

N° 101

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1993

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 1994 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° 35

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, 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. Henri Gotschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Loridant, Roland du Quart, Michel Manet, Philippe Marini, Michel Moreigne, Jacques Moussion, Bernard Pellarin, René Régnauld, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Trégouët, Jacques Valade.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10^e légial.) : 536, 580, 585 et T.A.66.

Sénat : 100 (1993-1994).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS	3
AVANT PROPOS	5
CHAPITRE PREMIER	
L'EVOLUTION DES CREDITS EN 1994	7
I - PRESENTATION GENERALE	7
II - PRESENTATION DETAILLEE	9
CHAPITRE II	
L'ENSEMBLE MOUVANT ET HETEROGENE DES SERVICES DU PREMIER MINISTRE	13
I - LES CHANGEMENTS AFFECTANT LES SERVICES DU PREMIER MINISTRE EN 1994	14
II - LES STRUCTURES GOUVERNEMENTALES	15
III - LES ORGANISMES RATTACHES AU PREMIER MINISTRE	19
IV - LES INSTITUTIONS D'ENSEIGNEMENT ET DE RECHERCHE	21
V - LES ORGANISMES DE DOCUMENTATION ET D'INFORMATION	24
VI - LE MEDIATEUR DE LA REPUBLIQUE	24
VII - LES REIMPLANTATIONS D'ADMINISTRATIONS	25
VIII - LA MISSION SUR LES RESPONSABILITES ET L'ORGANISATION DE L'ETAT	29
MODIFICATIONS APORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE	33

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. La contraction des structures gouvernementales

Votre rapporteur se félicite de la véritable remise en cause des structures gouvernementales effectuée par le Premier ministre et, en conséquence, de la nette réduction du nombre des ministères et des cabinets.

En effet, le nouveau Gouvernement comprend 30 ministres et ministres délégués et aucun secrétaire d'Etat, alors que les précédents Gouvernements comportaient 49 membres en 1990 (Gouvernement Michel Rocard), 46 membres en 1991 (Gouvernement Edith Cresson) et 44 membres en 1992 (Gouvernement Pierre Bérégovoy).

Ainsi, les dépenses de cabinets (personnels, parc automobile, secrétariat, matériel et fonctionnement) ont pu être réduites dans des proportions appréciables, ce que votre rapporteur estimait depuis longtemps indispensable.

En outre, votre rapporteur considère que les décisions prises par le Premier ministre pour limiter le nombre des membres de chaque cabinet ministériel et diminuer les frais de déplacement des ministres répondent aux nécessités d'économies que la situation budgétaire et l'importance du déficit imposent naturellement aujourd'hui.

2. Une volonté de remise en ordre des nombreux organismes gravitant autour du Secrétariat général du Gouvernement

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 parfois à des structures ministérielles existantes. Votre rapporteur estime, cette année comme les années précédentes, que cela ne saurait, en aucun cas, aller dans le sens d'une gestion rigoureuse de la dépense publique, pourtant aujourd'hui particulièrement nécessaire.

C'est pourquoi, il se félicite des premiers transferts réalisés. Ainsi, les actions de prévention de la délinquance sont transférées au ministère des Affaires sociales, de la santé et de la ville, de même que les crédits de la délégation générale à la lutte contre la toxicomanie. Par ailleurs, les dotations affectées au Conseil supérieur et à la délégation générale à la langue française sont désormais attribuées au ministère de la culture et de la francophonie. Dans les deux cas, le nouveau rattachement devrait permettre d'éviter un certain nombre de gaspillages et d'actions concurrentes ou redondantes.

Toutefois, votre rapporteur considère qu'il ne doit s'agir là que d'une première étape, que ce mouvement doit être poursuivi et qu'une réflexion approfondie sur l'utilité de préserver l'ensemble de ces structures demeure prioritaire.

3. 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, à nouveau, en 1994, d'augmentations significatives.

Aussi, votre rapporteur s'élève 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) dont les effets se poursuivent et interviendront jusqu'en 1997, puisque ce plan comporte sept tranches d'application successives, à mettre en oeuvre chaque année à partir du 1er août.

Il constate en effet que tant cette politique salariale que l'augmentation continue du nombre des fonctionnaires entre 1988 et 1993 ont lourdement contribué à aggraver le déficit budgétaire et à rendre vain tous les efforts menés pour réduire la progression de la charge de la dette.

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 et 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, cette année, de deux rapports séparés.

CHAPITRE PREMIER

L'EVOLUTION DES CREDITS EN 1994

I - PRESENTATION GENERALE

Les crédits demandés pour 1994 (dépenses ordinaires et crédits de paiement) s'élèvent à 4,8 milliards de francs, en augmentation de 7,2 % par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 1993, et de 14,9 % par rapport aux crédits corrigés par la loi de finances rectificative pour 1993.

Les autorisations de programme prévues atteignent 152,4 millions de francs, au lieu de 50 millions de francs en 1993.

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

(millions de francs)

	Loi de finances initiale pour 1993	Loi de finances rectificative pour 1993	Crédits demandés pour 1994	Evolution en % LFI	Evolution en % LFR
Dépenses ordinaires					
Titre III : moyens des services	3.280,3	3.208,4	3.156,3	- 3,8	- 1,0
Titre IV : interventions publiques ..	765,9	739,4	1.616,7	+ 111,1	+ 118,6
Total dépenses ordinaires	4.046,2	3.947,8	4.773,0	+ 17,9	+ 20,9
Dépenses en capital					
Titre V : investissements exécutés par l'Etat - crédits de paiement	449,0	249,8	48,5	- 89,2	- 80,6
Titre VI : subventions d'investissement accordées par l'Etat - crédits de paiement	-	-	-	-	-
Total dépenses en capital	449,0	249,8	48,5	- 89,2	- 80,6
Total D.O. + C.P.	4.495,2	4.197,6	4.821,5	+ 7,2	+ 14,9
Autorisations de programme					
Titre V	50,0	48,6	152,4	+ 204,8	+ 213,6
Titre VI	-	-	-	-	-
Total autorisations de programme	50,0	48,6	152,4	+ 204,8	+ 213,6

Toutefois, la progression affichée de 7,2 % 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, progresse de 8 % de loi de finances initiale à loi de finances initiale, et de 15,7 % par rapport à la loi de finances rectifiée.

En effet, les modifications des structures gouvernementales, liées notamment à la composition du nouveau Gouvernement, les transferts qu'elles entraînent vers d'autres ministères et, à l'inverse, les crédits transférés en provenance d'autres budgets ont, en 1994, 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 1994.

Mouvements	Crédits (en millions de francs)	Emplois
- Transfert en provenance des Affaires sociales des crédits de fonctionnement et d'intervention du service des rapatriés	+ 113,47	+ 1
- Transfert en provenance de la Culture de crédits d'études pour le service juridique et technique de l'information	+ 1,50	--
- Transfert des actions de prévention de la délinquance au budget des Affaires sociales-Ville	- 131,00	--
- Transfert des crédits du Conseil supérieur et de la délégation générale à la langue française au budget de la Culture	- 11,48	- 12
- Transfert des crédits de la délégation générale à la lutte contre la toxicomanie au budget des Affaires sociales - Santé	- 7,47	- 1
TOTAL	- 34,8	- 12

II - PRESENTATION DETAILLEE

A. LES DÉPENSES ORDINAIRES

Dans le projet de loi de finances pour 1994, les moyens des services (crédits du titre III) diminuent de 3,8 %, par rapport aux crédits initialement votés pour 1993 et de 1,6 % par rapport aux dotations modifiées par la loi de finances rectificative.

En outre, ces crédits qui représentaient environ les trois-quarts du budget des Services généraux au cours des exercices précédents n'en constituent plus que 65 %, ce qui traduit directement le souci d'économie qui a présidé à la confection du budget pour 1994.

Les principales économies résultent de :

- la suppression de 31 emplois dans les services centraux, la direction de la documentation française et divers organismes ;
- la diminution des dépenses de matériel et de fonctionnement courant à hauteur de 10,5 % au titre de la contribution des services à la maîtrise des dépenses de l'Etat ;
- la diminution des dépenses informatiques de plus de 25 % en raison de la suppression de crédits non renouvelables et d'un ajustement aux besoins du parc de matériel existant ;
- la réduction des frais de déplacement affectés aux cinq cabinets ministériels de 7,6 % ;
- la diminution des crédits destinés à la réalisation et la diffusion d'enquêtes et d'études de plus de 25 %, au titre de la révision de services votés ;
- la diminution des fonds spéciaux à hauteur de 3,4 % au titre de la contribution des services à la maîtrise des dépenses de l'Etat ;
- la réduction des dépenses diverses du service d'information et de diffusion de 15 % ;
- la diminution des dépenses interministérielles de formation de près de 23 % et des dépenses de

modernisation de 15 % au titre de la contribution des services à la maîtrise des dépenses de l'Etat ;

- **la diminution de 80 % des dépenses liées aux réimplantations d'administrations, soit une économie de 80 millions de francs.**

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

- **le dépenses de personnel qui progressent de 1,4 %, en raison notamment de la poursuite de la mise en oeuvre du "protocole Durafour" et de la prise en compte des mesures de revalorisation des rémunérations publiques en 1994 ;**
- **les dépenses de télécommunications qui augmentent de 11,3 % ;**
- **les dépenses d'abonnements souscrits par les administrations auprès de l'AFP qui progressent de 4,1 % et atteignent 558,4 millions de francs ;**
- **les dépenses de fonctionnement du Conseil supérieur de l'audiovisuel qui augmentent de 2,7 % en raison d'un ajustement de la convention avec Télédiffusion de France et d'une augmentation des loyers ;**
- **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 5,6 %, soit + 16,9 millions de francs. En particulier, 7,2 millions de francs sont prévus pour financer les indemnités de transport et de mission des intervenants et des élèves de l'ENA, en conséquence du déménagement de l'école à Strasbourg.**

Les dépenses d'intervention (crédits du titre IV) font plus que doubler par rapport à 1993 et atteignent 1.616,7 millions de francs, alors qu'elles ne progressaient que de 1,8 % entre 1992 et 1993.

Cette très nette augmentation résulte, d'une part de l'augmentation de la contribution forfaitaire de l'Etat au financement des exonérations de redevances de télévision qui passe de 370,7 à 1.225,6 millions de francs, et, d'autre part, du transfert des crédits d'intervention en faveur des rapatriés, soit 110,5 millions de francs, qui étaient précédemment inscrits au budget des Affaires sociales.

En revanche, les aides à la presse sont réduites de 15 % et les crédits destinés à l'Institut français des relations internationales diminués de 4,7 %.

B. LES DÉPENSES EN CAPITAL

Les crédits de paiement inscrits au titre V s'élèvent à 48,5 millions de francs, au lieu de 449 millions de francs dans la loi de finances initiale pour 1993 et 249,8 millions de francs dans la loi de finances rectifiée.

Les autorisations de programme inscrites sur le même titre progressent et atteignent 152,4 millions de francs au lieu de 50 millions de francs dans le budget voté pour 1993.

La très nette diminution des crédits de paiement est due à la réduction de 370 millions de francs des dépenses immobilières et d'équipement liées aux réimplantations d'administrations, ramenant ainsi les crédits prévus à cet effet pour 1994 à 30 millions de francs.

A l'inverse, les autorisations de programme correspondantes, non dotées en 1993, s'établissent à 130 millions de francs dans le présent projet de loi.

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.

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."

C'est pourquoi votre rapporteur se félicite de la décision récemment prise par le Premier ministre de confier à une mission le soin de réfléchir et de faire des propositions, sur "les responsabilités et l'organisation de l'Etat."

Le présent chapitre a pour objet de décrire les principaux éléments de la structure des Services du Premier ministre, ainsi que leur évolution, puis d'analyser le contenu de la nouvelle orientation politique définie par le gouvernement.

I - LES CHANGEMENTS AFFECTANT LES SERVICES DU PREMIER MINISTRE EN 1994

Pour la gestion 1994, deux organismes précédemment rattachés aux Services généraux du Premier ministre sont transférés à d'autres ministères. Il s'agit :

- de la **délégation générale à la lutte contre la drogue et la toxicomanie**, qui sera rattachée au ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville, entraînant le transfert de 7,47 millions de francs et d'un emploi ;
- du **conseil supérieur et de la délégation générale à la langue française**, qui seront rattachés au ministère de la culture et de la francophonie, les crédits transférés à ce titre s'élevant à 11,48 millions de francs et le nombre d'emplois concernés étant de 12.

En sens inverse, un nouveau service est rattaché aux Services du Premier ministre : le **Service des rapatriés**, précédemment relié au ministère des affaires sociales. En conséquence, les moyens de fonctionnement et d'intervention de ce service, soit 113,47 millions de francs, sont transférés au budget des Services généraux, en provenance du budget des affaires sociales.

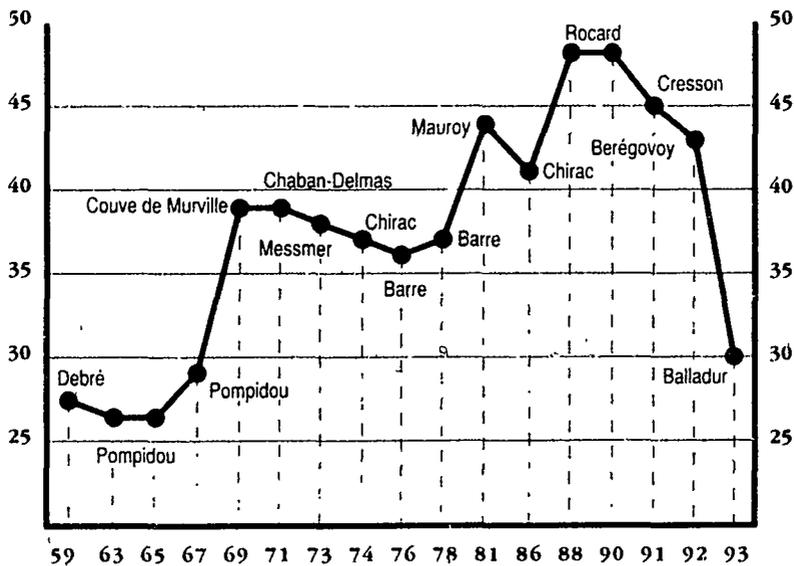
Enfin, une nouvelle structure a été instituée par décret en date du 15 mars 1993. Il s'agit du **délégué interministériel à la coupe du monde de football de 1998**, chargé d'animer et de coordonner les activités des administrations et des établissements publics nationaux concourant à l'organisation de la coupe du monde de football de 1998.

II - LES STRUCTURES GOUVERNEMENTALES

Après avoir dénoncé, année après année, l'inflation des structures gouvernementales, votre rapporteur se félicite de l'importante réduction du nombre de postes ministériels dans le gouvernement Balladur.

En effet, après avoir comporté 49 membres en 1990 (gouvernement Rocard), 46 membres en 1991 (gouvernement Cresson), puis 44 membres (gouvernement Bérégoovoy), le gouvernement actuel ne comprend plus que 30 ministres et aucun secrétaire d'Etat.

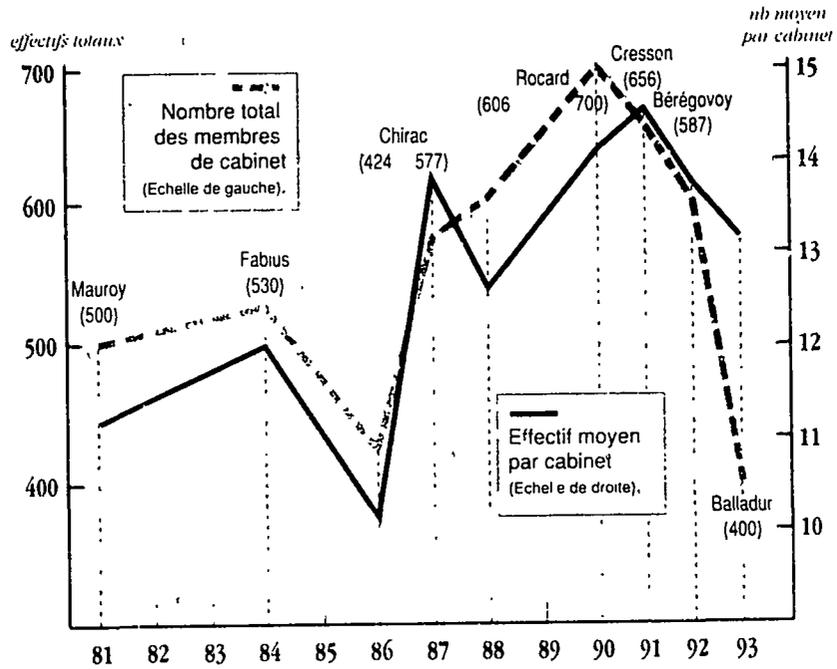
Evolution du nombre de membres des gouvernements depuis 1958



Source : *Le guide du pouvoir 1993*

Par voie de conséquence, le nombre de membres des cabinets ministériels a considérablement diminué pour atteindre le chiffre de 400, soit 30 % de moins que sous le gouvernement Bérégoovoy, 40 % de moins que sous le gouvernement Cresson et 44 % de moins que sous le gouvernement Rocard.

Evolution des effectifs des cabinets ministériels de 1981 à 1993



Source : *Le guide du pouvoir 1993*

Votre rapporteur se félicite de cette évolution qui permet des économies non négligeables au titre des moyens de fonctionnement affectés aux membres du gouvernement et à leurs cabinets.

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.

Actuellement, le nombre de collaborateurs que les ministres sont autorisés à nommer au sein de leur cabinet par arrêté publié au Journal Officiel est fixé par instruction du Premier ministre. Il s'élève à 15 pour un ministre d'Etat, 12 pour un ministre et 9 pour un ministre délégué, le Premier ministre pouvant autoriser certaines dérogations ponctuelles.

Réponse du gouvernement à la question posée par votre rapporteur sur les moyens mis à la disposition des membres du gouvernement

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 1994, et hors charges sociales, à 1 215 510 F pour un ministre et 1 137 700 F pour un secrétaire d'Etat.

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'Etat.

Frais de représentation

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

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'Etat.

Ainsi, grâce à la réduction du nombre des membres des cabinets ministériels et à l'effort de rigueur demandé par le Premier ministre aux membres de son gouvernement, des efforts substantiels d'économie sont réalisés en 1994, ce qui paraît naturel et raisonnable dans le contexte actuel des finances publiques.

III - 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,
- le délégué interministériel à la coupe du monde de football de 1998.

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

A cet égard, votre rapporteur souligne l'intérêt de la double démarche entreprise dans le projet de loi de finances pour 1994 : la révision des services votés pour environ 19 milliards de francs et le redéploiement de plus de 11 000 emplois.

IV - 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 319,2 millions de francs en 1994, en progression de 5,6 % par rapport à 1993.

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

(millions de francs)

	Crédits votés en 1993	Crédits demandés pour 1994	Evolution (en %)
Ecole nationale d'administration (ENA)	135,59	149,64	+ 10,4
Centre des hautes études sur l'Afrique et l'Asie modernes (CHEAM)	3,35	3,24	- 3,3
Institut international d'administration publique (IIAP)	23,62	23,48	- 0,6
Instituts régionaux d'administration (IRA)	139,65	142,87	+ 2,3
TOTAL	302,21	319,23	+ 5,6

Comme lors de l'exercice précédent, l'Ecole nationale d'administration et les Instituts régionaux d'administration bénéficient d'une augmentation sensible de leurs crédits en 1994.

- 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 en cours de carrière. Cette dernière activité est en fort développement : elle représente aujourd'hui 40 % à 50 % de leur activité totale.

L'augmentation de 2,3 % de la subvention destinée aux cinq IRA (Bastia, Lille, Lyon, Metz et Nantes) en 1994, s'explique essentiellement par les charges supplémentaires liées à la scolarité d'élèves issus des concours d'inspecteur des affaires sanitaires et sociales.

- 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 1994 s'élève à 149,6 millions de francs, en augmentation de 10,4 % par rapport à 1993.

Cette évolution s'explique notamment par une augmentation du nombre des élèves en 1994 (+ 6 élèves).

Elle s'explique également par un certain nombre d'ajustements liés au transfert de l'école à Strasbourg. A ce titre, trois crédits supplémentaires sont prévus :

- 7,2 millions de francs pour les indemnités de transport et de mission des intervenants et des élèves,
- 2,5 millions de francs pour la rémunération de 11 emplois,
- 1 million de francs de frais de matériel.

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, qui peut être aujourd'hui estimé à 176 millions de francs.

Par ailleurs, comme il le soulignait déjà l'année dernière, 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.

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 regrettable dans le contexte actuel des finances publiques de l'Etat.

V - 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 :

(millions de francs)

	Crédits votés en 1993	Crédits demandés pour 1994	Evolution (en %)
Service juridique et technique de l'information	22,4	22,8	+ 1,8
Service d'information et de diffusion	43,6	39,8	- 8,7
Documentation française	66,9	61,2	- 8,5
Total	132,9	123,8	- 6,8

Seuls les crédits affectés au Service juridique et technique de l'information augmentent en 1994. La diminution des deux autres dotations reflète pour l'essentiel l'effort d'économie demandé à ces organismes.

VI - LE MEDIATEUR DE LA REPUBLIQUE

Les crédits demandés pour le Médiateur, qui a fêté ses 20 ans d'existence en 1993, atteignent 23,8 millions de francs, en diminution de 2,8 % par rapport à l'exercice précédent.

En effet, après deux années de forte augmentation des crédits, pour tenir compte notamment du recrutement de nouveaux personnels, la dotation allouée au Médiateur est, en 1994, simplement reconduite à son niveau de 1993 corrigé par les mesures de régulation budgétaire du premier semestre.

En outre, comme au cours des exercices précédents, les services du Médiateur devraient connaître un accroissement de leur activité en 1994.

En 1992, le Médiateur a répondu à plus de 35 000 réclamations, au lieu de 30 000 en 1991 et 23 000 en 1990. De fait, la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République ayant ouvert aux personnes morales la possibilité de saisir le Médiateur par l'intermédiaire d'un parlementaire, le nombre de réclamations a continué d'augmenter.

On soulignera néanmoins l'importance des résultats accomplis puisque, sur l'ensemble des réclamations jugées recevables, le Médiateur a permis de satisfaire plus des trois-quarts des demandes.

En outre, se faisant l'écho des difficultés rencontrées par les administrés, le Médiateur propose une trentaine de réformes par an dont une bonne partie est suivie d'effet.

Votre rapporteur saisit cette occasion pour insister sur le rôle important 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, évitant ainsi un contentieux coûteux.

VII - 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, 23 juillet 1992 et 10 février 1993.

Au total, 15 500 emplois sont concernés, répartis entre 88 organismes et 80 villes.

- les emplois transférés

Au 30 juin 1993, près de 2 000 emplois ont été transférés. Ils concernent, hors secteur de la recherche, 14 organismes répartis entre 16 villes :

- Centre d'études et de recherches sur les emplois et les qualifications (Marseille)	120
- Service des titres, cartes et archives du Secrétariat d'Etat aux Anciens combattants (Caen)	70
- Bureau des pensions du ministère de la Justice (Nantes)	13
- Service technique de la navigation maritime (Brest)	25
- Centre national d'enseignement à distance (Poitiers)	100
- Centre national d'études des Télécommunications (Belfort)	20
- Télédiffusion de France (Metz)	20
- Agence judiciaire du Trésor (Châtellerauld)	50
- La Poste (divers services à Limoges, Amiens, Nancy et Nantes)	265
- Etablissement national des Invalides de la marine (Lorient)	12
- Ecole des sous-officiers de gendarmerie (Le Mans)	150
- Etat-Major de l'armée de l'air (Creil)	800
- Divers laboratoires de recherche (diverses villes)	250
- Centre de coopération des bibliothèques publiques (Lyon)	26
- Station nationale d'essais de semences (Angers)	78
Total	1 999

- les transferts amorcés

D'autres projets de transferts ont fait l'objet d'actes juridiques ou financiers permettant d'envisager à court terme le transfert de près de 1 800 emplois répartis entre 20 villes :

- Agence judiciaire du Trésor (2ème tranche : Châtellerault)	50
- Documentation Française (Aubervilliers)	74
- Service de la navigation maritime (2ème tranche : Brest)	38
- Voies navigables de France (Béthune)	80
- Ecole nationale d'administration (Strasbourg)	130
- Laboratoire central des Ponts et chaussées (Nantes)	90
- Etablissement national des Invalides de la marine (2ème tranche : Lorient et Paimpol)	70
- Centre de restauration des oeuvres d'art (Marseille)	40
- Ateliers de tapisserie (Aubusson et Beauvais)	25
- Agence pour l'enseignement français à l'étranger et divers bureaux des Affaires étrangères (Nantes)	170
- Centre national pour l'aménagement des Structures des Exploitations Agricoles (CNASEA : Limoges)	300
- Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME : Angers et Sophia Antipolis)	180
- INSEE (Libourne)	90
- Institut national de la Propriété Industrielle (INPI, 1ère tranche : Lille)	150
- Inventaire forestier national (Nogent sur Vernisson)	15
- Ecole du paysage (Blois)	40
- Service du ministère de l'Agriculture (Toulouse)	130
- Centre d'études et de recherches sur les transports urbains (Lyon)	120
Total	1 792

- la préparation de nouveaux projets

L'étude de nouvelles opérations est en cours. Celles-ci concerneraient environ 1 000 emplois et notamment :

- des services du CNET et de France Telecom à Belfort,
- divers projets d'implantation en Plaine Saint Denis : délégations interministérielles la ville et à l'insertion des jeunes en difficulté, secrétariat général à l'intégration, direction de la pharmacie et laboratoire national de la santé.

Afin d'engager les études et investissements nécessaires, 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.

Crédits affectés aux "délocalisations"

(millions de francs)

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

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.

A ce jour, le montant des crédits effectivement transférés aux divers ministères pour le financement de leurs opérations s'élève à :

- 25 millions de francs sur les crédits du chapitre 37-07,
- 235 millions de francs sur les crédits de paiement du chapitre 57-01,
- 300 millions de francs sur les 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 :

- 118 millions de francs sur le chapitre 37-07,
- 315 millions de francs sur les crédits de paiement du chapitre 57-01,

- 250 millions de francs sur les autorisations de programme du chapitre 57-01.

Cette situation "excédentaire" explique le faible montant de crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 1994, puisque les dotations disponibles feront l'objet d'un report.

Par ailleurs, les nouvelles orientations, adoptées à l'occasion du comité interministériel d'aménagement du territoire du 12 juillet 1993, prévoient 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, qui s'inquiétait du coût élevé de ces opérations de transfert, se félicite de la volonté clairement manifestée par le gouvernement de contenir les dépenses qui leur sont liées.

VIII LA MISSION SUR LES RESPONSABILITES ET L'ORGANISATION DE L'ETAT

Le Premier ministre a installé le 12 novembre 1993 une *"mission de réflexion et de propositions sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat"* dont la présidence a été confiée à M. Jean Picq, conseiller-maître à la Cour des comptes. Cette mission devra rendre un rapport d'orientation et de propositions, assorti d'un calendrier et d'une description des modalités de mise en oeuvre avant le 30 avril 1994.

Votre rapporteur approuve cette initiative qui doit permettre une véritable remise en cause des nombreux organismes ou structures devenus inutiles ou redondants, la recherche d'une efficacité accrue de l'administration et la réalisation d'économies.

**Extraits du discours prononcé par M. Edouard Balladur, Premier ministre, à l'occasion de l'installation de la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat
(12 novembre 1993)**

"Depuis de nombreuses années, l'organisation des structures administratives s'est caractérisée par la multiplication des fonctions et des organes. Chaque réforme complique, ajoute, superpose les structures.

"Il en résulte une véritable crise de nos institutions administratives qui se traduit par une inefficacité toujours plus grande, une complexité accrue et une coupure entre les administrations et les citoyens de plus en plus nette.

"Ainsi, l'Etat est-il affaibli, aussi bien par l'inadaptation de son organisation et de ses procédures que par l'insuffisance de l'effort qui est conduit pour la qualité de sa gestion.

"Enfin, certaines interventions de l'Etat sont concurrencées par le développement concomitant des attributions relevant de l'échelon européen et des collectivités locales.

"Soyons conscients que la France n'achèvera pas sa modernisation économique et sociale sans que l'Etat lui-même ne soit profondément rénové.

(...)

"Il faut définir un projet d'ensemble pour rebâtir l'organisation de l'Etat autour de ses missions essentielles. Compte tenu des effets de la construction européenne et de la décentralisation, cette démarche doit conduire à proposer des regroupements et allègements de structures nécessaires pour accroître l'efficacité de l'Etat. Elle doit également conduire à imaginer des procédures de travail interministérielles répondant de manière plus efficace aux besoins nouveaux qui apparaissent. La politique de la ville est un bon exemple des difficultés d'adaptation que peut rencontrer l'Etat face à une mission nouvelle. Cette démarche doit enfin se traduire par la révision des conditions d'allocation des hommes et des crédits pour en assurer le meilleur emploi.

(...)

"La mission sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat devra répondre à trois questions : que doit, en priorité, faire l'Etat ? Comment doit-il le faire pour être plus efficace, c'est-à-dire avec quelle organisation ? Et de quels moyens doit-il disposer pour optimiser la gestion des deniers publics ?

"Pour arrêter ses conclusions et recommandations, le comité procédera en trois étapes :

"- dans un premier temps, il mènera des auditions conçues dans le souci d'éclairer, notamment par des exemples étrangers, les huit missions stratégiques de l'Etat : la sécurité et la justice, la protection des intérêts français dans le monde, la défense nationale, la gestion des finances publiques, l'harmonie du territoire, la cohésion sociale, la formation et la culture des hommes ainsi que le soutien et la régulation des activités économiques.

"- Dans un second temps, il analysera les nouvelles méthodes de gestion publique en entendant les rapports d'experts de l'administration, de l'entreprise ou de cabinets d'audit et de conseil : pilotage et évaluation des politiques publiques, instruments comptables et financiers, gestion des ressources humaines...

"- Dans un troisième et dernier temps, il élaborera sur la base des analyses ainsi réalisées des propositions de regroupements, allègements et suppression de structures redondantes ou devenues inutiles. Ces propositions devront également dégager les moyens d'améliorer la coordination des politiques publiques notamment interministérielles.

(...)

Soyons persuadés qu'il s'agit d'une nécessité : l'Etat doit se réformer profondément pour répondre aux exigences de la Nation dans un monde en plein bouleversement et constituer l'instrument efficace de la mise en oeuvre des politiques voulues par le pays.

Trop d'erreurs ou d'incompréhensions sont nées, au cours des dernières années, de la confusion des responsabilités et de l'inadaptation de l'organisation et des moyens des services de l'Etat."

MODIFICATIONS APPORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE

A titre non reconductible, 3 chapitres ont été abondés d'un total de 29,4 millions de francs :

- au titre III

400 000 francs sur le chapitre 37-01 relatif aux dépenses de matériel de la Documentation française,

- au titre IV

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

16 millions de francs sur le chapitre 46-03 relatif à diverses prestations en faveur des rapatriés.

Réunie le mercredi 13 octobre 1993, 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 1994.