut international d'administration publique	23,60	23,99	+ 1,6
-Instituts régionaux d'administration	142,87	145,33	+ 1,7
<b>TOTAL</b>	<b>319,35</b>	<b>333,57</b>	<b>+ 4,4</b>

Comme lors des exercices précédents, l'École nationale d'administration bénéficie d'une augmentation sensible de sa dotation, tandis que les autres institutions d'enseignement voient, cette année, leurs crédits se stabiliser.

### - L'École nationale d'administration

La subvention versée par l'Etat à l'ENA représente environ 90 % du budget de l'école, le reste provenant de ressources propres (remboursement par la Ville de Paris des frais de scolarité de ses futurs administrateurs, stages et séminaires de formation continue, travaux de recherche, coopération internationale).

La subvention prévue pour 1995 s'élève à 161 millions de francs, en augmentation de 7,6 % par rapport à 1994.

Cette évolution s'explique principalement par les ajustements dus au transfert de l'école à Strasbourg. Ainsi, cette année, les crédits supplémentaires prévus résultent de la création de 12 emplois et de l'informatisation du centre de documentation.

On rappellera que la décision de transférer l'ENA à Strasbourg, prise par Mme Cresson, a été confirmée par M. Balladur le 7 juin 1993. En outre, un décret du 28 décembre 1993 a officiellement fixé le siège de l'école à Strasbourg.

Toutefois, il a également été décidé de maintenir l'immeuble parisien de l'école. Celui-ci abrite désormais uniquement les services en charge de l'organisation des concours, les services nécessaires à l'organisation des enseignements qui y sont dispensés (enseignements touchant au fonctionnement et aux activités des administrations centrales et des institutions gouvernementales), ainsi que la direction de la recherche et de la formation permanente.

A Strasbourg, sont installés les services administratifs et logistiques ainsi que les services en charge de l'organisation de la partie de la scolarité qui se déroule dans cette ville.

Les effectifs sont répartis pour moitié entre les deux sites, soit environ 70 agents à Paris et 70 agents à Strasbourg. Ces derniers, sur la base du volontariat, ont bénéficié d'un certain nombre de mesures pour accompagner leur transfert en province.

**Votre rapporteur rappelle qu'il s'était élevé dès 1992 contre la décision prise de transférer l'ENA à Strasbourg, dénonçant notamment le coût de l'opération.**

### **Coût du transfert de l'ENA à Strasbourg**

- Acquisition par l'Etat du bâtiment de la Commanderie St-Jean dont la commune de Strasbourg était propriétaire : 30 millions de francs,
- Travaux de réhabilitation des bâtiments : 97 millions de francs,
- Déménagement : 0,5 million de francs,
- Financement de 11 emplois en surnombre : 2,5 millions de francs,
- Indemnités versées aux personnels volontaires pour suivre l'établissement à Strasbourg et plan social d'accompagnement (crédits en provenance du fonds pour les délocalisations publiques) : 2,8 millions de francs,
- Surcoût du fonctionnement annuel de l'école (hors dépenses de personnel) : 1,6 million de francs,
- Frais de transport et indemnités de mission liés au séjour du personnel enseignant à Strasbourg : 1 million de francs,
- Indemnités versées aux élèves pour défrayer leurs frais de déplacement et de double résidence : 7,2 millions de francs.

Par ailleurs, comme il l'a déjà souligné, votre rapporteur estime que 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.

Aussi, 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.

Le maintien d'une antenne de l'école à Paris et la multiplication des frais de déplacement des enseignants et des élèves pèsent lourdement sur le budget de l'école et donc sur la dotation inscrite aux Services généraux du Premier ministre. Une telle évolution est particulièrement regrettable dans le contexte actuel des finances publiques de l'Etat.

A cet égard, la création en 1995 d'un Centre des hautes études européennes à Strasbourg, dans une partie des locaux de l'ENA, ne suffit pas à justifier l'importance des sommes dépensées depuis trois ans pour ce transfert.

Une subvention de 4,5 million de francs est d'ailleurs prévue pour ce nouveau Centre. Celui-ci devra participer à la formation initiale des élèves des écoles administratives et à la formation continue et permanente des cadres de l'administration, mais également des entreprises, des professions libérales et des élus.

#### **- Les instituts régionaux d'administration**

Les IRA contribuent au recrutement et à la formation initiale des fonctionnaires de catégorie A autres que ceux recrutés par la voie de l'ENA. Ils ont également pour mission d'organiser la formation de fonctionnaires encours de carrière. Cette dernière activité est en fort développement : elle représente aujourd'hui 40 % à 50 % de leurs activité totale.

Globalement, les IRA devraient bénéficier d'une reconduction de leurs moyens en 1995, puisque la subvention qui leur est destinée progresse de 1,7 %.

Toutefois, il est prévu que le nombre d'élèves accueillis diminue et soit d'environ 400 au lieu de 506 en 1994 et 570 en 1993.

Votre rapporteur estime que cette situation, favorable à une diminution des charges de personnel, devrait trouver sa traduction dans le montant des subventions budgétaires accordées aux cinq IRA.

Il rappelle à cet égard que, plusieurs fois au cours des exercices passés, les contrôleurs financiers ont formulé des observations sur l'existence, dans les budgets des IRA, d'excédents de fonctionnement générés par une différence importante entre l'effectif prévu et l'effectif scolarisé. Il conviendrait donc, pour une saine gestion, de calculer les subventions versées aux instituts en tenant mieux compte des effectifs concernés.

### III - 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 (SJTI)
- le service d'information et de diffusion (SID),
- la documentation française.

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

*(en millions de francs)*

	<b>Crédits votés pour 1994</b>	<b>Crédits demandés pour 1995</b>	<b>Evolution en %</b>
- Service juridique et technique de l'information	22,8	22,9	+ 0,5
- Service d'information et de diffusion	40,1	43,5	+ 8,5
- Documentation française	61,2	59,8	- 2,3
<b>TOTAL</b>	<b>124,1</b>	<b>126,2</b>	<b>+ 1,7</b>

Les moyens du Service d'information et de diffusion progressent de 8,5 % afin de permettre la poursuite de la politique de modernisation du Service et de ses équipements informatiques.

A l'inverse, la dotation destinée à la Direction de la documentation française est réduite de 2,3 %, en raison d'une baisse du budget informatique, d'une nette réduction des dépenses du parc automobile et de l'achèvement de travaux de rénovation.

#### **IV - LE MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE**

Les crédits demandés pour le Médiateur en 1995 s'élèvent à **23,8 millions de francs**, en diminution de 1,5 % par rapport au budget voté de 1994.

En effet, la suppression des crédits non renouvelables ouverts en 1994, soit 825.000 francs, n'est qu'en partie compensée par l'inscription de 461.000 francs de mesures nouvelles destinées à l'ajustement des crédits de rémunérations, à la création de 5 nouveaux délégués départementaux et à des travaux de modernisation.

On observera que cette stabilisation des crédits alloués au Médiateur intervient dans un contexte de fort accroissement de son activité -situation dont votre rapporteur se félicite.

De fait, en 1993, le Médiateur a répondu à près de **39.000 réclamations**, au lieu de 35.000 en 1992, 30.000 en 1991 et 23.000 en 1990. En outre, parmi les réclamations jugées recevables, le Médiateur a permis de satisfaire plus des trois-quarts des demandes.

A ces bons résultats s'ajoutent les propositions de réforme effectuées chaque année par le Médiateur et généralement suivies d'effet.

Ainsi, parmi la trentaine de réformes proposées en 1993, certaines ont déjà été satisfaites :

- la possibilité accordée aux retraités de voter par procuration,
- l'information des personnes non imposables sur leurs droits,
- l'information des contribuables en matière de réductions d'impôt,
- l'information des bénéficiaires d'un permis de construire,
- l'information des automobilistes sur la nécessité d'acquitter une vignette,
- l'obtention d'une carte d'identité pour les personnes « sans domicile fixe ».

D'autres, en cours d'instruction, pourraient prochainement aboutir, comme la création d'une voie de recours contre les avis des architectes des Bâtiments de France.

D'autres, enfin, ne semblent pas pouvoir obtenir une solution positive à court terme. Il en est ainsi de l'allocation compensatrice pour l'aide d'une tierce personne ou de la possibilité de recevoir l'allocation de logement lorsque son montant mensuel est inférieur à 100 francs.

On rappellera que pour l'ensemble de son activité, le Médiateur dispose de 78 agents permanents installés au Siège de la Médiature à Paris et d'une équipe de 20 consultants de très haut niveau rémunérés à la vacation. Par ailleurs, il dispose de 117 délégués départementaux qui suivent les dossiers et réclamations de façon déconcentrée, le plus près possible des citoyens. L'augmentation du nombre des affaires qui leur sont soumises a justifié, à partir de 1991, la création de 2 délégués dans certains départements. Cinq nouveaux délégués devraient être recrutés en 1995.

**Votre rapporteur ne saurait trop rappeler l'intérêt de l'institution du Médiateur** qui, tout en conservant une structure légère, contribue à désengorger, de manière significative, les tribunaux administratifs, où environ 100.000 plaintes sont déposées chaque année, évitant ainsi un contentieux coûteux.

Il estime qu'après vingt ans d'existence, l'institution du Médiateur continue de bien remplir son rôle. Aussi, il se félicite de la récente institution d'un médiateur européen, dont la nomination doit avoir lieu avant la fin de l'année 1994.

Il n'est toutefois pas certain de la pertinence des recommandations du rapport de la Commission Picq qui visent à renforcer le rôle du Médiateur car elles transformeraient sensiblement l'institution et nuiraient peut-être à son efficacité actuelle.

### **Renforcer le rôle et les moyens du Médiateur de la République**

Le médiateur devrait pouvoir provoquer le contrôle d'une administration. Un tel contrôle ne saurait porter sur le fond des décisions individuelles ou réglementaires : il devrait être limité à la qualité du service, à l'efficacité de l'organisation ou de la gestion. Il pourrait découler par exemple de délais de jugement trop longs dans un tribunal ou de mauvaises conditions d'accueil dans un service des impôts mais il ne permettrait pas de contester un jugement rendu ou une notification de redressement. Le juge doit rester seul compétent pour contrôler la légalité des décisions administratives.

Le Médiateur disposerait de pouvoirs d'investigations étendus dans les administrations, sur pièce et sur place. Ces pouvoirs seraient délégués à un corps de contrôle (Cour des comptes, corps d'inspection) chargé d'enquêter en son nom. Il pourrait sanctionner, le cas échéant, la mauvaise volonté d'un organisme contrôlé. Il transmettrait les conclusions du contrôle au demandeur, tout en assurant leur publicité au besoin.

*(Extrait du rapport de la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat)*

## **V - LES RÉIMPLANTATIONS 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 30 octobre 1991, 7 novembre 1991, 29 janvier 1992, 23 juillet 1992 et 10 février 1993. Au total, le programme de redéploiement d'emplois publics ainsi décidé portait sur 15.500 emplois et 88 organismes répartis dans 80 villes.

Le CIAT du 12 juillet 1993, tenu à Mende, a confirmé cette politique de transfert d'emplois publics.

Le CIAT du 20 septembre 1994, tenu à Troyes, a décidé la délocalisation de 10.300 emplois supplémentaires.

### **- Les emplois déjà transférés**

Au 1er juin 1994, **4.665 emplois ont été transférés**. Ils concernent 38 organismes répartis entre 29 villes.

Les principales opérations (plus de 100 emplois transférés) sont :

- Centre d'études et de recherches sur les emplois et les qualifications à Marseille (120)
- Centre national d'enseignement à distance à Poitiers (210)
- Ecole des sous-officiers de gendarmerie au Mans (159)
- Etat-major de l'armée de l'air à Creil (360)
- Etat-major de l'armée de terre à Tours (160)
- Agence du médicament à Saint-Denis (180)
- Service technique de la navigation aérienne à Toulouse (100)
- Ecole nationale d'administration à Strasbourg (70 + 100 stagiaires)
- ONISEP à Marne la Vallée (176)
- La Poste à Limoges, Amiens, Nancy, Nantes, Montpellier et Besançon (690)
- Divers laboratoires de recherche sur différents sites (!.121).

### **- Les transferts d'emplois amorcés**

Plusieurs projets de transfert ont fait l'objet d'actes juridiques ou financiers permettant d'envisager à court terme la délocalisation de **7.051 emplois répartis entre 25 villes**.

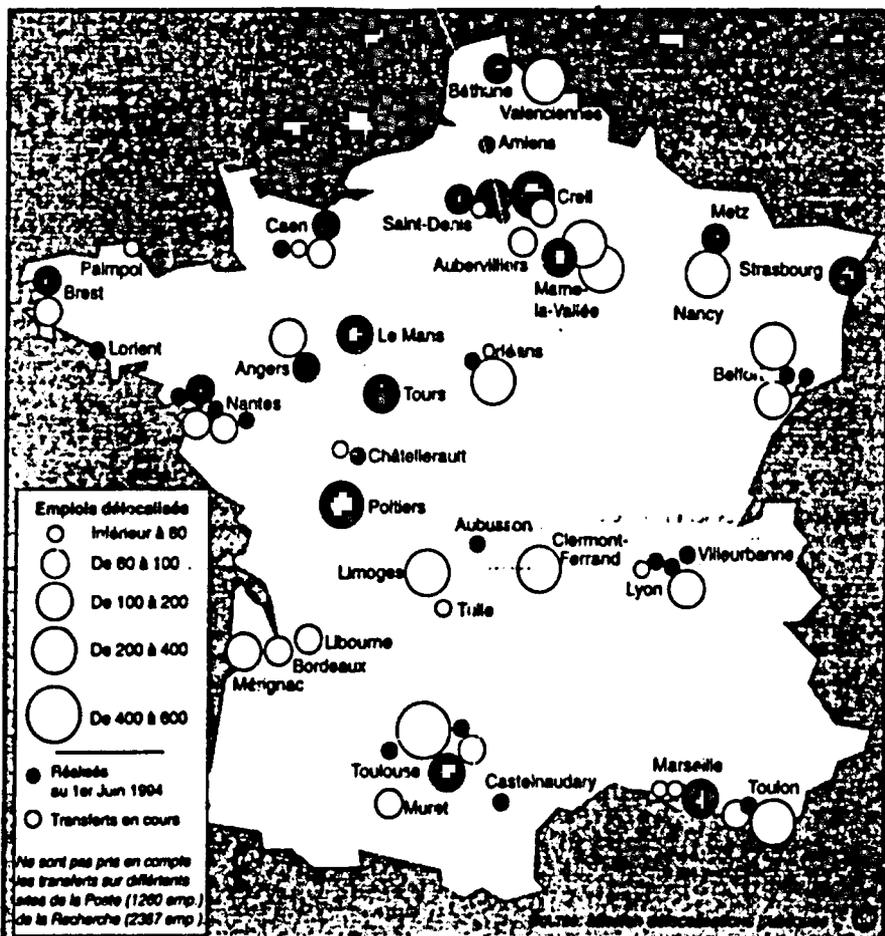
Parmi ceux-ci, les opérations touchant plus de 100 emplois concernent :

- Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles à Limoges (300)
- Centre d'études et de recherche sur les transports urbains à Lyon (120)
- Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie à Angers (150)
- Centre technique du livre à Marne la Vallée (310)
- UGAP à Marne la Vallée (300)
- Direction générale de l'aviation civile à Mérignac et au Muret (270)
- Service technique de la navigation aérienne à Toulouse (200 en 1995, 390 en 1998)
- Centre national d'étude des télécommunications à Belfort (105)

- Organismes nationaux de soutien à Belfort (220)
- Etat-major de la marine à Toulon et Brest (182)
- Etat-major de l'armée de terre à Orléans (260)
- Centre de programmation de la marine à Toulon (210)
- Délégation générale pour l'armement (450)
- CEMAGREF et ENGREF à Clermont-Ferrand (200 + 40 stagiaires)
- Office national des forêts à Nancy (240)
- Ecole nationale des techniciens de l'équipement à Valenciennes (30 + 320 stagiaires)
- La Poste à Orléans, Bordeaux et Toulouse (570)
- Divers laboratoires de recherche sur différents sites (1.246).

**Ainsi, au total, 11.700 emplois ont d'ores et déjà été effectivement transférés ou sont en cours de transfert.**

La répartition géographique de ces transferts figure sur la carte ci-dessous.



### - Le financement des mesures de délocalisation

Pour financer les investissements nécessaires aux transferts d'emplois ainsi que les mesures d'accompagnement social, des dotations ont été inscrites au budget des Services généraux du Premier ministre en 1992, 1993 et 1994. Le tableau ci-après en fournit le détail. On observera qu'aucun crédit n'est prévu pour 1995.

#### Crédits affectés aux « délocalisations »

(en millions de francs)

Chapitres	Crédits votés pour 1992	Crédits votés pour 1993	Crédits votés pour 1994	Crédits demandés pour 1995	TOTAL
37-07 Dépenses diverses liées aux réimplantations d'administrations	100	100	20	0	220
57-01 Dépenses immobilières et d'équipement liées aux réimplantations d'administrations					
- autorisations de programme	800	-	130	0	930
- crédits de paiement	400	400	30	0	830

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 concernés.

Au 5 août 1994, le montant des crédits effectivement transférés aux divers ministères pour le financement de leurs opérations s'élève à :

- 73,1 millions de francs sur les crédits du chapitre 37-07,
- 429,7 millions de francs sur les crédits de paiement du chapitre 57-01,

- 508,9 millions de francs au titre des autorisations de programme du chapitre 57-01.

Compte tenu des décisions d'ores et déjà prises par le comité de gestion du fonds de délocalisation concernant de nouvelles opérations, le montant des crédits encore disponibles est de :

- 125,8 millions de francs sur le chapitre 37-07,
- 300 millions de francs sur les crédits de paiement du chapitre 57-01,
- 360 millions de francs sur les autorisations de programme du chapitre 57-01.

Cette situation « excédentaire » explique la **non inscription de crédits dans le projet de loi de finances pour 1995**, puisque les dotations disponibles, qui apparaissent suffisantes, feront l'objet de reports.

On ajoutera que lors du CIAT du 12 juillet 1993, le gouvernement a décidé de mener une gestion plus rigoureuse des mouvements patrimoniaux liés aux délocalisations, afin de tenter de limiter les dépenses futures nécessaires aux transferts de services publics vers la province.

**Votre rapporteur rappelle qu'il s'était félicité l'année dernière de cette volonté de rigueur, tout en continuant à regretter le coût élevé de ces opérations.**

En effet, il apparaît aujourd'hui que le coût moyen par emploi des délocalisations déjà opérées peut être estimé à 400.000 francs et qu'il a même atteint près de 1 million de francs pour certains emplois de la recherche ou pour le transfert de l'ENA à Strasbourg.

En outre, ce coût élevé n'est que très partiellement compensé par la vente des locaux parisiens libérés à l'occasion du transfert.

**Aussi, votre rapporteur réaffirme-t-il son souci de voir la plus grande rigueur appliquée à ces opérations.**

**MODIFICATIONS APPORTÉES PAR  
L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN DEUXIÈME DÉLIBÉRATION**

**A titre non reconductible, deux chapitres ont été  
abondés d'un total de 6 millions de francs :**

**- Au titre III**

500.000 francs sur le chapitre 37-10 relatif aux actions d'information à caractère interministériel, au titre du comité national chargé de la publication des travaux préparatoires à l'élaboration de la Constitution de la Vème République.

**- Au titre IV**

5,5 millions de francs sur le chapitre 46-01 relatif à la contribution de l'Etat au financement de l'exonération de redevance de télévision.

**Réunie le mercredi 12 octobre 1994, sous la  
présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission  
des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits  
des Services du Premier ministre (I - Services généraux) pour  
1995.**