

N° 93

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 novembre 1987

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 1988, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur.

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 31

**SERVICES DU PREMIER MINISTRE
I. Services généraux**

Rapporteur spécial : M. Maurice COUVE de MURVILLE.

[1] *Cette commission est composée de* MM Christian Poncelet, *président* ; Geoffroy de Montalembert, *vice-président d'honneur* ; Michel Durafour, Jean Cluzel, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, *vice-présidents* ; Emmanuel Hamel, Modeste Legouez, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires* ; Maurice Blin, *rapporteur général* ; MM René Ballayer, Stéphane Bonduel, Raymond Bourguine, Roger Chinaud, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Gerard Delfau, Jacques Delong, Marcel Fortier, André Fosset, Mme Paulette Fost, MM Jean Francou, Henri Gœtschy, Georges Lombard, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Josy Moinet, Jacques Mossion, Lucien Neuwirth, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, René Regnault, Robert Schwint, Henri Torre, Andre-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e lég.sl.) : 941 et annexes, 960 (annexe n° 37), 662 (tome XII), 964 (tome VII) et T.A. 175

Sénat : 92 (1987-1988)

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION	3
EXAMEN EN COMMISSION	6
I - PRESENTATION DES CREDITS	7
<i>A) Administration générale des services</i>	<i>9</i>
<i>B) Subventions aux institutions d'enseignement et de recherche</i>	<i>11</i>
<i>C) Interventions publiques</i>	<i>13</i>
<i>D) Investissements exécutés par l'Etat et subventions d'investissement accordées par l'Etat</i>	<i>14</i>
II - LES ORGANISMES RATTACHES	15
<i>A) La rationalisation de la présentation du budget des services généraux du Premier ministre</i>	<i>16</i>
1) Suppression d'un service	16
2) Transferts de services	17
3) Effectifs	19
<i>B) La gestion des organismes divers rattachés au Premier ministre</i>	<i>19</i>
1) Le Médiateur	20
2) Le C.I.R.A.	22
3) Le soutien apporté à la langue française	24
4) La politique d'encouragement des Droits de l'Homme	26
5) Les actions au profit des rapatriés.	27
III - LA POLITIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE	31
<i>A) La politique des rémunérations</i>	<i>31</i>
1) L'évolution passée des rémunérations	32
2) Les perspectives pour 1988	34
<i>B) Les effectifs</i>	<i>34</i>
1) Les réductions d'effectifs	35
2) Le redéploiement des effectifs	35
<i>C) La modernisation de l'administration</i>	<i>36</i>
1) La modernisation et la formation	36
2) La participation	38
DEUXIEME DELIBERATION A L'ASSEMBLEE NATIONALE	38

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

A. OBSERVATIONS SUR LES CREDITS DES SERVICES GENERAUX DU PREMIER MINISTRE

1) La poursuite de la rationalisation des dépenses des services du Premier ministre

a) La présentation des documents budgétaires :

Le budget des Services du Premier ministre apparaissait traditionnellement comme une nébuleuse d'organismes les plus divers, dont le rattachement à une même entité budgétaire obéissait rarement à un motif logique.

Il en résultait une difficulté fondamentale quant à la réalité du contrôle parlementaire sur l'utilisation des crédits des services rattachés au Premier ministre.

Le projet de budget pour 1987 était marqué par une clarification de cette situation en transférant aux ministères techniques la plupart des organismes qui doivent leur être naturellement rattachés. Cet effort est poursuivi en 1988, notamment dans le cadre de la réforme du Secrétariat général de la Défense nationale (S.G.D.N.).

b) Les dépenses :

Le projet de budget pour 1988 traduit également une volonté significative d'économies :

- par la suppression de 36 emplois au niveau des services dans le cadre du redéploiement des effectifs;

- par la suppression d'un organisme dont le maintien ne se justifiait plus (FONASEC, l'office national à l'action sociale, éducative et culturelle pour les rapatriés);

- par la reconsidération des crédits votés pour le fonctionnement des services (économies sur les frais de déplacement, sur les crédits d'enquêtes et d'études, sur les crédits d'énergie, reconsidération des subventions allouées aux établissements d'enseignement).

2) Des engagements tenus

a) le développement d'actions jugées prioritaires

Afin de poursuivre les actions menées en 1987, le projet de loi de finances pour 1988 comporte :

- l'augmentation des crédits du Médiateur (+ 3,7 %), qui fait suite à un accroissement très important (+ 36,2 %) en 1987;

- l'augmentation des crédits des centres interministériels de renseignements administratifs (+ 66,7 %);

- l'accroissement des moyens du Commissariat général de la langue française (+ 36,4 %);

- la poursuite de l'effort mené en faveur de l'informatisation des services centraux (+ 1,4 million de francs).

b) des engagements nouveaux

La volonté du Gouvernement de traduire dans la loi de finances pour 1988 ses engagements antérieurs conduit à :

- l'ajustement des prestations et versements facultatifs (+ 3,2 %), ainsi que des prestations interministérielles d'action sociale (+ 6,8 %);

- l'augmentation considérable des crédits en faveur des rapatriés (+ 146,5 %).

B. OBSERVATIONS SUR LA POLITIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE

1) La poursuite de l'effort de maîtrise des dépenses de personnel

a) l'allègement des effectifs de la fonction publique continue

Les suppressions nettes d'emploi seront de 12.771 en 1988, après 19.214 en 1987 et 4.054 en 1986 (soit 36.039 en trois ans).

b) il en résulte une diminution de la part des dépenses de personnel dans le budget de l'Etat

En 1987 comme en 1986, la politique salariale du Gouvernement a été de maintenir le pouvoir d'achat moyen des agents publics, compte tenu des mesures générales de revalorisation, des mesures catégorielles et des mesures individuelles.

Même si, en tout état de cause, il est prévu d'examiner en fin d'année la situation des fonctionnaires à la lumière des résultats économiques de 1987 et la politique salariale pour 1988 n'est pas encore définie.

2) La politique de formation et de modernisation de l'administration

a) les crédits destinés aux opérations de formation (notamment aux techniques informatiques) et de modernisation augmentent de 153,7 %.

b) cette volonté fait naître des interrogations quant à l'adaptation des statuts, de la grille des qualifications et des modes de rémunération de la fonction publique au nouveau visage de l'administration.

A cet égard, M. Jean Arthuis a, dans un rapport sur la fonction publique, présenté le 30 septembre 1987 au Conseil des Ministres, proposé douze mesures pour développer la participation et l'intéressement dans la fonction publique.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 20 octobre 1987, sous la Présidence de M. Christian Poncelet, Président, la Commission a procédé à l'examen des crédits des services généraux du Premier ministre pour 1988 sur le rapport de M. Maurice Couve de Murville, rapporteur spécial.

M. Maurice Couve de Murville, rapporteur spécial, a tout d'abord rappelé qu'à structures constantes, ce budget connaît une augmentation de 7,3 %. Il s'est félicité qu'il soit marqué par la poursuite de la rationalisation des structures administratives et des dépenses et a souligné la volonté du Gouvernement de maintenir quelques actions prioritaires et de faire face à ses engagements antérieurs, malgré la rigueur budgétaire.

Abordant la situation de la fonction publique, M. Maurice Couve de Murville, rapporteur spécial, a souligné la baisse des effectifs depuis trois ans, qui permet des économies de 3,5 milliards de francs par an. Il a expliqué que cette nouvelle orientation impose à la fonction publique un effort de productivité. Il a, en outre, souligné que la baisse des effectifs s'accompagne du recrutement d'agents dont la qualification s'accroît, ce qui pose des interrogations quant à leur mode de rémunération.

M. Lucien Neuwirth s'est inquiété de la nécessaire adaptation des rémunérations de la fonction publique à l'élévation des qualifications des agents.

Suivant les propositions de son rapporteur spécial, la commission a adopté à la majorité le budget des services généraux du Premier ministre pour 1988.

I. PRESENTATION DES CREDITS

Le fascicule des Services généraux regroupe les crédits destinés aux Services centraux du Premier ministre : Cabinets du Premier ministre, des Ministres et Secrétaires d'Etat rattachés, Secrétariat général du Gouvernement, Direction des Services administratifs et financiers, ainsi que les crédits propres aux directions, services, commissariats, délégations, conseils et missions dont la gestion administrative et budgétaire est assurée par la Direction des Services administratifs et financiers.

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

De 1986 à 1988, l'évolution de la masse budgétaire des Services généraux du Premier ministre peut être analysée et récapitulée ainsi qu'il suit (1) :

	Loi de finances 1986	Loi de finances 1987	Loi de finances 1988
Dépenses ordinaires	2.530.204.836	2.347.851.546	2.512.872.130
Dépenses en capital (crédits de paiement) ...	19.847.000	22.840.000	15.700.000
TOTAUX	2.550.051.836	2.370.691.546	2.528.572.130

La comparaison des crédits prévus pour 1988 et des crédits votés pour 1987 fait apparaître une **augmentation** totale de 157.880.584 francs (soit + 6,66 %) avant déduction des différents transferts de crédits liés aux modifications qui interviendront en 1988 dans la structure des Services généraux du Premier ministre.

A structures constantes l'augmentation globale du budget des Services généraux du Premier ministre est plus importante, puisqu'elle ressort

(1) Cette présentation générale des crédits ne tient pas compte d'un amendement adopté en deuxième délibération par l'Assemblée nationale (voir in fine).

à + 172.738.639 F (soit un accroissement de 7,29 %) après déduction des différents transferts de crédits qui se décomposent comme suit :

Transferts vers d'autres ministères des moyens de fonctionnement (en francs)

- du Service central de la sécurité des systèmes d'information (S.C.S.S.I.)	- 7.879.388
- des Services d'études des secrétariats généraux des affaires régionales (S.E.S.G.A.R.)	- 6.248.920
- de la Délégation interministérielle pour la sécurité des systèmes d'information (D.I.S.S.I.)	- 729.747
TOTAL	- 14.858.055

A. ADMINISTRATION GENERALE DES SERVICES (TITRE III)

Nature des dépenses	Crédits (en millions de francs) 1987	Crédits (1) (en millions de francs) 1988	Variation (en %)
1. Services centraux, directions, mesures propres à divers corps de fonctionnaires :			
Services centraux	171,1	171,7	+ 0,4
Direction générale de l'administration et de la fonction publique	16,9	17,4	+ 3,0
Direction de la documentation française	49,3	49,1	- 0,4
Service d'information et de diffusion (y compris actions d'information à caractère interministériel et système national d'informations administratives vidéotex)	39,3	39,5	+ 0,5
Service juridique et technique de l'information	14,6	14,5	- 0,3
Centres interministériels de renseignements administratifs	3,6	6,0	+ 66,7
Corps unique des administrateurs civils (chapitre 31.04)	6,8	3,7	- 46,4
Missions auprès des préfets de région	3,7	3,7	-
Commissariat général de la langue française	2,3	3,1	+ 36,4
2. Fonds spéciaux (chapitre 37.91)	384,8	392,5	+ 2,0
3. Médiateur (dépenses relatives à l'activité du Médiateur, chapitre 37.05)	10,9	11,3	+ 3,7
Actions de prévention de la délinquance (chapitre 37.03)			
Conseil national de prévention de la délinquance	42,2	43,5	+ 3,1
4. Rapatriés	102,4	252,5	+146,5
5. Modernisation et formation			
Actions de formation et de perfectionnement dans l'administration (chapitre 34.94)	4,7	9,7	+105,3
Opérations interministérielles de formation et de modernisation (chapitre 37.03 nouveau)	-	14,0	-
Modernisation de l'administration (chapitre 37.04)	10,0	13,6	+ 36,3
6. Dépenses diverses			
Participations aux charges de pensions (chapitre 32.97)	376,2	382,8	+ 1,8
Prestations et versements facultatifs (oeuvres sociales) (chapitre 33.92)	2,8	2,9	+ 3,2
Prestations interministérielles d'action sociale (chapitre 33.93)	171,0	182,6	+ 6,8
Actions spécifiques dans le domaine des droits de l'homme (chapitre 37.11)	12,7	12,0	- 5,5
Réparations civiles et frais de justice (chapitre 37.92)	0,5	0,5	-
TOTAL	1925,8	1626,6	+ 14,1

L'augmentation des dépenses d'administration générale des services (titre III) (+ 14,1 %) correspond à plusieurs évolutions :

a) Pour les dépenses de personnel :

L'augmentation des crédits (1e, 2e et 3e parties du titre III) à structures constantes (+ 14,2 millions de francs, soit + 1,8 %) traduit :

- diverses mesures acquises (+ 6.225.292 F), notamment un ajustement des crédits représentant la participation des Services généraux du Premier ministre aux charges de pensions civiles et militaires de l'Etat (+ 6.626.700 F), ainsi que l'extension en année pleine des mesures de revalorisation des rémunérations publiques intervenues en 1987 (+ 1.587.280 F) et la non reconduction de crédits ouverts à titre non renouvelable en 1987 (- 1.988.688 F).

- la revalorisation des crédits destinés aux prestations et versements facultatifs en faveur des agents des Services généraux du Premier ministre (+ 3,2 %) ainsi qu'aux prestations interministérielles d'action sociale (+ 6,8 %).

- la suppression de quatre-vingts un emplois (- 10.980.783 F) et diverses mesures d'économies (- 1.025.145 F).

- la mise en place ou le renforcement de crédits afférents aux dépenses de personnel des services (+ 1.116.060 F), ainsi que diverses mesures intéressant la situation des personnels (+ 72.431 F).

b) Pour les dépenses de fonctionnement :

Les crédits destinés à ces dépenses (4e et 5e parties du titre III) progressent de 7,9 millions de francs (soit + 1,3 %).

Cette évolution traduit différents mouvements de crédits liés dans un sens à l'inscription ou au renforcement des moyens de fonctionnement des organismes récemment créés (par exemple la Commission nationale consultative des droits de l'homme), aux actions de modernisation de l'administration, à divers ajustements des crédits en faveur du Médiateur, des CIRA, du Commissariat général de la langue française ou de l'équipement informatique, et en sens inverse, à diverses économies (notamment par transfert au budget des Affaires sociales et de l'Emploi des crédits afférents à la location de locaux par le Haut comité d'études et d'information sur l'alcoolisme).

c) pour les dépenses diverses

L'augmentation constatée des crédits du titre III provient essentiellement de ces dépenses, à raison essentiellement de :

- l'accroissement très sensible des crédits consentis en faveur des rapatriés, qui passent de 102,4 millions de francs à 252,5 millions de francs (soit + 146,5 %);

- l'évolution des dépenses de modernisation et de formation de l'administration (+ 153,7 %).

B. SUBVENTIONS AUX INSTITUTIONS D'ENSEIGNEMENT ET DE RECHERCHE

Organisme	Crédits votés en 1987 (en MF)	Crédits (1) prévus en 1988 (MF)	Taux de variation (en %)
Ecole nationale d'administration ((ENA) ...	156,3	138,3	- 11,5
Centre de hautes études sur l'Afrique et l'Asie modernes (C.H.E.A.M.)	3,2	3,2	0
Institut international d'administration publique (I.I.A.P.)	17,9	17,8	- 0,8
Instituts régionaux d'administration (I.R.A.)	88,5	78,3	- 11,5
TOTAL	265,9	237,6	- 10,6

(1) Source : loi de finances initiale.

La diminution des subventions aux institutions d'enseignement et de recherche résulte de la réduction des subventions à l'E.N.A. (- 18 millions de francs) et aux Instituts régionaux d'administration (- 10,1 millions de francs). Ces contractions proviennent de la baisse du nombre des élèves de ces établissements, ainsi que des redéploiements de personnel en découlant.

En effet, l'évolution des effectifs des candidats admis de ces deux institutions s'établit ainsi depuis 1981, tous concours confondus :

Année	E.N.A.	I.R.A.
1981	140	476
1982	150	462
1983	155	499
1984	150	490
1985	158	430
1986	129	336
1987 (1)	80	251

(1) Postes offerts au concours.

Depuis 1985, la réduction du nombre des postes offerts aux concours est très nette.

Pour l'Ecole nationale d'Administration (E.N.A.), cette diminution résulte en particulier de la suppression du troisième concours et des accès privilégiés dont bénéficiaient deux polytechniciens et deux élèves de l'Ecole normale Supérieure et de l'Ecole normale Supérieure de jeunes filles.

Indépendamment de ces phénomènes, la réduction de moitié en deux ans du nombre des élèves de l'E.N.A. résulte de la volonté du Gouvernement de maîtriser les dépenses publiques en recourant à une gestion plus rigoureuse de la fonction publique.

Elle traduit également sa politique de revalorisation des tâches des hauts fonctionnaires, notamment des administrateurs civils.

Sur le plan financier, cette politique conduit à prévoir les mesures nouvelles suivantes dans la loi de finances pour 1988 :

- au titre du redéploiement des emplois de la fonction publique :
suppression de quatre emplois : - 480.000 F
 - au titre de la réduction du nombre d'élèves :
 - . suppression de quatre emplois - 520.000 F
 - . rémunération des élèves - 13.523.706 F
 - . dépenses de fonctionnement - 3.500.000 F
- soit, au total des économies de 18.023.706 francs.

Les Instituts régionaux d'Administration (I.R.A.) ont connu une évolution similaire.

C. INTERVENTIONS PUBLIQUES

Action	Crédits votés en 1987 (en MF)	Crédits (1) en 1988 (en MF)	Taux de variation (en %)
Action éducative et culturelle			
- Actions en faveur de la langue française ...	15,2	17,6	+ 15,8
- Commémoration du bicentenaire de la Révolution française et de la Déclaration des Droits de l'Homme et du citoyen	15,0	15,0	0
Action sociale			
- Prestations d'accueil et de reclassement en faveur des rapatriés	15,0	-	- 100,0
- Prestations sociales et actions culturelles en faveur des rapatriés	15,9	28,0	+ 76,5
TOTAL	61,1	60,6	- 0,8

(1) Source : loi de finances initiale.

Le quasi plafonnement des moyens consacrés aux interventions publiques découle d'une triple évolution :

- le maintien des crédits de la mission de commémoration du bicentenaire de la Révolution française et de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ;

- l'augmentation (+ 15,8 %) des crédits en faveur de la langue française ;

- la réduction (- 9,4 % au total) des prestations en faveur des rapatriés, désormais regroupées sous le seul chapitre 46.02 (prestations sociales et actions culturelles en faveur des rapatriés).

Cette réduction est cependant largement compensée par l'augmentation -déjà évoquée- des crédits du titre III consacrés aux rapatriés (chapitre 37.53, action sociale, éducative et culturelle pour les Français rapatriés d'origine nord-africaine).

D. INVESTISSEMENTS EXECUTES PAR L'ETAT ET SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT ACCORDEES PAR L'ETAT

	Crédits de paiement votés en 1987 (en MF)	Crédits de paiement prévus en 1988 (en MF)
Secrétariat général du Gouvernement	7,8	8,7
Institut français des relations internationales	6,8	7,0
Subventions d'équipement aux instituts régionaux d'administration	8,2	-
TOTAL (1).....	22,8	15,7

(1) Les services du chiffre n'apparaissent plus dans ce tableau, puisque leurs dépenses ont été transférées au budget du Secrétariat Général de la Défense nationale (S.G.D.N.)

La diminution des investissements exécutés par l'Etat (titre V) et des subventions d'investissement accordées par l'Etat (titre VI) résulte de :

- l'augmentation, tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement, des crédits d'équipement du titre V. Ceux-ci sont essentiellement consacrés à l'aménagement des bâtiments administratifs et à l'entretien des hôtels ministériels;

- la diminution des subventions d'investissement accordées par l'Etat. Alors que des crédits alloués à l'Institut français des relations internationales (I.F.R.I.) continuent d'augmenter, cette réduction est due au non renouvellement des crédits consacrés en 1987 au financement de la reconstruction de l'I.R.A. de Nantes et à la rénovation de celui de Metz (achevée en 1987).

II. LES ORGANISMES RATTACHES

Le fascicule des Services généraux du Premier ministre regroupe les crédits d'organismes nombreux et divers. On peut distinguer deux motivations principales à ces rattachements :

- Le caractère interministériel de l'action menée par les grands services : Direction générale de l'Administration et de la Fonction publique, Direction de la Documentation française, Service d'information et de Diffusion... Ces services constituent une structure quasi-permanente de l'Administration du Premier ministre.

- L'impulsion particulière que le Gouvernement entend donner, à une époque déterminée, à certaines activités pour la mise en oeuvre de sa politique. Cette situation explique le rattachement au Premier ministre d'une part des missions d'études confiées, pour une durée limitée, à des parlementaires ou à d'autres personnalités et, d'autre part, de services et organismes divers dont l'insertion dans les Services généraux présente un caractère durable mais non obligatoirement définitif, leur transfert au ministère le plus qualifié sur le plan technique pouvant intervenir une fois l'essentiel de la mission accompli.

Les créations et suppressions de services traduisent la modification des structures gouvernementales à l'occasion de la constitution de nouveaux cabinets ainsi que l'évolution des missions que le Premier ministre a choisi de faire assumer sous son autorité directe dans un souci de cohérence et convergence de l'action administrative.

Depuis le 20 mars 1986, le budget des Services généraux du Premier ministre regroupe les crédits des cabinets :

- du Premier ministre,
- du ministre chargé des relations avec le Parlement,
- du ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des rapatriés et de la réforme administrative (depuis le 28 septembre 1987. Auparavant les deux attributions du ministère étaient partagées entre le ministre délégué à la réforme administrative et le secrétaire d'Etat aux rapatriés),

- du secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de la francophonie,
- du secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé des droits de l'Homme,
- du porte parole du Gouvernement.

Le fascicule budgétaire relatif aux Services généraux du Premier ministre retrace, outre les dotations des cabinets ministériels, les dotations des services et organismes rattachés.

A. LA RATIONALISATION DE LA PRESENTATION DU BUDGET DES SERVICES GENERAUX DU PREMIER MINISTRE

Le budget des Services généraux du Premier ministre devait cesser de jouer le rôle d'un fourre-tout qui était le sien jusqu'en 1986.

C'est, dans cet esprit, à une opération chirurgicale qu'il a été procédé dans le projet de loi de finances pour 1987, en restituant aux ministères techniques les organismes ou les missions qui leur sont normalement rattachés, et en ne conservant sous la tutelle du Premier ministre que les services dont la gestion interministérielle est incontestable ou ceux qui ne peuvent logiquement trouver leur place qu'auprès du Premier ministre : il en est ainsi notamment du Médiateur.

Cet effort de présentation est poursuivi en 1988.

1) Suppression de service

Le projet de loi de finances pour 1988 se traduit, en ce qui concerne les Services généraux du Premier ministre, par la suppression de l'Office national de l'Action Sociale, Educative et Culturelle pour les rapatriés (O.N.A.S.E.C.) par le décret n° 87-127 du 25 février 1987.

En effet, la mission de l'office ne se justifiait plus, compte tenu de la mise en place d'un plan global d'actions en faveur de l'insertion des harkis et de leurs familles dans la communauté nationale, par le décret d'avance du 31 mars 1987 qui a porté les crédits disponibles sur le chapitre 37-53 (action éducative, sociale et culturelle en faveur des Français rapatriés d'origine nord-africaine) de 100 millions de francs à 250 millions de francs.

En outre, sur un budget de 47 millions de francs, l'O.N.A.S.E.C. ne consacrait à des interventions en matière d'emploi, de formation ou de logement que 16 millions de francs de crédits, soit 34 %.

2) Transferts de services

Les moyens de nombreux organismes, inscrits en 1986 au fascicule budgétaire des Services Généraux du Premier ministre, ont été -en raison de la nouvelle organisation du Gouvernement et de l'effort de rationalisation des structures administratives qui a suivi- transférés en 1987 au budget de différents ministères.

Le projet de loi de finances pour 1988, poursuivant cet effort de rationalisation, prend en compte des mesures de transfert en direction d'autres fascicules budgétaires de trois services dont les moyens budgétaires se trouvaient jusqu'à présent inscrits à celui des Services Généraux du Premier ministre.

La délégation interministérielle pour la sécurité des systèmes d'information (D.I.S.S.I.) et le service central de la sécurité des systèmes d'information (S.C.S.S.I.) sont rattachés au Secrétariat Général de la Défense Nationale (S.G.D.N.).

Les missions imparties à la Délégation interministérielle pour la sécurité des systèmes d'information (D.I.S.S.I.) et au Service central pour la sécurité des systèmes d'information (S.C.S.S.I.) ont été fixés par les décrets n° 86 316, 86 317, 86 318 et 86 319 du 3 mars 1986 et l'arrêté du 3 mars 1986 portant création de la Commission interministérielle pour la sécurité des systèmes d'information.

La Délégation est chargée d'assurer la cohérence des actions entreprises en France en matière de sécurité des systèmes d'information, de coordonner l'activité des départements ministériels et de s'assurer que les différents pôles ou centres techniques répondent à l'intérêt général.

C'est une structure légère de réflexion, d'animation et d'impulsion qui comprend en sus du délégué, deux adjoints et un secrétariat. Elle dispose du service central de la sécurité des systèmes d'information, organisme à vocation technique.

Le transfert de la délégation et du service central au Secrétariat Général de la Défense Nationale est apparu nécessaire dans le cadre de la réforme de ce dernier, qui vise à lui redonner sa pleine efficacité pour l'accomplissement des missions qui sont confiées au Premier ministre dans le cadre de ses responsabilités concernant la défense nationale.

Les Services d'Etudes des Secrétariats Généraux pour les affaires régionales (S.E.S.G.A.R.) sont rattachés au Ministère de l'Intérieur.

Créés en 1982, les S.E.S.G.A.R. sont placés au sein des Secrétariats Généraux pour les affaires régionales, sous l'autorité des Préfets, Commissaires de la République de région.

Ils remplissent des missions d'études et d'animation en matière de :

- planification, notamment d'études se rapportant aux aspects régionaux du plan national et aux contrats de plan Etat-régions;
- développement et aménagement régional;
- évaluation des actions menées par l'Etat dans les régions;
- coordination et pilotage d'études et de rapports nécessités par diverses procédures européennes telles que :
 - les programmes intégrés méditerranéens (P.I.M.)
 - les opérations intégrées de développement (O.I.D.)
 - les programmes de développement régional (P.D.R.).

La Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale assure l'animation des études et, depuis le 1er août 1984, sur ses instructions, les services du Premier ministre gèrent et délèguent les crédits de paiement nécessaires au fonctionnement de ces services.

Alors que les S.E.S.G.A.R. font partie intégrante des préfetures de région, ce mécanisme est apparu générateur de lourdeurs et de difficultés pour le fonctionnement et l'avenir d'un instrument de réflexion dont l'utilité ne paraît pas contestée.

Afin de procéder à une nécessaire simplification, le Premier ministre a décidé que les crédits des S.E.S.G.A.R. seront transférés au budget du ministère de l'Intérieur en 1988.

La poursuite de la rationalisation de la présentation des crédits s'accompagnera, en 1988, d'un effort d'économie.

3) Effectifs

En matière d'effectifs, celui-ci est sensible, les services centraux ne devant pas échapper aux nécessaires suppressions d'emplois.

En 1988, hors transferts de personnels liés au rattachement à d'autres fascicules budgétaires de services émergeant au budget des services généraux du premier ministre en 1987, 36 emplois nets seront supprimés, se répartissant comme suit :

- 15 administrateurs civils,
- 10 personnes des services centraux proprement dits,
- 8 personnes affectées à la direction de la documentation française,
- 2 personnes relevant du service juridique et technique de l'information,
- 1 personne appartenant au service d'information et de diffusion (S.I.D.).

Le présent projet de budget constitue donc une deuxième étape de la remise en ordre de bon nombre d'organismes rattachés aux services du Premier ministre. Cette volonté de rationalisation des structures s'accompagne également d'un effort de maîtrise des dépenses de ces services.

Toutefois, malgré cette approche rigoureuse, le Gouvernement n'a pas négligé ses engagements passés, ni le maintien des actions jugées prioritaires.

B. LA GESTION DES ORGANISMES DIVERS RATTACHES AU PREMIER MINISTRE

Le détail des dotations des organismes et services rattachés apparaît dans le tableau de présentation des crédits (cf. p. 9).

L'examen des nombreux organismes ou actions relevant du Premier ministre est obligatoirement sélectif. Seuls ceux ou celles dont l'évolution soulève le plus d'intérêt (ou de difficulté) feront l'objet d'une étude particulière au sein de ce rapport. Il s'agit :

- du Médiateur;
- du Centre Interministériel de Renseignements Administratifs (C.I.R.A.);
- du soutien apporté à la langue française;
- de la politique d'encouragement des droits de l'homme;
- des actions au profit des rapatriés.

1) Le Médiateur

- Les crédits du Médiateur, inscrits au chapitre 37-05 (dépenses relatives à l'activité du Médiateur) progressent de 3,7 %, passant de 10,9 à 11,3 millions de francs. Cette augmentation fait suite à celles enregistrées sur 1986 et 1987, qui ont porté les crédits de cette institution de 8 à 10,9 millions de francs.

- Institution jeune, puisqu'elle date de la loi n° 73-5 du 3 janvier 1973, le Médiateur a été créé à la fois pour sécuriser le citoyen face au pouvoir des administrations et pour contribuer à aider les administrations à mieux adapter leurs décisions aux exigences nouvelles de la vie sociale. Ni juge, ni arbitre, il est chargé de faire « toutes les recommandations, qui lui paraissent de nature à régler les difficultés dont il est saisi et, le cas échéant, toutes les propositions tendant à améliorer le fonctionnement de l'organisme concerné ». Son action s'exerce donc afin de contribuer au bon fonctionnement des relations entre les citoyens et leur administration et de trouver des solutions aux situations d'iniquité qui peuvent être relevées.

Pour ce faire, il n'existe pas à proprement parler d'administration du Médiateur. Les agents en fonction auprès de M. Legatte, nommé à ce poste en février 1986, sont environ cinquante-cinq. En outre, le décret n° 86-237 du 18 février 1986 dispose que « le médiateur nomme un délégué dans chaque département », chargé de l'assister localement.

Ceci explique que les frais de personnel aient représenté en 1987, presque 80 % des crédits du Médiateur :

(en millions de francs)

Dépenses	Montant	Pourcentage du total
Frais de personnel	7 000	64
Délégués départementaux	1 640	15
Dépenses de fonctionnement	1 630	15
Investissements liés au remplacement du mobilier et du matériel amortis	300	3
Solde	330	3
TOTAL	10 900	100

Si, à l'heure actuelle, les services du Médiateur semblent à peu près correspondre aux besoins, sauf en ce qui concerne le personnel de secrétariat, ses moyens matériels laissent beaucoup à désirer.

L'année passée, il avait été constaté ici même que, si le nombre de requêtes adressées au Médiateur a globalement doublé tous les cinq ans, il est manifeste que les crédits de l'Institution n'ont pas suivi la même évolution.

Une fois encore, il faut déplorer que le Médiateur ne puisse disposer de moyens matériels en rapport avec ses activités.

Ainsi, en matière de locaux, le Médiateur dispose d'une surface utile de 525 m², divisés à l'origine en 21 bureaux. L'augmentation des agents a conduit à cloisonner l'unique salle de réunion à la disposition du Médiateur. Aujourd'hui, le manque de place apparaît particulièrement sensible.

D'autre part, les moyens matériels, notamment informatiques, du Médiateur restent inadéquats et limités.

L'ajustement des crédits (+ 403 472 francs) en 1988 n'est pas négligeable. Toutefois, l'essentiel de cette augmentation risque d'être absorbée par les revalorisations des rémunérations publiques et les travaux indispensables (en particulier le remplacement du matériel informatique devenu obsolète) seront probablement repoussés à plus tard.

Le Médiateur a, en 1987, fait des efforts non négligeables pour améliorer l'information des parlementaires. Ceux-ci reçoivent désormais un accusé de réception de leur transmission dès réception de celle-ci par le Médiateur et ils sont tenus informés, à intervalles réguliers, de l'avancement du dossier qui lui ait soumis.

Si l'institution sait donc s'adapter, le nombre des réclamations dont elle est saisie, croît chaque année (la légère diminution constatée en 1986 ayant un caractère conjoncturel, lié au renouvellement de l'Assemblée nationale et au renouvellement partiel du Sénat). Or, sans moyens adaptés, le Médiateur ne pourra satisfaire ces sollicitations croissantes. Déjà, le délai d'instruction des requêtes tend à s'allonger. Fin 1986, 39 % des dossiers avaient été reçus en 1985 ou avant.

Un effort financier est fait en 1988 pour une institution qui bénéficie d'un très large consensus. Souhaitons qu'il soit maintenu par la suite afin que le Médiateur puisse répondre et résoudre rapidement les réclamations générées par les lourdeurs et les lenteurs de l'action administrative.

2) Le Centre Interministériel de Renseignements Administratifs (C.I.R.A.)

● Le C.I.R.A., spécialisé dans l'information du public par téléphone, a pour mission de répondre aux demandes de renseignements administratifs, portant sur des points de législation, de réglementation, de procédure et de pratique administratives.

Chaque jour, des fonctionnaires répondent aux appels téléphoniques des correspondants et les renseignent gratuitement dans tous les domaines de la vie administrative, avec une forte demande en matière de fiscalité (26,5 % des appels) et de travail (16,5 % des appels).

Répartie en sept centres, l'activité du C.I.R.A. ne cesse de croître, ce qui a justifié la création d'un nouveau centre à Marseille en juin 1986 et nécessitera la transformation du centre d'orientation de Rennes en centre de renseignement à part entière, en 1988.

Centres	Nombre d'agents	Nombre d'appels par agent		
		1985	1986	1 ^{er} sem. 1987
Paris	35	1 263	1 293	1 511
Lyon	16	457	717	671
Metz	15	507	515	590
Lille	13	304	348	466
Rennes (1)	4	58	70	98
Bordeaux	17	27	160	304
Marseille	17	-	105	232

(1) centre d'orientation.

Au total, la progression du nombre des appels apparaît constante depuis 1985. Or, l'effectif des centres n'a pas augmenté en fonction du nombre des appels, ce qui entraîne -dans certains secteurs au moins- une forte déperdition des appels (35 % dans le secteur commerce et artisanat et 32 % dans le secteur justice).

● Outre cette activité principale de renseignement par téléphone, le C.I.R.A. développe d'autres actions, porteuses d'avenir :

- propositions de mesures de simplifications administratives : au cours du premier semestre 1987, quinze nouvelles mesures ont été transmises au Secrétariat Général du Gouvernement et examinées en réunion interministérielle ;

- participation à des opérations témoins, telle la campagne d'information relative à la déclaration d'impôts sur le revenu organisée chaque année en février dans le Val-de-Marne, en liaison avec le Ministère de l'Economie, des Finances et de la Privatisation.

- opérations d'aides aux structures d'information des administrations : les actions de formation à l'accueil et à la communication des agents du Centre National d'Etudes et de Formation des Personnels de Police de Gif-sur-Yvette fournit un bon exemple de l'apport du C.I.R.A. aux autres services publics ;

- collaboration entre le C.I.R.A. et d'autres services centraux, par exemple, le Service d'Information et de Diffusion (S.I.D.) pour l'actualisation du Guide des Guides ;

- développement des relations extérieures : de plus en plus fréquemment, le C.I.R.A. se voit solliciter par différents ministères de pays étrangers, qui souhaitent implanter dans leur pays une structure de renseignements équivalente.

● Afin d'intensifier encore l'action du C.I.R.A., les crédits qui lui sont consacrés dans le budget des Services Généraux du Premier ministre sont renforcés de manière importante en 1988.

En effet, au titre III, ils passent de 3,6 millions de francs à quelque six millions de francs (soit + 66,7 % en francs courants par rapport au budget voté de 1987).

Certes, cette augmentation recouvre pour 546 025 francs, des remboursements à d'autres administrations (chapitre 34-93, article 31).

Mais, le projet de budget pour 1988 traduit également la volonté du Gouvernement d'améliorer les moyens du C.I.R.A., en augmentant ses crédits de fonctionnement, notamment par l'institution d'un article 31 nouveau au chapitre 34-98 (matériel et fonctionnement courant), doté de 983 352 francs.

3) Le soutien apporté à la langue française

- Depuis sa création, l'action du secrétariat d'Etat a consisté dans :

- le suivi de la conférence des chefs d'état et de gouvernement ayant en commun l'usage du Français;
- la création de manifestations culturelles populaires (tel le festival du film francophone);
- l'ouverture de lieux de rencontre et d'échange d'expression francophone (à la Villette et à Sorèze);
- la coordination des associations francophones;
- la création d'une cellule publique de terminologie;
- l'amélioration de la loi du 31 décembre 1975 sur l'emploi du français.

- Placé en tant que de besoin à la disposition du secrétariat d'Etat chargé de la francophonie, le commissariat général de la langue française, créé en février 1984, est chargé de coordonner les actions menées par les administrations centrales en ce qu'elles ont une incidence sur la langue. D'autre part, il mène des actions de sensibilisation de l'opinion publique, notamment en aidant des initiatives privées et des associations.

Pour ce faire, le Commissariat général dispose des crédits inscrits au chapitre 43.05 (actions en faveur de la langue française) du budget des Services Généraux du Premier ministre.

Le tableau ci-dessous fournit la liste des associations et organismes ayant bénéficié d'au moins 200.000 F de subventions entre le 1er janvier 1986 et le 15 août 1987.

Associations	Montant (en milliers de francs)
I. 1986	
Agence de la Langue française	3.479,50
A.U.P.E.L.F. (Association des Universités partiellement ou entièrement de langue française)	1.200
FRANTERM	1.100
C.I.L.F. (Conseil International de la Langue française)	750
D.A.I.C.A.D.I.F. (Centre de données audiovisuelles et informatisées pour la communication sociale, l'analyse et la diffusion du français)	700
Institut pour la Coopération audiovisuelle francophone (I.C.A.F.)	550
A.G.U.L.F. (Association générale des Usagers de la Langue française)	550
C.I.R.E.E.L. (Centre d'information et de recherche pour l'Enseignement et l'Emploi des Langues)	500
O.D.E.L.I.C. (Office pour le Développement des Echanges à caractère linguistique, culturel, scientifique et social avec les pays de la Méditerranée et du Moyen-Orient)	500
A.I.P.L.F. (Association Internationale des Parlementaires de Langue française)	500
Association France-Québec et Québec-France	400
Association Reflet	400
Fondation franco-acadienne pour la Jeunesse	250
Union latine	230
I.R.A.F. (Institut de Recherches sur l'Avenir du Français)	220
F.I.P.F. (Fédération Internationale des Professeurs de Français)	220
I.N.S.E.R.M. (Institut national de la Santé et de la Recherche Médicale)	200
II. 1987 (jusqu'au 15 août)	
Agence de la Langue française	2.000
D.A.I.C.A.D.I.F.	700
A.G.U.L.F.	450
FRANTERM	370
Association Reflet	320
I.R.A.F.	290
I.N.S.E.R.M.	200
F.I.P.F.	200

La nouvelle ventilation des subventions accordées par le Secrétariat d'Etat par le biais du Commissariat général, réalisée en 1987, a permis de favoriser les associations menant des actions concrètes, allant de la réalisation d'émissions télévisées à l'échange de jeunes en passant par la confection de revues francophones ou l'organisation de colloques ayant pour thème le français.

La politique de soutien actif de la francophonie sera poursuivie et même intensifiée en 1988. En effet, les crédits du chapitre 43.05 augmenteront de 15,8 % en francs courants, notamment par renforcement des crédits du Secrétariat d'Etat à la francophonie (+ deux millions de francs).

En outre, les moyens du Commissariat général de la langue française (titre III) seront renforcés (+ 36,4 %).

4) La politique d'encouragement des droits de l'homme

● Créé par le décret n° 86.710 du 17 avril 1986, le Secrétariat d'Etat chargé des Droits de l'Homme assure et coordonne la politique en matière de droits de l'homme en France.

A ce titre, il a mené les actions suivantes :

- renforcement des droits de l'enfant par l'adoption de la loi sur l'exercice de l'autorité parentale. Ce texte vise à favoriser l'exercice en commun de l'autorité parentale par les parents divorcés ou non mariés, leur permettant ainsi de prendre de manière conjointe les décisions importantes touchant l'éducation de leurs enfants ;

- promotion des droits de l'homme dans l'enseignement secondaire. Aux actuels programmes d'instruction civique des classes de première et de terminale se substitueront, à la rentrée 1988 pour la classe de première, à la rentrée 1989 pour la classe de terminale des programmes d'éducation civique et des droits de l'homme. Cet enseignement sera assorti d'une sanction spécifique au baccalauréat.

- création de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, regroupant quarante personnalités et représentants d'associations luttant pour le respect des Droits de l'Homme dans le monde.

- développement des moyens de l'aide humanitaire française par le lancement de la Fondation du mécénat humanitaire et la participation à l'élaboration du projet de loi sur le développement du mécénat.

- Les crédits du Secrétariat d'Etat sont inscrits au chapitre 37.11 (actions spécifiques dans le domaine des droits de l'homme).

Les crédits demandés pour 1988 s'inscrivent dans le cadre d'une volonté gouvernementale de maintenir au Secrétariat d'Etat les moyens budgétaires lui permettant d'agir efficacement dans le domaine des droits de l'homme. Ces crédits d'intervention, qui s'élèvent pour 1988, à douze millions de francs, peuvent être ventilés suivant trois types d'actions :

- . des actions de sensibilisation du public à des thèmes relevant des droits de l'homme. Elles pourront revêtir, soit la forme d'une campagne nationale, soit celle d'actions particulières comme la réalisation de brochures ou la conduite d'opérations de relations publiques.

- . le soutien financier des actions ou opérations faites en faveur des droits de l'homme (actions d'assistance, manifestations culturelles, congrès, campagnes) et l'octroi de subventions à des associations agissant dans le domaine des droits de l'homme, soit par la voie d'actions directes d'assistance, soit par la voie de l'information et de la promotion.

- . l'organisation par le Secrétariat d'Etat lui-même de manifestations en faveur des droits de l'homme (congrès, colloques, conférences internationales...).

L'étude de l'évolution constatée dans les crédits du chapitre 37.11 (contraction de 5,5 %) doit tenir compte d'une annulation de crédits de 330.000 F en 1987, rendue nécessaire par le financement de la contribution exceptionnelle de l'Etat à la sécurité sociale.

En outre, un effort très important avait été fait en 1987, puisque les crédits d'intervention du Secrétariat d'Etat étaient passés de 5 millions de francs en 1986 à 12,7 millions de francs.

5) Les actions en faveur des rapatriés

Le budget pour 1988 des Services Généraux du Premier ministre traduit la volonté du Gouvernement de faire face à ses engagements vis-à-vis des rapatriés.

- Les crédits consentis aux rapatriés ressortissent à deux budgets différents : l'indemnisation, les aménagements des prêts et les prêts de consolidation émanent au budget de l'Economie, des Finances et de la Privatisation (charges communes). C'est là que se font sentir les effets de la loi du 16 juillet 1987 relative au règlement de l'indemnisation des rapatriés.

Quant aux crédits spécifiques d'intervention du Secrétariat d'Etat aux rapatriés, ils apparaissent au budget des Services Généraux du Premier ministre à trois chapitres différents :

- le chapitre 37.53 (action sociale, éducative et culturelle pour les rapatriés),

- le chapitre 46.02 (prestations sociales et actions culturelles en faveur des rapatriés), qui comprend en 1988 l'ancien chapitre 46.01 (prestations d'accueil et de reclassement en faveur des rapatriés),

- le chapitre 66.80 (subvention pour la préservation et le développement du patrimoine culturel des Français rapatriés d'Afrique du Nord).

● Le chapitre 37.53 est relatif aux prestations de reclassement économique et aux dépenses sociales consenties en faveur de cette catégorie particulièrement défavorisée que sont les harkis.

Après la suppression de l'O.N.A.S.E.C., l'organisation de ces aides repose sur les préfectures et les services extérieurs de l'Etat, mais également sur les collectivités territoriales directement confrontées à ces problèmes.

Le décret d'avance du 31 mars 1987 de 150 millions de francs a permis de porter les crédits disponibles sur ce chapitre à 250,07 millions de francs et de mettre en place un plan global d'actions en faveur de l'insertion des harkis et de leurs familles dans la communauté nationale. Cet effort très important est reconduit pour l'exercice 1988 conformément aux engagements pris par le Gouvernement.

La déconcentration de ces crédits a déjà permis en cinq mois l'engagement de 178 millions de francs pour 8392 dossiers répartis sur 72 départements.

Le bilan par mesure est le suivant :

Mesure	Dossiers instruits mandatés	Dossiers en cours d'instruction	Dossiers déposés non instruits	Total
Logement	657	1319	1021	2997
Emploi	283	523	383	1189
Formation	563	768	881	2212
Bourses	1063	586	276	1925
Conventions avec des communes	8	25	9	42
Subvention à des associations	10	13	4	27
Total	2584	3234	2574	8392

● Le chapitre 46.02 traduit l'aide apportée par le Gouvernement au reclassement des rapatriés.

Il regroupe des actions diversifiées pour des montants détaillés ci-après :

ARTICLE 10 - REGIMES SOCIAUX	5.430.000
Paragraphe 10 - participation à la Sécurité sociale	5.000
Paragraphe 20 - Rachat de cotisations vieillesse	225.000
Paragraphe 30 - Association pour la Prévoyance collective ...	5.200.000
ARTICLE 20 - AIDES SOCIALES	8.600.000
Paragraphe 10 - Secours	8.200.000
Paragraphe 20 - Subventions	400.000
ARTICLE 30 - ACTIONS CULTURELLES	400.000
Paragraphe 10 - Actions culturelles	400.000
ARTICLE 40 - RETOUR EN METROPOLE	3.970.000
Paragraphe 10 - Frais de transport de personnes	1.500.000
Paragraphe 20 - Indemnités forfaitaires de déménagement	1.600.000
Paragraphe 30 - Allocation de départ	870.000
ARTICLE 50 - ACCUEIL ET RAPATRIES	7.070.000
NON RECLASSABLES	
Paragraphe 10 - Prestations de subsistance	3.500.000
Paragraphe 20 - Subventions d'installation des inactifs	3.570.000
Paragraphe 30 - Indemnités particulières	pour mémoire
ARTICLE 60 - RECLASSEMENT	1.530.000
Paragraphe 10 - Subventions d'installation des inactifs	1.336.000
Paragraphe 20 - Capital de reconversion	104.000
Paragraphe 30 - Subvention de reclassement	90.000
Paragraphe 40 - Remboursement des frais de transport de salariés	pour mémoire
ARTICLE 70 - AIDES SPECIALES	1.000.000
Paragraphe 10 - Aides spéciales	1.000.000
TOTAL	28.000.000

● Les crédits du chapitre 66.80 doivent servir en priorité à l'édification d'un mémorial.

30 millions de francs d'autorisations de programme et 22 millions de francs de crédits de paiement ont été ouverts en lois de finances pour 1985 et sont reportés depuis lors.

Les crédits restants seront destinés à aider des projets locaux dans d'autres régions où les Français d'outre-mer sont en nombre important. Six dossiers ont déjà été déposés au Secrétariat d'Etat aux rapatriés (Arles, Avignon, Béziers, Antibes, Nîmes, Aix en-Provence).

Un comité du mémorial a été institué par arrêté du 28 avril 1987. Il s'est réuni le 29 juillet 1987 pour mettre en place ses différentes commissions. Les conclusions de leurs travaux seront rendues en fin d'année 1987.

Le comité de parrainage, composé d'élus locaux, présidé par Monsieur Alain Poher, a pour but de soutenir cette initiative, symbole de la réconciliation nationale.

Enfin, une structure indépendante (fondation) est en cours de création pour appliquer les décisions du comité et assurer la pérennité de l'hommage rendu.

Dans tous ses domaines d'attribution, le Secrétariat d'Etat aux rapatriés a donc fait preuve d'une activité, qui traduit la volonté du Gouvernement d'assurer l'insertion de tous les rapatriés dans la communauté nationale.

III. LA POLITIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE

Le fascicule des services généraux du Premier ministre comporte des crédits pour la Direction générale de l'administration et de la fonction publique, pour le Ministre délégué chargé de la Fonction publique et pour le Ministre délégué chargé de la réforme administrative ainsi que pour les écoles ou instituts de formation dépendant du Premier ministre. En outre, une ligne budgétaire est consacrée à la mission permanente de rénovation et de prospective administratives.

L'examen de ces crédits donne traditionnellement à votre Commission l'occasion de présenter des informations et des observations relatives à la gestion des personnels de l'Etat.

A. LA POLITIQUE DES REMUNERATIONS

L'état du déficit budgétaire de l'Etat, quoique s'améliorant, exige la poursuite d'objectifs rigoureux en matière de dépenses publiques.

Au cours des quinze dernières années, le poids des dépenses liées à la fonction publique dans le produit intérieur brut s'est accru de près de trois points. Il importait donc de limiter leur évolution.

La nécessité de contenir les dépenses induites par la Fonction publique a été particulièrement ressentie dès la fin de 1983, moment où les Gouvernements ont fait appel à la notion plus stricte de pouvoir d'achat moyen en masse au détriment d'une indexation en niveau par rapport à l'évolution des prix en glissement.

Aussi, ces dépenses augmentent-elles désormais moins vite que le budget de l'Etat : 2,9 % contre 4,4 % de 1986 à 1987, et leur poids relatif en son sein décroît légèrement (39,3 % en 1987, contre 39,5 % en 1985).

En outre, la progression des frais de personnel, qui représentent 87,5 % des dépenses induites par la fonction publique, résulte plus des pensions et des cotisations et prestations sociales, que des rémunérations d'activité.

1) L'évolution passée des rémunérations

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

**LES REVALORISATIONS DU TRAITEMENT DE BASE
DES AGENTS DE L'ETAT INTERVENUES DEPUIS LE 1^{er} JANVIER 1981
AU TITRE DES MESURES GENERALES**

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

Source : Direction générale de l'Administration et de la Fonction publique.

(1) Le total en niveau pour 1983 ne tient pas compte de la prime exceptionnelle de 500 F attribuée en mars 1984 au titre de l'année 1983 dont l'effet en masse est de 0,52 %

(2) Le total en niveau pour 1985 ne tient pas compte de l'attribution rétroactive de deux points d'indice majoré en application du décret n° 83-166 du 31 janvier 1986 dont l'effet en masse est de 0,6 %.

(3) Précision, conformément au dispositif salarial général pour 1987 annoncé par le ministre délégué auprès du Premier ministre chargé de la fonction publique et du plan, et sous réserve du bilan qui sera dressé en fin d'année de l'évolution des traitements des fonctionnaires à la lumière des résultats économiques effectivement enregistrés.

- La rupture entre 1983 (8 % ou 10 % d'augmentation) et 1984 (3 % de hausse) est particulièrement nette.

- En 1987, le Gouvernement a veillé à concilier les efforts de maîtrise des finances publiques et la nécessaire évolution des rémunérations de la fonction publique. Il a donc proposé aux organisations syndicales un ensemble de mesures permettant de **préserver le pouvoir d'achat moyen des agents de la fonction publique** compte tenu des mesures individuelles dont ils bénéficient à intervalles réguliers et offrant des perspectives supplémentaires à certaines catégories de personnels :

- hausse de 1,7 % des traitements et des pensions en trois étapes,

- mesures au profit des agents des catégories C et D à hauteur de 300 millions de francs,

- mensualisation des pensions au profit de 200 000 retraités supplémentaires.

Le Gouvernement n'a cependant pas accepté de faire figurer dans le projet d'accord salarial une clause d'indexation qui par enchaînement aurait inévitablement abouti à relancer l'inflation par le jeu de la spirale salaires-prix.

Malgré l'absence d'accord salarial, il a décidé de mettre en oeuvre l'intégralité des propositions annoncées. Les hausses générales des traitements et des pensions ont été effectuées selon le calendrier établi, les mesures prévues au profit de la catégorie B devant intervenir avant la fin de l'année 1987.

Par ailleurs, plusieurs mesures catégorielles importantes ont été mises en oeuvre en 1987, au profit des instituteurs, des fonctionnaires de police, des agents des P.T.T....

En outre, sans mettre en cause la maîtrise des dépenses publiques, le Conseil des Ministres du 10 novembre 1987 a adopté un projet de décret tendant à revaloriser de 1 % les traitements et les pensions des fonctionnaires actifs et retraités, avec un effet rétroactif à compter du 1^{er} mai 1987.

Cette majoration se substitue à la hausse de 0,6 % prévue pour le 1^{er} novembre, dans le calendrier initial. Cela portera, pour l'ensemble de l'année, la hausse du niveau des traitements de 1,7 % à 2,1 % pour un coût supplémentaire de 2,5 milliards de francs.

Au 1^{er} novembre, l'augmentation des rémunérations et pensions aura donc en définitive été de 1 %. D'autre part, à la fin décembre, les fonctionnaires toucheront six mois de rappel du fait du relèvement rétroactif de 1 % des traitements de la période qui va du 1^{er} mai au 31 octobre, soit six mois.

Ainsi, sans remettre en cause les grands objectifs de la politique économique et financière qu'il s'était fixé, le Gouvernement a conduit une politique salariale qui permet d'assurer en 1987 comme en 1986, le maintien du pouvoir d'achat moyen des agents compte tenu des mesures générales de revalorisation, des mesures catégorielles et des mesures individuelles.

2) Les perspectives pour 1988

Cette politique devrait être poursuivie en 1988, même s'il n'est pas possible, à l'heure actuelle, de préjuger des orientations de la politique salariale dans la fonction publique qui seront déterminées, en temps utile, par le Gouvernement après concertation avec les organisations syndicales.

Cette volonté de justice et d'équité devra être conciliée, encore plus qu'en 1986 et 1987, avec l'objectif de maîtrise des dépenses de l'Etat, et en particulier, du déficit budgétaire.

Rappelons qu'en prenant pour base le montant actuellement prévu des dépenses de personnel de l'Etat en 1987, il peut être procédé aux évaluations suivantes :

a) une majoration de 1 % du traitement de base des fonctionnaires coûte, en année pleine, 4 675 millions de francs, dont 2 753 millions au titre de la masse salariale et 1 922 millions hors masse salariale;

b) l'attribution à l'ensemble des fonctionnaires et agents de l'Etat d'un point d'indice majoré coûte, en année pleine, 1 263 millions de francs au titre des dépenses indexées, dont 744 millions au titre de la masse salariale et 519 millions hors masse salariale (sur la base d'un indice moyen de traitement de l'ordre de 370).

De plus, il y a lieu de rappeler que les revalorisations des traitements de la fonction publique ont également une répercussion sur la rémunération des personnels des collectivités locales et des établissements hospitaliers.

B. L'EVOLUTION DES EFFECTIFS

Depuis le début des années 1960 et jusqu'en 1986, la fonction publique avait vécu sur un mode extensif, comme une entreprise de main-d'oeuvre. Ses effectifs doublèrent de 1962 à 1986, passant de 1 059 000 à 2 199 225, hors personnels militaires.

Ce phénomène, qui s'était accéléré entre 1981 et 1986 (124 458 emplois créés) devait être arrêté.

Le Gouvernement a donc depuis 1986, veillé à mener une politique de maîtrise des effectifs.

1) Les réductions d'effectifs

Depuis la loi de finances rectificative pour 1981, l'évolution des emplois publics budgétaires s'établit comme suit :

	Loi de finances rectificative pour 1981	Loi de finances pour 1982	Loi de finances pour 1983	Loi de finances pour 1984	Loi de finances pour 1985	Loi de finances pour 1986	Loi de finances pour 1987
Budget général ...	22 866	35 599	13 258	- 3 630	- 5 630	- 5 862	- 14 747
Budgets annexes	8 003	5 698	7 502	2	- 2 002	- 3 003	- 4 619
TOTAL	+ 30 869	+ 41 297	+ 20 760	- 3 628	- 7 632	- 8 865	- 19 366

Dans la loi de finances pour 1987, les suppressions nettes d'emplois, s'élevaient donc à quelque **19 000 emplois**, faisant suite aux suppressions déjà décidées en 1986.

Il convient à cet égard de rappeler que les suppressions d'emplois sont fondées sur le principe du remplacement des départs en retraite à raison d'un emploi sur deux.

2) Le redéploiement des effectifs

Cette politique sera poursuivie en 1988 entraînant la suppression de 19 582 emplois et la création de 6 811 autres. Ainsi, le solde net des suppressions d'effectifs s'élèvera à **12 771**.

Ce budget entend non seulement mettre en oeuvre la contrainte de réduction des effectifs, mais également dégager des priorités en faveur notamment de l'éducation nationale (+ 4 095) et de la justice (+ 586).

En trois ans, près de 48 800 emplois auront été supprimés. Sur la base d'un coût direct moyen de 100 000 francs par emploi budgétaire, cette mesure représente une économie de l'ordre de 4,9 milliards de francs par an. Compte tenu des créations d'emplois intervenues pendant la même période dans les secteurs prioritaires, soit 14 000 emplois, l'économie nette ainsi réalisée s'élève à **3,5 milliards de francs** en année pleine.

La diminution des effectifs de la fonction publique contribue donc pleinement à la réduction du déficit budgétaire et à la maîtrise des dépenses publiques.

Elle impose, par ailleurs, à l'administration un nouvel état d'esprit et une adaptation de ses tâches.

C. LA MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION

La nouvelle politique de gestion de la fonction publique lui impose des efforts de modernisation et de qualité. Ceux-ci se traduisent par une augmentation très importante des crédits de modernisation et de formation.

L'évolution de la fonction publique fait également naître des interrogations pour l'avenir quant aux conséquences de la maîtrise de l'évolution des effectifs, notamment du point de vue des rémunérations et des statuts. Le rapport Arthuis sur le **développement de la participation et de l'intéressement dans le secteur public et l'administration**, et les mesures qu'il préconise, constituent un premier élément de réflexion.

1) La modernisation et la formation

En 1988, les crédits de modernisation et de formation du budget des Services Généraux du Premier ministre augmentent sensiblement :

- Les crédits consacrés aux actions de **formation et de perfectionnement** dans l'administration (chapitre 34-94) passent de 4,7 millions de francs à 9,7 millions de francs (soit + 105,8 %).

- Les crédits de **modernisation** de l'administration (chapitre 37-04) augmentent de 36,3 % (de 10 millions de francs à 13,6 millions de francs).

- En outre, un chapitre 37-03 nouveau, opérations interministérielles de formation et de modernisation, est abondé à hauteur de 14 millions de francs.

- Ces augmentations permettront de poursuivre la politique de **modernisation** engagée depuis plus d'un an.

Les opérations suivantes sont d'ores et déjà prévues :

- création d'un « Observatoire de l'Innovation et de la Qualité » au sein de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique pour faciliter l'émergence d'innovations et le développement des cercles de qualité dans toutes les administrations.

- réunion de « rencontres régionales de l'innovation » ayant pour objet de sensibiliser les fonctionnaires et notamment les cadres aux nouvelles méthodes de gestion dans chaque région de France d'ici le printemps 1988, suivies d'assises nationales de l'innovation à Paris, en décembre 1988.

En outre, des projets ministériels de modernisation bénéficiant d'un financement du ministère de la Fonction publique seront mis en oeuvre dès l'été dans cinq départements ministériels : affaires sociales et emploi, culture et communication, justice, jeunesse et sports, tourisme.

● En matière de gestion des ressources humaines, le Gouvernement a adopté un certain nombre de mesures visant à l'amélioration des conditions de déroulement de carrière :

- l'accès au **principalat des attachés** sera facilité dans les années qui viennent par la décision prise par le Gouvernement de porter de 30 à 35 % l'échelle statutaire des attachés principaux. Cette mesure a commencé à se concrétiser dès l'automne 1987 par une augmentation de près de 50 % des possibilités de promotion ;

- un plan de **révision des carrières** de la catégorie B est à l'étude en concertation avec les organisations syndicales.

- Enfin, un groupe de travail composé de représentants des organisations syndicales et des administrations a examiné au cours du printemps 1987 les problèmes de **déroulement des carrières** compte tenu de l'évolution des effectifs. Bien qu'il soit apparu que les suppressions d'emplois avaient en elles-mêmes un effet limité sur les carrières (les suppressions se sont faites en général dans les corps en bas de grille et, à l'intérieur des corps, dans les grades de base), le Gouvernement a néanmoins décidé de mettre en oeuvre un dispositif assurant un déroulement satisfaisant de carrière qui permettra de neutraliser les effets négatifs que pourraient avoir les mouvements d'effectifs sur les possibilités d'avancement des agents et de remédier aux conséquences des recrutements massifs réalisés au début des années 1980.

Cette politique de meilleure gestion des ressources de la fonction publique s'accompagne d'une réflexion d'ensemble concernant son avenir en particulier en ce qui concerne les rémunérations.

2) La participation

Le 30 septembre 1987, le Conseil des Ministres a examiné le rapport confié par le Premier ministre à M. Arthuis.

Celui-ci a proposé douze mesures pour **développer la participation et l'intéressement dans la fonction publique.**

Outre une réflexion d'ensemble sur les objectifs et les missions du service public, il est proposé de promouvoir une « gestion participative authentique ».

Pour ce faire, M. Arthuis a envisagé des orientations fondées sur l'intéressement financier : signatures de contrats de performances, avantages supplémentaires versés au titre d'un intéressement financier et création d'un plan d'épargne administratif sur lequel serait versé cet intéressement, avec possibilité d'un abondement de l'Etat.

Ces mesures traduisent la volonté du Gouvernement d'adapter le service public aux mutations de l'administration ainsi qu'aux attentes des citoyens.

DEUXIEME DELIBERATION A L'ASSEMBLEE NATIONALE

Au cours d'une deuxième délibération à l'Assemblée Nationale, le 13 novembre 1987, le Gouvernement a déposé un amendement sur le budget des Services du Premier ministre (I. Services généraux).

- S'agissant des **actions de prévention de la délinquance** (chapitre 37-08), les crédits sont majorés de 2 millions de francs afin d'augmenter la dotation du Conseil national de prévention de la délinquance. Cet accroissement permettra de développer les actions du Conseil, au-delà de ce qu'aurait permis l'ajustement des crédits constaté dans le projet de budget pour 1988.

- Par ailleurs, les dotations des **actions d'information à caractère interministériel** (chapitre 37-10) sont majorées de 0,5 million de francs afin de permettre l'édition du second volume des travaux préparatoires à l'élaboration de la Constitution de 1958.

Réunie le mardi 20 octobre 1987 sous la Présidence de M. Christian Poncelet, la Commission des Finances a procédé à l'examen des crédits des Services du Premier ministre (I. Services généraux).

La Commission des Finances a décidé, à la majorité, de proposer au Sénat d'adopter les crédits demandés.